

Tóth Judit

Alkotmányos hit - politikai illúziók nélkül

A Magyar Kisebbség folyóirat vitájához csak óvatosan merek hozzászólni, mert a 2001 szeptemberében útjára indított alkotmányozási előkészületeknél, a romániai jogi és politikai történéseket jól ismerőknek célszerű kikérni a véleményét. Ugyanakkor a kívülállók észrevételei is hasznosak lehetnek a kompetens vitázók érvei mellett vagy éppen ellenében, és már G. B. Shaw is megmondta, hogy nem kell ahhoz tojást tojó tyúknak lenni, hogy egy tojáról megállapíthassuk, bűdös.

Varga Attila, az alkotmányjog elméleti kérdéseivel foglalkozó szakemberhez méltóan, hitet tesz az alaptörvény kiemelkedő jelentősége mellett. E vélekedéssel magam általában egyetértek, de mert szemtanúja voltam a Magyarországon 1995-1997 között folyt és elvetélt alkotmány-előkészítő munkának, parlamenti munkatársként, úgy látom, a politikai közhangulatot és kultúra szintjét térségünkben a jogi szakmai érveknél jobban figyelembe kell venni. Akkoriban az itteni hozzászólók - mert az Országgyűlés a napilapokban közzétette az új alkotmány szabályozási elveinek teljes szövegét várva a polgárok, szakmai szervezetek, közéleti szereplők véleményét - két kérdésre keresték a választ, gyakran kimondatlanul is. (1) Van-e alkotmányozási kényszer? Azaz vannak-e olyan társadalmi, gazdasági, külpolitikai események, visszasságok, kényszerek, amelyek egy már ismert alkotmányos berendezkedést változásra készítenek, s ha igen, melyek ezek. Ugyanis csak ezek ismeretében lehet okszerűen meghatározni a változás irányát, nagyságát. Önmagában a tisztán jogász érvelést, miszerint lehetne jobb is az alaptörvény, nem elfogadható a társadalom számára. Ha ezeket komolyan keresgélni kell, nem teszi a hatalom vagy a társadalmi elit egyértelműen ismertté, elfogadottá a lakosság előtt, nem lesz politikai szándék sem a módosításra, kiigazításra. (2) Ki az alkotmányozó hatalom? Formálisan persze mindenütt a parlament (alkotmányozó gyűlés), de vajon mi a szerepe a népszuverenitás elvének? A népi kezdeményezés, a széleskörű társadalmi vita, esetleg csupán a népszavazással való megerősítés? A tömegpártok, a társadalmi párbeszéd igénye, az etnikailag heterogén összetételű lakosság szempontjából nem könnyű a válasz, mitől lesz legitim az alkotmányozás, kit és milyen módon lehet bevonni az előkészítésbe és a döntésbe. Mivel Magyarországon e két kérdésre nem alakult ki átfogó és széles körben elfogadható válasz, nem is született új alkotmány, beérjük annak az 1989. évi XXXI történet nagyszabású módosításával, és 1989 óta vagy két tucatnyi változtatásával.

Az alkotmányozás legitimitása Romániában különösen azért fontos előkérdés, mert az 1989. december 22-től 1991. december 8-ig tartó időszakot nem tudnám a magyar Alkotmánybíróság fordulatával élve "jogállami forradalomnak" nevezni. A Nemzeti Megmentési Front hatalomgyakorlásának jogalapja, Közleményének jogi szerepe, az akkori alkotmány egyes rendelkezéseinek hallgatolagos vagy közvetlen hatályon kívül helyezése, az Ideiglenes Nemzeti Egységtanács szabályozási tevékenysége, egyszóval a két évig tartó ideiglenesség még tovább erodálta a normatív rendszerekkel, így a joggal kapcsolatos általános társadalmi bizalmat. Ugyan az Alkotmányozó Gyűlés 1991. szeptember-november között az alkotmány tervezetéről vitát tartott, előtte számtalan nemzetközi szakértőt hallgatott meg, de a kialakított államszerkezet, a jogalkotási és alapjogi rendszer valószínűleg nem tükrözte a népszavazás ellenére sem a lakosság elvárásait, sem a közjogi hagyományokat, adottságokat. Romániában az 1989 előtti idők jognak csúfolt elnyomó rendszere kiheveréséhez, a jog és abban az alaptörvény helyének átértékeléséhez az elmúlt bő évtized talán nem volt elegendő. Egész térségünk közben azzal bíbelődik, vajon a szegény országokban lehet-e és milyen demokráciát, jogállamot építeni. Ezért tehát az alkotmány módosítására irányuló kezdeményezésnek és vitáknak a múlthoz, a még le nem zárt jogi vitákhoz, jogsértésekhez (például ingatlanok visszakövetelése) való viszonyt is egyértelművé kellene tenni, mégpedig a jogbiztonság előtérbe helyezésével. Ez egyszerre szolgálná a jogi és a politikai kultúra emelését is.

