

SZEF – KÖNYVEK SOROZAT 3.

**KONFERENCIA
AZ ÚJ ALKOTMÁNY
SZABÁLYOZÁSI ELVEIRŐL**

1996. április 25.

A 97 - 02007



SZEF KIADÓ BUDAPEST, 1996.

A SZAKSZERVEZETEK
EGYÜTTMŰKÖDÉSI FÓRUMA (SZEf)
és a
FRIEDRICH EBERT ALAPÍTVÁNY

közös rendezésében
1996. április 25-én, Budapesten

az új Alkotmány szabályozási elveiről rendezett
konferencia előadásai és hozzászólásai

Szerkesztő: Dr. Kiss Sándor

Kiadja a Szakszervezetek Együttműködési Fórum (SZEf)
Felelős kiadó: Dr. Szabó Endre, a SZEf elnöke
Készült: az ETO-Print Nyomdaipari Kft.-ben
Felelős vezető: Balogh Mihály

ELŐSZÓ

A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (SZEf) fokozott figyelemmel és társadalmi elkötelezettséggel követte és követi az ország új alkotmányának előkészítését. Erre tekintettel mondtunk véleményt az elmúlt évben az Igazságügyi Minisztérium által készített szabályozási koncepcióról és vállaljuk, hogy az 1996. április 1-jén nyilvánosságra hozott alkotmányi szabályozási koncepció társadalmi vitájában is érdemben, széleskörűen, azaz a szakszervezeti közvélemény feltárásával veszünk részt.

Meggyőződéssel valljuk, hogy az ország új alkotmányának előkészítése és majdani népszavazás általi megerősítése a társadalom, az állampolgárok olyan közügye, amelyben az egyéneknek és szervezeteknek egyaránt nagy felelősséggel kell részt venniük.

Ez a felelősség és a társadalom jövője iránti elkötelezettség adott alapot ahhoz, hogy a SZEf a hozzá tartozó szakszervezetek tag-sága körében, az alkotmányszabályozási elvekről tervezett vita-fórumok előtt, 1996. április 25-én szakmai-tudományos konferenciát rendezzen.

A konferenciára meghívót kapott valamennyi szakszervezeti konföderáció, a SZEf minden tagszervezete és számos társadalmi, szakmai érdekképviseleti szerv, mozgalom.

Örülünk annak, hogy dr. Gál Zoltán, az Országgyűlés elnöke is elfogadta meghívásunkat és hozzászólásával segítette a konferencia munkáját.

Az Országgyűlés elnöke részletesen szólt az új alkotmány megalkotásával és a szabályozási koncepció elkészítésével összefüggő körülményekről.

Hangsúlyozta, hogy az új alkotmány megalkotását minden parlamentbe bejutott párt programja kiemelt helyen tartalmazza. Ennek megfelelően az Országgyűlés létrehozta a parlamenti pártok képviselőiből álló Alkotmány-előkészítő Bizottságot, amely elkészítette az alkotmány szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozat-tervezetet. Részletesen ismertette az Alkotmány-előkészítő Bizottság munkamódszerét, döntési mechanizmusát, az alkotmányozás tervezett folyamatát.

Hangsúlyozta, személyes véleménye szerint is rendkívül fontos, hogy az alkotmány széleskörű konszenzusra épüljön és hosszabb időre teremtsen meg az alkotmányos élet alapjait. Ha ez a konszenzus nem jön létre, akkor elhúzódik az alkotmányozás folyamata, későbbre halasztódik az új alkotmány megalkotása, de ez esetben sem történik tragédia, hiszen hazánkban nincs alkotmányozási kényszerhelyzet.

Az elhangzott négy vitaindító előadás és a szóbeli, valamint írásban benyújtott hozzászólások széleskörűen érintették az alkotmányozás legalapvetőbb pontjait.

Ezúton is köszönjük az előadóknak és a vitában résztvevőknek, hogy megosztották velünk gondolataikat, továbbá a tanácskozás minden résztvevőjének a megtisztelő érdeklődést, figyelmet. Reméljük, hogy a konferencián elhangzottak közvetlenül is hozzájárulnak ahhoz, hogy a tényleges társadalmi vita kibontakozzon, majd a törvényhozás és népszavazás együttes döntésével történelmi jelentőségű, valóban társadalmi elfogadottságú alkotmánya legyen az országnak.

Köszönjük a Friedrich Ebert Alapítványnak, hogy társrendezőként részt vállalt a konferencia megszervezésében és támogatta a SZEFG kezdeményezését, ezzel jelezvén azt is, hogy mindenkor támogatója a magyar szakszervezeti mozgalom konföderációi közötti kapcsolatok továbbfejlesztését szolgáló kezdeményezéseknek.

A konferencia előadásait és a hozzászólásokat tartalmazó jelen kiadványunk célja, hogy az alkotmány szabályozási elveiről (megjelent az országos napilapokban 1996. április 1-jén) folyó vitához különböző megközelítéssel, de az ügghöz méltó igényességgel és felelősséggel kapcsolódjon.

A kiadvány – fentiekre tekintettel – nem csak a SZEFG tagszervezetei és tagságuk tájékoztatását szolgálja, hanem az állami, politikai döntéshozókhöz is el kívánjuk juttatni, mint tettük ezt a vonatkozó és ezen kiadványban is közzétett SZEFG állásfoglalással is.

Budapest, 1996. május

A konferencia szervezői

A konferencia megnyitása

SZABÓ ENDRE

A társadalom, a munkavállalói érdekképviselések részvételi lehetőségei az alkotmány-koncepció előkészítésében; a SZEJ álláspont néhány eleme

Tisztelt Konferencia, tisztelt Hölgyeim és Uraim!

A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma nevében köszöntöm a megjelenteket.

Külön köszöntöm a konferencia előadóit, akik vállalták, hogy a vitaindító előadásokat megtartják.

Köszöntöm továbbá

- a Munkaügyi Minisztérium részéről megjelent Héthy Lajos politikai államtitkár és Herczog László helyettes-államtitkár urakat;
- a szakszervezeti konföderációk megjelent vezetőit;
- a téma iránt érdeklődő más civilszervezetek jelen lévő reprezentánsait és a sajtó jelen lévő képviselőit.
- Megkülönböztetett tisztelettel köszöntöm és üdvözlöm körünkben dr. Gál Zoltán urat, a parlament elnökét. Örülök, hogy elfogadta meghívásunkat, hiszen Ő egyben az Alkotmány-előkészítő Bizottság elnöki tisztségét is betölti.
- Köszöntöm Rainer Girndt urat, a Friedrich Ebert Alapítvány szakszervezeti projektjének vezetőjét, aki egyben társszervezője is ennek a konferenciának.
- A konferencia résztvevői között üdvözölhetjük Vlagyimir Sevcsenko urat, az Orosz Közszerológati Szakszervezeti Konföderáció elnökét, aki rövid magyarországi tartózkodása alatt

is megkülönböztetett figyelemmel kíséri a SZEZ törekvéseit, munkáját.

Végezetül köszöntöm a SZEZ ügyvivő testületének a konferencián résztvevő tagjai és szakszervezeteink vezetőit, delegáltjait.

Ezzel konferenciánkat megnyitom és engedjék meg, hogy néhány gondolat erejéig bevezessem a mai konferenciát, utána átadom a szót Rainer Girndt úrnak, illetve előadóinknak.

A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma rendkívül fontosnak tartja, hogy az **ország alaptörvénye a lehető legszélesebb körű társadalmi részvétellel szülessék meg.** A SZEZ ezért már tavaly határozottan kinyilvánította, hogy az alkotmányozás előkészítése nem lehet a parlamenti törvényhozás, különösen nem csupán a parlamenti pártok belterjes ügye. Ezt az alapelvet követve még a múlt évben megfogalmaztuk a kormány alkotmány-szabályozási koncepciójáról vallott véleményünket és azt az álláspontunkat, hogy aktívan részt kívánunk venni a kormány előkészítésében, a népszavazás társadalmi befolyásolásában, az alkotmány-törvény állampolgári megmértetésében.

Sajnálatos, hogy az 1995-ben kifejtett véleményünket egy köszönő levélen túl nem méltatták válasra az illetékesek. Ehhez rögtön hozzá kell tennünk azt az aggályunkat, hogy vajon nem ugyan erre a sorsra jutnak-e majd azok az észrevételek és javaslatok, amelyek a parlamenti előkészítő bizottság által készített szabályozási elvhez kapcsolódnak.

Bevezető megjegyzésként ki kell mondani, hogy **az alkotmány jelenleg kezünkben lévő szabályozási elvei nem elégték ki várakozásainkat, azt a reményünket, hogy a múlt évi kormányzati koncepció a jelenlegi tervezetben tartalmasabbá, érettebbé és teljes értékűbbé válik.** E helyett több tekintetben eklektikus

produktumot kaptunk. Számos kérdést csak címszavakban rögzít, míg más fontos ügyeket elnagyoltan, vagy későbbi döntésre utalóan tartalmaz. Ismét más esetekben viszonylag részletes orientációkat ad, egyes témákról pedig egyáltalán nem szól, melőzve még ennek az indoklását is. Néhány kérdést, mint például a két kamarás parlamenti rendszert lényegében lezártak tekintve, elutasítja azt. Mindebből az is következik, hogy még a beavattak számára is nehezen ítéltető meg, hogy bizonyos kérdésekben mi lesz az új alkotmány tartalma. Ez egyrészt megnehezíti a szabályozási elvekről folytatott vitát, másrészt azt igényli, hogy a majdan kidolgozásra kerülő normaszöveg legyen az igazi és széles körű vita tárgya. Feltételezzük és egyben reméljük, hogy az előkészítő bizottság a társadalmi vitát nem kívánja a szabályozási elvekre korlátozni.

Idé kívánczik az a megjegyzés is, hogy a vita időtartamát tekintve semmi nem sürget bennünket, hisz az előkészítő bizottság indoklása is rögzíti, hogy nincs alkotmányozási szükséghelyzet. Ezért a cél csak az lehet, hogy egy minden szempontból kielélt alkotmány szülessen, aminek a népszavazás szempontjában majd bizalmat szavazhat az állampolgárok döntő többsége.

Közelebből rátérve a rendelkezésünkre álló szabályozási elvekre, néhány általános megjegyzést tartok szükségesnek.

Elfogadjuk, hogy **indokolt az alkotmányos berendezkedés továbbfejlesztése és megszilárdítása új alkotmánnyal.** Egyetértünk azzal is, hogy ennek kapcsán időszzerű a hatályos alkotmány szerkezeti felépítésének módosítása, az emberi jogok katalógusának felülvizsgálata és a jelenlegi alkotmány rendelkezésének korrekciója. Vannak azonban aggályaink és kérdőjeleink. Az alkotmánykonceptió mögött kirajzolódni vélünk egy, az állami szerepfelfogásra és szerepváltásra vonatkozó olyan markáns törekvést, miszerint az állami kötelezettségvállalás és garancia-

rendszer területén, különösen a gazdasági és szociális jogok tekintetében a mainál jóval liberálisabb irányvonalat kell követni. Az állami jelenlétet az állampolgári szabad elhatározáson nyugvó döntésekkel és az öngondoskodás mértékének jelentős növelésével kell kiváltani.

Meggyőződésünk, hogy egyrészt a **magyar viszonyok reálisan még hosszú ideig nem teszik lehetővé az állami garanciális kötelezettségek radikális liberalizálását**, következésképpen azt sem, hogy alanyi gazdasági és szociális jogokat devalváljunk, pusztán olyan állami célként és kötelezettségként fogalmazzuk meg azokat, amelyek a mindenkori aktuálpolitika függvényében alakíthatók.

Ezen túlmenően gyanítjuk, hogy a szociális jogok nemzetközi chartája sem arra ösztönöz bennünket, hogy a már egyszer megszerzett gazdasági és főképp szociális jogok jelentős részét lebontsuk, vagy megnyirbáljuk.

Nemtetszésünknek és aggodalmunknak kell hangot adni amiatt is, hogy az **alkotmánykoncepció eltúlozza a parlamenti képviselőt demokráciába játszott szerepét és ezzel egyidejűleg indokolatlanul leszűkíti a képviselőt más lehetőségeit.**

Példaként említhető, hogy úgyszólván meg sem jelenik a civil társadalom helye, szerepe, beleértve a társadalmi szervezeteket, így a szakszervezeteket is. Ugyancsak utalhatunk a közvetlen demokrácia lehetőségeinek szándékos csorbitására is.

Érthetetlen és elfogadhatatlan, hogy az alkotmány koncepció egyáltalán nem foglalkozik az érdekegyeztetés rendszerével, közjogi elhelyezésével és ennek keretében a már kialakult participációs érdekegyeztetés alkotmányos megjelenítésével.

Néhány konkrét megjegyzés. Az alkotmánykoncepció egyik értéke az egyéni emberi szabadságjogok rendszerbe gyűjtése, az

emberi és állampolgári jogok szélesebb körű meghatározása. Ezzel a változással mint korábban, most is egyetértünk. Nem fogadható el viszont számunkra – amire egyébként már utaltam – az alapvető gazdasági és szociális jogoknak az alanyi jogok köréből való visszaminősítése, illetve bizonyos feltételekhez kötése. Különösképpen érdekelték vagyunk a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, a munkahelyi szervezkedéshez való jog, a sztrájkjog, a szerződéses szabadsághoz és a kollektív megállapodásokhoz való jog, a szociális létbiztonsághoz és ellátáshoz való jog alanyi jogként való megfogalmazásában és azok feltétlen garantálásában.

Álláspontunk szerint nem engedhető meg, hogy a mindenkori politikai erőviszonyok szerint ítéljék meg az állam teherbíró képességét és ennek függvényében ezekkel összefüggésben jelentkező kötelezettségek terjedelmét. Nem titkoljuk, hogy ez a problémakör, illetve ennek mikénti rendezése jelentős hatással lesz arra, hogy a szakszervezetek miként alakítják ki érteklételüket az új alkotmányról. Azt is megerősítjük, hogy **nem támogatunk olyan törekvéseket, amelyek az alapellátás területén szűkíteni szándékozzák az alapjogokat, amelyek az állami és önkormányzati kötelezettségvállalás körébe tartoznak.**

Ami az alapjogok korlátozását, illetve bizonyos körülmények esetén való felfüggesztését illeti, általában nem lehet ellenvetésünk. Úgy véljük azonban, hogy a szabályozási elvek körében jelzett **fel nem függeszthető jogokat bővíteni szükséges.** Utalásként említem: elfogadható, hogy meghatározott helyzetben a sztrájkjog felfüggesztése kerül, azonban a munkahelyi szakszervezeti szervezkedés jogának korlátozása, felfüggesztése ellen szót emelünk.

A parlamenti rendszer az egy, vagy kétkamarás országgyűlési rendszer problematikájáról már a múlt évben kifejtettük vélemény-

nyűnket. Ebből most csak az alábbiakra utalok. Az országgyűlési választási rendszer reformja során olyan normák kialakítását támogatjuk, amelyek a jelenlegihez képest egyszerűbb, áttekinthetőbb elemekre épülnek és ilyen részletszabályokat tartalmaznak. Továbbá az arányosság elvét jobban érvényesítik. Az országgyűlési képviselők létszámának jelentős csökkentését akkor is időszerűnek és indokoltnak tartjuk, ha marad a jelenlegi parlamenti szerkezet és akkor is, ha létrejönne a második kamara. A második kamarával kapcsolatban a SZEF álláspontja még nem alakult ki véglegesen, számos szakszervezetünk határozottan támogatja, míg egyesek bizonyos kétélyeiket is kifejezésre juttatják.

Az azonban semmiképpen nem fogadható el, hogy e kérdés ne legyen érdemi vita tárgya a parlamenti rendszer felülvizsgálata során. Alkotmányos garanciákat látnánk szükségesnek az országgyűlési képviselők összeférhetlenségi normáira, különös gondossággal vizsgálva a gazdasági, méltatlansági összeférhetlenséget, valamint a visszahívhatóság intézményét.

A jogalkotási eljárás kérdéseivel nem kívánok foglalkozni, csupán utalásszerű megjegyzést teszek. Álláspontunk szerint alkotmányos garanciával kellene biztosítani a *törvény-tervezetek társadalmi vitáját, a munka világát érintő jogszabály kötelező előzetes egyeztetését az érintett érdekképviselői szervekkel, továbbá az országos érdekegyeztetés résztvevőinek, illetve intézményeinek törvénykezdeményezési jogát.* Az előzőekben említettekhez szorosan kapcsolódik az az alapvető igényünk, hogy az országos érdekegyeztetés közjogi helyzetének, szerepének és ennek keretében az érdekegyeztetés alapjainak alkotmányi rendezése megtörténjék.

Befejezésül hangsúlyozni kívánom bevezető megjegyzéseim pusztán azt a célt szolgálták, hogy vitára ösztönözzem a jelen-

lévőket és ily módon közös eszmecserénk elérhesse azt a célját, amit a konferencia megszervezésekor kitűztünk, hogy megismerhessük egymás véleményét, a tudományos élet rangos képviselőinek, a szakszervezeti mozgalom reprezentánsainak, illetve más szervezetek vezető képviselőinek álláspontját. Mindezek alapján ösztönzést adjunk majd a további vitákra oly módon is, hogy a konferenciánkon elhangzottakat kiadványban foglaljuk össze és eljuttatjuk mind az illetékes állami szervekhez, mind szakszervezeteinkhez, valamint e fórum résztvevőinek is.

Ezzel megnyitó, bevezető megjegyzéseimet befejeztem, köszönöm a figyelmüket, átadom a szót Rainer Girndt úrnak.

RAINER GIRNDT

Igen tisztelt Parlamenti Elnök Úr, tisztelt Hölgyeim és Uraim!
Rendkívüli öröm számomra, hogy a Szakszervezetek Együttműködési Fórumával e közös rendezvényünkön a Friedrich Ebert Alapítvány nevében is köszönhetem Önöket.

A mai fórum kezdeményezője természetesen a SZEK, mi viszont nagyon szívesen támogatjuk a nagy konföderáció e hasznos kezdeményezését, amely a szakszervezeteknek lehetőséget biztosít arra, hogy véleményt mondjanak az Alkotmány reformjának kérdéseiről.

Ez a rendezvény is hangsúlyosan bizonyítja, hogy a szakszervezetek az érdekképviselő klasszikus funkcióján túlmenően is felelősnek érzik magukat a társadalom egészéért, amelyben működnek.

Egy ország Alkotmánya kereteket jelöl ki és rögzíti azokat a játékszabályokat, amelyek segítségével kialakul a társadalmi együttélés és az azt szolgáló szervezeti rendszer. És ebben az értelemben csak természetes, hogy a szakszervezetek, a társadalom jelentős érdekképviselőiként, kívánságaikat és igényeiket egyaránt jelzik a törvényalkotónak.

Külön üdvözlendőnek tartom, hogy erre valamennyi szakszervezeti konföderáció részvételével kerül sor, legalábbis ez volt a kívánsága és szándéka Szabó Endrének, a SZEK elnökének, akinek ezért köszönetemet fejezem ki.

Úgy vélem, aligha adódhat jobb és hatásosabb alkalom a konföderációk közötti párbeszéd politikai kultúrájának ápolására, mint éppen az Alkotmány kérdéseinek megvitatása.

Ezért érdekes és iránymutató szakértői előadásokat, egymással pedig élénk vitát kívánok Önöknek. Nagyon köszönöm a figyelmüket!

KULCSÁR KÁLMÁN

Alkotmányozás, politikai pártok, társadalom

Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága közzétette a Magyar Köztársaság új alkotmányának szabályzási elveit, amelyeket határozati javaslatként az év március 20. napján nyújtott be az Országgyűlésnek. Megvitatásukra felhívták a kormányt, az állami és társadalmi szervezeteket, a szakembereket.

Új alkotmány elkészítését „szakmai” és társadalmi-politikai tényezők egyaránt indokolhatják, s ezek a tényezők ismertek is. Tudjuk, hogy a jelenleg hatályos alkotmány magán viseli az elkészítésével kapcsolatos politikai tárgyalások légkörét, a hozzá és az egész történelmi helyzethez kapcsolódó várakozásokat, bizalmatlanságokat, gyanakvásokat, kompromisszumokat. Mindez nem használt a szöveg tisztaságának, következetességének, logikájának, így az Alkotmánybíróságnak már eddig is sokat kellett munkálkodnia az alkotmány alapelveinek és az ezekből fakadó következményeknek napvilágra hozatala és koherenciájuk biztosítása érdekében.

