

Egy modern állam képe az alkotmánykonceptióban

(Az Igazságügyi Minisztérium szabályozási koncepciójáról)

1.

Amikor az alkotmányozás hazai folyamatával összefüggésben a modern állam kifejezést használjuk, akkor a „modern” jelző a huszadik századi államfejlődésben kikristályosodott elvek alkalmazását jelenti számunkra. Tartalmát három elv köré csoportosíthatjuk. Először a *pluralista demokráciáknak* intézményi keretet adó államiság, amely autonóm politikai egységek létének elismerését jelenti a társadalomban. A közhatalom megszerzéséért és befolyásolásáért versengő pártok rendszere nélkül – melynek előfeltételei az általános választójog, a jogegyenlőség és az ellenzék legalizálása – nem képzelhető el modern államiság, különösen az utolsó fél évszázadban semmiképp sem. Másodsor a *hatalommegosztás* elvére, mint az államszervezet felépítésének és működésének alapvető jelentőségű elvére kell hivatkoznunk, még akkor is, ha e tekintetben az európai és az amerikai fejlődés nem teljesen azonos pályát futott be. A hatalommegosztás elve az USA elnöki rendszerében tisztább formában érvényesül, mint a kontinens parlamentáris kormányzati formában működő rendszereinél. Harmadszor pedig a *jogállamiság*, az alkotmányos kormányzás és a jogbiztonságot nyújtó jogrend követelményeinek megvalósulása értelmében.

Politikai konstitúcióját, szervezeti, funkcionális keretét és jogi minőségét tekintve minden államformának, amely igényt tart a modern demokrácia mértékeinek való megfelelésre – lett legyen az parlamentáris vagy prezidenciális köztársaság, vagy alkotmányos monarchia – intézményi megoldásaiban ki kell elégítenie e követelményeket. A hatalommegosztó jogállam – mint ezt a századforduló után elsőnek és klasszikus érvennyel a brit szociáldemokrata teoretikus, Harold Laski kifejtette – pedig mindenféleképpen ellentéte az abszolút szuverenitás-felfogásra építő állami mindenhatóságnak. A XX. században megkérdőjeleződött az állam azon igénye, hogy törvényekben lefektetett, egyetemes kompetencia illesse meg bármely életviszony vonatkozásában.¹ A szuverenitás és az autoritás relativizálódása és a hatalom megosztása váltotta fel az omnipotens államot a nyugat-európai fejlődésben.

A szerkezetükben és tartalmukban az egyéni szabadságjogokból kiinduló alkotmányokat éppen az állami intézmények túlsúlyossá válásának megakadályozása

¹ H. Laski: Az államelmélet válsága. In: Pluralizmus (szerk.: Bayer J. – Hardi P.) Kossuth 1985.

vezérelte. Ma, a kelet-közép-európai volt szocialista országok alkotmányozási törekvésekben épp ezért szakítanak az állam feladataiból, a társadalmi, gazdasági, politikai rend leírásából kiinduló megközelítéssel, az egyéni vállalkozást, az állampolgári erőnyeket és a polgári társadalom autonómiáját állítják előtérbe az alkotmányozás során.

E szempontokra is tekintettel célszerű áttekinteni, hogyan alakult hazánkban 1989 óta az alkotmányozás, amely az egyéni, az állampolgári és a politikai élet alapjait jelöli ki.

2.

A magyar közjog fejlődéstörténete 1989-től újra illeszkedik az európai alkotmányosság fő vonulatához; az európai alkotmányozás jelenlegi, harmadik nagy hullámához kapcsolódik. Közülük az-első kettő a huszadik század világháborúi utáni évekre esett, míg az aktuális alkotmányozási periódus a politikai rendszerváltozások során és után bontakozott ki. A közép-európai új demokráciákban ez a szocialista kísérletek, a tagadás (1949–1988) tagadásaként (1989–95) jelent visszatérést az európai alkotmányosság mértékeihez.² Ebbe a harmadik hullámba illeszkednek hazai törekvéseink. Mennyiben és mi adja törekvéseink rációját?