A vitaindító másik fontos gondolata, amely egyébként az alkotmányozás legitimitását és az alkotmányozó hatalmat is alapjaiban érinti: maradhat-e az Alkotmányban az egységes, oszthatatlan, egy hivatalos nyelvű és módosítással meg sem változtatható nemzetállami önmeghatározás. Sajnos ennek változtatásához a többségi társadalomnak a kisebbségekkel szemben táplált félelme, előítéleteinek csökkenése elengedhetetlen, és ez nem jogi kérdés. Az már igen, hogy az Alkotmány 148. §-a kizárja az alaptörvény módosítását e téren. Így a vitaindítóban javasolt kihagyást vagy törlést nem látom jogilag megvalósíthatónak. Helyette új alkotmányt kell készíteni, nem pedig módosítást. Így átgondolandó az Alkotmány merevségére vonatkozó önkorlátozás mértéke (például ne legyen módosítást tiltó rendelkezés) és esetleges módja is, mégpedig más jogtechnika bevezetésével (például a módosítás csak a következő

parlamenti ciklusban lép életre vagy a következő parlamentnek is meg kell azt erősítenie). Másfelől, a kisebbség jogainak konkretizálása és bővítése is támogató cél, de nem biztos, hogy újabb szövegbetöltés révén valósítható meg biztosabban. Kérdés, hogy a jogállam, a független igazságszolgáltatás, a hatalom megosztása (nem tankönyvi tételként, hanem az egyes hatalmi centrumok között a hatáskörök megosztása, a végrehajtó hatalom parlamenti ellenőrzése, a nyilvánosság útján) és a demokratikus intézményrendszer erősítése-e a nagyobb garancia, vagy a kisebbségi jogokat direkt módon szabályozó rendelkezés. A nyugat-európai példák alapján látjuk, hogy nincs automatikus biztosíték a kisebbségek védelmére a régi demokráciákban sem, ezért stratégiai kérdés annak eldöntése, mi legyen a prioritás, illetőleg mi lehet a hatékony kisebbségvédelem érdekében a jogrendszer többi elemének a szerepe, túl az alkotmányos kisebbségvédelmi regulán. Mivel a romákkal szembeni diszkrimináció, társadalmi integrációjuk hiánya Magyarországon kitapintható, pedig modell-értékű az Alkotmány kollektív kisebbségi jogokat és egyéni jogokat is tartalmazó regulája, valamint önálló törvényben rendelkezünk 1993-ban a nemzeti és etnikai kisebbségekről, magam a jogállamiság erősítését ma fontosabb biztosítéknak látom, mint a közvetlen kisebbségvédelmi szabályok bővítését. Néhány javaslat ehhez.