A társadalmi tényezők egyikére maga az Alkotmány utal, amiód saját magát a békés politikai átmenet eszközeként tartja. Ha tehát lezárult a békés politikai átmenet és az országban olyan helyzet alakult ki, amely lehetővé teszi, hogy a Köztársaság új alaptörvénye a lehető legmagasabb szintű társadalmi konszenzust fejezze ki, akkor valóban indokolt az átmenetet formailag is lezárni, éspedig „szakmailag” is kifogástalan, vagy legalábbis a jelenleginél valóban jogilag is világosabb alkotmánnyal.

Az első kérdés, lezárult-e az átmenet? Jogilag, s némi optimizmussal: politikailag is igennel válaszolhatunk. Nem csupán normatív, hanem a napi valóságban is élnek és működnek legfontosabb jogi és politikai intézményeink. A pártstruktúra ugyan még nem tűnik kialakultnak, eszmei zavarok és sokszor szereptévesztések is gyakran szembetűnően mutatkoznak, időnként az utcára is kerül a politika, ám mégis két többpárti választáson esett túl az ország, nem kellett rendkívüli választást tartani, s akár a korábbi, a jelek szerint a jelenlegi kormány is kitöltheti ciklusát. A gazdasági átalakulás is túl van már a „félúton”, tovább halad. Az országnak a nemzetközi és biztonsági viszonyokban való „átrendeződése” is sikerrel kecsegtet. Jórészt előtűnik van még az átalakulás a nagy ellátó és szolgáltató rendszerekben. Abba a furcsa helyzetbe kerültünk, hogy a politikai és gazdasági rendszer megváltozása jórészt érintetlenül hagyta e nagy szolgáltató és ellátó rendszerek paternalista megalapozottságú működését. Ez a paternalista felfogás él a társadalom tudatában, sőt sajátos módon megjelent alkotmánybíróági döntésekben is. Másrészt nincsenek még kidolgozva e rendszerek koncepciói, az e téren bekövetkezett intézkedések – éppen ezért – még ha állana is mögöttünk valamiféle koherens elgondolás – a pénzügyi helyzetből adódó ad hoc lépéseknek tűnnek. Ezt tükrözik egyébként a „szabályozási elvek” is, amelyek a II/1. fejezet g. pontjában e körbe tartozó egykori jogokat „állami kötelezettségként” szabályozzák. Ezzel szemben nem is emelek kifogást csak hiányolom a kötelezettség vállalás tartalmát adó rendszerek valóságos kimunkálatlanságát. Ám talán erre is áll a részletes indoklásnak a preambulomhoz fűzött része a jövő felé való nyitottságról. Mindenesetre az „átmenet” bizonytalansága ebből a szempontból még problémákat okozhat, nem kis mértékben azért, mert érintheti a második feltétel, a konszenzus kialakíthatóságát. (A társadalom konszenzusát ugyanis ma éppen ebben a legfontosabb, de legnehezebb is megteremtteni.)

Az a kérdés, **hogyan születik meg ez a konszenzus**, jóval általánosabb. A szabályozási elvek szakmai előkészítése megnyugtatónak tűnt. Valóban, kutatók csapata dolgozott a koncepció kidolgozásán, tekintélyes szakmai testületek vitatták meg, és, ha véleményük kevéssé jelent is meg az Igazságügyi Minisztérium koncepciójában, mindenesetre hozzácsatolva az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága elé került. Az eredmény azonban mégis kiábrándító.

Talán összefügg ez a kiábrándulás azzal, hogy a bizottságban dolgozó képviselők egyike sem alkotmányjogász, s az eredeti elgondolástól eltérve nem is egészítették ki ezt a bizottságot a pártok által felkért szakemberekkel. Nem is igen keresték a legjobb szakmai megoldásokat, hanem sajátos belső egyezmény folytán inkább azt, **milyen megoldást fogad el a parlamenti pártok közül legalább ötnek a képviselője**. Ha nem sikerült ilyen egyezsége jutni, maradt a régi szöveg. Így azután nem meglepő, hogy az új szabályozási elvek koherenciájával is baj van.

Az alapproblémát azonban mégsem ebben látom. A jelenlegi Alkotmány 3.§-ának (2) bekezdése szerint ugyanis a „pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”. **Közreműködnek**, mondja a szöveg, s nem helyettesítik. Jogilag természetesen megoldható ez a probléma, hiszen a pártok színeiben megválasztott képviselők elvileg a lakosság akaratát fejezik ki, a szabályozási elveket sokan megvitatják még az Országgyűlési elfogadásuk előtt, s az új alkotmány szövegét népszavazással hagyja jóvá a lakosság. **Politikailag** azonban nem ilyen egyszerű az ügy, ha valóban szakmailag is jó, s politikai konszenzust kifejező, tehát **tartós alkotmányt** kívánunk.

Nyilvánvaló ugyanis, hogy a képviselői és a társadalom „törzsvonalai” mentén kialakuló lakossági akarat, sőt a pártérdekek és

az országos érdekek között különbségek vannak. Még mindig bizonytalan nem csupán a pártok társadalmi háttere, támogatottsága, hanem általánosságokon túlmenően alig körvonalazhatók eszmei alapjaik is, s kevéssé látható előre az eszmék és az akut magatartásuk közötti viszony alakulása. Mindezt nem erősíti megnyugtatóan, hogy a pártképviselek munkájával készült szabályozási elvek társadalmi vitái valamiképpen az Országgyűlés elé kerülnek még a határozathozatal előtt. Hiszen alapos indokkal feltehető, hogy azoknak a politikai pártoknak a képviselői, amelyek közreműködtek a bizottsági koncepció előkészítésében, legalábbis nagy többségükben az Országgyűlési vitában is támogatják majd pártjuk álláspontját. (Annál is inkább, mert a pártérdekek érvényesülése a szabályozási elvek bizonyos pontjaiban egyúttal képviselői érdekek is.) Végül, a népszavazás ebben az esetben csak **formális legitimitációt** adhat. Aligha feltehető ugyanis, hogy a laikus számára bonyolult jogi szövegről anélkül dönthetnek a népszavazás résztvevői, hogy alaposan ismernék a szöveget magát, a következményeket, s értékelhetnék a lehetséges más megoldásokat. Külföldi tapasztalatok is azt igazolják, hogy ilyen népszavazás esetén a szövegnek akár egy vagy két megoldása vagy megfogalmazása, amennyiben nem rokonszenves a szavazó számára, az egész elutasításhoz vezet, s ez „technikailag” nem is történhet másképpen. Arról nem is szólna, hogy ilyen esetekben a népszavazás eredményét sokkal inkább befolyásolják a szavazóknak a kormányzatról, a politikáról vagy akár az egész politikai rendszer működéséről kialakult nézetei, mint maga a szavazás tárgya.

A társadalmi konszenzus tehát a legjobb esetben a **politikai pártok többségének konszenzusa** lehet.

Ez sem kevés természetesen, különösen a magyar pártrendszer fejletlenségének, a pártpolitika professzionalitása alacsony szintjének, s a politikai pártok „önfelértékelő” vonásának isme-

retében. Bár az „önfelértékelés” a társadalommal szemben érvényesül elsősorban, így az egymás közti megegyezés és a társadalmi részvétel hiányából adódó következmények még nagyobb hangsúlyt kapnak. E következmények legsúlyosabbika a **társadalmi konszenzusnak a pártok közötti konszenzussal való helyettesítéséből az alkotmányban kifejeződő veszélyek**. Egyet említek csupán. Könnyen bekövetkezhet, hogy a pártérdekek legkisebb „közös többszöröse” jelenik meg az alkotmány leglényegesebb összefüggéseiben, s ez a pártok mint politikai szervezetek alapérdekeinek oly mértékű érvényesülésére vezethet, amely már megkérdőjelezi az alkotmány jó néhány demokratikus alapelvét.

Ismét csak egy példára utalok.

A demokratikus alkotmány egyik legfontosabb alapelve az **államhatalom egyes ágazatainak elválasztása és egyensúlyuk biztosítása**. Ennek az alapelvnek az érvényesülése azonban könnyen formálissá válhat, ha a parlament a másik kettővel szemben túlhatalomhoz juthat. Szekfü Gyula „különös illúzióknak” nevezte azt, hogy „a parlament volna a nemzeti élet központja, s mellette minden egyéb nemzeti tényező mellőzhető”, s hogy az ország akarata a parlamenti akarattal helyettesíthető volna. Elemezte ennek okait is, de úgy tűnik, a történelmileg egykor közzeható tényezők eltűntével maga a jelenség megmaradt. Éspedig nem kedvező módon, úgy, ahogyan annak idején Teleki Pál jellemezte, beépült a magyar politikai kultúrába. Teleki Pál 1940-1941-ben olyan, a „hivatásrendiségbe” épülő alkotmánytervezetet dolgozott ki, amellyel természetesen nem érthetek egyet. Az Országgyűlés akkor működő Alsóházát azonban úgy jellemezte, hogy az ma is meggondolkodtató: „... az alsóház sem létrejöttének módjában, sem összetételében nem jó, nem tükrözi eléggé a nemzet valódi képét, gyakran lecsúszik a komolyság síkjáról, pártpolitikai aréna, amely sokkal inkább

circuszt, mint kenyeret nyújt, nem is annyira a nemzetnek, mint inkább a közönségnek. A nemzetet ezáltal arra neveli, hogy közönség legyen, amely a szenzációkat lesi, hallgatja vagy olvassa. Ha pedig a nemzetből közönség lesz, akkor nagy baj van.” A minap olvastam valahol, hogy az országgyűlési viták kritikusi fogadása csak valamiféle, a politikát nem értő értelmiségi magatartás. Úgy látszik, az államférfi méretű politikussá nőtt értelmiségi – mert e jellemzőket aligha tagadhatjuk meg tragikus vége ellenére vagy éppen ezért – Teleki Páltól véleménye nem esik távol ettől a magatartástól. Megmagyarázható természetesen ez a jelenség is, az 1867-et követő parlamentarizmus alakulásával, s az utolsó fél évszázad történéseivel is, de magyarázat aligha jelentheti az elfogadást is.

Az Országgyűlésnek ez az erős kormányzattal párosuló, s jelentős parlamenti többséggel egymást is erősítő **túlhatalma**, amely tehát nem idegen a magyar politikai kultúrától, szinte **természetesen következik a nyilvánosságra hozott szabályozási elvekből**.

Ezek szerint ugyanis az Országgyűlés továbbra is **egykamarás** marad, a **köztársasági elnököt** (a maihoz képest is csökkentett jogosítványokkal felruházva) az **Országgyűlés választja**, ahogyan a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt is, a harmadik hatalmi ág, a **bíróság pedig elvesztené még a jelenlegi, távolról sem kielégítő szervezeti függetlenségét is**. (A szabályozási elvek éppen csak utalnak arra, hogy a bírák, tehát nem a bírósági szervezet, önkormányzati szervet is létrehozhatnak.)

Ha mármost mindezt a pártpolitikai viszonyokra fordítjuk, akkor világos, hogy a szabályozási elvek szerint az Országgyűlésben a mandátumok többségét megszerző párt (pártkoalíció) természetesen a – csak a sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal leváltható – kormányhatalom birtoklásán túl, rendelkezne a

törvényhozási többséggel (adott esetben megválaszthatja a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt), döntő, ha nem kizárólagos befolyása lenne a köztársasági elnök megválasztására, s az igazságügyi miniszter jogosítványai folytán befolyásolhatja a bíróságok működését.

Lássuk röviden az ilyen helyzetet kialakító megoldásokat és az ellenjavaslatokat. Szinte meggyökeresedett a magyar politikai gondolkodásban (és pedig hagyományaink ellenére), hogy az egykamarás Országgyűlés – amely a választók akaratából oda-küldött, túlnyomórészt politikai pártok színeiben fellépő képviselők-ből áll – azonos lenne a demokrácia legfejlettebb formájával. Ebből adódóan az így összeálló képviselőház egyedüli szuverenitásának megkérdőjelezése valamilyen arisztokratikus elemet vinne be az Országgyűlésbe. Világosan megmutatkozott ez már jelenlegi hatályos alkotmány szabályozási elveinek 1988-ban és 1989-ben való kidolgozása során, amidőn olyan ellenállás mutatkozott meg – a demokráciára hivatkozva – a második kamarával szemben, hogy az az 1989. március 9-én az Országgyűlés által megvitatott változatában is, bár a lehetőséget felveti, mégis az egyetlen kamara megtartását javasolja. Csak a szabályozási elveket bevezető igazságügyi miniszteri expozé teszi hangsúlyosabbá a második kamara lehetőségét, igent mondvá erre a megoldásra, s még inkább megerősíti a második kamara bevezetésének gondolatát a vitát lezáró igazságügyi miniszteri válasz. Végül egyértelműen két kamarás Országgyűlést jelenít meg az akkori Igazságügyi Minisztériumban 1990. május 9-én elfogadott és az új kormánynak átadott szövegszerűen is kidolgozott alkotmánytervezet.

A második kamarát indokló megfontolások lényegében azóta sem változtak, és a magyar Országgyűlés gyakorlatában csak megerősíti őket. S szinte az egész világon ismert már, hogy egyrészt a politikai pártok csak bizonyos metszetben, s saját eszme-

rendszerük kereteiben vesznek részt a közakarat kialakításában és képviselésében. Továbbá, a pártérdekek könnyen önáthatalmatnak, akár pusztán a szervezet sajátosságaiból adódóan is. Végül, a többségi pártok távolról sem mindig képviselik az ország érdekeit, eszmerendszerük könnyen ideologikus jellegűvé válhat, márpedig az ideológia másként láttatja a valóságot. Nagyon is szükséges tehát az Országgyűlésben is olyan második kamara, amely más metszetben jeleníti meg a politikai viszonyokat és érdekeket. Magyarországon például elsősorban a regionális és a helyi önkormányzatok által választott tagok jöhetnek szóba, természetesen átalakítva a megyei önkormányzatot, amelynek tagjait nem a politikai pártok közül választanák – leképezve ezzel kicsiben a képviselőházi viszonyokat, hanem a helyi önkormányzatok által választott, esetleg bizonyos politikai bölcsességet képviselő, s az ország érdekében sokat tett, köztisztelőtben álló néhány kinevezett személy. Természetesen – bármilyen jogosítványokkal is lenne felruházva a második kamara –, az ügyszó döntő jogkört a képviselőházban kellene hagyni.

A szokásos ellenérvek könnyen megcáfolhatók. Az Országgyűlési képviselők számának – amúgy is feltétlenül szükséges – csökkentésével a második kamara költségei megoldhatók. Ami pedig a törvényhozás és általában a döntési folyamatok elhúzó-dásának veszélyét illeti, azt hiszem, az idővesztéséget megéri a jobb törvényhozás, a minőségibb munka, az Alkotmánybíróság terhelésének csökkenése, s megóvása attól, hogy jogi formában előterjesztett, kifejezetten politikai kérdésekben kényszerüljön állásfoglalásra stb. Ami pedig a szabályozási elvek indoklásában írt érvet illeti, hogy ugyanis a „képviselek döntéseinek kontroll-ját különböző jogalapon és eszközökkel a törvényhozáson kívüli szervek – államfő, Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék –, valamint a népszavazás intézménye megfelelően biztosítják”, könnyen cáfolható. Mindenekelőtt az említett szervezetek csak jogi kontrollt biztosítanak, de nem politikait, ha pedig valami-

lyen körülmény vagy szerepzavar következtében ez a jogi kontroll politikáivá válik, s ennek a lehetősége nem kizárt, akkor ez éppen a felsorolt szervezetektől nem fogadható el, mert túllépnek hatáskörüket. Ami az államfőt illeti, a hatályos alkotmányban megfogalmazott és szabályozási elvekben is megjelenített – rövidesen idézendő – feladatra politikai kontrollt jelent ugyan, de nincsenek meg a gyakorlásához szükséges jogosítványai, eszközei. A politikai kontrollt megadható népszavazás igazi lehetőségeiről pedig már szóltam. A legfontosabb mégis az, hogy nem csupán a képviselői döntések kontrolljáról van szó a második kamara esetében, hanem a társadalom viszonyainak, érdekeinek stb. más, a pártok által képviselttől eltérő politikai metszetben való megjelenítéséről.

Ebből is következik, hogy a javasolt második kamara már csupán összetételénél fogva is természetesen csökkentené politikai pártok hatalmát (véleményem szerint inkább alkotmányos helyükre szorítaná őket), nem csodálható tehát, hogy ezt a megoldást szinte egyöntetűen ellenzik.

Ami a **köztársasági elnök választását** illeti, aligha indokolható a jelenlegi gyakorlat, azaz az Országgyűlés általi megválasztás, ha szerepét a hatályos alkotmányban írt és a szabályozási elvekben is elfogadott feladat alapján értelmezzük, azaz „kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett”. Pártalkuk eredménye alapján választott, vagy éppen a választás folytán valamilyen párthoz elkötelezett elnöktől ez még akkor is nehezen várható el, ha tisztségénél fogva pártok felett kell állnia. Nem vehető komolyan, hogy a parlamentáris berendezkedést sérti a lakosság általi választás, amely túlhatalmat biztosítana az elnöknek, ráadásul jóval több példa található a demokratikus és parlamentáris berendezkedésű köztársaságokban is a lakosság által való választásra, mint a fordítottjára. Tudomásul kell venni, hogy jelenlegi Alkotmányunk

ezzel összefüggő rendelkezése is sajátos politikai helyzet szülte, s megőrzését még az sem indokolja, ha egy két párt nosztalgikus érzelmekkel tekint az 1989. év őszének mindmáig kétségeket ébresztő, „négy igenes” népszavazásra, s nem tud szabadulni az akkori szituációhoz kötött felfogásától és érveitől.

Ahogy már említettem, probléma az is, hogy a köztársasági elnök idézett feladata ellátásához nincsenek meg a jogosítványai, s törvénykezdeményezési jogának megvonásával helyzete ebből a szempontból is meggyengül. Alapvető feladatából következően indokolt lenne nem csupán a törvénykezdeményezési jogának megtartása, hanem pl. – gondolva az államszervezet demokratikus működésére – országgyűlési vizsgálat kezdeményezésének jogával is felruházandó, valamint azzal is, hogy adott esetben formálisan is kérdést intézhessen a kormányhoz. A köztársasági elnöknek **örkődő és egysúlyozó szerepe** megköveteli azt is, hogy a legfőbb ügyész és a Legfelsőbb Bíróság elnökét, a létrehozandó önálló igazságügyi tanács javaslata alapján ő nevezze ki, s az említett személyek ne az Országgyűlésnek tartozzanak felelősséggel, ne legyenek interpellálhatók. S ha esetleg lehetővé is válna, hogy a képviselők kérdést intézzenek hozzájuk, válaszuk után sem viszontválaszra, sem pedig a válasz elfogadásával kapcsolatos nyilatkozatra nem kerülhet sor.

Ez a problémakör már elvezet a **harmadik hatalmi ághoz**, a bíraskodáshoz. A bíraskodás és a bírói szervezet helye nem lehet jelentéktelenebb a másik két hatalmi ágnál. S ehhez nem elegendő a bíraskodás függetlenségének **deklarációja**, hanem a bírói szervezet egészét ennek megfelelően kell kiépíteni, s benne a bíró helyét meghatározni. Ez pedig a **bírói szervezet teljes autonómiáját** jelenti, **olyan igazságügyi tanáccsal az élen, amelynek tagjait maguk a bírák választják**, esetleg kiegészítve az igazságszolgáltatásban közreműködő más szervezetek (ügyészség, ügyvédi kamara), valamint pl. az egyetemek jogi

karai által jelölt és a köztársasági elnök által kinevezett tagokkal, akiknek létszáma azonban nem haladhatja meg a tanács egy harmadát. A külső tagokra azért lenne szükség, hogy segítsék a tanácsot a bírói karhoz képest külső, de nem kormányzati véleményekkel. Éppen ezért az igazságügyi miniszter csupán tanácskozási joggal vehetne részt a tanács ülésein. Ez a tanács lenne javaslatot a köztársasági elnöknek a bírák kinevezésére és a bírósági vezetők (kizárólag bírósági elnökök és alelnökök, más vezetőkre nincs szükség) megbízatására, végül döntene a bírák beosztásáról, beleegyezésük esetén áthelyezésükről, s ha szükséges a fegyelmi eljárás kezdeményezéséről, a fegyelmi tanács összetételéről. A bírák természetesen státusukat illetően egyenlők, fizetésüket meghatározott automatizmusnak megfelelően állapítanak meg, gyakorlatilag függetlenül attól, hogy ki, milyen bíróságon teljesít szolgálatot.

Az igazságügyi tanács teljes autonómiájához természetesen elengedhetetlen az önálló költségvetési fejezet, az előkészítő és a döntéseket végrehajtó hivatal, amely átmenetileg akár az igazságügyi minisztériumban is működhet, de a tanács elnökének felügyelete és irányítása alatt. Az igazságügyi tanács megszervezésén túlmenően természetesen szükség van mindazoknak az alapelveknek és biztosítékoknak alkotmányi meghatározására, amelyeket a szabályozási elvek ma is javasolnak, nem különben a bírósági szervezet alapvonásainak (amelyeknek fórumrendszerét a jelenlegihez képest az ítélőtábla beiktatásával bővítenének tartok – s ez nem lehet az alapelveket illetően későbbi törvény kérdése) alkotmányi rögzítésére, s **mindenfajta különbíróság megszervezésének határozott tilalmára**. Ez utóbbihoz csak annyit teszek hozzá indoklásul: Magyarországon – ezt mutatja a történelmi gyakorlat, de feltehetően más országokban is így van – mindig a különbíróságok működtetésével hagyták figyelmen kívül a bírói ítélkezés alapelveit, s adott esetekben más jogszabályokat is.

Mindez nem újdonság. Többé-kevésbé így működik a bírósági szervezet Európa legtöbb demokratikus országában, s az itt röviden jelzett alapelvek is megjelentek már pl. az akkori igazságügyi minisztérium 1990. májusára szövegszerűen is kidolgozott tervezetében, vagy akár a jelenlegi alkotmányozási folyamattal kapcsolatos szakértői véleményekben, sőt az Országgyűlési bizottság munkájának elvileg az alapját képező igazságügy-minisztériumi koncepcióban is. Sajnálatos, hogy eltelt hat esztendő alatt, holott törvény született a korábbi bírósági szervezeti törvény módosításáról, nem sok történt megvalósulásuk érdekében, az új szabályozási elvek pedig távolodnak ettől a koncepciótól.

S feltehetően nem véletlenül. Az alkotmányozásnak a bevezetőben említett politikai felfogásából szinte magától értetődően következik a szabályozási elveknek a bírósági szervezeti autonómiát elutasító magatartása. Világos az összefüggés a másik két röviden vázolt felfogással is, a két kamarás parlament és a köztársasági elnök lakosság által történő választásának kizárásával. **Ez a társadalom politikai konszenzusa politikai pártkonszenzussal (illetőleg majdnem konszenzussal) való helyettesítésének hozadéka.**

Mi lehet a megoldás? A társadalom, mint olyan nem képes az alkotmányozásra, s nem helyettesíthetik a társadalmat a véletlenszerűen kialakult civil szervezetek sem. Ezek fejlettségi szintje ugyanis – bár jó néhány kivétel van – általában nem jobb a politikai pártokénál, noha vélemény-nyilvánításuk természetesen indokolt. S itt ketté válik a kérdés.

A jelenlegi alkotmányozás anomáliái, a pusztán párterdekekre való alapozás kizárása legalábbis megkérdőjelezhető. Ennek több módja is kimunkálható. Lehetséges például a szakmai jellegű köztestületek és szervezetek, esetleg ezekből és az önkormány-

zatok képviselőiből összehívott, nem nagy létszámú testület állásfoglalásának kikérése, s a szabályozási elvekről adott véleményükre alapozó **koncepcionális alternatívák megfogalmazásának az országgyűlési vitában való szervezett megjelenítése.** (Szóba jöhet ilyen testületi véleményeket képviselőknak az Országgyűlés alkotmányjogi és igazságügyi bizottságában való meghallgatása is.) Tökéletlen megoldás lenne ez, de jobb a semminél. Eredményesebb lehetne azonban az ily módon megfogalmazott **koncepcionális alternatívákról tartott népszavazás,** amelynek minden esetre több értelme és nagyobb legitimáló ereje is lenne a már elkészült és az Országgyűlésben elfogadott szöveg népszavazás elé bocsátásánál.

A kérdés másik része a jövőre vonatkozik, a most készülő alkotmány esetleges **módosításának feltételeire.** Az Alkotmánynak ugyanis tartósan, hosszú távra kell szabályoznia – éspedig jogi okmányként, tehát a bíróság előtt kikényszeríthetően – a politikai rendszer legalapvetőbb kérdéseit. **Nem fogadható el a napi politikai érdekektől diktált alkotmányozás, s az sem, hogy az alkotmány kormányzati ciklusonként, az esetleges új és új parlamenti párttöbbség akarataként kiszolgáltatva változzon.** Ha az új alkotmány elfogadná a kétkamarás Országgyűlés koncepcióját, a módosítás problémája könnyen megoldható lenne azzal, hogy az alkotmánymódosítás mindkét ház tagjai kétharmadának igenlő szavazatát kívánna meg. Ha azonban egy kamarás Országgyűlés dolgozna tovább, akkor a **módosítás elfogadására ad hoc második kamarát kellene összehívni** a fentebb röviden vázolt összetételnek megfelelően, s a módosításhoz szükséges lenne mindkét kamara kétharmados igenlő álláspontja.

Tudom, hogy az Országgyűlés a szabályozási elveket tartalmazó határozati javaslat benyújtása után 45 nappal megkezdi a vitát. A vélemények érdemi hasznosításának tehát nagyon kicsi a lehe-

tősége, hiszen addig széleskörűen és alaposan meg sem vitathatók. Az ország hosszabb távra szóló alaptörvényének megfelelő szintjét, s különösen a mögöttes társadalmi konszenzus azonban időhatárokkal nem veszélyeztethető. Ha az Országgyűlés valóban több, a saját érdekeik egyeztetését kereső politikai pártok képviselőinél, ha valóban az, aminek valamennyien látni szeretnénk, s ahogyan a szabályozási elvek indoklása kifejezi, azon az állam polgárainak képviselete, a népszuverenitás **egyik** részese, akkor meg kell találnia ennek valóságos érvényesülését az alkotmányozásban is.

A végrehajtó hatalom az alkotmányozási elvekben

1. Az új alkotmány szükségességéről

Az elvek alapján teljes mértékben meggyőződhetünk az új alkotmány szükségtelenségéről. A mellette felhozott érvek formálisak, meggyőző erő nélküliek. Az alkotmányozás politikai, aritmetikai lehetősége nem indokolja olyan alaptörvény elfogadását, amely az előzőtől csupán a cizelláltság magasabb fokával, némi szerkezeti átrendezéssel különbözik. Új mondanivaló hiányában új alkotmányt nem szabadna erőltetni. Ha a köztársasági államforma helyett monarchikust, az egy kamarás rendszer helyett két kamarás parlamentet akarnánk létrehozni, az Alkotmánybírásgot meg akarnánk szüntetni, az ügyészséget a kormány alá akarnánk rendelni, s mindezt együtt és egyszerre látnám értelmét egy új alkotmánynak.

Azok a változások, amelyek az elvekben találhatók nagy részükben nem feltétlenül szükségesek, a szükségesek pedig alkotmánymódosítással átvethetők.

2. Az alkotmány terjedelméről

Az alkotmány nem csak tartalom, hanem stílus és forma is. A stílusról csak szövegtervezet elkészülte után lehet nyilatkozni, a várható terjedelemtől már most is. Annak veszélyét látom, hogy az új alkotmány elviselhetetlenül terjedelmes, bőbeszédű lenne. Egyáltalán nem vált előnyére a sok jogász, szakjogász közreműködése előkészítésében. Együttes erőfeszítésükkel ugyanis olyan általános jogi kódex jött létre, amely tartalmazza a

szakjogok összes általános alapelvét, alaptételét. Különösen áll ez az alkotmányjogra, államigazgatási jogra, büntetőjogra, de a polgári jog, családi jog is elhelyezte a szövegben a maga legfontosabbnak ítélt tételeit. A jogforrástani részek tankönyvbe valók, csakúgy mint az állampolgársági cikkelyek, az önkormányzatokról a negyede is sok lenne, az emberi és állampolgári jogok listája már-már mulatságos.

Az ennyire részletekbe menő szabályozás lehetetlenné teszi a jog- és az államstruktúra fejlesztését, ha ezzel együtt megnehezítjük az alkotmány megváltoztatását. Azok az alkotmányok, amelyek nehezen változtathatók szűkszavúak, nem részletezők, s főleg nem minden, a hatalommal összefüggő kérdésre kiterjedők. Ahol működik Alkotmánybíróság, a rendes bíróságok jogköre annyira széles, mint nálunk, nem kellene vélt veszélyek, félelmek és aggodalmak miatt minden személyes biztonságot, hatalmi egyensúlyt részleteiben is biztosító kérdést belegyömöszölni az alkotmányba.

Az ennyire bőbeszédű, terjedelmes alkotmány, amellet, hogy nehezen kezelhető, az állampolgárok túlnyomó többsége számára felfoghatatlan és megemészthetetlen, s ezért legfontosabb célját, az állampolgári öntudat erősítését nem éri el, diszkreditálja a törvényeket, a jogforrási rend legmagasabb helyén található jogszabályokat is. Az elvek ugyanis azt sugallják, hogy csak az alkotmányos szöveg értéálló, a „rendes” törvények értéke, megbízhatósága kétséges.

3. Az emberi, állampolgári jogokról

A modern alkotmányok egyik alapvető részét az emberi, állampolgári jogok védelmére vonatkozó kinyilatkozások adják. Az egyes alkotmányokban található lista az elfogadásuk idején leg-

inkább megsértett szabadságokat, jogokat tükrözi vissza. A korai alkotmányokban ezért főleg a jogtalan letartóztatások, az élet- és személyes biztonság veszélyeztetésével kapcsolatos jogok, s a különböző szabadságok szerepelnek. A későbbiekben, különösen a II. világháború után az ún. második generációs jogok, a tisztességes megélhetéshez, a nélkülözéstől mentes élethez való jogok veszik át a vezető helyet.

1989-ben – miután az 1949-es magyar alkotmány a második generációs jogokat kellő mértékben tartalmazta – a valóban hiányos politikai jogok és szabadságok, tehát az első generációs jogok katalógusát egészítették ki, a meglévőket részletezték.

A mostani elvekből úgy tűnik, mintha a társadalom további lépéseket igényelne ebbe az irányba, s a második generációs jogokat pedig megelégtelte volna. Nem nehéz megjósolni, hogy ebben a kérdésben sok támadás éri az alkotmányozókat. A közvélemény ugyanis megfordult, s éppen a háttérbe szorított jogcsoport erősítését várná, s nem tudja elfogadni a felajánlott cserét: a létbizonytalanságról több szabadságot.

A második részben tervezett változtatások az államrezont tükrözik, amely azonban élesen szemben áll a társadalom szándékával.

E részben és a többi részben szétszórta 55 jogot számoltam össze. A Guinness könyvbe biztos bekerülünk, mert nem hiszem, hogy volna alkotmány, amely ennyi jogot inkorporálna. Ha ezek mindegyike kap tartalmi meghatározást, esetleg korlátozásra vonatkozó utalásokat, szépen felhízlalják az alkotmányt. Arról nem beszélve, hogy nem egy olyan jog található, amely egész jogcsoportot fog össze. Például a tulajdonhoz, az örökléshez való jog, a kisajátítás szabályaival egybekötve.

Bizonyos jogok kiszűrésére akkor is lehetőség van, ha a rendszerhez nem nyúlunk hozzá. A vállalkozás és a verseny szabadsága pl. nem ide való. A tisztességtelen piaci verseny tilalma szintén nehezen értelmezhető állampolgári jogként.

További lehetőség a jogok, szabadságok valamilyen ésszerű csoportosítása, kategorizálása, összevonása.

Radikálisabb lépés lenne a katalógus rostálása, a nemzetközi egyezség-okmányokra hivatkozással, a belső jogalkotásra utalással. Ha az alkotmányozók ragaszkodnak a jogok és a szabadságok műtszázadbéli csoportjának ennyire részletező felsorolásához, nem pusztán az vethető fel, hogy miért nem teszik ezt, ugyanezt a második generációs jogokkal, hanem az is, hogy miért mellőzik teljes mértékben a harmadik generációs jogokat? A fejlődéshez, a békéhez, a társadalmi haladáshoz való jog ugyanolyan része a nemzetközi jogalkotásnak, mint a polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségkormányza; a rokkant személyek, a szellemileg visszamaradottak jogairól szóló dokumentumokat ugyan úgy aláírtuk, mint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, ezekről mégsem nyilatkozik az alkotmány-koncepció, noha a társadalom nem is szűk köre számára ezek fontosabbak lennének, mint számos más jog és szabadság.

4. A végrehajtó hatalom legyengítéséről

A IV. rész a magyar állam felépítését tartalmazza. Helyeslem, hogy ez a rész mellőz minden elméleti fejtegetést, nem jellemzi a szerveket, pusztán felsorolja. Az alkotmányos elveknél az államhatalmi ágak elválasztásának elve megtalálható, ez konkretizálódik a IV. részben, olyan formában, amelyben az Országgyűlés és bíróságok (ideértve az Alkotmánybíróságot is)

két oldalról közrefogják a végrehajtó hatalmat, s igyekeznek a lehető legnagyobb mértékben korlátozni, visszaszorítani.

A koncepció mindezt kétféleképpen, közvetett és közvetlen módon próbálja elérni. Közvetett módon úgy, hogy számos állami szervet kiszakít a végrehajtó hatalomból, s azokat vagy valamilyen más jellegű szerveknek minősíti, vagy lebegteti őket meghatározatlan állapotban. Itt van mindenek előtt a *köztársasági elnök* jogállása. A köztársasági elnök tipikusan végrehajtó funkciót lát el, feladatai annyira ilyen jellegűek, hogy azokat javarészt a koncepció által sem vitatottan végrehajtó jellegű kormány, vagy tagjai által irányítottan látja el. Tudjuk, hogy most milyen politikai okai vannak a köztársasági elnök végrehajtó hatalom szervezetéből való kiszakításának, e hatalmi ágazatban valódi irányítói szerepkört betöltő kormányfő mögé való helyezésének, az alkotmány azonban nem 1996-98-ra készül, hanem hosszabb időtávra.

A tevékenység jellegét tekintve (nyomozás, felügyelet) az *ügyészség* is a végrehajtó hatalom része. Alkotmányos magyarázat nincs rá, hogy miért tekinti a koncepció kvázi külön hatalmi ágának. A végrehajtó hatalom mindenesetre eszköztelegebb, ha az ügyészséggel sem rendelkezhet. Ugyanez a helyzet a Magyar Nemzeti Bankkal, részben az Állami Számvevőszékkel, az önkormányzatokkal, amelyek tekintetében azonban megengedi az igazgatási funkciógyakorlás esetében a törvényességi ellenőrzés gyakorlását.

A koncepció végeredményben tehát pusztán a kormányt, az általa irányított közigazgatást, ide értve a katonai és rendvédelmi szerveket tekinti a végrehajtó hatalom részének, a többi, az általam felsorolt szerveket az Országgyűlés gyámkodása alá helyezi, ezzel olyan túlsúlyos szerepet biztosít a képviseleti monopóliumot élvező törvényhozó szervnek, amelynek messze nem

tud eleget tenni. A nagyobb gond az, hogy a lefegyverezett végrehajtó hatalom sem tud az állami ügyek folyamatos intézéséről, szervezői, szolgáltatói, védelmi funkció ellátásáról gondoskodni. Nincs meg tehát a kellő egyensúly a hatalmi ágak között. Mindez, ha a végrehajtó hatalomnak minősített szervezet mégis eleget akar tenni feladatainak, olyan lépésekre kényszeríti, amelyeknek jogszerűsége és célszerűsége egyaránt vitatható. Létrehozza a tőle függő, az általa ellenőrizhető és utasítható dekoncentrált szervek sokaságát, saját nyomozó hivatalt állít fel, stb.

A végrehajtó hatalom túlságosan erős visszaszorításának közvetlen eszközei között megemlíteném az önálló politika alakításának korlátozott lehetőségét. A kormányok valóban törvényhozó szervek ellenőrzése mellett hajtják végre a törvényeket, a politika alakításában azonban szabad kezük kapnak. Vannak országok, ahol erre a rendeletalkotásban is érvényesíthető felhatalmazásuk van, törvénnyel nem módosítható jogszabályt bocsáthatnak ki. Híve lennék ennek a megoldásnak nálunk is. Az önkormányzatokhoz való viszonyulását a kormánynak egyszer törvényességi felügyeletként (22. oldal), máskor törvényességi ellenőrzésként (23. oldal) definiálja a koncepció. A szaktudomány nem szinonimaként kezeli a két fogalmat, az erősebb beavatkozást lehetővé tevő felügyeletet támogatnám, annál is inkább, mert tudom, hogy tartalmilag ellenőrzést fogalmaz meg az előkészítő dokumentum. A végrehajtó hatalomtól leválasztott Számvevőszék végezné továbbra is a helyi önkormányzatok külső pénzügyi ellenőrzését, noha öt év tapasztalataiból tudjuk, hogy erre képtelen. Ennyire ellenőrizetlen önkormányzata kevés országnak van a világon, különösen azokban a pénzügyekben, amelyekhez nem saját erőfeszítésével, hanem állami támogatással jut.

A legnyilvánvalóbban a kormány jogkörének leszűkítésében jut kifejezésre a koncepció végrehajtó hatalom ellenessége. Az a szükségszerű jogosítvány, amely minden állam kormányát megilleti – minden közigazgatási ügyet magához vonhat, döntést megsemmisíthet – kikerülne a magyar adminisztráció vezető szervének jogköréből. A közigazgatás hierarchikusan felépülő szervezet, ereje abban van, végrehajtó szerepét akkor tudja betölteni, ha a felettes szerv utasíthatja az alárendelt szervet, ha az eset összes körülményei úgy kívánják, maga jár el helyette. Lehet arra az álláspontra helyezkedni, hogy ez megengedhetetlen, de akkor jobb lenne bíróságnak nevezni az ilyen szervtípust. A közigazgatás alkotmányos elvének deklarálni a hatáskör elvonását egyedi ügyekben félreértés lehet. Ami igaz általában, az különösen igaz a közigazgatás csúcán elhelyezkedő szervre a pártatlanság, a szakszerűség egyetlen biztosítéka, hogy nagyon ritkán a kormány dönt, és erre felhatalmazása van, helyi szervek helyett.

5. A bírói szervezetről, a közigazgatási bíróság szükségszerűségéről

A bírói szervezet általános kérdéseiben nem adok részletesebb véleményt, az államhatalmi ágak megosztásának szempontjából azonban aránytalanul nagy autonómiával felruházott szervvé sikeredett a dokumentumban. Felhívnam a figyelmet arra, hogy ekkora önállósága a bíróságoknak azokban az országokban, inkább tagállamokban (USA) szokott lenni, ahol a lakosság választja a bírakat, beszámoltatja őket, tehát ahol ha nem is állami, de népellenzérzés érvényesül. Olyannal azonban nem találkoztam, ahol a lakosságtól és az állami hatalom gyakorlásában részt vevő többi szervtől is függetlenül, tehát teljes mértékben ellenőrizetlenül tevékenykedjék a bírói hatalom. Szabadon dönthetik el, hogy ki lehet bíró, kit mentenek fel, milyen

határozatokat hoznak, hogyan használják fel a költségvetési támogatást.

A végrehajtó hatalomhoz való viszonyában a bíróság szuverén hatalomként járhat el anélkül, hogy a viszony sajátos tartalmára a szervezet tekintettel lenne. Majdnem minden közigazgatási ügyben lehetőséget biztosít a koncepció a bírói felülvizsgálati lehetőség igénybevételére. Ez ugyan hallatlanul költségessé teszi a közigazgatási ügyek eldöntését, s időben évekkel növelheti egy-egy ügy jogerős lezárásának időtartalmát, amint csak az elmúlt évtől kezdünk először érezni, tehát valamilyen korlátot fel kellene állítani, de ezzel együtt a kiinduló pont helyeselhető. A magam részéről nem tudok azonban egyetérteni azzal, hogy rendes bíróságok a polgári eljárás szabályai szerint járjanak el az ilyen ügyekben. Közigazgatási bíróságot lenne célszerű létrehozni, sajátos eljárással, sajátosan képzett bírákkal. Az elkülönült közigazgatási bíróságokon közigazgatási ügyek intézésében jártas, hozzáértő bírák ítélkezhetnének, nem kizárólagosan jogi diplomával rendelkezve.

6. A kormány és a miniszterelnök viszonyáról

Külön elemzést érdemel a kormányról szóló 1. fejezet. A koncepció hibájának e tekintetben azt tartom, hogy nem foglal állást a legfontosabb kérdésben: milyen jellegű szerv legyen a kormány, testületi jellegű, ahol a tagok és az elnök egyenjogú, a döntés az azonos jogállású tagok azonos értékű szavazata alapján születik, vagy kancellári jellegű, ahol a miniszterelnöknek a miniszterek a kormányülésen tanácsadói, a minisztériumokban alárendeltjei.

Jelenlegi állapotában a koncepció mindkét interpretációt lehetővé teszi, s gyakorlatunk is olyan, hogy az SZDSZ a szocialista

időkből itt maradt testületiség érvényesüléséért harcol mert számára ez az előnyös, az MSZP érdekei pedig az kívánják, hogy kancellári kormányzási szisztéma szerint alakuljanak a kormányzás feltételei. A gyors és hatékony kormányzás érdekei is ezt kívánják, s ha a dolgok nem így alakulnak, előbb-utóbb teljessé válik a kormányzati anarchia. A kormányzás politikai háttérét az érintett pártoknak a közjog látókörén kívüli mezőkben biztosítani kell, ezt követően azonban a kormányzás saját működési elveinek szabadna érvényesülni: az egyszemélyi felelősség és vezetés, az alá- és fölérendelés, a szolgálati út, az utasításnak való engedelmesség elveinek. Amelyeket a jobb, színvonalasabb döntéshozatal, a kölcsönös információ-csere és tájékoztatás miatt kiegészít a vezetők hetenkénti összefüvetele. Lehet persze testületi jellegűvé is alakítani a kormányt, de akkor mögötte működtetni kell az egységes szemléletet biztosító pártközpont egyszer már elhalálozott intézményét is.

SAMU MIHÁLY

Az alkotmányozó hatalom és a kétkamarás rendszer

1. Abból indulhatunk ki, hogy a magyar jogi közgondolkodásból kiesett az a közjogi tétel, hogy elkülönül egymástól az alkotmányozó és törvényhozó hatalom. A politikai közgondolkodásban pedig vitathatatlan tétel, hogy a törvényhozó szerv létesíti az alkotmányt; föl sem vetődik az alkotmányozó hatalom mint probléma, vagy esetleges követelmény.

A jogi és politikai közgondolkodásban az előbbi helyzet a korábbi sztálini jogi és politikai szemléletből, beidegződésből fakad.

2. A nemzetközi alkotmánytani irodalomban evidens tételként fogalmazódott meg, hogy az alkotmányt nem készítheti és fogadhatja el az a szerv, amelynek tevékenységét szabályozza, vagyis – mivel az alkotmány a törvényhozást és a parlamenti képviselői rendszer működését szabályozza – a parlament nem létesítheti az alkotmányt. Emiatt alakult ki elvi, szakmai követelményként az, hogy külön alkotmányozó hatalom (gyűlés, konvenció) létesítsen új alkotmányt; módosítása is különleges eljárás alapján történjen és ne a képviselői szerv által (esetleg kétkamarás rendszerben a két testület közös döntése alapján).

3. A demokratikus alkotmányozás elveti nem csak azt a törekvést, hogy a törvényhozás kisajátítsa az alkotmányozást, hanem azt is, hogy a kormány, vagy a kormánypárt, egypártrendszerben az uralkodó párt, vagy többpártrendszerben több

párt (akár a kormánypártok és az ellenzéki pártok együtt) dolgozza ki, készítse elő az új alkotmányt. Pozitív követelmény a népi alkotmányozás, vagy a lakosság széles tömegeinek részvételével előkészített alkotmány koncepció. Ha ez nem valósul meg, akkor jelentkezik az a sajátos helyzet, amely így jellemezhető: „az új alkotmány nem demokratikus részvétel eredményeképpen jön létre. Így az új rendszer nélkülözi a legitimitás alapvető forrását, amely az erkölcsi meggyőződésre alapozott tradíció kialakulásának záloga és amely stabilizálná a jövőbeni alkotmányos rendet.” (Arató András: Alkotmány és kontinuitás. Világosság. 1996. 3. szám 16. oldal)

4. Az előző elvi követelményekre tekintettel megállapítható, hogy az új alkotmány szabályozási elvei nem következtetések a plurális demokrácia alkotmányozása szempontjából, mivel az állam- és pártcentrikus jelleg tűnik meghatározónak, mivel az eddigi alkotmány-előkészítés nem felel meg a modern, demokratikus, széleskörű részvételre alapuló alkotmányozási követelményeknek; nem csak az alkotmányozó gyűlés megszervezésének elmulasztása miatt, hanem azért is, mert a korábbi egypárti alkotmányozást a hatpárti váltotta föl (nem szólva a zárt és titkos előkészületi munkákról). Vagyis nem haladtuk meg radikálisan a szovjet (sztálini) alkotmányozási mintákat (beidegződéseket).

E sommás ítéletet elsősorban azzal indokoljuk, hogy a szabályozási elveket tartalmazó országgyűlési határozat a modern plurális demokrácia szakirodalomban igényelt követelményeitől és javaslataitól eltekint, csupán a pártok kompromisszumaiból áll össze. Maga az Országgyűlési határozat indoklása is rögzíti: „A megegyezés érdekében a képviselőcsoportok sok esetben kölcsönösen engedtek álláspontjuk-

ból..... a közösen elfogadott kompromisszumokat tartalmazza.” Emiatt az ismertetett alkotmány-koncepció nem koherens, elvileg, koncepcionálisan megalapozatlan, eshetőleges, nem a demokratikus fejlődés iránti elkötelezettségből fakad. Még mindig államcentrikus, noha az előkészítők ennek meghaladására törekedtek.

Az általános szabályozási elvekben az államcentrikus alkotmányfölfogás abban érzékelhető, hogy az alkotmány-tervezet első mondata leszögezi: „részletesen szabályozza az államszervezet csúcsain elhelyezkedő szerveket.” – Ez a megfogalmazás is érzékelteti, hogy még mindig az állami szervek alkotmányos rendezése áll előtérben. Ezt tükrözi az is, hogy az alkotmány külön része foglalkozik az állam címszó keretében a közélet csúcsán elhelyezkedő intézményekkel (ily módon az állami jelleg hangsúlyozódik, s nem a közélet irányításának demokratikus szervrendszere).

Az állami szervek mellett a szociális, gazdasági, kulturális és nem állami politikai szervek tevékenysége és alkotmányi rendezése is szükséges. Vagyis azt a követelményt, hogy az alkotmány nem szűkülhet csupán az állami szervek szabályozására, ezt a javaslat, mint koncepcionális kívánalmat nem oldja meg.

5. Az emberi és állampolgári jogok külön (II. részben) taglalása, szabályozása és védelme – új megoldás, de nem eredményez átfogóan új koncepciót.

A modern plurális demokráciák alapvető sajátossága az emberi jogok érvényesítése és a közéleti részvétel civil társadalmi formáinak növekvő szerepe, az alulról jövő hatalomszerveződés fölkarolása. Csupán az alkotmányozás bizonyos

kiszélesedése tapasztalható különösen, ha visszaidézzük: az 1949-es alkotmányt az uralkodó párt vezető csoportja készítette elő és fogadtatta el a sztálini alkotmány kopírozásával (ami esetleg ettől eltérő javaslat volt, azt elutasították), majd szélesebb kör vett részt az 1972-es alkotmány-módosításban, majd az 1989-es módosítást az akkor létesülő új és régi elit készítette elő.

Hangsúlyozandó: 1989–90-es évek átalakulása elsősorban a hatalmi rendszer megváltozását jelenti, a diktatúrából a demokratikus rendszerbe való átmenet azonban nem szűkül a többpártrendszerre és a piacgazdaságra, hanem az alulról épülő hatalom-szerveződésekre, a civil társadalom kialakulására, kiszélesedésére és hatalmi szerepének növekedésére is. Továbbá a demokratikus rend nem csak politikai demokráciát jelent, hanem szociális, gazdasági és kulturális demokráciát is, ezekben a közvetlen közéleti részvételt, az önkormányzatok létesülését és aktív közéleti szerepüket.

Vitathatatlan evidenciaként rögzítik az alkotmány-előkészítők a Montesquie-féle államhatalmi ágak megosztásáról szóló tételt és nincsenek tekintettel arra, hogy a plurális demokráciákban a hatalommegosztás nem csak az államon belül, hanem az egész hatalmi rendszerben jelentkezik (Bibó István emelte ki a különféle társadalmi szférák külön hatalmi göcseit).

Az előző magyarázat nem veszi figyelembe, hogy az állam és a hatalom nem azonos, mivel az államhatalom mellett gazdasági, kulturális (ideológiai) és szociális hatalom is van, s a politikai hatalmon belül pedig elkülönülnek a pártok, a nem kormányzati, az érdekvédelmi szervek és civil társadalmi egyesülések, mozgalmak. Vagyis e megközelítés figyelmen kívül hagyja a plurális társadalom hatalmi rendszerén belül a sokféleséget és a szabad hatalomszerveződések. Témánk

szempontjából pedig az alkotmányozó hatalom specifikus elkülönüléséről nem vesz tudomást (vagy nem is ismeri).

Erre a koncepcionális követelményre tekintettel szükséges olyan új alkotmány kidolgozása, amely biztosítja a hatalommegosztást a társadalom egészen (főképpen hatalmi rendszerén) belül (nem csak az állampolitikai életben, hanem szociális, gazdasági és kulturális tényezőket illetően is), hatalmi egységyt, a hatalmi erők önállóságát és önkorlátozását, emellett arra hivatott, hogy a hatalommal való visszaélést fékezze meg, intézményes fékekkel akadályozza meg a hatalom koncentrációját és segítse elő a hatalom humanizálását.

II.

1. A demokratikus alkotmányozás – az előbbiekből következően – a demokrácia kiépítése, érvényesítése végett a közvetlen és a képviselői demokrácia intézményeit szabályozza. Ezen kívánalomra tekintettel állapítható meg, hogy sem az 1989-es alkotmányozás, sem az azt követő események nem a közvetlen demokrácia fejlesztését, a részvételi demokráciát eredményezték, az egypártrendszerű közéletet csupán a többpárti váltotta fel.

a.) Ez a helyzet tükröződik az új szabályozási elvekben is. A részvételi demokráciával kapcsolatos fölfogás jellemzésére jó példa a nép közvetlen hatalomgyakorlásának kiiktatása a népszuverenitásból. Ez érzékelhető a hatályos alkotmányi szabályozás és a javaslat egybevetése alapján.

A jelenlegi alkotmány megfogalmazása így szól: a nép a hatalmat képviselői útján és közvetlenül gyakorolja, az új tervezet szerint pedig „a nép a hatalmat elsősorban válasz-

tott képviselői útján gyakorolja, törvényben meghatározott esetben azonban népszavazást kell, illetőleg lehet tartani". E megfogalmazásból arra lehet következtetni, hogy a javaslat a közvetlen demokrácia megoldásai közül a népszavazást tekinti egyetlen megoldásnak.

Úgy tűnik: az új szabályozási elvek szerzői vagy nincsenek tisztában azzal, hogy a közvetlen népi hatalomgyakorlás nem azonos a népszavazással, vagy tudatosan a demokrácia szűkítését akarják „alkotmányosan” biztosítani.

Annak érzékeltetésére, hogy az alkotmányozók korábban szélesebben fogták föl a közvetlen demokráciát, idézhetjük az 1989-es alkotmány módosítás indoklását: a közvetlen demokrácia intézményeként szerepel a népszavazás mellett a népi kezdeményezés, kollektív kérelmezési és panaszjog, társadalmi viták (lásd: Magyar Közlöny 1989. 74. szám 1233. oldal).

Ezekre tekintettel javasolható a jelenlegi szabályozási elv egyoldalúságának módosítása a közvetlen demokratikus formák intenzívebb alkotmányi tételzésével.

- b.) A közvetlen demokrácia elválaszthatatlan része és érvényesülésének kiegészítője az **önkormányzatiság**. Ez persze nem csak területi hivatalos hatalmi szerveződést, hanem a különböző civil közösségek, szakmák, foglalkozások és köztestületek önszerveződésének intézményesülését is felöleli. S ezek szabad szerveződése kötetlenséget is jelent, de nem anarchikus létesülést és működést; a kereteket a jogállamiság elvei, szabályai határozzák meg. Ebből következően az önkormányzatok alkotmányi rendezése nem szűkülhet a helyi területi önkormányzatok-

ra. Igaz, hogy a tervezet a nemzeti és etnikai önkormányzatokat is alkotmányos szinten tervezi szabályozni, emellett azonban az egyéb szakmai és civil társadalmi önkormányzatok is alkotmányi szintű szabályozást kívánnak meg.

Szükséges utalni arra is, hogy a sokféle önkormányzat az országos képviseletben helyet igényel a modern demokráciákban (főképpen a második kamarában). Hiszen a közvetlen demokrácia és az önkormányzatiság, a politikai pártok és képviseletek mellett létezik a társadalmi közélet minden szférájában.

2. A demokratikus fejlődés kulcs-kategóriája a **jogállamiság** (vagy az angolszász elnevezés átvételével: a jog uralma), amelynek elválaszthatatlan része a demokratikus alkotmányozás, az alkotmányos rend kereteinek kiépítése és működési elveinek, szabályainak rögzítése, az alkotmányosság érvényesítése. Ebből következően a jogállamiság azonosnak fogható föl az **alkotmányos renddel**, ám hangsúlyozandó ennek demokratikus tartalma (mivel jogállamról diktatórikus rendszerekben is beszélnek).

- a.) A jogállamiságot – a közgondolkodásban – leegyszerűsítve a jogi formai kötöttségekkel azonosítják, s eltekintenek a demokratikus értékektől és politikai-erkölcsi követelményektől. Holott ez utóbbi éppen a hatalmi visszaélések ellen és az igazságos kormányzás megvalósítására irányul. E kíváncsi kifejeződik abban a tételben, hogy a törvény uralkodjon és ne az ember.

Régi tapasztalatként fogalmazódott meg, hogy minden ember hajlamos arra, hogy a hatalommal visszaéljen, emiatt vélték szükségesnek az önkény kirekesztésére a

törvényi korlátok föllállítását és a törvényben rögzített értékek követését. (S ezt fejezi ki az új koncepcióban is szereplő alkotmányos tilalom a hatalom erőszakos megszerzését és birtoklását illetően.)

A modern plurális alkotmányos rend a demokratikus hatalmi-politikai-jogi kultúra vívmányait összegezi a jogállamiság követelményeiben. S ennek legátfogóbb sajátossága – a **szabadság rendje**, az önálló demokratikus hatalmszerveződések kibontakozása, működése az emberi jogok érvényesülése alapján. S ehhez kapcsolódik az alulról fölfelé épülő hatalmi rend, s ennek alkotmányos működése.

- b.) Erre tekintettel az új alkotmányban szükséges rögzíteni a szabadság rendjét jellemző intézményes megoldásokat, nem elegendő az alapvető alkotmányos elvek és célok rövid összegezése (I. Rész 3.), mert így hiányos és szabályokat kell rögzíteni e vonatkozásban.

Szabályozni kell a képviseleti és közvetlen demokrácia viszonyát, a képviseleti szervek választását és rotációját, a hatalom-megosztás és a hatalmi egyensúly sajátosságait, a hatalmi önkorlátozás követelményeit, a többpártrendszert, a szabad civil társadalmi szerveződések, az önkormányzatok lehetőségeit és szerepét, az állami és nem állami szervek viszonyát és együttműködését, a köztisztviselők szerepét, valamint a közeletheben való részvétel emberi (egyéni és közösségi) jogait (utalva az emberi és állampolgári jogok fejezetére).

- c.) Az előző okfejtés alapján az javasolható, hogy az új alkotmányban legyen egy külön fejezet a jogállamiság és **alkotmányos rend** alapvető intézményeinek és szabályainak

rögzítésére. Ebben lehetne elhelyezni a jelenlegi javaslatban önálló részként szereplő „jogrendszer, jogalkotás” témakörét (s ennek bizonyos tételei pedig átvihetők az Országgyűlés, vagy a kormány fejezetébe, vagyis kiiktatódná a jogrendszer, jogalkotás fejezete s beépülne az alkotmányos rend című fejezetbe).

- d.) Az új alkotmány koncepciójával kapcsolatos gond az, hogy az alkotmányos rend (a jogállamiság) keretében a közvetlen és a képviseleti demokrácia, az önkormányzatosság és az országos képviselet, valamint civil társadalmi, köztisztviselati és a politikai szerveződés, az állami és nem állami összekapcsolódása intézményi megoldást tesz szükségessé. Ez pedig – a hatalmi, politikai kultúra fejlődésének következményeként – a kétkamarás parlamenti rendszer.

III.

1. Konstatálható, hogy az alkotmányozókra nem hatott a szakirodalom több képviselőjének érvelése a **kétkamarás rendszer** szükségessége, indokltsága mellett. A pártok illetékesei az érveket figyelmen kívül hagyva egyoldalú és felületes megállapítással utasították el a kétkamarás megoldást. Az elutasítás indoka az, hogy a képviselők döntéseinek kontrollját a törvényhozáson kívüli szervek, valamint a népszavazás intézménye megfelelően biztosítja.

- a.) Ezzel szemben rögzítendő: a második kamara szerepe döntően a parlament mérsékletességére szorítása, a hatalommal való visszaélés vagy a szakszerűtlen döntések kiküszöbölése, a politikai képviselet egyoldalúságának kiegyenlítése (közismert, hogy a politikai pártokon keresz-

tül jelentkező kiválasztás (képviselő) nem fedi le az egész társadalmat), valamint a különböző önkormányzatok (területi, nemzetiségi, gazdasági, kulturális, szociális, szakmai, köztisztviselői és egyéb civil társadalmi) érdekek és célok képviselésének biztosítása. E koncepcionális kérdés kapcsán utalni kell arra is (ez az új alkotmánnyal kapcsolatos viták során felvetődött), hogy a második kamarának szerepe lehetne az alkotmány-módosítással és a köztársasági elnök megválasztásával, illetve felelősségre vonásával, leváltásával kapcsolatban.

Ez olyan nagy horderejű probléma, hogy az indokolásban adott érvek felületessége mellett nem mehetünk el, s a döntéshozókat az érvek újbóli tanulmányozására szükséges készíteni és széleskörű társadalmi vitákat kell rendezni e kérdéssel.

- b.) Komolytalan és nevetséges lenne, ha arra hivatkozással, hogy csupán egyetlen párt képviselője támogatja a kétkamarás rendszert, elfogadnák a javaslatban megfogalmazott állásfoglalást, miszerint az államfő az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék és a népszavazás „megfelelően biztosítja” a képviselők döntéseinek kontrollját. Ezzel kapcsolatban szükségtelen részletesen rámutatni a nemzetközi alkotmányos gyakorlatra (tankönyvi tétel: „a mai polgári parlamentek fő szabály szerint két házról vagy kamarából állnak” – Bihari-Pokol: Politológia 299. oldal) vagy a magyar történelmi előzményekre, elegendő az 5-6 évi parlamenti törvényhozó gyakorlatra hivatkozni, midőn a törvényeket többszörösen rövid idő alatt módosították. Emellett állandó alkotmány-módosításokkal találkozunk. Ilyen alapokon a jog és az alkotmány tekintélyéről és stabilításáról nem beszélhetünk.

Megjegyzendő: viták során ma is gyakran érvelnek a második kamara ellen azzal, hogy ez akadályozná a törvényhozás gyors tempóját. Ezzel kapcsolatban csupán a magyar történelmi tapasztalatokat sűrítő szövegre hivatkozunk: Törvényben nem jó a hamarság. Emellett utalhatunk az ókori gondolkodás felismerésére is (*Arisztotelész* úgy vélte: „a meglevő törvényeknek más, új törvényekre való könnyelmű átformálása tulajdonképpen a törvény erejének gyengítése.” – Politika, 1985. 120. oldal).

Nem hagyható figyelmen kívül annak a régóta várt szükségletnek (törvényi előírásnak) a megoldása, hogy képviselőket biztosítsunk a nemzeti és etnikai kisebbségek számára.

Valójában nem csak erre tekintettel szükséges az emberi kollektív jogok védelme végett a második kamara képviselői intézménye, hanem a szociális, a gazdasági és kulturális jogok érvényesítésének biztosítása céljából is (pl.: nyugdíjasok érdekképviselője, gazdasági kamarák és szakszervezetek, kulturális intézmények, önkormányzatok stb. felső szintű képviselője, jogvédelme). S ez vonja maga után az érdekképviselő általános alkotmányos szabályainak rögzítését és az érdekegyeztetés rendjét, szem előtt tartva a második kamara lehetőségeit.