Mindenekelőtt az állampolgár politikai szabadságjogaiból és a polgár emberi jogaiából kiinduló európai alkotmányos tradíciót kiegészítik az állami beavatkozás határait, korlátait kifejtő szabályok. Olyan állami intézményi rendszer kifejése, melynek nem feladata az átfogó társadalmi és gazdasági mozgások tervezése és irányítása, mint ez a tagadott múlt esetében egyenesen a kiindulópont volt. A jogállam elve azt a szemléletet tartalmazza, hogy *az egyéneknek minden szabad, amit a törvények nem tiltanak meg, az államnak, az állami szerveknek viszont csak azt szabad megtenniük, amire törvényes felhatalmazásuk van.* Az államhatalom, a közigazgatási szervek sem jogi felhatalmazás hiányában, sem contra legem, a jogszabályokkal szemben, sem pedig a jogszabályok megkerülésével nem járhatnak el. Alkotmányos alapon és joghoz kötötten funkcionálhat a modern jogállam. Ezen jogállami eszmény megvalósításának alapvető államszervezeti elve a hatalommegosztás. Ez ad keretet a hatalomgyakorlásnak és ez biztosítja azt, hogy az állami szervek, a hatalmi ágak egymást kölcsönösen ellenőrizzék, rendeltetésüknek és hatásköreiknek megfelelően járjanak el.

Európában a sokféle nemzeti jogfejlődés ellenére a második világháború után, a tisztán pozitivistá értelemben vett fasiszta jogállamokkal való utólagos szembenézés következményeként is, a hatalommegosztás fékeinek és ellensúlyainak a hagyományos hatalmi ágakon túlmenő új intézményesedése bontakozott ki. Egyrészt az államhatalom ellenőrzése a alkotmánybíráskodás bevezetésével. Ez alkalmas arra, hogy az alapjogi bíráskodás révén természetjogi elveknek, alkotmányos korlátoknak szerezzen érvényt – a formális jogszerűség, a legalitás szintjén túlmutatóan védje a legfontosabb értékeket.

Másrészt megnövekedett a közigazgatási bíráskodás szerepe. A közrend és a közbiztonság fenntartására korlátozódó XIX. századi liberális jogállam minimális

² Sári János: Közép-európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása. Jogtudományi Közlöny 1994 július-augusztus.

államához viszonyítva az állam gazdasági és szociális funkciói is kiszélesedtek a huszadik század során. Ekként a közigazgatási tevékenységi területek aktusainak, határozatainak bírói felülvizsgálata fokozott garanciális jelentőségre tett szert az emberi jogok, alapjogok érvényesülése tekintetében. A független bírói juriszdikció ítélőereje előtt kell megállnia a közigazgatási aktusok jogszerűségének.

Harmadrészt változás állt be a nemzeti jogrend és a nemzetközi jog viszonyában is. A belső jog korábban egyértelmű primátusával szemben számos ország a nemzetközi jog, a nemzetközi szerződések és egyezségokmányok integrációkban is kifejezésre jutó szerepét preferálják. Voltaképpen ez a nemzeti jogrendek erősödő konvergenciáját, harmonizációját, politikai oldalról pedig a nemzetállami szuverenitás önkorlátozását jelenti egy globalizálódó, kölcsönös függésre épülő világban. Ennek a tendenciának alkotmányjogi kifejeződéséeként a nemzetközi jog a jogforrások hierarchiájában közvetlenül az alkotmány és a belső jogalkotás törvényi szintje közé kerül.

Magyarországon az említett európai etalonok 1989 óta – talán csak az alkotmány régi szerkezete és a belső jog primátusa a „tisza” kivételek – alapvetően érvényre jutnak. Jogunk egészében illeszkedik az európai alkotmány- és jogfejlődés fő sodrához. Miért lenne szükségünk akkor új alkotmányra?

3.

A választ azzal kell kezdeni, hogy az 1994-es választásokat követően létrejött szocialista-liberális koalíció kormányprogramjában nemcsak olyan elemek találhatóak, amelyek közvetlen és pragmatikus intézkedéseket foglalnak össze, hanem olyanok is, amelyek értékek mellett elkötelezettek. Az érték pedig új perspektívát nyitó, pontosan abban az értelemben, ahogy azt az újkanti értékfilozófiák is felfogták. E tekintetben Heinrich Rickert és Lotze mellett utalhatok a szegedi egyetem 1925 és 1949 között itt dolgozó egyetemi tanárára, a kitűnő felkészültségű Horváth Barnára is.³ Az értékváltás, a jogelmélet értékelő szemlélete azzal az előnnyel jár, hogy a dolgok szemléletének megváltoztatása új fényben világítja meg magukat a dolgokat is. Kritikus megvilágításba helyezi a gyakorlat, a valóság átmeneti, kompromisszumos megoldásait. Erre pedig időnként szükségünk van az állami életben, a közéletben. Tehát amikor egy régi érték helyett újat veszünk fel, megváltoztatjuk a gyakorlati dolgokhoz való funkcionális viszonyunkat. Ma ilyennek látjuk az alkotmányozás ügyét Magyarországon. Miért, melyek azok a fő értékelések és célok, amelyek az alkotmányozást motiválják?