- *A jogforrási rendszer áttekinthetősége, stabilitása.* A Kormány, az elnök és a parlament jogalkotási hatáskörét nem szabályozza az Alkotmány világosan. Noha ebben többféle modell létezik, a romániai mintha egyiket sem követné. A Parlament alkotmányt módosító, sarkalatos és közönséges törvényeket fogad el. Ezek körét az Alkotmány részben a 72. §-ban, részben szétszórtan határozza meg, elsősorban az alapjogokról szóló fejezetben. Következik-e ebből, hogy melyek a kizárólagos törvényhozási tárgyak? E tárgyakban minden kérdést, vagy csak az alapjog lényeges tartalmát, biztosítékait és korlátait kell törvényben szabályozni? Az elnök "feladatköre gyakorlása során" (99.§) dekrétumokat bocsát ki, amelyet ki kell hirdetni a hivatalos lapban. Egyéb támpont nincs, csupán annyi, hogy ezek érvényességének feltétele a miniszterelnöki ellenjegyzés. Ám azt, hogy milyen körben adhat ki dekrétumot, az hol helyezkedik el a jogforrási rendszerben, törvénnyel, házszabállyal vagy rendelettel ellentétes lehet-e, nem tudni. A Kormány határozatokat bocsát ki a törvények végrehajtására, illetőleg rendeleteket törvényi felhatalmazás alapján (107.§). Szintén bizonytalan, hogy ezeket miért kell a minisztereknek ellenjegyezniük, ha a hatáskört maga a testület gyakorolja (A 108. §-ból kitűnően "minden kormánytag politikai szempontból a többi taggal egyetemlegesen felel a Kormány tevékenységéért és aktusaiért" - jogilag azonban nem?) Megtagadható az ellenjegyzés? Milyen a kapcsolat a határozat és a rendelet között? Netán azonos törvényhez kapcsolódva mindkettő kiadható vagy mindig csak az egyik? A minisztereknek, önkormányzatoknak nincs önálló szabályozási jogkörük? Zavaros, hogy a parlament miért hatalmazza fel külön törvényben a Kormányt rendeletek kiadására a sarkalatos törvényhozás körébe nem tartozó ügyekben (114.§), azt miért kell bemutatni a parlamentnek. Ugyanis ezzel nem mentesíti a törvényhozási teher alól a parlamentet, miközben a Kormány sürgősségi rendeleteket fogadhat el (saját hatáskörébe tartozó ügyekben? Törvényi felhatalmazás alapján?), amelyek, érthetetlenül, csak a parlamenti jóváhagyás után lépnek hatályba, holott nyilván a gyorsaság lenne a megalkotás indoka. A gyorsaság helyett még a parlamentet is össze kell hívni, ha nem ülészik. Nincs tehát az Alkotmányban rendelkezés a jogforrásokról, azok egymáshoz való viszonyáról, a megalkotás közös szabályairól. Mindez olyan káoszt teremt, amelyben a jog uralma szitokszóvá válik.

- *Az alapjogokról* szóló II fejezet imponálón hosszú, de éppen a jogok tartalma, biztosítékai és korlátozásuk feltételei az egyes jogoknál nem szerepelnek, néhány kivételtől eltekintve. Az alapjogok szabályozásáról, korlátozásáról nincs általános klauzula, és a jogok gyakorlásáról alkotott klauzula (49.§) vegyíti a demokratikus társadalomban szükséges és arányos jogkorlátozás (nem abszolút jogokra vonatkoztatható) és a rendkívüli jogrendben az alapjogok korlátozására és gyakorlásuk felfüggesztésére vonatkozó feltételeket. Az efféle megközelítés nincs összhangban azokkal a nemzetközi emberi jogi egyezményekkel, amelyeknek Románia is részese. Hiába élveznek a nemzetközi szerződések elsőbbséget (20.§), legalább az Alkotmány szintjén az összhangzatos szabályozás szükséges lenne, különösen például a büntetőjog alkotmányosságának biztosítására.

- *Az Alkotmánybíróság szerepe* az Alkotmány védelmében, a jogalkotás alkotmányosságának kontrolljában nem megfelelő. Veress Emőd joghallgatóként (Kolozsvár) is pontosan rámutatott írásaiban a szabályozás gyengeségeire. A jogalkotót terhelő mulasztásos alkotmányvétség megállapításának hatásköre hiányzik, az előzetes normakontroll esetén a parlament minősített többségű döntésével mellőzheti az alkotmányellenességet kimondó alkotmánybírósági határozat érvényesítését, amely megkérdőjelezi a testület egész működését, nincs alkotmányjogi panasz, az alkotmányvétség törvény vagy rendelet megsemmisítési jogköre formálisan hiányzik. Éppen a jogalkotás alkotmányosságának erősítéséhez szükséges alkotmánybírósági hatáskörök problémásak, míg a többi hatásköre egyértelmű, bár azokat alig gyakorolja.