- c.) A kétkamarás rendszer eldöntése azért is alapvető kérdés, mert ennek elfogadása jelentősen befolyásolja az egész demokratikus berendezkedést, ettől függ a választási rendszer, a képviselők létszáma, s a parlament hatás- és feladatkörének kialakítása, a köztársasági elnök választás. Ez szélesebb körű garanciát nyújthat az alkotmány-módosítás számára is.

d.) A második kamara elfogadásának következményei – kényelmi szempontból, bizonyos napi politikai megfontolásból vagy a pártok bebetonozási törekvéseiből – nem riaszthatnak el e probléma feszegetésétől, mert a demokratikus plurális rend kifejllesztése, ill. a jelenlegi helyzet továbbfejlesztése ezt megköveteli. Ha most el is halasztódik, a későbbiekben vissza kell rá térni.

Az előzőkre tekintettel észrevételeim a következő következtetésben összegezhetők: a plurális demokrácia alkotmányos rendjének fejlesztése végett és az ember (egyéni és kollektív) jogok alkotmányos biztosítása végett előtérbe kell állítani a közvetlen demokráciát, az önkormányzatiságot, a jogállamiság szabályainak alkotmányos szabályokba rögzítését, s ezek kifejezése szervezeti változást igényel a kétkamarás rendszer elfogadása és a második kamara (szenátus) létesítése és működésének biztosítása által.

IV.

1. Alapvető strukturális kérdés a II. rész (az emberi és állampolgári jogok) belső elrendezése; bizonyos logikátlanosság és ismétlés jelentkezik (noha visszautalással is megoldható lenne).

Nem fogadható el (az áttekinthetőség követelménye miatt) az indoklás tétele, hogy az egyes emberi jogokat fejezeti tagolás nélkül rendezzi; ez nem megfelelő megoldás, mert így fölhalmozva logikátlanul sorolódnak föl az emberi jogok.

2. Ajánlható, hogy a II. rész kövesse a nemzetközi dokumentumok rendszerét. Külön alfejezetben lehetne taglalni az emberi jogokat a közéleti-politikai részvétel és a hozzá kapcsolódó jogosultságok tekintetében és külön a szociális, a gazdasági és a kulturális alapjogokat.

A szociális jogok tervezett alkotmányi szabályozásával kapcsolatban felvetődik a kérdés: a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányainak bevezető tételét szem előtt tartotta-e az alkotmány-előkészítő bizottság? Ez így szól: az Egyezségokmányban részes államok felismerték, hogy „a félelemtől és a nélkülözéstől mentes szabad emberi lények eszménye csak akkor valósítható meg, ha olyan feltételeket hoznak létre, amelyek révén mindenki élvezheti gazdasági, szociális és kulturális jogait, úgyszintén polgári és politikai jogait is.”

3. Az emberi-állampolgári jogok további csoportosítása lehetséges az egyéni (individuális) és a közösségi (kollektív) jogok elkülönítésével és rendezésével. (Figyelembe jöhet az 1993. évi LXXVII. tv. megoldása) S a közösségi jogokat illetően ki kellene emelni, hogy ezek között nem csak a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai és önkormányzati jogosultságai szerepelnek, hanem a sztrájkjog, a gyülekezési, az egyesülési jog és a vallásszabadság is egyéni és közösségi jogként van rögzítve és biztosítva (II. Rész 1. fejezet f. pontja kimondja: „a vallásszabadság egyénileg és kollektíven is gyakorolható”).

4. Az önkormányzatokról szóló fejezet – szükséges, ám bontandó; határozottabban elkülönítendő a különböző formák. Külön alfejezetben kellene a területi önkormányzatok szabá-

lyait taglalni, külön a köztisztviselési és külön a nemzeti és etnikai önkormányzatokat, valamint az egyesületi jog alapján szerveződő egyéb civil társadalmi önkormányzatok szabályait (Kiemelhető ezek között a szakszervezetek alkotmányos jogosultsága és működésük rendje).

KISS LÁSZLÓ

A területi igazgatás és az önkormányzatok az Alkotmány szabályozási elveinek tükrében

Mondanivalóm kifejtése előtt két előzetes megjegyzést kell tennem:

- a.) Nem ígérhetem azt, hogy a rendelkezésemre álló időkeretben teljes értékűen tudok foglalkozni a területi igazgatással és az önkormányzatokkal kapcsolatos koncepcióelemekkel, különösen nem azokkal az elvi-elméleti vonatkozásokkal, amelyek meghatározó jelentőségűek; így mondanivalóm menthetetlenül csupán torzója lehet mindannak, amit egyébként a cím ígér.
- b.) Teljes mértékben egyetértek azokkal a megállapításokkal, amelyek szerint a most elemzésre kerülő koncepció mindössze egyfajta politikai kompromisszum eredménye, ennek összes erőnyeivel és hibáival együtt. Lehet ezt méltatni, lehet kárhoznatni, a tény ettől még tény marad a jelenlegi magyar (parlament) pártok kompromisszumából ma ez (sem több, sem kevesebb) jön ki. Hiba lenne tehát arra az álláspontonra helyezkedni, hogy a koncepció alkalmatlan a vitára, következésképpen szükség lenne egy új, struktúrájában és tartalmában egyaránt átdolgozott munkaanyagra. A dokumentumot tehát olyannak kell elfogadnunk, amilyen.

Nézzük most már a címben jelzett témakört kissé közelebbről:

1. A területi igazgatást érintően gyakorlatilag a koncepció semmitmondó, hiszen abban egy fenyegetésen kívül gyakor-

latilag semmi egyéb nincs. („... A község és a város helyi önkormányzat-alakítási jogát mindenképpen fenn kell tartani. Indokolt azonban a főváros és kerületei önkormányzat-alakítási jogának, valamint a középszintű (területi) önkormányzat-alakítási jognak az újragondolása...”)

Látni kell, hogy ma a közigazgatási középszint többszereplős, amely önmagában is felveti valamiféle rendezésnek, rendezettségnek a szükségességét. A megyei önkormányzat mellett megtalálható itt a megyei közigazgatási hivatal, a dekoncentrált szervek színes és szerteágazó hálózata (ahányan számolják, annyi), a megyei jogú város, az újonnan intézményesített megyei területfejlesztési tanács, de ezeken kívül ma már egyre markánsabb szerepet töltenek be itt a különböző alapítványok is. Aligha hihető tehát, hogy helyes megoldást választott a koncepció akkor, amikor ebből a színes forgatagból mindössze a fővárosi kerületi és a megyei önkormányzatokat emelte ki (őket is megszüntetendőkként). A politikai cél és akarat közvetlenül utat tört magának: az 1990 óta makacsul jelenlévő szándék az alkotmány szabályozási koncepciójában is megtalálta a maga helyét. Nyílt beszéd ez, őszinte a javaslat is: mielőtt az önkormányzati középszint kérlelhetetlen és makacs ellenségei a végső lépésre elszánnák magukat, tegyenek kísérletet a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának közelebbi tanulmányozására.

2. Az **önkormányzatokkal** foglalkozó szabályozási elemeket érintő első megjegyzésünk a tartalmak konzekvens kezelésére vonatkozik. Közelebről: végre el kellene érni, hogy az „**önkormányzat**” és a „**képviselő testület**” ne keveredjék, minthogy e kettő valóban nem egy és ugyanaz. Ez a probléma az önkormányzati rendszer kialakulásától kezdve kísér bennünket, alkalmanként a törvényi szintű regulációban is tetten érhetően. (A legfájóbb éppen az, hogy maga az Önkormány-

zati törvény jár élen a rossz példával!) A koncepció sem önt tiszta vizet a pohárba: „A helyi képviselő-testület, illetve a közgyűlés alapjogai – az adott tárgykört szabályozó törvény keretei között – a következők legyenek: ... – e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel vállalkozást folytathat, amely nem veszélyeztetheti kötelező feladatainak ellátását.” A „vagyon” azonban nem a képviselő-testületé, hanem az önkormányzaté, tehát a település lakosságáé. Nem szerencsés hát a szinonimák használata ott, ahol annak nincs alapja!

3. Külön szempontként megvizsgálandó, melyek lennének azok az **önkormányzatokat megillető jogok**, amelyeknek **egyedüli és kizárólagos forrása** az alkotmány lenne, s melyek azok, amelyeknek további részletezésére a külön törvények is hivatottak lennének.

Magam csak az **első körbe** tartozó önkormányzati jogokat tudnám – a szó szoros értelmében – az alapjogok közé sorolni. Ilyenek lehetnének például, hogy szabadon társulhat más önkormányzatokkal és érdekszövetségeket hozhat létre, önkormányzati ügyekben rendeletet alkot és határozatot hoz, amelyet csak jogszabálysértés esetén lehet felülvizsgálni, a hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat, önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címek alapíthat.

A **második** (tehát további törvényekkel is részletezhető) önkormányzati jogkörök közé tartozhatnának például a következők: meghatározza szervezeti és működési rendjét, meghatározza éves költségvetését és azzal önállóan gazdálkodik, gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az e célra felhasználható vagyonnal és bevételekkel vállalkozásokat folytat, amely azonban nem

veszélyeztetheti kötelező feladatainak ellátását, megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét.

4. Az 1994-es önkormányzati törvénymódosítás – legalábbis megítélésem szerint – néhány területen kifejezett visszalépést jelent az 1990-es regulációhoz képest. Közülük főképpen azokat teszem szóvá, amelyek az önkormányzati autonómiát is korlátozták. (A minősített többség törvényi meghatározása, a szavazategyenlőség esetén való helyi eljárási rend megállapításának megakadályozása, a képviselői tiszteletdíjak kereteinek törvényi rögzítése stb.) Félreértés ne essék, nem alkotmányi szabályozást (korrekciót) sürgetek, mindössze azt állítom, hogy összefüggésben a 2. pontban kifejtettekkel, igen is van létjogosultsága a szervezeti és működési szabályok alapjoként felfogásának.
5. Csinján bánnék azzal az elvvel, amely szerint: „a közigazgatási szervtől a hatáskörébe tartozó egyedi ügy nem vonható el”. Semmiképpen nem jelentheti ez azt, hogy az új szabályozásból kikerüljön az a rendelkezés, amelyet a hatályos alkotmány a következőképpen fogalmaz meg: „A Kormány az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül, vagy valamely tagja által intézkedhet.” (40. § (2) bek.)

A problémát alapvetően az jelenti, hogy a *gyakorlatban a helyi ügy és az országos közügy keveredik*; s erre a hatáskör-letelepítés sem képes árnyalt megoldást adni.

Néhány példa: ha a honvédelmi vezetés az ország valamely pontján rakétaelhárító-rendszer kiépítését tervezné, ehhez az építési engedélyt a jegyző adná ki. S mi történik akkor, ha a helyi lakosság viszont emögött olyan helyi közügyet (önkormányzati ügyet) látna, amelyhez neki is köze van? Helyi népszavazáson dönthetne úgy, hogy ilyen rendszer letelepítése

nem kívánatos? (S ha ezt tenné, megakadályozhatná a jegyzőt a hatáskörének gyakorlásában?) A polémia nem valamiféle elvi feltételezésen nyugszik, hiszen például a Paksi Atomerőmű próbafúrásait eddig a szobajöhető hét település közül háromban már megakadályozta helyi népszavazás. (A próbafúrások annak megállapítására irányulnak, hol vannak optimális geológiai feltételek a közepes radioaktivitású hulladékok eltávolításához). Helyi önkormányzati ügy – országos közügy? Látható tehát, hogy az úgynevezett egyedi ügyek mögött alkalmanként olyan motívumok húzódnak meg, amelyekhez megfelelő megoldásokat kell találni. Ilyen esetekben (azután például bizonyos nagyberuházásoknál, regionális környezetvédelmi berendezések, égetőművek letelepítésénél stb.) igen is kell biztosítani egy „menekülési útvonalat”. Erre szolgálna a hatályos alkotmány idézett 40. § (2) bekezdésében rögzített szabály további hatályban tartása. Mindehhez egyébként „hidat” kínálna a koncepció 22. oldalán olvasható szöveg is: „a helyi közügyek ellátására általában az állampolgárokhoz legközelebb álló helyi önkormányzatot kell kötelezni. A feladat csak akkor rendelkezhető át más szervhez, ha ezt a közügy természete, az eredményesség és a gazdaságosság követelménye indokolta teszi.”

6. Kifejezetten alkotmányi szabályozási tárgynak tartom az önkormányzatok működését hosszabb távon garantáló gazdasági-pénzügyi háttér megjelölését. A mai megoldásnál mindenestre korszerűbb volt az az 1970-től „élő” rendszer, amely a tanácsoknak évekre előre garantálta az állami bevételekből való részesedés mértékét és a helyi bevételeket. A mai finanszírozási rendszer nem a tervszerűséget és a kalkulálhatóságot segíti elő!

Ehhez még egy adalék: a 22. oldalon helyesen írja a koncepció azt, hogy „a kötelező feladat- és hatáskör meghatározása-

val egyidejűleg biztosítani kell az ezekhez szükséges finanszírozási feltételeket.” Szeretnék azonban emlékeztetni arra, hogy a finanszírozás szempontjából korántsem mindegy az, hogy a *feladat elvégzésével arányban álló*, vagy az *elvégzéshez szükséges* pénzeszközöket biztosítjuk-e! Én az utóbbit választanám (ahogyan a koncepció is). Vajon ezt is akarja? Ha valóban ezt, annak ugyan örülnék, de annak igen komoly anyagi következményei lesznek. (Gondolunk például a kötelező alapfokú oktatás finanszírozására.)

7. Szólni kellene az alkotmányban **az önkormányzatok kötelező társulásairól is**. (Ez nem azonos a kénysztársulásokkal.)

A kötelező társulások alakításáról persze majd *külön törvény* szólna, amely például előírhatná melyek azok a tárgyak, ahol mód van létrehozásának elrendelésére; fő szabály az önkéntes társulás legyen, meg kell kísérelni állami preferenciákkal is az önkéntes összefogást, betartandó a fokozatosság stb.

A mai struccpolitikát mindenképpen abba kell hagyni: a mai 3000-es nagyságrendű önkormányzati rendszer a jelenlegi – változatlan – finanszírozási feltételekkel nem tartható. Vagyis: vagy az önkormányzati rendszernek és struktúrájának kell megváltoznia (ahogy ez Nyugat-Európában 1990-ig megtörtént), vagy pedig a finanszírozásban kell reformértékű változásnak bekövetkeznie. Komoly „áthidaló” megoldás lehetne a „kötelező társulások” behozatala (persze a demokrácia játékszabályainak betartásával). Ehhez pedig már most *meg kellene teremteni az alkotmányos alapokat*.

Mit sem ér a legjobb alkotmány akkor, ha az adott országban a politikai kultúra siralmas állapotban van. Nem állítom, hogy a miénk ilyen lenne, azt azonban igen, hogy tennivalónk akad itt bőven. A rendszerváltás lázában valahogy elfelejtettük számításba venni a gondjaival, bajaival küszködő, felfogásában, értékrendjében megzavart embert. Ideje lenne hát ténylegesen komolyan foglalkozni az emberi „tényezővel”, mert ahhoz a műsorhoz, amely 1990 óta van adásban Magyarországon, tényleg „új férfi” kell. (Legalábbis mentalitásában, felfogásában.)

Végezetül egy általános megjegyzés az alkotmányozás egészéhez.

SZÖLLŐSI ISTVÁNNÉ

Köszönöm a lehetőséget, hogy szólhatok a mai napon. Nagy érdeklődéssel hallgattam az elnök úr megnyitóját és az elhangzott előadásokat.

Tisztelt Házelnök Úr, tisztelt Elnök Úr, Hölgyeim és Uraim!
A jogalkotás során mint állampolgár, mint szakszervezeti vezető, mint országgyűlési képviselő tapasztalom, hogy az európai jogharmonizációra való hivatkozással rendkívül sok jogszabály születik, vagy módosul. Azt hiszem nem túlzás azt mondani, hogy ennek a divatját éljük és ezek a jogi folyamatok, erre a mondatra való hivatkozással felgyorsultak az utóbbi időben. Rendjén való dolognak is tarthatnánk, ha valóban minden szintű jogszabály egyértelműen erre az igényre válaszolna, megfelelni az európai csatlakozás igényének. Maga az alkotmány-konceptió – ez a vitaanyag, amiről ma itt szót váltunk – tartalmazza, felsorolja azokat a nemzetközi jogi anyagokat, amelyek csokrát valamennyien ismerjük. Ugyanakkor, ha végigolvassuk ezt a koncepciót, akkor látjuk, hogy e tekintetben nevezetesen, hogy minden szintű jogszabálynak erre az igényre kellene válaszolnia, ebben a tekintetben nem egyértelmű ez az anyag. Nekünk ezt a kérdést a szakszervezetek és munkavállalók szempontjából kell megközelíteni, ahogyan ezt tette Szabó Endre elnök úr. Az egyik legfontosabb dokumentum, amelyet mi, szakszervezeti vezetők gyakran forgatunk a nemzetközi csokorból, az alapvető emberi jogokat is deklaráló Európai Szociális Charta. Az Európai Szociális Charta első öt pontja messze földön híres, így nálunk is. Az utóbbi időben kezdünk leszokni ennek olvasásáról. Ezek között szerepel a munkához való jog és szerepel a

munka tisztességes bérezéséhez való jog. Ez a két alapjog ma még Magyarországon a jövőben is csak óhaj marad. Közismertek azok a közgazdasági mutatók, amelyek szerint jóval az ezredforduló után éri el Magyarországon az ipari és mezőgazdasági termelés a hetvenes és nyolcvanas évek szintjét. Igen lassan, de mindenképpen a lakosság számára nem észrevehető módon növekszik a GDP és várhatóan az ezredforduló tájékán, vagy azután is igen magas szinten stagnál majd a munkanélküliség. E tények ismeretében azt hiszem nyugodtan mondhatom, nem fogadható el az a gondolkodásmód, amely előbukkan ebből a koncepcióból és amelyre érthető módon elnök úr is utalt. Ezek az alanyi jogok, hogyan válhatnak akár egy koncepció szintjén is államcélá és ezzel az állami kötelezettségvállalás esetlegessé, vagyis ezeknek az említett gazdasági folyamatoknak a függvényében egyáltalán nem valószínűen garantáltak.

E célkitűzések tragikusan hatnának a magyar oktatás sorsára, természetesen nem csak az oktatására. Ma is rengeteg jogos indulatot vált ki – ma még hatályos az 1949-es alkotmány – egyes oktatási feladatok piacosítása, ezeknek a piacosítási gyakorlatoknak a lefelé terjeszkedése, tehát – nem csak a felsőoktatásban – elérte már a közoktatást és sajnálatosan annak alapadatai ellátását is. Jogos indulatokat vált ki a piacosítás és privatizálás megjelenése a közoktatásban. Ezáltal az esélyegyenlőségre való törekvés helyett az egyenlőtlenségek további lépésnek a gyakorlata.

E megjegyzések után engedjék meg, hogy elmondjam, álláspontunk szerint nem egyértelmű annak kimondása, hogy állampolgári jog az állam által fenntartott és működtetett nevelési-oktatási intézményekben az iskoláztatás biztosítása. Ennek a hiányosságnak nem mond ellent az oktatás szabadságához és a szabad iskolaválasztáshoz való jog. Abban a nehéz gazdasági és szociális helyzetben amiben ma a társadalom és gyerekek élnek

meggondolandónak tartjuk, hogy elegendő-e kimondani a tandíjmentes közoktatáshoz való jogot, nem kellene-e egyéb kedvezményeket is kimondani és biztosítani.

Meggondolandónak tartjuk továbbá az alkotmányban való deklarálását egyértelműen a 16 éves korú tankötelezettségnek, hiszen nem zárultak le azok a szakmai viták, amelyek a tankötelezettséget 16, vagy 18 éves korban jelölné meg. Véleményünk szerint előremutató lenne az alkotmányban a tanköteles kornak 18 éves korban történő deklarálása. Elképeszto, hogy nem leirt a művelődéshez való jog kimondása ebben a koncepcióban. Természetesen nem értjük bele a művészet és a tudományos kutatás szabadságát ebbe a hiányosságba.

Az elnök úr a megnyitójában egyértelműen kifejtette, hogy nem elégséges a munkahelyi szakszervezeti szervezkedéshez való jog megfogalmazása sem. Célravezetőnek tartanánk, ha a munkahelyek mellett az ágazatonkénti, az azonos foglalkoztatás szerinti munkahelyen kívüli szakszervezeti szervezkedés biztosítása alapjogként jelenne meg. Megerősítem, hogy a Országos Érdekegyeztetés tripartit rendszerének rögzítését úgy kell megfogalmazni, ahogy Szabó Endre is említette.

Említettem már az első mondatokban a munkához való jog fontosságát, de ehhez társult fogalom a méltányos munkabér, úgy gondolom nem elegendő. Ebből a kérdéskörből hiányzik – ezért szükséges lenne annak pótlása –, hogy a nőket kedvezményekben kell részesíteni annak érdekében, hogy a munkavégzés mellett a gyermek nevelésével, a család gondozásával kapcsolatos feladatokat is el tudják látni. Mostanában keveset beszélünk erről, de nincs lehetőség ennek kifejtésére. Sajnálatos, hogy a társadalmi szervezet mint olyan, még áttételesen sem kapott törvénykezdeményezési jogot. Az egész tervezetben, alapelvekben civil szervezkedés figyelmen kívül hagyását tapasztaljuk.

Végezetül megerősítem szervezetünk nevében azt, hogy nem kell most annyira sietni ezzel az alkotmány-elkészítéssel. Valódi társadalmi vita kell, a visszacsatolás valódi igényével és ehhez megfelelő idő kell. Van egy hatályos alkotmány, ennek az alkotmánynak a betartása az, amire a törvényhozásnak és a végrehajtóknak figyelni kell. Köszönöm szépen.

BORSIK JÁNOS

Elnök Úr, tisztelt Vendégek!

Az Autonóm Szakszervezetek Szövetsége a legutóbbi szakszervezeti tanácsülésén foglalkozott az új alkotmány-koncepció anyagával és az álláspontunkat szeretném ismertetni.

Egyfelől előre szeretném bocsátani: a munkavállalói oldal egyetértett abban, hogy most rövid időn belül az Érdekegyeztető Tanács plenáris ülése nem tud foglalkozni az alkotmány-koncepcióval, a politikai észrevételek miatt és az anyag kidolgozatlan-sága miatt. Azt is elmondom, hogy a mi megítélésünk szerint nincs alkotmányozási szükséghelyzet. Azt gondolom, hogy azok a pártnyilatkozatok, amelyek az alkotmányozás kapcsán napvilágot láttak, azok valahol mindig valami határidős feladatként próbálták ezt feltüntetni, az alkotmányozás sem nálunk, sem Európában nem határidős feladat. Az alkotmány szerepe a társadalmi berendezkedésre, a civil társadalom kialakulására hihetetlenül nagy jelentőségű.

Másfelől azt gondoljuk, hogy csak társadalmi részvétellel és társadalmi vitával szabad hozzáfogni egy ilyen munkához. Hiszen, ha ebből kimaradnak a civil szervezetek, társadalmi szervezetek, akkor nem kapja meg azt a szociológiai legitimitást az új alkotmány, ami nélkül aligha lesz képes hatást kifejteni a törvényhozásra, az ellenőrzési rendszerekre. A civil szervezetek

és az önkormányzatok térnyerése, valamint a rendezett munkaügyi kapcsolatok kialakítása nélkül, ugyancsak kérdőjelessé válhat egy akármilyen alapossággal is előkészített alkotmány és annak hatásmechanizmusa. Felmerült a második kamara kérdése is. Ezen vita van, a szakszervezeteknek nincs álláspontjuk, legalábbis olyan, ami egységes lenne. Abban viszont egységesnek látszik az álláspont, hogy a tripartit érdekegyeztetés intézményének az alkotmányban meg kell jelennie. Tehát az Autonómok a központi országos érdekegyeztetést szeretnék viszontlátni. A központi országos érdekegyeztetést szeretnénk viszontlátni az alkotmány-koncepcióban és valamilyen módon a normatív szövegben is. Úgy gondoljuk, hogy a civil társadalom kiépüléséhez és a demokrácia magasabb fokának kialakításához rendezetlen munkaügyi kapcsolatokkal nem lehet eljutni. A rendezett munkaügyi kapcsolatokat alapvető kérdésnek tekintjük.

Az egyik vélemény szerint bizonyos választási mechanikák miatt túlsúlyos a parlament, a másik előadónk azt mondja, hogy a végrehajtó hatalom a túlsúlyos. Ha egy kicsit most poentíroznék, akkor azt mondanám, hogy az alkotmányoknak lenne szerepe abban, hogy túlsúlyossá váljon a mindenkori hatalommal szemben és segítse a civil társadalom kiépülését. Szeretnék egy példát mondani. A végrehajtó hatalom és a törvényhozás közötti viszonytal kapcsolatosan az 1970-80-as évek országgyűléseinek ellenőrzési jogosítványára jellemző volt – az interpellációs jogról volt szó –, hogy ritkán interpelláltak a képviselők ezekben az évtizedekben. Az interpellációs jog a kutatók szerint feloldódni látszott a kérdésesi jogban. Inkább kérdezték a képviselők a parlamentben a végrehajtó hatalom képviselőit, tehát a kormány tagjait, mint interpelláltak volna. Ma azt látjuk az Autonómokon belül, hogy feloldódott és inflálódott az interpelláció intézménye ebben a parlamentben. Többek között politikai érdekek miatt, nem töltheti be azt az ellenőrző szerepét, ami a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom között feltétlenül

meg kell, hogy legyen. Ezekre az Országgyűlés elnöke sok példával tudna szolgálni.

Azt hiszem, hogy nem azt a társadalmi vitát kéri a szakszervezetek, így az Autonóm Szakszervezetek Szövetsége sem, mint az elmúlt 40-50 év társadalmi vitái voltak, amikor az apparátusok mondtak véleményt a különféle ilyen jelentőségű alkotási mozzanatokról. Itt valós és tényleges társadalmi vitáról van szó. Ki kell szélesíteni azoknak az embereknek és szervezeteknek a részvételét, akik bele akarnak, vagy bele tudnak szólni. Az a határozati javaslat, amellyel megkaptuk ezt az anyagot, hogy 1996. november 30-ig az Alkotmány-előkészítő Bizottság nyújtssa be az Országgyűléshez a tervezetet, azt gondolom kevés. Most kezdenek azok a szálak összefonódni, amik nyomán megpróbálunk esetleg szót váltani ilyen fórumok sokaságán. Azt gondolom, hogy nagyon sokféle lesz a vita, a mai vita első szakasza is ezt jelzi, hiszen a tudomány művelői, a törvényhozásban gyakorlatot szerzett emberek, a végrehajtó hatalom praxisa, az érdekvédelmi igények mind megfogalmazódhatnak egy ilyen vitában. Azt gondolom – egyetértve Kulcsár Kálmánnal – igen nagy a kockázata annak, hogy egy szövetségtervezet úgy bocsássonak majd a törvényalkotók esetleg népszavazásra, hogy a törvény-tervezet – függetlenül a jósági fokától – esetleg az akkor aktuális politikai célok áldozatául eshet, sokkal szimpatikusabbnak látszik az a javaslat, hogy néhány intézmény kérdésében volna szerencsés az embereket megkérdezni.

Végezetül azt szeretném mondani, hogy talán az lenne a cél-szerű, az ideális, ha nagyon széles körben és valóban társadalmi vita eredményeként olyan alkotmány-koncepció, illetve később olyan normatív szöveg születne, ami mögött jelentős társadalmi támogatottság áll. Ez biztosíthatná az alkotmány stabilitását. Köszönöm.

Az alkotmányozás szakavatott hozzáértőinek előadásai után már nagyon nehéz a hozzászóló dolga. Igazából mégsem lehet megkerülni az általuk feszegetett kérdéseket. E kérdéseket magamban abból a szempontból igyekeztem megfogalmazni, hogy tulajdonképpen az alkotmányozásról vitázunk-e, vagy az elénk terjesztett szabályozási elvekről. Vannak sokan közöttünk, akik korábban már társadalmi viták során társadalmi szervezetek képviselőiként részt vettek jogszabály-előkészítésben, ismerik ezt a folyamatot, tulajdonképpen azt, amelynek jelen pillanatban is úgy tűnik kényszer-szereplői vagyunk. Mondtunk már véleményt a korábbi elképzelésről is, most van egy újabb koncepció. Az is dilemmám, hogy egyáltalán koncepciókról beszéljünk-e a mai vitán is, vagy talán arról a célról, amelyet az alkotmány szabályozási elvei megcéloznak. Ha a vitára bocsátott koncepcióról beszélünk csak, akkor könnyen csapdába esünk, elmondunk róla minden rosszat és alkalmunk kevésbé nyílik esetleges értekeink kiemelésére. Ha önmagában az alkotmányozáshoz kellene hozzászólunk – társadalmi szervezetek képviselőiként – el kell ismernünk, hogy tulajdonképpen mi e kérdésben amatőrök vagyunk. A megérzéseinket tudjuk megfogalmazni és közvetíteni a jogalkotók felé. Egyik rossz megérzésünk az is, hogy – jelen esetben is – bizonyos koncepciók, előterjesztések elindulnak, a törvénykezés technikai folyamatai mennek előre és a részünkről történő beleszólás esélyei szemmel láthatóan csökkennek.

Az előttem hozzászólókat hallgatva úgy érzem a véleményekben kettősség fogalmazódott meg. Eddig sokan beszéltek arról, hogy a társadalom struktúrájában, működésében milyen fontosak a civil szervezetek. Másrészt bíralták a szabályozási elvek azon kiindulópontját, hogy kizárólag pártok azok, amelyek képesek a köztársasággá szervezett társadalom különböző rétegeinek, cso-

portjainak véleményét megfogalmazni és közvetíteni. Ha már a pártoknál vagyunk sokan említették, hogy e konferencián is vitatott szabályozási elvek többpárti minimumot tárnak elénk. Meg kell jegyeznem, nem hallottunk arról, hogy a parlamenti pártok ezt a koncepciót vagy egyáltalán az alkotmányozás kérdését párton belüli vitáikon megismertették volna, ha mással nem, a saját tagságukkal. Nem hallottam arról, hogy a pártok társadalompolitikai tevékenységet folytatva, az alkotmányozási koncepciójukat a társadalom elé tárták volna. Ezzel az üggyel sem történik meg tehát az, hogy a pártok a társadalom különböző rétegeinek, csoportjainak véleményét megfogalmaznák és közvetítenék. Úgy tűnik léteznek bizonyos hivatali és bizonyos pártbürokráciák, amelyek a pártok nevében forgalmaznak bizonyos koncepciókat. E viszonylagos szabadság lehetővé teszi, hogy az így forgalmazott koncepciókban néha benne van valami, majd a következő pillanatban minden indoklás nélkül hiányzik belőle valami.

Az Igazságügyi Minisztérium által készített szabályozási elvekből egyszerűen hiányzott az Érdekegyeztető Tanács, amely intézménynek azért jelentős múltja és a múltnak több fejezete van. Volt azonban ezen anyagban egy gazdasági szociális tanács, amelynek semmi előzménye nem ismeretes. A jelenleg vitatott koncepcióból már eltűnt a gazdasági szociális tanács, de az érdekegyeztetéssel kapcsolatos kérdések nem formálódtak, fejlődtek tovább. Ma úgy tűnik, hogy a szakszervezeteknek valamilyen bele kellene harcolnia az érdekegyeztetés megvalósult alkotmányos gyakorlatát és tulajdonképpen jó esetben minimálisan azt az állapotot érhetnék el, ami ma is jól-rosszul létezik.

Az alkotmányozás jelenlegi állapotát tekintve az elénk tárt szabályozási elvek azt a benyomást keltették bennem, hogy a feladat csak annyi, hogy a jelenleg hatályos alkotmány hiányosságai megszűnjenek. Megfogalmazásainak, szerkezetének átalakítása, jobbátétele után nem lenne olyan sok dolga az Alkotmány

értelmezésével az Alkotmánybíróságnak. E benyomással szemben álláspontom szerint az alkotmányozás során deklarálni kellene bizonyos alapelveket és emellett a társadalom fontos távlati céljait is meg kell határozni. Az Igazságügyi Minisztérium koncepcióját bíráltuk az abból hiányzó preambulum miatt. Mondván, hogy ez azt jelzi, hogy maguk az alkotmányozást elkezdő szakértők sem akarták megfogalmazni azt, ami egy preambulumban benne szokott lenni. A jelenlegi anyag, amely már politikai dokumentumnak tekinthető, hiszen ez egy pártok által elfogadott alkotmányozási minimum, a preambulum szükségességét is csak technikai kérdésként meri felvetni.

Nekünk, szakszervezeteknek fel kell hívni arra a figyelmet, hogy az alkotmányozás során el kell dönteni és ki kell mondani, hogy milyen ez a mai társadalom és milyenné akar válni a belátható jövőben. Amatőrök lévén a törvényalkotásban javaslatainkat nem vagyunk képesek azonnal elméleti, vagy törvényszöveg formájában megfogalmazni. Megvizsgáltunk viszont néhány európai alkotmányt. Természetesen érhet bennünket az a vád, hogy öncélúan csak azokat az alkotmányokat néztük át, amelyekben nem ilyen szemérmesen beszélnek a munka világáról, azokat az alkotmányokat, amelyekben egyértelműen kimondják, hogy a társadalom és az állam működésének alapja az értéktelremtő munka és a tudás. E modern alkotmányok az állam kötelezettségei között igen részletesen és nem ilyen szemérmesen fogalmaznak meg azokat a kötelezettségeket, amelyek arra vonatkoznak, hogy a munka világának szereplői munkájukkal, tudásukkal, mind maguk, mind a társadalom szellemi, erkölcsi, anyagi előmozdítását elősegítsék. Természetesen az ezt támogató jogokat, állami kötelezettségeket, illetve bizonyos jogok korlátozását is meghatározzák.

Néhány alkotmány – pl.: a portugál, görög, spanyol, török stb. – azon az erkölcsi alapon határozza meg a társadalom és az állam

berendezkedését, hogy minden értéktelremtésnek és minden értéknek az alapja a munka. Ezen alkotmányok a '70-es évek elején különböző politikai körülmények között, modernizációs szakaszban születtek, létrejöttük körülményei, tartalmuk mindenképpen alátámasztják azt az állításunkat, hogy az előbbi fontos kérdés eldöntését a mai magyarországi alkotmányozási folyamatnál sem lehet megkerülni. Egy kicsit skeptikus vagyok ezzel kapcsolatban, mert az eddigi előkészítő munkát és a nyilvánosságot figyelve úgy tűnik, hogy ezen erkölcsi, illetve politikai kérdés eldöntése egy, még le nem tisztult erőtérbe kerülne és csak az erről folytatott vita elegendő lenne az alkotmányozás-tervezet menetrendjének felborítására.

Úgy gondolom, hogy a tárgyalat koncepcióban a munkavállalói jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos szabályozási elvek szegényesek, differenciálatlanok és alulstrukturáltak. Természetesen lehet azt állítani, hogy majd a tételes szöveg fogja tartalmazni a részleteket. Nem világos jelenleg, hogy mikor fog megszületni a tételes szöveg és nem tudhatjuk ma azt, hogy a megszületendő új alkotmányszöveghez lesz-e módunk javaslatokat megfogalmazni. Bár nem is igazán a társadalmi szervezeteknek kellene alkotmányos javaslatokat tételszerűen megfogalmazni, hanem az alkotmányszerkesztést végző szakértőknek lenne kötelezettsége az, hogy a különböző alternatívák, egyenrangú szakmai színvonalon jelenjenek meg a társadalom előtt. Például az egy-, vagy kétkamarás parlament gondolatával csak akkor lehetne érdemben egyetértést, vagy egyet nem értést megfogalmazni, ha azok valós alternatívaként jelennének meg.

Ugyancsak az alkotmányozást előkészítők feladata lenne a társadalom különböző rétegeinek, csoportjainak megkérdezése. Hogy ez végezetül népszavazással történik-e vagy sem, ez egy külön kérdés, de úgy gondolom, hogy a népszavazást megelőzően is meg kellene kísérelniük ezeket a véleményeket feltárni,

felkutatni. A mai helyzetet az jellemzi, hogy létezik egy szakmai előterjesztés, amely mögött szakértői vélemények és szakértői anyagok vannak, míg a másik oldalon megszólalnak azok, akik csak az érzéseiket, jórészt hiányérzetüket tudják csak közvetíteni, de nem képesek arra, hogy ezen előterjesztés részletességével, szakmailag alátámasztva dolgozzák ki álláspontjukat.

Állítom, hogy a munkának, mint értékteremtő, céltudatos emberi tevékenységnek és az ezzel kapcsolatos jogoknak az emberi és állampolgári jogok katalógusában történő megjelenítése szűkös és szegényes. Ezzel a problémakörrel az előkészítőknek bővebben kellene foglalkozniuk, ezt a kérdést is bővebben ki kellene bontaniuk, az érintett véleményét meg kellene ismerniük. Természetesen csak példálózni lehet arról, hogy mely jogok, amelyek e területen az alkotmányba kíváncsoknak. Emlékszünk rá, hogy a Munka Törvénykönyvé előkészítése során sokat vitatkozunk már egymással a munka világát érintő alkotmányos tételekről is. Ne felejtjük el, hogy e viták során a Munka Törvénykönyvében megfogalmazott alapelveket a sorra kerülő alkotmányozás alatt, az alkotmány szintjére kellene emelni. Fontosnak tartom kiemelni a participációs jogok alkotmányos alapjainak megteremtését, hiszen e jogok egyben a vállalkozás szabadságának korlátait is jelentik. Így ezt nem elegendő csak a Munka Törvénykönyvében szabályozni. Ugyanúgy – ha már szükséges –, akkor az alkotmányban kell megalapozni a közhivatalviselés és a magánmunkát vállaló jogállása közötti különbségeket. Bár időben a köztisztviselői jogviszonnyal kapcsolatos szabályozások előbb megindultak, de nyilvánvaló ennek alapjául az alkotmánynak kellene szolgálnia.

Fontos terület lenne a gazdasági kapcsolatok, az érdekegyeztetés jogi szabályainak megalapozása. A Munka Törvénykönyve mondja azt ki jelenleg, hogy a munkaviszonyra törvény és törvényi felhatalmazás alapján egyéb jogforrás állapíthat meg

szabályokat, illetve a munkaviszonyra vonatkozó szabálynak kell tekinteni a kollektív szerződést is. Úgy gondolom, hogy ebbe a mondatba sűrített szabályozási koncepció mindenképpen alkotmányba kíváncsok. Ennek az alkotmányban megfelelő helyen, megfelelő kidolgozottságot kell kapnia, hiszen jelen pillanatban csak odáig jutottunk el, hogy a Munka Törvénykönyve bizonyos minimális szabályozásokat tartalmaz, amelyeket képtelenség kiegészíteni megállapodásos alapon, hisz jelenleg kollektív szerződéseket rettentő nehéz kötni. Az államnak, a jogrendszernek és így az alkotmánynak is kötelessége elősegíteni, hogy a munkaviszonyok ne maradjanak részben szabályozatlanok, az alkotmánynak kötelezettségeket kell tartalmaznia arra, hogy az állam ösztönözze kollektív szerződések létrejöttét. Hogyan valósítható ez meg? Egyrészt úgy, hogy megjelenik az alkotmányban egyáltalán, másrészt megjelenik állami kötelezettségként, amelynek végrehajtására intézményeket rendel, például törvényt, vagy tripartit intézményeket.

Ezen előbbi idézetekkel szerettem volna illusztrálni azon állításom helyességét, hogy nem lenne egyedülálló Európában az a magyar Alkotmány, amely elképzeléseim szerint, mind preambulumában, mind pedig egyéb részletes szabályaiban a munka világával, a munka értékteremtő jellegével, illetve a munkát végzők csoportjainak érdekeivel kiemelten foglalkozna, illetve ezek érvényesítését, védelmét szolgáló intézmények és állami kötelezettségek meghatározását is tartalmazná.

Köszönöm szépen a figyelmüket.

VADÁSZ JÁNOS

A rendszerváltoztatási folyamat visszafordíthatatlanságának egyik legfontosabb előfeltétele az új alkotmány-koncepció megalkotása. S az, hogy – eredményes, azaz társadalmi támogatott-

ságot teremtő nyilvános vitasorozatot, továbbá a főbb kérdésekről megvalósított előzetes népszavazást követően – annak véglegesített normaszövegét az országgyűlés még ebben a ciklusban elfogadja. Az is nélkülözhetetlen azonban ugyanekkor, hogy az alkotmányozási munka közben formálódó államháztartási reformgondolatok, szakmai törvények, az önkormányzati törvény átfogó módosítása, a munka világát szabályozó törvények koncepcionális megváltoztatása összhangban legyenek az új alkotmánnyal. Olyan dokumentummal tehát, mely egy szociális piacgazdaságot működtető demokratikus jogállami Magyarország alkotmányaként az igazságosság, az esélyek egyenlősége alapelveinek érvényesítését biztosíthatja majd.

Napjainkban ezzel szemben – a pártok, az országgyűlési vezetőknek alkotmányozással kapcsolatos nyilatkozatait és a választást összevetve – inkább azt tapasztaljuk, hogy a polgárok döntő többsége által kívánt, az előbbieken kifejezésre juttatott összhang iránti igény érvényesítésének egyre kevesebb az esélye. Sőt a különböző párt- és gazdaságpolitikai érdekcsoportok akaratának olykor alkotmányos korlátokat is felrevert érvényesítési lehetősége miatt ma már a hatályos alkotmányban rögzített jogok, szabályok betarthatósága sem garantálható, vagy csak nagyon nehéz körülmények között; szakszervezeti, szakmai érdekképviselői, alkotmánybírói nyomás hatására. Példa erre az egészségügyi és szociális, a kulturális, az oktatási jogérvényesítés területe.

Ezért – de látszen már az alkotmányos alapjogokat szűkíteni akaró pártpolitikai megfontolások elleni polgári tiltakozásként is – születnek nap mint nap az alkotmánybírói kontrolligények, beadványok. Jelenleg ugyanis több – gazdasági szükség-helyzetet kezelni szándékozó – törvényjavaslat készletet arra politikai pártokat, gazdasági érdekcsoportokat, hogy kísérletet tegyenek a jelenleg hatályos alkotmánnyal szembefordulva ér-

dekeik korlátlan érvényesítésére. Amivel a polgárok nem értenek egyet, ami ellen joggal tiltakoznak. Ennek az ellentmondásnak az ismeretében, s egyben egy történelemalakító társadalmi tanulási folyamat részeseként ezért fontos tudnunk, hogy a polgári alapjogokkal ellentétes törekvésekkel a civil szervezeteknek, s az érdekvédelmi szervezeteknek a polgári jogok védelmében kell szembeszállniuk! S ezek közül különösen a legerősebbeknek, a szakszervezeteknek feladatuk a konstruktív ellenállás. Azaz a társadalmi haladás szükségleteinek és a polgári, a munkavállalói érdekeknek az összehangolása, együttes szolgálata. Ez okból kell az új alkotmány koncepciójáról tárgyalniuk, az azt meghatározó alapértékekben, alapelvekben megállapodniuk e szervezet képviselőinek.

Az e tanácskozáson elhangzott vitaindító előadásokból, majd az azokat követő hozzászólásokból új információkkal gazdagodhattunk, s az ellentmondásokkal, az alkotmány-koncepció továbbfejlesztésének lehetőségeivel ismerkedhettünk meg. Tovább bővítve a vitára alkalmasnak tartott gondolatokat, magam a változtatás érdekében a Közgyműteményi és Közművelődési Dolgozók Szakszervezet (KKDSZ) részéről megfogalmazott kezdeményezések közül kettőt emelek ki a továbbiakban az alkotmány-koncepció továbbfejlesztésének szándékával.

Elsőként – úgy is, mint a művelődésben érdekelt, általa érdekeit eredményesebben érvényesítő adófizető polgár, s egyben mint az ebben az érdekkörben országosan képviselői joggal rendelkező szakszervezet képviselője – a működő alkotmányhoz képest történt lényeges változtatásra, csonkításra hívom fel minden érintett figyelmét. Megdöbbentő és egyben elfogadhatatlan számomra ugyanis az, hogy az új alkotmány szabályozási koncepciójából kimaradt a művelődéshez való alkotmányos polgári alapjog megfogalmazása.

Ezzel szemben a KKDSZ nélkülözhetetlennek tartja, s ezért indítványozza, hogy az új alkotmány szabályozási koncepciójában, s a későbbiekben magában az új alkotmány szövegében is – a hatályos alapjog fogalmi továbbfejlesztésével – konkrétan és érvényesíthető módon legyen benne az állam és az önkormányzatok kötelező alapfeladataként a polgárok számára garantált művelődési alapjogok, alapellátások, szolgáltatások pontos és kötelezettséget jelentő rögzítése. Mindazon intézményi és tevékenységi alapformáknak és tartalmaknak a garanciája tehát, amelyek a polgárok számára – adófizetésükért cserében – alanyi jogon nyújtanak esélyt és lehetőséget arra, hogy művelődéshez való jogaikat szabad akaratuknak megfelelően ingyenesen, vagy minimális térítés fejében, közintézmények igénybe vételével is érvényesíthessék.

Javasoljuk, hogy az alkotmány koncepciójának végeleges szövege rögzítse: e jogok gyakorlásához a polgároknak közcélú, közösségi adóbefizetések fejében van joguk, továbbá azt, hogy ezeket az alapjogokat szakmai törvények rögzítsék a kötelező állami és önkormányzati alapfeladatokként. Itt köszönöm meg a Pedagógusok Szakszervezete főtítkárnak, Szöllösi Istvánnak a szolidaritását, az e jogok gyakorolhatóságával kapcsolatosan kifejtett törekvéseinkkel való egyetértését. Örülök annak, hogy ő is igényt tart a művelődéshez fűződő alapjog alkotmányos szabályozására. Remélem, hogy sokan értenek egyet majd vele országgyűlési képviselőtársai közül akkor, mikor erről a kiegészítésről szavazni kell az országgyűlésben.

Ez azért fontos, mert a KKDSZ által megfogalmazott igény szélesebb értelemben azt is jelenti egyben, hogy álláspontunk szerint az új alkotmánynak világosan érvényesíthető kötelezettségi rendben kell meghatároznia az alapjogokat. Az államháztartás, a modern állami és önkormányzatiság alapfeladatait: az oktatástól, a kultúrától, az egészségügyi és szociális ellátáson át – többek

között – a természeti és épített környezet védelméig, az igazgatásig, a közellátásokra való igény jogosultságáig bezárólag. E törekvés új alkotmányozási koncepción alapul: a szociális, szolgáltató állam és önkormányzat elgondolásán, létrehozásának megkövetelésén. Ezeket az alapjogokat a jelenlegi szabályozási koncepció azonban csak szűkített értelemben tartalmazza. Ezért azzal – ebben a vonatkozásban – nem értünk egyet. A módosítást a polgárok igényeinek, szándékainak, szükségleteinek ismeretében tartjuk elengedhetetlennek, ezért kérjük az országgyűlést a korrekcióra.

Nem értünk egyet azokkal a – nem jelentéktelen politikai és gazdasági erők által megfogalmazott – törekvésekkel tehát, melyek az alapellátások területén az „olcsóbb” államot akarván előállítani, szűkíteni az alkotmányos alapjogokat és az állami, önkormányzati kötelezettségvállalás tartalmát. Ezt nem tartjuk – még a „nehéz” gazdasági, költségvetési helyzettel sem – indokolhatónak, s nem tartjuk az adófizető polgárok által elfogadhatónak. Bizunk abban, hogy az országgyűlés felméri majd a valós helyzetet és a polgárok akaratának megfelelően dönt ebben az értelemben is az alkotmányozásról.

A második kérdés, amivel foglalkozni kívánok már kétszer is felmerült az előadások s a vita során. Ez pedig a második kamara létrehozásának, funkciójának, összetételének ügye. Vitakozva a gondolat megvalósításának pártpolitikai szempontú érdekeket képviselő ellenzőivel, a KKDSZ részéről állítjuk és bizonyítani tudjuk, hogy összeegyeztethető a neokorporativizmushoz fűződő társadalmi érdek és a területi, megyei, regionális képviselői érdek egy második kamara létrehozásakor. Mi is azt mondjuk – egyetértve számos hozzászólóval és előadóval –, hogy be lehet és be is kell illeszteni a második kamarát az új alkotmányozási rendbe, méghozzá törvénykezdeményezési és

bizonyos törvények vonatkozásában a tárgyaláson való vétőjog biztosításával.

A részletes elgondolást idő hiányában nem lehet itt most ismertetni. A lényegyet azonban igen. Azt, hogy bizonyos témaköröket: a munka világát – ezen belül a munkához és megélhetést biztosító jogot, bérekhez, munkavállaláshoz fűződő jogot –, az egyesüléshez és gyülekezéshez, szociális ellátáshoz és társadalombiztosításhoz, az egészségügyi szolgáltatáshoz, a polgárok kulturális és oktatási érdekeinek érvényesítéséhez kapcsolódó ügyeket a második kamarának törvénykezdeményezési és vétőjoggal, s megfelelő szankciók birtokában kellene megítélnie. Ez lenne a legfontosabb feladata.

A második kamara összetételére vonatkozóan – a „lehetetlen” megalkotni e kamarát álláspont képviselővel szemben – azt javasoljuk, hogy abban egyrészt a munkahelyi választásokon reprezentatívá vált országos szakszervezeti konföderációk, másrészt a foglalkoztatottak számát és a termelési értéket figyelembe véve a mérést követően reprezentatívá vált országos munkáltatói szövetségek, harmadrészt az önkormányzatok többségét képviselő önkormányzati szövetségek (20-20-20 fős) választott képviselői, illetve negyedikként a jelentősebb etnikai képviseletek szervezetenkénti 2 fő, ötödikként a történelmi egyházak szervezetenkénti 3 fős, s végül hatodikként a nagyobb társadalmi csoportokat képviselő országos, valós támogatottságú és tagságú társadalmi szervezetek (pl.: gyermekeket és ifjúságot, nagycsaládosokat, nőket, munkanélkülieket, nyugdíjasokat képviselő civil szervezetek) szervezetenkénti 3-3 fős képviselete jelenjen meg. Így egy 100 fő körüli létszámú, működőképes második kamara jönne létre, amely nem a „mindenkit” (és valójában senkit sem) képviselő ernyőszervezeteket tömörítene, hanem a tényleges társadalmi tagságból fakadó, valós tagsággal rendelkező, konkrét érdekeket megjelenítő érdekcsoportok választott vezető képviselőit.

A második kamara ilyen funkciójú, összetételű létrehozásával kellene megbontani a ma kizárólag pártpolitikai megfontolások alapján működő parlamenti választási rendszert. Gyöngítve a pártok túlhatalmát, növelve a civil polgári, szakértői kontroll szerepét a döntéshozatalban és a megvalósulás ellenőrzésében.

Ez a képviseleti összetétel lehetőséget adna arra is, hogy alkotmányosan és kötelezően felszámolja azokat az országgyűlési képviselői összeférhetetlenségeket, amelyek oly sok jogos vitát gerjesztenek és a képviseleti demokráciával szemben ellenérzést váltanak ki a társadalomból, a választópolgárokból.

Az így kialakuló, a jelenleginél kiegyensúlyozottabb, a társadalmi igazságosság megteremtésének igényét, az esélyegyenlőség szolgálatát és az érdektagság tényét jobban kifejező törvényalkotói-képviseleti rendszer – megfelelő társadalmi ellenőrzéssel – lényegesen nagyobb legitimitást biztosítana a törvényhozáshoz. Ez a struktúra szorosabb kontroll alatt tarthatná a kormányt, mint végrehajtó hatalmat is, ami ugyancsak nem elhanyagolható szempont a polgár számára.

Végezetül ami az alkotmány szabályozási koncepcióval és a további munkával kapcsolatos feladatokat illeti, egyetértek Kulcsár Kálmánnak azzal a javaslatával, ami a legfontosabb kérdések előzetes népszavazással való eldöntésére vonatkozott. Ami után a második döntési ütemben nem csak a pártok, hanem az érdekképviseletek, civil szervezetek döntését kérve kellene az alkotmány normaszövegéről állást foglalnia a kormánynak. Harmadik lépésként a parlamentnek kell majd döntenie a javaslatról, a népszavazási döntések következtében fennálló önkorlátozási kötelezettségek egyidejű tudomásul vétele mellett. Mint a bevezető gondolatok között kifejtetem, biztosak vagyunk abban, hogy ezt a munkát ezen a cikluson belül meg lehetne és meg kellene valósítani. Köszönöm megtisztelő figyelmüket!

Az elkészült szabályozási elvek lényegesen túlmennek az 1995-ben közzétett elgondolásokon. Ez az összeállítás már a tényleges szövegezés előtti állapotát tükrözi az alkotmányozási folyamatnak. Mindez azt igazolja, hogy az alkotmány előkészítése nem rekedt meg, ellenkezőleg, a tudomány, a szűk értelemben vett szakma folytatta és gyakorlatilag a döntés küszöbéig fejlesztette a koncepciót. Ebben a helyzetben a politikai döntéshozókra hárul, hogy határozzanak a hogyan tovább kérdésében. Folytatódjék-e az eddigi lendülettel, esetleg már szövegezést is felvállalva az előkészítés, vagy különböző okok miatt lassuljon a folyamat, s halasztódjék ezáltal az 1998-as választások utánra a munka érdemi befejezése.

Akármilyen irányban is alakul az alkotmányozási folyamat sorsa, a szakszervezetek nem hagyhatják figyelmen kívül azt a tényt, hogy az előkészítők az alkotmány szabályozási elveinek közzétételével mintegy felhívták őket (is) a hozzászólásra, az érdemi megnyilvánulásra. Ez kiterjedhet az összeállítás teljes tartalmára, vagy szűkebben csak a munkavállalókat és a szakszervezeteket elsősorban érintő elgondolásokra. Mivel a szakszervezeteknek – szerepükre tekintettel – elsősorban az általuk képviseltre, illetve szűkebben a rájuk vonatkozó elgondolások érintik elsősorban, indokolt e tárgykörökben megnyilvánulniuk tagságuk és a nyilvánosság irányában. Ez két irányú lehet. Egyrészt kiterjedhet a koncepció általános értékelésére, másrészt konkrétan a vonatkozó érdemi kérdésekre. Erre tekintettel készült el az alábbi összeállítás is.

I. Általános értékelés

1. Az első felvetődő kérdés a tervezet kapcsán az *alkalmasság*. Ebből a szempontból vitathatatlan, hogy az előkészítők komoly tudományos – nemzetközi gyakorlatot is figyelembevevő – munkát végeztek. Az összeállítás általában tartalmazza mindazokat az elgondolásokat, amelyeket az elméleti műhelyek szerint tartalmaznia kell. Az alkotmányok azonban nem, vagy nem csak azt szokták tartalmazni, amelyet a tudósok kidolgoznak, a társadalmi érdekcsoportok – így a szakszervezetek – a saját igényeiket is igyekeznek érvényesíteni benne. Az alkotmány végső tartalma tehát mindig kompromisszum, amely a tudományos szempontok mellett, vagy éppen helyett bőven tartalmaz aktuális politikai alkukat, továbbá az alacsonyabb szintű jogszabályokkal rendezhető – de azokban kényes volta miatt nem rendezett – kérdéseket. Ezeket a nehézségeket, kompromisszumokat a mostani alkotmány-koncepció is magán viseli. Az új alkotmány tartalmaként elképzelték legalább 200 §-ba lennének csak beilleszthetők, ami önmagában is komoly kodifikációs teljesítményt igényel.

Elmondható ugyanakkor, hogy egy alkotmánynak egyszerűnek, közérthetőnek és ebből fakadóan viszonylag rövidnek és időtállóknak kellene lennie. Ez a követelmény a koncepció által meghatározott szabályozási igény mellett nem érvényesülhet. A részletekbe menő terjedelmes szabályozás nem csak az új alkotmányt tenné bonyolulttá, jelentené a legmagasabb szintű túlszabályozást, hanem egyúttal járna azzal is, hogy az új alkotmány elfogadásával egyidejűleg, még annak hatálybalépését megelőzően módosítani kellene a jogrendet meghatározó legalapvetőbb törvényeket (pl.: a jogalkotás rendjéről, az államigazgatási eljárásról, a bíróságokról, az Állami Számvevőszékről, az Alkotmánybíróságról, a választásokról, a nép-

szavazásról szólókat). Ez nem csak a folyamatban lévő, súlyos hátralékokkal terhelt törvénykezési folyamat hosszú időre való megrekedésével járna együtt, hanem a sok új jogszabály által keltett jogbizonytalansággal is.

Összegezhető tehát, hogy az alkotmány-koncepció alkalmas arra, amire szánták nevezetesen, hogy társadalmi és politikai viták forrásává válva kiindulópontja legyen az új alkotmányt előkészítő végső munkának, de kevesebbet és másként kell „markolnia, hogy a végén többet foghasson”.

2. Az alkotmány koncepciójával összefüggésben felvetődő másik alapvető kérdés az **időszűréség**. Senki sem állíthatja, hogy ma hazánkban bármi is sürgetné az új alkotmány elfogadását, hacsak nem az egyes politikai erők szűkös ideje. A mai parlamenti pártok által megfogalmazott azon nyilatkozat, hogy az új alkotmány elfogadásához csaknem a teljes parlamenti konszenzus kell, a sietség ellen hat. Ma még nem fejeződött be a társadalom, a jogrend és főként a gazdaság átalakulása, számos alapvető fontosságú törvény elfogadásra vár. Van bőven munkája a jogalkotásban résztvevőknek. Ebben a helyzetben nincs értelme a sietségnek az alkotmány tekintetében. Legyen végre olyan alkotmányunk, amely a zömében már kialakult társadalmi és gazdasági viszonyokat rögzíti és védi. Nincs szükség arra, ami 1949-ben, vagy 1989-ben bekövetkezett, hogy előbb volt alkotmány, mint érdemi társadalmi változás és az alkotmánynak kellett mintegy levezényelnie a keretek megadásával az átalakulás folyamatát.

Lehet tehát ma tárgyalni az új alkotmányról, erre az előkészített tervezet alapján megteremtődtek a feltételek. Végre azonban olyan helyzetben van az ország, hogy van idő minden lényeges kérdés alapos elgondolására és az eltérő érdekek alkotmánybeli összeegyeztetésére.

II. Konkrét felvetések szakszervezeti szempontból

1. Nem kielégítő a tervezetben az emberi és állampolgári jogok körének meghatározása. A koncepció 9. oldalán meghatározott munkához, egyenlő és méltányos mértékű munkabérhez, egyenlő munkafeltételekhez, pihenéshez, szociális biztonság-hoz stb. való jogok olyan alapvetően érintik az egész társadalmat, hogy ezek tekintetében nem elegendő az alacsonyabb szinten történő külön szabályozásra teendő alkotmányi kötelezettségvállalás. Ezeket is be kell építeni magába az alkotmány szövegébe.
2. Másként szükséges az alkotmányban a tervezetben leírtakhoz képest szabályozni a szakszervezeti szervezkedés szabadságát. Nem elég e vonatkozásban a munkahelyi szervezkedéshez való jogot rögzíteni, ebben a tárgykörben nem elég a nemzetközi megállapodások szóhasználatának átvétele. Hazánkban, de Európa más országaiban is a szakszervezetek nem csak a munkahelyi szervezkedés fórumai, hanem a területi, regionális és országos munkavállalói, tanuló, nyugdíjas és munkanélküli összefogás szervei. Megnevezésük és tevékenységük megemlítése a mai alkotmányban is benne van „védik és képviselik a munkavállalók és szövetségi tagok érdekeit”, kihagyásuk egy sokkal nagyobb tartalmi kört átfogó alkotmányból elfogadhatatlan. Ahogy a köztestületek említésére és feladatuk meghatározására mód nyílt a koncepcióban, módot kell találni erre a szakszervezetek tekintetében is.
3. Az ország biztonságát fenyegető rendkívüli helyzet esetére fenntartandónak megjelölt emberi és állampolgári jogok túlzottan szűkösek. Vészhelyzet esetén sem lehet eltekinteni olyan alapvető jogok biztosításától, mint a jogegyenlőség, egyenjogúság, törvény előtti egyenlőség, a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jog, a jogorvoslati jogosultsághoz

való jog, a kérelmezési és panaszjog, a etnikai kisebbségek jogai stb. Ez a kérdéskör alapos átgondolást igényel, szakszervezeti szempontból felvetődik a munkához való jog ilyen rendkívüli helyzetben való fenntartásának igénye is.