Átfogóan, szintetikus értékelésként az alkotmányozás fő céljai abban jelölhetőek meg, hogy:

- a) a sokrétű és iránymutató tapasztalatok alkotó feldolgozásával egy jogtechnikailag, szerkezetében és normatív anyagában koherens alkotmány szülessen,
- b) amely a polgári demokratikus jogállamiság értékrendjén és
- c) a parlamentáris demokrácia berendezkedésének kereteiben, kormányformájában

³ Horváth Barna: Forradalom és alkotmány Lásd pl.: 84–87. o. ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet 1993.

d) megszilárdítja, lezárja a pluralista demokráciába és a szociális piacgazdaságba való magyarországi békés átmenetet.

Sokak véleményéhez hasonlóan, a részletes kifejtésben célszerű abból kiindulnunk, hogy valóban nincs alkotmányozási kényszerhelyzet hazánkban. Azért nincs, mert az 1989. évi XXXI. törvénnyel és az azóta bekövetkezett módosításaival a modern pluralista demokráciák alkotmányos alapelvei és intézményei működnek nálunk. Legfontosabb jellemzőiben – elveiben, normáiban, intézményeiben és értéktartalmában – a jelenlegi állapot is megfelel a demokratikus jogállam alkotmányos követelményeinek. Mégis azt gondolom, nemzeti ügyvé tehető egy új alkotmány megalkotása.

Politikai, szakmai, tudományos szempontok és tapasztalatok támasztják alá ezt az állítást. Vegyük sorra őket, anélkül, hogy a végső bizonyosság birtokában lennénk. Hiszen a dolog, az alkotmányozás természeténél fogva az egész politikai közösség, a társadalom, a nemzet ügye kell hogy legyen, mert egy alkotmány intézményei, normái, értéktartalma jogi keretét és fundamentumát adják a társadalom életének. Következésképpen az új alkotmány megalkotása nem az igazságügyi kormányzat, vagy a koalíció dolga, mégcsak nem is a hat parlamenti párt ügye kell (vagy kellene) hogy legyen, hanem végső soron a társadalmi konszenzus megszerződésének kérdése. Ha ezzel tud válni, akkor van igazán értelme. Az Igazságügyi Minisztérium alkotmány szabályozási koncepciójának, tervezetének⁴ éppen az adja meg a súlyát, hogy szakmailag kidolgozott és megalapozott koncepciót tud az alkotmányozás minden résztvevője számára felkínálni, nemcsak a parlament, hanem a társadalmi szervezetek, civil mozgalmak számára is. Számos fórumot szervezett az Igazságügyi Minisztérium, hazai és nemzetközi szaktekinvélyek véleményét kérte és kéri ki a jövőben a tervezetről, melyek a koncepció szakmai megalapozottságát elismerték. Ennek a tapasztalatnak az alapján állítható, hogy az Országgyűlés alkotmányt előkészítő munkájának van, lesz miből merítenie.

Alapvető megfontolás, hogy túl lehetne lépni az ideiglenesnek szánt, de már majd 6 éve alkalmazott alaptörvényen, azzal, ha az elmúlt évek irányadó tapasztalatait alkotmányosan rögzítenénk. A jelenlegi alkotmányt nemcsak szerkezeti, jogtechnikai formája oldaláról érheti jogos bírálat, hanem azért is, mert az élet több esetben túljutott az egyes megoldásain. Politikai szempontból a legfontosabb alkotmányozás melletti érv valószínűleg az átmenet lezárása lehet. A magántulajdon intézményére épülő gazdaságot az önkormányzati tulajdonnak kell kiegészítenie, a közalapítványok és a civil társadalom öntevékeny erőivel. Az alapvető intézményeket nézve az is megállapítható, hogy a parlamenti pártok közjogi programjai között nincs olyan nagy szakadék, ami kizárná konszenzusra jutásukat. Nincs szükség tehát "közjogi forradalomra", hanem a meglévő új szintézisére, magasabb szintre emelésére. Konzervativizmusról tehát csak és kizárólag annyiban van szó, hogy a helyzet nem forradalmi, nem rendszerváltó, s ezért nincs napirenden az egész közjogi intézményrendszer radikális megváltoztatása. A létező jogállami intézmények értékszempon-tú pontosítására, szabályozási koherenciájának növelésére azonban nemcsak lehetőség, hanem szükség is lenne. Ne feledjük, hogy 1989 óta olyan intézmények praxisát dolgozhatjuk fel, mint amilyen a köztársasági elnök, az

⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag) Igazságügyi Minisztérium 1995. március 100. p.

Alkotmánybíróság, az önkormányzati rendszer és az Állami Számvevőszék működéséé, melyek megalkotásukkor még saját tapasztalat nélkül álltak. Mindebből következik, hogy azzal az állásponttal sem tudok egyetérteni, amelyik a jogrendszer működésének kritikája nélkül, az intézményi tapasztalatok figyelmen kívül hagyásával, tisztán politikai tényezőkből vezeti le egy mai alkotmányozás feleslegességét, szükségtelenségét.

Eppen az alkotmánybíráskodás hazai tapasztalata bizonyítja, hogy minél kidolgozottabb, normatívabb egy alkotmány, annál kevesebb dolguk van, lesz az alkotmánybíráknak. A tételes jogot alkalmazni kell, s ott nő meg az Alkotmánybíróság munkaterhe, ahol a kevésbé normatív és koherens szabályozás következtében sok a joghézag, az ellentmondás, az interpretációra szoruló kérdés. Az a jelentős munkateher, ügyforgalom, ami a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságára jutott 1990. január 1-től napjainkig,⁵ szakmailag, jogilag erős indok egy új, normatív és koherens alkotmány létrehozásának szükségessége mellett.

4.

A bevezetőben elmondottak fényében aligha vitatható, hogy az alkotmányos alapelvek európai szemlélete miatt, a mai liberális minimum szerint, az alapvető emberi és állampolgári szabadságjogoknak az új alkotmányban tartalmilag és rendszertanilag is meg kell előzniük az államszervezet milyenségét tárgyaló fejezeteket. Azért, mert a hatalomkorlátozó jogállamnak a polgárok alapjogaiból kell kiindulnia, melyeket védeniük és anyagi és eljárási garanciákkal biztosítaniuk szükséges.

A jelenlegi tervezetben az alapjogok taxatív, igen szélesen felsoroltak. Mégis, a tervezet vitái során elhangzott az a nem jogosulatlan, de mégsem teljesen meggyőző ellenvetés, hogy a koncepcióban az alapjogok miért nincsenek tartalmilag kibontva. Azt gondoljuk, hogy nem a kérdés jelentőségét becsüli le a tervezet. Az alapjogok rendszertani elhelyezése és az európai alkotmányfejlődés által hitelesített katalógusa bizonyítja ezt. Az alapjogok hiányolt fogalmi, dogmatikai kibontása azonban – már műfajánál fogva is – csak normaszöveggként lehetne megközelítőleg teljes, jogilag értelmezhető. Ez pedig valóban nem a koncepció műfajában, hanem a normatív alkotmányozó tevékenységnek a keretében oldható meg. Az európai tartalmak és keretek – összhangban a nemzetközi egyezményekkel – a magyar alkotmányfejlődésbe illesztve nyerhetik el szövegszerű értelmüket.

Rá kell mutatni arra is, hogy ez a fontos és kívánatos szerkezeti megoldás még nem tisztázza azt a tartalmi kérdést, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezményekbe foglalt katalógusából mit, milyen mértékben és hogyan fogalmazzon meg az új alkotmány. Röviden: szociális jogállam vagy jelzőtlen jogállam legyen-e. Nemcsak nálunk, hanem nemzetközileg is kielezett társadalompolitikai vitákról van szó az állam minőségét illetően. A gondviselő állammal kapcsolatos

⁵ Statisztikusan kifejező, hogy: 1990-ben 1625, 1991-ben 2302, 1992-ben 1700, 1993-ban 1323, 1994-ben 1078 indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. 1995 első félévében pedig 607, azaz fennállása óta összesen 8635. Ez évi átlagban 1570 indítványt jelent. Eddigi működése során a testület 1995. június 30-ig 1216 érdemi döntést – 830 határozatot és 386 végzést – hozott, s 250 alkotmánysértést konstataált.

nehézségek történelmi keletkezésére és természetére mutat rá Barret-Kriegel, a hetvenes és nyolcvanas évtized francia és európai tapasztalatait elemezve.⁶ Sári János pedig egyenesen az európai alkotmánybíráskodás általánossá válásának egyik ellentmondásaként említi, hogy ..." az alkotmánybíróság a gazdasági, szociális, kulturális jogok érvényesítésére kevésbé bizonyul alkalmasnak, mint a hagyományos alapjogokéra".⁷ Sajnálatos, nálunk sem egyértelmű a helyzet. A hazai alkotmánybírói ítéletek [24/1991(IV.18); 30/1995(VI.30.)] éppen e területen, a szociális jogok tartalma, a tulajdonvédelemhez való viszonya tekintetében ellentmondásokat tartalmaznak.

Bármilyen megoldás lesz, az erről szóló vitáknak mindenképpen figyelembe kell venniük két alapvető összefüggést. Egyfelől azt, hogy akár az alapjogként – s nem államcélként – definiált állami kötelezettségvállalások teljesítése mindenkor az állam teljesítőképességének függvénye, – tehát nem bírói úton kikényszeríthető alanyi jogi jogosultság. Másfelől, ha azt a megoldást választjuk, hogy alapjogi státusz nélkül az államcélok közé sorolunk fontos gazdasági, szociális és egészségügyi ellátásokat, akkor azoknak a lehetőségekhez képesti alulteljesítése sem marad konzekvenciák nélkül, közvetlen hatásában az alkotmányozási folyamatban való részvételt, hosszabb távon az állam társadalmi támogatottságát is befolyásolhatja.

5.

Az alkotmányjogászok, a szakma képviselői között többségi álláspontnak tűnik a köztársasági elnök jogkörének és az egykamarás Országgyűlésnek a szabályozási koncepciója. Ez persze nem szükségképpen esik egybe a politikai tényezők álláspontjával. A hatalommegosztás elvére építő parlamentáris köztársaságban az államfőnek a nemzeti egységet kell kifejeznie, így sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalomnak nem részese, egy ilyen megoldás sértené a hatáskörelvonás tilalmának követelményét is. Azonban ahhoz, hogy önálló, az egyes hatalmi ágaktól elkülönült szerepének megfelelően őrködhessen az államszervezet demokratikus működése felett, a hatalmi ágak között pedig kiegyenlítő, egyensúlyozó szerepet tölthessen be, ehhez széleskörű konszenzuson alapuló erős legitimációra, a jelenleginél pontosabb kinevezési jogkörökre és államfői hatáskörökre kell szert tennie, anélkül, hogy az elnöki jogosítványok jellegében és terjedelmében a prezidenciális rendszerhez közelítenének. Ennek a felfogásnak az elnök többféle megválasztási módja felelhet meg. Legjobban valószínűleg a közvetlen választás.

Reális dilemmák feszülnek az egy vagy pedig kétkamarás Országgyűlés kérdésében is. Pro és kontra sok-sok érv hozható fel. Különösen az érdekvédelmi, érdekképviseleti szervek szorgalmazzák egy második kamara felállítását, amitől saját reprezentációjuk biztosításán keresztül a törvényhozás hatékonyabbá válását ígérik. De társadalmilag jelentős ügy a nemzeti kisebbségek és az egyházak képviseletének kérdése is. A megoldást azonban semmiképpen sem szabad a választójogtól és a jogalkotási folyamatokban való egyéb részvételi lehetőségektől, formáktól

⁶ B. Barret-Kriegel: Jogállam. Gondviselő állam. In: Joguralom és jogállam Antológia és Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből (szerk.: Takács Péter). Budapest 1995.

⁷ Sári: i.m. 276. p.

függetleníteni. Ha lenne felsőház, az olcsó állam szempontjainak eleget téve mindenképpen csökkenteni kellene a képviselőház jelenlegi magas létszámát. Ehhez viszont a választójog elvi konstrukcióján (vegyes jellegén) is változtatni kellene. Ha marad az egykamarás rendszer, akkor pedig meg kellene oldani az érdekképviseleti, civil szervezetek, nemzetiségek stb. bekapcsolását a számukra releváns jogalkotási folyamatokba. Ez lehet a kérdés egyszerűbb, az érdekegyeztetési mechanizmusok bekapcsolásával történő megoldása, "alulról", új intézményesedés nélkül. A koncepció éppen ezért tesz javaslatot a Gazdasági és Szociális Tanács felállítására, olyan szervként, amely a munkavállalók és a munkaadók képviselőit tömörítve az Országgyűlés és a kormány mellett konzultatív szerepet töltené be. Tagjait az egyes szervezetek jelölése alapján a köztársasági elnök nevezhetné ki. A Tanács véleményét mondana a jogszabály-tervezetekről, melyet a jogalkotó kötelese lenne meghallgatni, s ezzel javítható lenne a törvényhozás minősége. Bizonyos értelemben és összefüggésekben a Tanács helyettesíthetné a második kamarát, s kizárná a korporatív tendenciákat, veszélyeket hordozó második kamara létrejöttét. Ne feledjük el, hogy az ilyen típusú konzultatív, véleményformáló szervezetnek a politikai valóságban sokszor jelentősebb súlyuk lehet – ha és amennyiben képesek azt maguknak kivívni –, mint amennyit a formális, közbizalmi intézményesítettség önmagában jelent.

A kormányzati rendszer megváltoztatásának igénye ma nagy súllyal semmiképpen sem merül fel, mert alkotmányos helye és szerepe nem vitatott. Igazodik a parlamentáris kormányforma standardjaihoz, s ahhoz, hogy legfontosabb elemének, a kormánynak, mint a közigazgatás központi, általános hatáskörű szervének tevékenységi formáit, a parlamentnek felelős kormányzás keretében, saját magának lehet és kell kialakítania. A tervezetben felvetett legnagyobb horderejű változtatás az, ha a jelenlegi konstruktív bizalmatlanság intézményén változtatna az alkotmány és beiktatná az egyes szakminiszterekkel szembeni bizalmatlansági indítványt. Ez lehetővé tenné, hogy az Országgyűlés bizalmát veszített minisztert elmozdíthassák úgy, hogy közben a kormány a helyén marad. A megoldás ellen szól – s ezért a tervezet sem támogatja, csak felveti a lehetőséget – hogy mivel a miniszter a miniszterelnök akaratából nyeri (vagy veszti) el kormánytagságát, ezért ne lehessen bizalmatlansági indítvánnyal közvetlenül ellene fordulni.

6.

A magyar alkotmánytörténetben igazán értékes újítás lehetőségét kínálja fel a szabályozási koncepció, amikor "Az alkotmányvédelem" címet viselő külön fejezetet hozna létre. Ez a jogtudomány jogfejlesztő törekvéseinek akceptálása lenne. Itt az Alkotmánybíróság funkciójának, hatásköreinek újraszabályozása mellett (melyet önmeghatározó döntései és az intézmény profilizálását szükségessé tevő változtatások alkotnának) helyet kaphatna az alkotmánymódosítás szabályainak rendje, az alkotmányértelmezés elveinek együttes rögzítése és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának alapvetése. Ez a jogtechnikai megoldás is kifejezné azt a követelményt, hogy a Magyar Köztársaság életében kitüntetett szerepe van az alkotmányosságának.

Változtatásokat tartalmaz a tervezetben az Alkotmánybíróság hatásköri listája is. Legjelentősebb az lenne, ha elmaradna az előzetes normakontroll és az

alkotmányértelmező hatáskör. Ugyanakkor az élet bonyolultsága, az utóbbi időszak tapasztalatai alapján az derült ki, hogy radikális reformok bevezetésekor szükség lehet az absztrakt normakontroll említett hatásköreire az alkotmányosság mértékeinek tisztázásához. Megfontolandó tehát a hatáskörök szelekciója.

Megváltozik az alkotmányos panaszok elbírálása, s a tervezet azon az alapon, hogy az alapjogok is jogszabályokban rögzítettek, a rendes bíróságok hatáskörébe kívánja utalni a panaszokat (szemben az eddigi alkotmánybírói hatáskörrel). További szakjogászai pontosítások is szerepelnek a tervezet egyéb hatásköreiben és eljárási feltételeiben.

Az alkotmánybírók választásának módja egyértelműen nemcsak szakmai, hanem politikai kérdés is, ahol az erősebb legitimitációt eredményező megoldást kellene preferálni. Az eddigi országgyűlési frakciók képviselőinek jelölését parlamenti választás követte, amivel szemben fogalmazza meg a tervezet az új megoldást. Eszerint az Alkotmánybíróság 12 tagját a köztársasági elnök nevezi ki. Az alkotmánybírók személyére egyharmad–egyharmad arányban az Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező pártok frakcióvezetői, illetőleg a bírói önkormányzat, a Legfőbb Ügyészség, az Országos Ügyvédi Kamara és a jogi felsőoktatási intézmények tesznek javaslatot, négy alkotmánybíró pedig az államfő, saját konzultációi alapján, külön jelölés nélkül nevez ki. A köztársasági elnök kinevezési hatáskörét miniszterelnöki ellenjegyzés nélkül gyakorolja.