- *A Nép Ügyvédje* (ombudsman) és a bíróságok jogvédelmi szerepének erősítésére szükség lenne az alapjogi sérelmek és visszaesések ellen. Bár az Alkotmány korlátlan hozzáférést nyújt az igazságszolgáltatáshoz (amelybe biztosan a bíróságon kívül még más szervek is beletartoznak), nem utal a szöveg (21.§) az alapjogok sérelme miatti

jogvédelemre, továbbá arra, hogy a "bírói út" részleteiről valószínűleg törvény rendelkezik. Ellenkező esetben a bíróságok megbénulnak. Ezzel szemben az említett szakaszban csak a jog gyakorlásának törvényi korlátozását tiltja, ám ezzel nem teremt több garanciát. A nép ügyvédjéről pedig indokolatlanul keveset szól az Alkotmány: "az állampolgárok jogainak és szabadságának a megvédése céljából... hivatalból vagy a jogaikban sértett személyek kérésére" tesz valamit, de mit? Jelentéseket tesz a parlamentnek, és ajánlásokat fogalmaz meg. Hogyan kapcsolódik az ombudsman általi és a bírói jogvédelmi szerep? Mindkettő jogsérelmet, érdeksérelmet orvosol? Netán párhuzamosan? Az Alkotmány itt is követi azt a megoldást, hogy a tisztség betöltését szabályozza, nem pedig a funkciót, az ellátáshoz szükséges jogosítványokat. (57-55.§). Nem kellene hosszú szabály, de a mai terjedelmet bölcsebb lenne érdemi szabállyal kitölteni.

A lista bizonyára még folytatható. Remélhetőleg kiérezhető belőle a címbeli parafrázis üzenete: szükség van arra a meggyőződésre, hogy legitimációs, programadó és szocializációs funkciója miatt kiemelkedő az Alkotmány szerepe, ám a politikai közhangulat, a politikai elit szabja meg, lehet-e és miként alkotmányozni. Jobb, ha e korlátokat illetően elveszítjük néhány illúzióinkat.

Budapest, 2002. április 30.

- Varga Attila: A román Alkotmány módosításának időszerűsége (elvi szempontok, javaslatok, észrevételek)
- Kántor Zoltán: Az állam és az alkotmány
- Takács Ferenc László: Alkotmányosdi
- Toró T. Tibor: Alkotmányozás és közösségi felelősség
- Tóth Judit: Alkotmányos hit - politikai illúziók nélkül
- Veress Emőd: Az 1991-es román Alkotmány reformja
- Victor Ducelescu: Az Alkotmány felülvizsgálatának néhány elméleti és gyakorlati szempontja
- Iulian Poenaru: Gondolatok egyes alkotmányos rendelkezések demokratikus természetéről
- Dr. Sulyok István: Az alkotmányosság kérdése Romániában
- Dr. Willer József: A kisebbségi jog az utódállamok alkotmányaiban
- 2.2. Az 1991-es Alkotmány vitája. Az alaptételek megvitatása
- Michael Mann: Megállította-e a globalizáció a nemzetállam emelkedését?
- Kiss Dénes: A határon túli magyarság egészségügyi helyzete és a státustörvény egészségügyi kedvezményeivel szembeni viszonyulása
- Balázs Sándor: Hatvanéves a "Huszonkét év"
- Jobbágy István: A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban
- Tóth Károly Antal: "A nemzet halott!"
- Zakota Zoltán: A romániai magyarság intézményrendszerének gazdasági feltételeiről
- Demény Gyöngyvér: Kisebbségek oktatási jogai és a magyar tannyelvű felsőfokú oktatás Romániában
- Gáti Attila - Orbán Márta: Privatizáció és vállalatértékelés
- Nagy Csongor István: A romániai kisebbségi jog 1945 és 1989 közötti történetének tendenciái, különös tekintettel a romániai magyarság történetére (I.)
- A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1990
- Az alkotmány-javaslat főbb szakaszai

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék