



A harmadik hullám – az alkotmányozás

2011. április 12.

Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) a kormányzat jogalkotási munkájáról szóló harmadik elemzésében¹ azt vizsgálja, hogy mennyiben felel meg a jogállamiság kritériumának az alkotmányozás menete, valamint hogy a hatályos alkotmányos rendszerhez képest milyen elmozdulások mutathatóak ki a március 14-én a parlament elé benyújtott Alaptörvény-javaslatban.

Az Alaptörvény-javaslat az intézményi struktúrák átalakításával megnehezíti a demokratikus politikai versenyt és váltógazdálkodást, gyengíti a fékek és ellensúlyok rendszerét, a választójog kiterjesztésével pedig indokolatlanul alakítja át a politikai közösség kereteit. Az alapjogok védelmi szintje lényegesen csökken a korábbihoz képest, kikényszeríthetőségük pedig súlyos csorbát szenved az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésével. Mivel az Alaptörvényben meghatározott sarkalatos törvények tartalmáról semmiféle információnk nincs, ezért elmondhatjuk, hogy az Alaptörvény elfogadása az alkotmányozási folyamatnak a kezdete, és nem a vége lesz.

I. Az alkotmányozás menete nem felel meg a jogállamiság követelményeinek.

Az alkotmányozás szükségességét a kormány nem támasztotta alá világos és meggyőző indokolással, annak céljai ismeretlenek, a politikai közösségnek pedig nem volt módja kinyilvánítani, hogy akar-e új alkotmányt. Az Alaptörvény titokban készült, nem ismert, hogy kik szövegezték az Alaptörvény-tervezetet. Az alkotmányozás előkészítésére egyedül felhatalmazott parlamenti eseti bizottság által készített koncepciónak nincs köze az Alaptörvény-tervezethez, a tervezet szövegezésében valóban

¹A három szervezet a 2010. évi választásokat követően megalakult Országgyűlés jogalkotási tevékenysége kapcsán 2010 augusztusában értékelte a törvényalkotás módszerét és tempóját, valamint a jogállami értékrenddel összeegyeztethetetlennek tartott szabályokat. (Lásd: <http://tasz.hu/szolasszabadsag/az-uj-orszaggyules-elso-jogalkotasi-kezdemenezeseirol>) 2010 decemberében a jogállami garanciák lebontását vizsgálták, a fékek és ellensúlyok rendszerét, amelyeket 2010 májusa óta a kormányzat közhatalmi döntésekkel kiiktatott vagy jelentősen meggyengített (Lásd: http://tasz.hu/files/tasz/imce/masodik_jelentes_december13_0.pdf.) 2011 márciusában közzétett megállapításaik szerint az alkotmányozás folyamata nem felel meg a jogállami garanciáknak, Magyarország új alkotmánya egypárti alkotmányozás eredménye, kizárólag a kormánypártok közreműködésével készült, és sem az alkotmányozás szükségességéről, sem módjáról, sem pedig az új alkotmány tartalmáról nincs politikai, szakmai vagy társadalmi konszenzus. (Lásd: http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/megallapitasok_a_magyarorszagon_zajlo_alkotmanyozasrol_ekint_helsinkibizottsag_tasz.pdf)

részt vevő politikusok pedig nem rendelkeztek semmilyen demokratikus felhatalmazással. Az Alaptörvény-tervezet kiérlelt vita nélkül nem eredményezhet tartósan stabil alaptörvényt, az alkotmányozás azonban nélkülözötte mind a szakmai, mind a társadalmi vitát. Az alkotmányozás tempója emellett eleve lehetetlenné teszi a tervezet érdemi megvitatását: az Alaptörvényről folyó parlamenti vita kezdete 2011. március 14., az Alaptörvény elfogadására pedig 2011. április 18-án kerül sor. Az alig több mint egy hónapos időkeret, az összesen kilencnapos parlamenti vita kizár bármiféle érdemi vitát az Alaptörvény-javaslat kapcsán.

Magyarország Alaptörvénye egypárti alkotmányozás eredménye, az alkotmányozásban érdemben kizárólag a Fidesz-KDNP vett részt. A demokratikus értékeket valló ellenzéki pártok a parlamenti vitából is kivonultak, mert elfogadhatatlannak tartották az eljárást. Ilyen körülmények között az Alaptörvény nem válhat a politikai közösség olyan dokumentumává, amelyet mindenki magáénak érezhet. Az Alaptörvény így súlyos legitimációs hiánnyal indul.

E kritikák lényegét – a kormány felkérésére kialakított véleményében – osztotta az Európa Tanács Velencei Bizottsága is 2011. március 28-án kelt értékelésében. (Angolul és magyarul lásd: http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/opinion_on_hungarian_constitutional_questions_enhu.pdf.)

II. Az alkotmányozási folyamatnak a kezdete, és nem a vége az Alaptörvény elfogadása.

Az Alaptörvény-javaslat számos kérdést nem tisztáz, sarkalatos törvények sorozata fogja megváltoztatni a magyar demokrácia alapvető szabályait: újradefiniálják a választási rendszert, a választásra jogosultak körét, a bíróságok igazgatását és az alapvető jogokra vonatkozó garanciális szabályokat. E törvények tartalmát és elfogadásuk időpontját ma még nem ismerjük, így az Alaptörvény elfogadásával sem válik ismertté, hogyan működnek majd az alapvető intézmények, milyen tartalmúak lesznek az alapjogok.

Az alkotmányos demokráciákra jellemző, hogy speciális többségi szabályokat határoznak meg a garanciális törvények elfogadásához és az alkotmány módosításához. Az Alaptörvény-javaslat azonban fenntartja azt az alkotmányos deficitet, miszerint az alkotmányozó többség és a minősített törvényhozási többség egybeesik, ami jelenleg még a kormánytöbbséggel is azonos. Az Alkotmány és a sarkalatos törvények megalkotásához és módosításához hiányoznak azok a többletfeltételek, amelyek megkövetelnék a kormány és az ellenzék konszenzusát.

Úgy tűnik, az Alaptörvény-javaslat készítői elsősorban nem szakmai, hanem hatalmi szempontok alapján határozták meg, hogy mely törvény elfogadásához szükséges kétharmad, mihez feles parlamenti többség. Vannak olyan alapvető jogot érintő törvények, amelyek ok nélkül elveszítik kiemelt törvényhozói védelmüket, ilyen például a személyes adatok védelme, az információszabadság, vagy az egyesülési és a gyülekezési jog. Ezzel párhuzamosan olyan szokatlan tárgykörök kerültek a minősített többséget igénylő törvények közé, mint a nemzeti vagyon vagy a család védelme, az adótörvények és a nyugdíjrendszer. Utóbbiak tipikusan a kormánytöbbség szabályozási körébe tartozó kérdések. E szabályozási területek kétharmados tárgykörűvé tétele súlyosan szűkíti a jövőben egy egyszerű többséggel működő kormány mozgásterét.

III. Az Alaptörvény-javaslat szakít a politikai közösség eddig elfogadott meghatározásával.

Az Alaptörvény-javaslat jelentős változást eredményez a közhatalom forrásának meghatározásában. Az eddigi alkotmányos berendezkedés a közhatalom forrásának azt a népet tartotta, amely a Magyar Köztársaság területén él. Az Alaptörvény-javaslat ezzel szemben az alkotmányozás alanyaként a nép helyett a nemzetet említi („Mi, a magyar nemzet tagjai”), és a választásokon való részvételt nem csak a magyarországi lakóhellyel rendelkezők számára teszi lehetővé. Így bár az Alaptörvény-javaslat nem definiálja a nemzet fogalmát, rendelkezéseiből következik, hogy a választásokon való részvétel az ország határain túl élő magyarok számára is lehetővé válhat, vagyis olyan személyek vehetnek részt a törvényhozó szerv tagjainak megválasztásában, akikre a parlament által meghozott törvények hatálya nem terjed ki, tehát nem viselik a politikai döntések következményeit.

IV. A Nemzeti hitvallás több, mint ünnepélyes deklaráció, mert az Alaptörvény kimondja, hogy az alapjogokat a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni.

A jogalkotók a jogszabályok preambulumban rögzítik a szabályozás jogpolitikai célját és legfontosabb általános elveit; a magyar jogban és közjogi hagyományokban a preambulumnak normatív ereje nincs. Magyarország Alaptörvény-javaslatának Nemzeti hitvallással kezdődik – amennyiben erre preambulunként tekintünk, akkor az csupán ünnepélyes deklaráció, amely kikényszeríthető elemeket nem tartalmaz.

A Nemzeti hitvallás azonban két szempontból is súlyos aggályokat vet fel: egyrészt szakít a modern demokratikus alkotmányoktól megkívánt világnézeti semlegességgel, a szekuláris állam követelményével, és ezáltal azzal, hogy valamennyi, az alkotmány hatálya alá tartozó személy a sajátjaként tekinthessen az Alaptörvényre. A Nemzeti hitvallás ugyanis keresztény-nemzeti világnézet tükröz és oktrojál mindenre azzal, hogy az Alaptörvény részeként jelenik meg: „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét” vagy „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.” A Nemzeti hitvallásban nincs egyetlen utalás sem a szekularizált, nem vallási kulturális hagyományra.

Másrészt a nemzeti hitvallás nem marad meg a preambulumok deklaratív szintjén. Az Alaptörvény-javaslat a Q. cikk (3) bekezdése szerint normatív tartalommal rendelkezik, hiszen az Alaptörvényt a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni. Ez pedig azt jelenti, hogy az alapjogi katalógus, így például a véleménynyilvánítás szabadsága vagy az emberi méltóság olyan értékek alapján értelmezendők és akár válhatnak korlátozhatóvá, mint a hit, a hűség vagy a kereszténység kiemelkedő szerepe.

V. Az Alaptörvény-javaslat megkérdőjelezi az alapvető jogok alapvető jellegét, a polgárok az eddiginél gyengébb védelemre lesznek jogosultak.

Az Alaptörvény-javaslat áttöri azt az alapvetést, amely szerint az alapvető jogok az embert ember, a polgárt polgár mivoltánál fogva illetik meg az állammal szemben, tekintet nélkül kötelezettségei teljesítésére, érdemeire vagy társadalmi hasznosságára. Az alapvető jogok ilyen feltételekhez kötése nemcsak egy-egy alapvető jogról szóló rendelkezésben érhető tetten, hanem áthatja az Alaptörvény egész emberképét.

Az Alaptörvény-javaslat nem szorítkozik arra, hogy a közhatalom gyakorlásának korlátait és az alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges állami cselekvést szabályozza – holott ez lenne a helyes. Ahelyett, hogy korlátok közé szorítaná az egyének életébe és egymás közötti viszonyaikba történő állami beavatkozást, azzal az igénnyel lép fel, hogy a magánszférát és a magánviszonyokat is meghatározza. Az Alaptörvény-javaslat egészét egy konzervatív-jobboldali ideológia hatja át a kereszténység nemzetmegtartó szerepének, a család, a nemzet, a hűség, a hit és a szeretet, a munka alapvető értéként történő hangsúlyozásával, mégpedig oly módon, hogy ezek az „együttélésünk legfontosabb kereteiként”, „összetartozásunk alapvető értékeiként” és „minden ember becsületének alapjaként” jelennek meg a szövegben. Ez pedig mindazokat, akik nem fogadják el a közösség értékeiként meghatározott ideologikus értékeket, illetve nem az Alaptörvény-javaslat szerint ideálisnak tekintett életformát követik, korlátozza abban, hogy alapvető jogukat a közösség teljes jogú tagjaiként gyakorolhassák. Az Alaptörvény-javaslat ezzel megfosztja az egyéneket attól, hogy maguk határozzák meg, mi teszi számukra értékessé az életüket. Így ahelyett, hogy az Alaptörvény az alapvető jogok forrása lenne, abszurd módon éppen a szabadság korlátozásának eszközévé válik.

Az Alaptörvény-javaslat újrafogalmazza az alapjogok alkotmányi fundamentumaként számon tartott mondatot: az a rendelkezés, amely eddig az alapjogok tiszteletben tartását és védelmét az állam elsődrendű kötelezettségeként szabályozta, mostantól úgy szól, hogy az alapvető jogokat – az arra kötelezett megemlézése nélkül, általában – „tiszteletben kell tartani”, és csak védelmük állami kötelezettség. Emellett az Alaptörvény-javaslat a közhatalommal szemben fennálló állampolgári (honvédelmi és közteherviselési) kötelezettségen túl új, csak az egyének egymás közötti viszonyaiban értelmezhető kötelezettségeket is előír. Az Alaptörvény-javaslatban ilyen az, hogy „a nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni”, és az is, hogy a munkáltatók és munkavállalók „közösségi célokra is figyelemmel” kötelesek egymással együttműködni.

Az alapvető jogokat viszonylagossá teszi az is, hogy az Alaptörvény-javaslat az előzőekben említetteken túl is bővíti az állampolgári kötelezettségek körét. Ezzel a hangsúly arról, hogy az állam milyen kötelezettségekkel tartozik a közösség tagjaival szemben, áttolódik arra, hogy a közösség tagjainak milyen kötelezettségei vannak a közösséggel szemben. Az Alaptörvény-javaslat ennek szellemében írja elő, hogy mindenki „köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”, és hogy „[k]épességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához”.

Viszonylagossá teszi az alapjogok érvényesülését az alapjogok korlátozásának mércéje is. Az Alaptörvény-javaslat látszólag az Alkotmánybíróság által két évtizede alkalmazott szigorú alapjogkorlátozási tesztet rögzíti: „[a]lapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében” korlátozható csak. Valójában azonban ennek az általánosan elfogadott mércének a tartalmát kifordítja az Alaptörvény-javaslat ideológiai elkötelezettsége: az Alaptörvény szövege az alkotmány szintjére emel olyan, a jobboldali-konzervatív világnézethez kapcsolódó értékeket, amelyek egy demokratikus jogállamban alapjog-korlátozást nem igazolhatnak. A jövőben alapvető jogok korlátozásának alapjául szolgálhat például a „hűség, a hit és a szeretet”. Az alapjogkorlátozás indokál olyan értékek is alapul szolgálhatnak majd, amellyel a politikai közösség jelentős része nem is kíván azonosulni.

Az Alaptörvény-javaslat az alapjogok intézményi garanciarendszerét is megtépázza. Az Alkotmánybíróság hatáskörének példátlan megcsönkítésével az Alaptörvény-javaslat valójában arra ad felhatalmazást, hogy alapjogsértő törvények születessenek meg és érvényesülhessenek. Az Alaptörvény látszólag az alapjogvédelmet erősíti azzal, hogy végre lehetővé teszi az alapjogsértő

bíróági döntés alkotmánybíróági felülvizsgálatát, ennek azonban az a súlyos ára, hogy a két évtizede az alkotmányos kultúra részévé vált joguktól fosztja meg a polgárokat, az Alaptörvény-javaslat ugyanis megszünteti annak lehetőségét, hogy a jogszabályok alkotmányellenessége utólagos vizsgálatát bárki kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál. Az alapjogok védelmét ellátó eddigi négy ombudsman helyett pedig a jövőben csak egy lesz, akinek legfeljebb az általa kinevezett helyettesei láthatnak el egyes alapvető jogok védelmével kapcsolatos speciális feladatokat. A független parlamenti biztosokat felváltó ombudsman-helyettesek és az adatvédelmi biztost felváltó államigazgatási szerv nem lesznek képesek ugyanazt az alapjogvédelmi funkciót ellátni, mint az országgyűlési biztosok.

Az Alaptörvény-javaslat az egyes alapvető jogokra vonatkozó rendelkezéseiben is visszalép a jogvédelem eddigi szintjéhez képest. Egyes politikailag és szakmailag is vitatott alapjogkorlátozásokat azzal akar igazolni, hogy az Alaptörvénybe vési azokat. Ez azt eredményezi, hogy az Alkotmánybíróság nem lesz jogosult e korlátozások alkotmányosságának felülvizsgálatára. Az Alaptörvény-javaslat alkotmányos szintre emeli a nemzetközi fórumok által kritizált tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést, és a nemzetközi tendenciákról tudomást nem véve, ideológiai alapon szűkíti a házasság és család fogalmát. A magzat életének fogantatástól kezdődő védelméről szóló rendelkezés, ha közvetlenül nem is szigorítja meg az abortuszszabályozást, megteremti a lehetőséget a nők önrendelkezési jogának szigorúbb korlátozására a reprodukciós jogok terén.

A szociális biztonsághoz való jog pusztán államcélként fokozódik le. Míg a hatályos alkotmány szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz, addig az Alaptörvény-javaslat szerint az állam csupán „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Míg eddig az alkotmány alapján öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibán kívüli munkanélküliség esetén kikényszeríthető volt a megélhetéshez szükséges minimális ellátás, addig a javaslat elhagyja az ellátás minimális mértékére való utalást. Az emberek egyenlő méltóságát vonja kétségbe az a szabály, ami lehetővé teszi, hogy a szociális intézkedéseket az érintett „közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan” állapítsák meg.

Az Alaptörvény-javaslat alapján megállapítható: Magyarország a jövőben sem fog csatlakozni azon államokhoz, amelyek a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés felszámolásán fáradoznak. Immáron az alkotmányszöveg szintjén írják elő, hogy a házasság férfi és nő életközössége, ami kizárja annak lehetőségét, hogy a jogalkotó később megnyithassa ezt a jogintézményt az azonos neműek számára. Hasonló üzenetet hordoz, hogy a hátrányos megkülönböztetés tiltott okait tartalmazó felsorolás a szexuális orientációt nem nevesíti a védett tulajdonságok között, holott az Európai Unió Alapjogi Chartájának diszkriminációt tilalmazó cikkében ez kifejezetten szerepel. Az Alaptörvény itt és más rendelkezéseiben is egy meghatározott családmódellet, egy bizonyos életformát preferál, azt juttatja kifejezésre, hogy nem akar azok alkotmánya lenni, akik más módon kívánják élni az életüket.

VI. Az Alaptörvény-javaslat gyengíti a kormány és az országgyűlési többség ellensúlyait.

Jogállamban rendkívül fontos az ellensúlyok szerepe, így például az Alkotmánybíróság, a rendes bíróságok és az ombudsmanok függetlensége, autonómiája és hatáskörük terjedelme. Az Alaptörvény-javaslat az ellensúlyként szolgáló független szervek hatalmát gyengíti.

Az Alkotmánybíróság függetlenségét veszélyezteti, hogy az Alaptörvény nem tartalmazza a tagjainak jelölésére vonatkozó szabályokat. Alkotmányi rendelkezés hiányában, kétharmados többsége birtokában a kormány olyan szabályokat alkothat a jelölésre vonatkozóan, amelyek nem kényszerítik konszenzusra az ellenzéki pártokkal. Így a kormány az ellenzék véleményének teljes figyelmen kívül hagyásával jelölheti és választhatja meg az új alkotmánybírákat. A függetlenséget veszélyezteti az is, hogy az Alaptörvény-javaslat nem zárja ki az alkotmánybírák újraválaszthatóságát. Az Alkotmánybíróság működésében jelentős változást hozhat, hogy az Alaptörvény-javaslat szerint a testület elnökét az Országgyűlés választja majd meg kétharmados többséggel, ezzel az Alkotmánybíróság autonómiája csökken. (Az Alkotmánybíróság elnökét az elmúlt huszonkét évben a testület saját maga választotta tagjai közül.)

Azzal, hogy az Alaptörvény-javaslat fenntartja az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását a költségvetést, a központi adónemeket érintő jogszabályok tekintetében, felszámolja az e tárgyban született közhatalmi döntések teljes alkotmányossági kontrollját. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a magánvagyonok államosításáról vagy a visszamenőleges hatályú adózásról rendelkező szabályokat csak akkor semmisítheti meg az Alkotmánybíróság, ha a jogszabály sérti az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokat.

Míg a hatályos alkotmány védi a bíróságok igazgatási autonómiáját, addig az Alaptörvény-javaslat erről hallgat, így a bírósági szervezet függetlensége szempontjából fontos terület nem részesül alkotmányos védelemben. Emellett a kötelező bírói nyugdíjkorhatár leszállítása megteremti annak a lehetőségét, hogy a kormánytöbbség a bíróságok lényegében teljes vezetését a bizalmát élvező személyekre cserélje.

Az Alaptörvény-javaslat szerint elegendő egy országgyűlési biztos az alapvető jogok védelmére, vagyis a nemzeti és etnikai kisebbségek, a jövő nemzedékek jogait védő ombudsmanokra és az adatvédelmi biztosra nem tart igényt az alkotmányozó. Az adatvédelmi és információszabadság biztos helyett államigazgatási szervet állít fel az Alaptörvény-javaslat, vagyis megszűnik az érintett jogok független intézményi védelme.

VII. Az Alaptörvény-javaslat megnehezíti a demokratikus politikai versenyt és a politikai váltógazdálkodást.

Az Alaptörvény-javaslat annak ellenére távolodik el a parlamentarizmus modelljétől, hogy deklarálja: az Országgyűlés a legfőbb népképviselői szerv. Részletszabályai azonban számos ponton kifejezetten ellentétesek a parlamenti főhatalom elvével. A központi költségvetés megállapításának jogát az Alaptörvény-javaslat azzal veszi el az eljövendő parlamentektől, hogy a költségvetési törvény elfogadását az állami vezetők által delegált tagokból álló Költségvetési Tanács egyetértéséhez köti. Az egyetértési jog előírása a költségvetés megállapításának jogát tehát megosztja a parlament és e tanács között. Ha pedig ezt a beleegyezést nem bírja a parlament, és ezért nem születik meg az adott év március 31-ig a költségvetés, az államfő feloszthatja az Országgyűlést. Ez súlyosan korlátozza a népszuverenitás elvének érvényesülését, amely szerint a hatalom elsődleges letéteményese a nép által választott képviselőkből álló Országgyűlés. Az Alaptörvény-javaslat további olyan, a mindenkori kormány felelősségi körébe tartozó szabályozási tárgyköröket utal sarkalatos, tehát kétharmados többséggel elfogadható törvények körébe, mint amilyenek a családpolitika, a nyugdíjrendszer vagy az adótörvények. Egy olyan parlament esetében, amelyben a kormánytöbbség nem bír kétharmados

többséggel, ez akár az ország kormányozhatatlanságához is vezethet, ugyanakkor arra is alkalmas, hogy a jelenlegi kormánytöbbség hosszú időre biztosítsa saját család-, nyugdíj- és adópolitikai elképzeléseinek érvényesülését, miközben kormányzati felelősséggel már más politikai erők tartoznak a választókkal szemben. Az Alaptörvény-javaslat azzal, hogy a jelenlegi kormánytöbbséget leváltó erőt megfosztja attól a lehetőségtől, hogy saját kormányprogramját megvalósítsa, a politikai váltógazdaságot és a demokratikus politikai versenyt teszi egyenlőtlené.