Ez a megoldás átfogja a jogélet mérvadó köreit, jobban függetlenedik a pártok parlamenti harcától, növeli az államfő szerepét és a "vegyes rendszer" okán is erősebb legitimitációt biztosító megoldásnak tűnik.

7.

Vannak olyan alkotmányos fehér foltjaink is, amelyeket szerves módon kellene eltüntetni. Ezek sorában az egyik legfontosabb az állami pénzügyekre vonatkozó szabályozás.

Az 1989-es alkotmányreform utáni alkotmány 32/C. és 32/D. §-ait magában foglaló VI. fejezete lényegében az állami pénzügyek két fontos elemét tartalmazza: a MNB-re és az Állami Számvevőszékre vonatkozó alapvető rendelkezéseket. Ez a szabályozás nem kielégítő, s az európai alkotmányok többségéhez hasonlóan de lege ferenda rendelkezni kell az államháztartás működésének lényegéről, a központi költségvetés felépítésének garanciális szabályairól és az adófizetési kötelezettség alapjairól, legfontosabb normáiról. Be kell épülnie az új szabályozásba az államháztartási törvény leglényegesebb rendelkezéseinek. Így az államháztartás bevételeinek körében rögzítendő, hogy a Magyar Köztársaság területén működő, illetve jövedelemmel, bevétellel, vagyonnal rendelkezők kötelezhetőek arra, hogy befizetésekkel járuljanak hozzá – a törvényes feltételek fennállása esetén és mértékben – az államháztartás költségvetéseiből megoldandó feladatokhoz. A fizetési kötelezettség fajtáit az alkotmányban indokolt szabályozni. Ezek: adó, illeték, vám, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj lehetnek. Az alkotmánykoncepció a helyi adók kivetésének jogalapját is alkotmányban rögzítendő kérdésnek kezeli. Fontos továbbá, hogy a közvagyonra vonatkozó garanciális szabályokat is tartalmaz. A közpénzek közfelhasználását védeni, oltalmazni szükséges. Ki kell mondani, hogy a közérdeket

szolgáló vagyonról az Országgyűlés törvények alapján rendelkezik. A nyilvánosság elvének előírása pedig azt biztosítja, hogy a vagyon változásáról a közvélemény és az állampolgárok megkapják a szükséges tájékoztatást, információkat.

Alkotmányos garanciák szükségesek ahhoz is, hogy a közpénzek ne alakulhassanak jogellenesen – alapítványokba mentés útján sem – magánvagyonná.

Legújabb kori eladósodásunk története teszi megfontolandó alkotmányozási szabályozás tárgyává, hogy megjelöljük a felvehető államhitel törvényes kereteit, az államadósság jogi korlátait. Mindez sem gazdaságilag-pénzügyileg, sem jogtechnikailag nem egyszerű, de időszerű feladat.

További hiányosságnak tekinthető az ügyészség jogállásának szabályozása. A tapasztalatok mellett az alkotmánybírószági döntésből és nem az ideológiai előítéletekből kiindulva kellene megítélni, hogy tovább éljen-e a jelenlegi szélesebb konstrukció. Ez az ügyészséget független, s nem kormányzati alárendeltségben működő szervként tartaná fenn, amely a jogvédelemre képtelen személyek érdekében felléphetne a polgári és a közigazgatási perekben is. Vagy a szűkebb elgondolást, amely lényegében az ügyész büntetőjogi feladataival esik egybe. Ez a nyomozás felügyeletére és az államhatalmi vád képviselőjére korlátozná funkcióit. Utóbbi esetben indokolatlannak tűnik a szervezeti függetlenség.

8.

Az igazságszolgáltatás négyzintes, egységes – a közigazgatási és a munkaügyi bíráskodást beépítő – fórumrendszerének és a végrehajtó hatalomtól való teljes függetlenségének kívánatos szervezeti biztosítása olyan alkotmányozási tárgyak, melyek távlatos kifutású megoldásokat vonnának maguk után. Ezen kérdéseknek az új megoldása, a több megyére kiterjedő felsőbb bíróságok fokozatos bevezetésével, konszenzus létrejöttén nem is igen képzelhető el másként, csak egy átfogó alkotmányreform keretében. Hiszen ha a teljes, maradéktalan bírói függetlenség célkitűzésével mindenki egyet is ért, bizonyos hatáskörök telepítése, a Legfelsőbb Bíróság irányító tevékenységének egy ilyen szervezeti reform következményekénti módosulása vagy a bírói önkormányzat értelmezése stb., stb., nemcsak nagy vitákat válthat ki, hanem igényli is a kérdések együttes, átfogó felvetését és kezelését. Olyan súlyú dilemmákról van szó tehát, amelyek egymással összefüggő megoldási módja szükségessé tenné az alkotmányozást.

Vannak olyan kérdések, melyek esetében az újraszabályozás igénye úgy vehető fel, hogy a jelenlegi gyakorlatnál jobb megoldásokat keresünk. Ilyen kérdés a már említett miniszteri felelősségé vagy a jogalkotási tevékenység újraszabályozásáé és az önkormányzati törvény alkotmánybeli megalapozásáé. De hasonló a helyzet a nemzetközi szerződések és a belső jog viszonyának kérdésével, amelyet az 1994. évi I. törvény után felerősödött jogharmonizációs feladataink és az európai integrációs törekvéseink figyelembevételével célszerű volna az eddigi ún. dualista elvről a monista megoldásra változtatni. Ezzel a nemzetközi szerződések a jogforrások hierarchiájában automatikusan az alkotmány és a törvények közé illeszkednének, a kihirdetéssel azonos időbeli hatállyal, külön becikkelyező jogszabály megalkotása nélkül.

Áttekintettük az alkotmányozás melletti érveket, koncepcionális alternatívákat és javasolt megoldásokat. A szóbajövő kérdéseket keresztmetszetük teljessége

szempontjából sem merítettük ki. A szakemberek körében ismertek azok a további jogterületek, melyek szabályozása a jelenlegi alkotmányban nem kielégítő. A megoldásra a tudományos műhelyekben számos elképzelés született, melyeket az új alkotmánynál figyelembe lehet venni. Mi itt azokat a problémákat elemeztük elsősorban, amelyek a tudomány és a közvélemény érdeklődésére egyaránt számot tarthatnak, s ugyanakkor megfelelő visszhang esetén a pártokat is önmérsékletre készíthetjük. Az alkotmányosság az európai társadalom- és jogfejlődésben létrejött mértékei elősegíthetik a legjobban megfelelő hazai megoldások megkeresését. A kocka annyiban el van vetve, hogy a kormány a maga részéről megtette előkészületeit és javaslatát a parlamentnek. A parlament pedig némi késedelemmel – de felállította alkotmányozó bizottságát.

Alkotmányfejlődésünk kívánatos útja a jelenlegi, az alkotmányozás szempontjából kedvező történelmi helyzet kiaknázása, a szakmai, a tudományos, a politikai és a közvélemény által érvényesítendő szempontok termékeny egyensúlyának megteremtése az alkotmányozó munkában. Megnyugtató eredmény valaminő ilyenfajta kommunikációtól várható.

PÁL VASTAGH

THE IMAGE OF A MODERN STATE IN THE CONCEPT OF THE CONSTITUTION

(Summary)

The study scrutinizes the Regulatory Concept of the Constitution of the Republic of Hungary applying two standards: its relationship to the theoretical measures of value of the modern statehood, as they emerged in the 20th century on the hand, and to the requirements of constitutionality in Europe on the other hand.

It finds that the Concept endeavours to meet the demands of the pluralist democracy, the principle of the separation of powers, the build-up of the state-organisation and the constitutional government and the legal system that provides security through law. It sees the main objectives of the constitutionalization starting out from the human and citizen's rights and liberties in the creation of such a coherent constitution that well corresponds to the legal technical, the structural and normative requirements; that is accompanied by political consensus; that consolidates and finally closes down the peaceful transition in Hungary; enforcing the experiences accumulated during the past six years in the preparation of the new Constitution. It reforms on important areas of public law structure without stepping out of the framework of the parliamentary form of government. The priority fields analyzed are: the legal status of the head of state; the institutions of the constitutional court and the protection of the constitution; the system of the administration of justice; the legal status of the prosecutors; the budget-reform and the local governments.