4. Az állam felépítése, az egyes hatalmi ágak elválasztása, az Országgyűlés felállása, vagy a köztársasági elnök jogállása nagyon fontos, a munkavállalókat is alapvetően érintő kérdések. Mindemellett a szakszervezetek szempontjából nem elsődlegesek a leendő alkotmány tartalma szempontjából. A szakszervezetek ezért a vita mai stádiumában nem kívánnak meghatározó jelleggel ezekbe a kérdésekbe beleszólni, véleményüket érvényesíteni a későbbi kodifikációs folyamatban – amelyben remélhetőleg helyet kapnak – tervezik. Annyi azonban már most megjegyezhető, hogy nem alapvető kérdés az, hogy a leendő Országgyűlés egy-, vagy kétkamarás lesz-e. Lehet ugyanis a kétkamarás Országgyűlést is úgy szabályozni, hogy a második kamarában – ahol vélhetően a szakszervezeti képviselők is helyet kapnának – képviselteknek csak minimális beleszólásuk legyen a törvénykezési kérdésekbe. Lehet ugyanakkor egykamarás parlament mellett is garantáltan megfelelő beleszólást biztosítani a munkavállalói szervezeteknek. Ebből az következik, hogy nem a szabályozási forma és a fórum kérdése az elsődleges, hanem a szakszervezetek törvénykezési befolyását valóban biztosító intézményrendszer megteremtése. Ez lehetséges az alkotmányban megfelelően szabályozott érdekegyeztetési rendszer, az Érdekegyeztető Tanács, a KIÉT és a KÉF említésével, vagy anélkül, új fórumok megteremtése útján, ez egyeztetésben részt vevők és fórumaik jogainak és kötelezettségeinek rögzítésével, megállapodásaik törvényerőre emelkedésének garantálásával.

5. A koncepció jelentősen szűkíteni tervezi a népszavazás és népi kezdeményezés körét. Gyakorlatilag a közvetlen demok-

rácia ezen intézményei a jogéletből kiszorulnának, jelentőségük a koncepció alapján megszűnne. A munkavállalók szervezetei változatlanul igénylik mindkét beleszólási, illetve közvetlen döntési lehetőség fennmaradását, a mai szabályozás továbbfejlesztését elfogadva. A szakszervezetek e mellett azt is igénylik, hogy a fontosabb döntések előtt a társadalmi vita intézménye valamilyen formában legyen az új alkotmányban szabályozva. Ennek csak egyik része a jogszabályok előkészítésében való véleményezés jogának – törvényileg ma is előírt, de a jogalkotásban közreműködő minisztériumok által sokszor elmulasztott – fenntartása. A másik, nagyobb jelentőségű változata a kérdésnek a még jogszabályi formát nem öltött döntési elképzelések – pl.: nyugdíjrendszer átalakítása – kapjanak társadalmi nyilvánosságot és fórumot a vélemények kinyilvánítására.

6. Szükséges lenne a leendő alkotmányban említést tenni a közhatalmaktól való elválasztásról, s ezzel összefüggésben az állam és a helyi önkormányzatok adóztatási jogának korlátairól, a méltányos közhatalmaktól való elválasztás határaitól. Ebből a szempontból ma a munkavállalók és az állampolgárok alkotmányosan teljesen védtelenek, a költségesre hajlamos állam és települési önkormányzat ésszerű korlátozása elkerülhetetlen.
7. Hiányzik a koncepcióból a munkavállalókat és az egész társadalmat alapvetően érintő társadalombiztosítás említése, szerepének deklarálása. Ez pótlendő úgy, hogy szükséges kitérni a társadalombiztosítás irányításának és az államhoz való viszonyának rendezésére is.
8. A munkavállalók nem lehetnek elégedettek az igazságszolgáltatás mai működésével. Az eljárások lassúsága, körülményessége közvetlenül veszélyezteteti törvényekben szabályozott jogainak érvényesülését, fokozza kiszolgáltatottságukat a

munkaadó irányában, ami a mai súlyos helyzetben milliók számára okoz alapvető elégedetlenséget a jog irányában. Ilyen helyzetben az egységes bíróság alkotmányos koncepciója – amely értelemszerűen a munkaügyi bíróságok megszüntetését vonná maga után – a szakszervezetek által nem támogatható. Lehet és kell a mai bírósági rendszeren alakitani, indokolt közelebb vinni a munkaügyi bíráskodást területileg is, a mostani megyei szerveződés megváltoztatásával a dolgozókhoz. Történhet ez a mostani munkaügyi bíróságok átalakításával is, a lényeg az, hogy a dolgozók ügyeit egy erre kiépült, speciális eljárással és tapasztalatokkal rendelkező bírói fórum intézze.

9. Nem kimondottan a munkavállalókat érinti, – de állampolgári mivoltukban őket is –, a titkosszolgálatok kérdése. Mellőzve a részletezést, indokolt lenne ezeknek a szervezeteknek a megemlézése az új alkotmányban, deklarálva alapvető védelmi szerepüket.

III. Hogyan tovább?

Az elkészült alkotmány-koncepció ma nem tükrözi a társadalmi szervek, így a szakszervezetek álláspontját. Ez az előkészítettség mai állapotában még nem okoz komoly gondokat. A most folyó vita alkalmas arra, hogy a szakszervezetek álláspontjaikat megfogalmazzzák és már a közeljövőben konföderációs, majd remélhetően országos szinten is egységesítsék. Az alkotmány kérdésében ugyanis a szakszervezeteknek – ahogy a Munka Törvénykönyve előkészítése során már többször is megtörtént – álláspontjaikat célszerű egységesíteniük és a közös véleményyt külön-külön és együttesen is képviselniük.

A kialakított szakszervezeti álláspontot a jövőben legeredményesebben az új alkotmány végső tartalmának és szövegének előkészítésére megalakítandó szakmai vegyes bizottságban lehetne eredményesen képviselni. Szükséges tehát, hogy a szakszervezetek közvetlenül is bekapcsolódhassanak az új alkotmány kodifikációs munkáiba. Ez a szakszervezetek számára nem okozna gondot, képviselőik a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások ideje alatt a jelenlegi alkotmány kialakításában is közvetlenül részt vettek. Az akkori időkhöz hasonlóan ma sem lehet semmi érdemi akadálya annak, hogy a kormányzat politikasemleges szakértői háttérével a hatalmon lévő és az ellenzéki politikai erők mellé harmadikként a társadalmi szervek – közöttük meghatározóan az 1989. óta vitathatatlanul legitimmé vált szakszervezetek – igényük megfogalmazása mellett – ezúton nyilvánosan is felajánlják szakértelmüket és kinyilvánítják együttműködési készségüket.

KEMÉNY LÁSZLÓ

Köszönöm szépen a meghívást. Szeretném kifejezni rendkívüli nagyrabecsülésemet a szakszervezeteknek, hogy a mai tanácskozásra a civil szféra képviselőit is meghívták. Úgy gondolom, hogy ez egy olyan aktus, amelyet az elkövetkezendő időszakban is követni kell. Az együttműködés, az összefogás, a szolidaritás a civil szféra és a szakszervezetek között lehet az az erő, amelyik a magának túlhatalmat indikálni akaró pártstruktúrával szemben adott esetben mozgásba is hozható. Másrészt ezek a szervezetek együttműködve sok kérdésben realisabb körülményeket tudnak teremteni. Nagyon fontosnak tartom ezért, hogy ma itt ülünk, együtt. Három rövid megjegyzést és egy javaslatot szeretnék tenni.

Végighallgatva az előadásokat az alakult ki bennem, hogy nincs olyan kérdés, amelyről itt a teremben vitakoznánk egymással. Ami eddig elhangzott, azzal egyet lehet érteni. Érdekes módon azokkal vitakozunk, akik nincsenek itt, akik lényegében a parlamentben ezeket a koncepció-csírákat megalkották és akikkel valamilyen oknál fogva nem értünk egyet. Erdemes lenne olyan vitát is szervezni, ahol mi vagyunk és a pártok képviselői, akik ezt a koncepciót kidolgozták.

Ami eddig elhangzott minddel egyetértek és a Társadalmi Érdekegyeztető Tanács ezzel kapcsolatban közétett állásfoglalása lényegében ugyan ezeket a pontokat tartalmazza. Miért van az, hogy a pártok másként fogalmaztak? Egy országban élünk, egy realitást látunk, miért fogalmazunk mégis másként? Azt gondolom, hogy a probléma gyökere abban keresendő, ami a pártok által készített koncepcióban úgy fogalmazódik meg, hogy „le kell zárni a rendszerváltás folyamatát” és ennek megfelelően „el kell készíteni a rendszerváltás alkotmányát”. Az egyet nem értes gyökere rejlik ebben, mert az alkotmánynak nem a múltat kell szabályoznia, hanem a jövőre előre mutatóan kell nyitnia, teret engednie, szabadá tennie a folyamatokat. A jövőre kell irányulnia, a jövő prognózisából kell kiindulnia és abból kell bizonyos kereteket megszabnia. Itt pedig úgy látszik, hogy a rendszerváltó pártok akarnak önmaguknak emlékművet állítani. Ezt az emlékművet meg lehet csinálni egy szoborparkban, itt azonban másról van szó, másfajta emléket kell állítani a jövőnek, a következő generációknak. Olyan alkotmányt kell készítenünk, amelyik előre mutat.

A második megjegyzésem arra utal, hogy miben lehet meghaladni a hatályos alkotmányt. Úgy gondolom azzal, hogy demokratikusabb alkotmányunk legyen, mint az előző. Miként lehet demokratikusabb az új alkotmány. Elsősorban azzal lehet demokratikusabb, hogy a képviseleti demokráciát és a közvetlen,

részvételi demokráciát egységbe, egyensúlyba hozza. Egy fajta szimbiózis alkot, ahol minden a helyén van. Nem arról van szó, hogy a törvényhozás helyére kell tenni a közvetlen, a részvételi demokrácia elemeit, hanem arról, hogy a kettőnek egységben kell szerepelnie. Olyan egységes, koherens belső logikája van az új alkotmány szabályozási elveinek, amelyhez nagyon nehéz hozzátenni valamit, mert akkor a logikája, a koncepció lényege változik meg. Ez azért van így letisztítva – ahogy Gál Zoltán fogalmazott –, mert ez egységes, világos, belső tartalommal rendelkező koncepció, amelyet keresztül akarnak verni. Úgy gondolom, hogy ezt a logikát kell elvetni, ebből következően egy más logikára épülő koncepciót kell letenni az asztalra. A mi logikánknak az a lényege, hogy a demokrácia két rétege, eleme a képviseleti és a közvetlen szimbiózisba kerüljön. A jövő első sorban a közvetlen részvételi demokrácia felé mutat. Az, hogy létrejöttek a pártok, nagyon fontos esemény, de ezzel nem ért véget a történelem. Nyilvánvalóan előre mutatóan csak mindkét elemből álló demokratikus alkotmányból lehet kiindulni.

A harmadik megjegyzésem. Már 25 nap eltelt a 45 napból. Ha végignézzük például a tömegkommunikációban mi jelent meg, akkor Kulcsár Kálmán Magyar Nemzetben megjelent cikkét kivéve szinte semmi. Az a néhány nyilatkozat, amelyet civil szervezetek tettek igazából nem mozgatta meg a közvéleményt. Sem a rádió, sem a közszolgálati televízió, sem a sajtó nem igazán foglalkozik vele. Majd mondani fogják a pártok, hogy idő volt rá, érdemi megjegyzés nem érkezett, tehát ezt a koncepciót meg fogjuk tárgyalni. Ezért egyértelműen azt mondom, hogy világossá kell tenni – és ebben kell az összefogásunk, az együttműködésünk, nem csak az „alkotmányozás iránt érdeklődők” akarnak véleményt mondani a koncepcióról. A társadalomnak kell véleményt mondania a koncepcióról, az embereknek és a szervezeteknek is. Ha ez megtörténik, akkor a benyújtott tervezetet vissza kell vonni és egy másik – nagyon széles vitán alapuló –, új

koncepciót kell letenni az asztalra. Egyetértek Gál Zoltánnal, hogy politikai akarat is van a tervezet mögött. Az is igaz, hogy a következő parlament más összetételű lesz és a mai parlamenti erők félnek attól, hogy a következő parlamentben másfajta koncepció kerülne elfogadásra. Úgy gondolom, hogy a mostani koncepciónak az az érdekessége, hogy nem a legnagyobb kormányzó párt feltételezett stratégiája és programja mentén készült. Ha a szocialisták programja szerint lenne, akkor biztosan nem hiányoznának belőle az érdekegyeztetések, a szociális jogok nem lennének „félrecsúszva”, a közvetlen demokrácia nem lenne kiiktatva stb. A betervezett szabályozási elvek nem baloldali pártnak megfelelő koncepció. Ha attól fél – az MSZP az SZDSZ-szel együtt – a kormányzó koalíció, hogy a következő parlamentben kisebbségbe kerülnek, akkor nyugodtan elfogadhatja ezt a koncepciót, mert a következő parlament ugyan ezt fogja elfogadni, hiszen ez nem egy baloldali koncepció. Ebből következően különösebben nem kell félni, ha elhalasztjuk. A társadalom nem fog egyetérteni azzal a koncepcióval, ami esetleg a következő parlament elő kerül. Akkor ugyan úgy, ahogy most is, fel tudunk állni és azt fogjuk mondani, hogy nem.

Az utolsó megjegyzésem. Mindabból, ami az alkotmány előkészítésének a menetében a parlament bizonyos viselkedéséből kitűnik, hogy képvisleti pártokrácia kialakulásával lehet számolni, ez a törekvés érvényesül. Éppen ezért az alkotmányba egy olyan passzus kellene, mely korlátozná a parlamentbe bekerülés lehetőségét. El tudok képzelni olyan alkotmányos korlátozást, amely kimondja, hogy listán két ciklusnál többet nem lehet bekerülni, aki két ciklus alatt nem tudta bizonyítani azt, hogy a közvetlen megmérettetésen is bekerül a parlamentbe, az nem való a parlamentbe. Egy új politikai osztály kialakulását is meg lehetne ezzel akadályozni, mert a demokrácia kiszélesítésének ez is az eleme. Köszönöm szépen.

HARSÁNYI LÁSZLÓ

A Nyugdíjasok Országos Képviselte nevében teszem meg hozzászólásomat.

1. A jelenlegi alkotmányról a nyugdíjasok gyakran elmondják, hogy mindössze egyszer fordul elő benne az idősök, illetve nyugdíjasok említése. A most elkészült irányelvekben egyszer sem. Ezért az előttem szóló Kiss professzor előadásához csatlakozom, aki szerint csak ahhoz lehet hozzászólni, ami van, s ahhoz nem, ami nincsen. Az irányelvek vonatkozó szövege: „a szociális biztonsághoz és ellátáshoz való jog”. A normatív szöveg azonban még javíthat a helyzeten.

A jelenlegi alkotmány értelmezésével kapcsolatban a nyugdíjasok az Alkotmánybírósághoz fordultak: kifogásolták a negatív diszkriminációt, ami a nyugdíjemelések során érvényesül. Ez a gyakorlat két okból méltánytalan:

- ha nem lenne infláció, senki nem gondolna arra, hogy egyes rétegek nyugdíját összezszerűen csökkentse. Most, mert infláció van – amire a nyugdíjas különben is ráfizet – e diszkriminációt természetesnek veszik;
- egymás ellen hangolja a nyugdíjasokat. Senkinek nem jut eszébe, hogy törvényben mondja ki egyes aktív rétegeknél, hogy bizonyos kategóriáknál csak csökkentett emelés lehetséges. A nyugdíjasoknál ezt a parlament törvényesíti.

Egy alkotmánybíró a testület elutasító álláspontjáról azt mondta, hogy a testület tagjai is megosztanak: az egyik rész a szerzett jogot tekinti fő szabályozó elvnek a nyugdíjaknál, a másik a szolidaritási elvet.

A NyOK törekvése az, hogy – ha egyáltalán most kell létrehozni az új alkotmányt – a normatív szöveg zárja ki a negatív

diszkriminációt. Vagyis: a különben is minden oldalról lefagott nyugdíjhoz – megállapítása után – ne lehessen rétegenként hozzányúlni, legfeljebb a más forrásból fedezendő pozitív diszkrimináció erejéig.

2. Az országgyűlés összetételével kapcsolatban a nyugdíjasoknak egy álláspontja lehet: legyen ott intézményes képviselőjük, s ezt a kétkamarás rendszer szolgálja. Jelenleg egy képviselő ül a parlamentben, aki nyugdíjas szervezet tisztségviselője, de eddig még nyugdíjas ügyben nem szólalt fel.
3. Az önkormányzatokról szóló rész a tagokkal rendelkező testületekről szól. A társadalombiztosítási önkormányzatok nem ilyen jellegűek, ezért vagy a szöveg változtatandó, vagy róluk külön rendelkezni kell.
4. Az alkotmányozást ma sokan kampányfeladatnak tekintik, holott az alkotmányjogi szakemberek egyöntetűen hangsúlyozzák, hogy egy új alkotmányhoz kiérlelt, konszenzusos elvek szükségesek. Nem követendő példaként, de megemlítem, hogy a magyar magánjog kodifikációjának kezdetei az 1861. évi Országbírói Értekezletig nyúlnak vissza, majd az ún. Magánjog Törvényjavaslatot a magyar törvénykezés évtizedeken át élő jogként alkalmazta, de tételek polgári törvénykönyvünk csupán 1959-ben született (azóta többször módosult). Ha e példát nem is követjük, a sietséget semmi nem indokolja. Ilyen fontos alaptörvény megalkotásában akár a pártérdekek, akár a személyes becsvágy sem lehetnek meghatározók.

FRISCHMANN EDGAR

A tervezet 8. fejezete a bírósági szervezettel foglalkozik. Igen részletesen fejt ki a bírák helyzetét, azt még azzal is kiegészítve – mely szerintem nem képezheti annak az alkotmányba való rögzítését –, hogy „a bíró a függetlenségét biztosító díjazásra jogosult”. Utal még arra is, hogy bíróval szemben büntetőeljárást indítani – a tettenérést kivéve – csak a kinevezésre, vagy választásra jogosult szerv hozzájárulásával lehet. Foglalkozik az új alkotmánytervezet még a bíró munkaviszonyának megszűnésének feltételeiről, valamint leszögezi, hogy bíró politikai tevékenységet nem végezhet, pártnak nem lehet tagja, továbbá tudományos oktatói és szerzői jogi tevékenységen kívül más kereső tevékenységet nem végezhet. A szervezet függetlenségének biztosítását szolgálja – mondja ki az új alkotmánytervezet –, hogy az igazságszolgáltatás költségeit külön fejezetben biztosítja az állami költségvetés.

Ezzel szemben az ügyészséget tárgyaló tervezet 9. fejezete sokkal szűkszavúbb, rövidebb, ebből eredően több kérdés tisztázatlan marad és az ügyész jogállása sincs megnyugtatóan meghatározva. Álláspontom szerint, míg a bírósági szervezetről szóló fejezet túlzottan részletes és olyat is rögzít, ami egyáltalában oda nem való, ugyanakkor az ügyészségi szervezetről a tervezet nem megnyugtató és egyes meghatározásai homályosak.

A tervezet szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség gondoskodik az állampolgárok jogainak védelméről, valamint az alkotmányos rendet az ország biztonságát és függetlenségét sértő, vagy veszélyeztető cselekmények következtetés üldözéséről. Kimondja továbbá, hogy az ügyészség törvényben meg nem határozott jogosítványokkal rendelkezik, a bűncselekmények nyomozását illetően képviseli a vádat a bírósági eljárásban és felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége fe-

lett. Közreműködik továbbá a törvények megtartásának biztosításában és fellép a törvényesség védelmében.

Álláspontom szerint a jogkörök ilyen kurtán való meghatározása túl általános és ellenkezik az ügyésznek valójában betöltött és betöltendő szerepéről. Homályos az a meghatározás, hogy az ügyész közreműködik a törvények megtartásának biztosításában és fellép a törvényesség védelmében. Az alkotmányban kellene meghatározni azokat a fő alkotmányos feladatait, amelyet az alkotmánytervezet csak általánosságban deklarált. Nem látom célszerűnek külön ügyészégi törvényben az ügyészség főbb hatáskörének meghatározását, mert ezt különböző jogi felfogások – nem időtálló és vélt presztízs-okok orvoslását célzó „elvek” érvényesülése esetén – az Alkotmánybíróság azt revízió alá vonhatja. Mint az elő is fordult az Alkotmánybíróságnak azon határozatával, melyben alkotmányellenesnek minősítette az ügyésznek a bíróság előtt folyó perekben hozott ítéletek ellen törvényességi óvással való élés jogát. Ez álláspontom szerint megalapozatlan volt és megfosztotta az állampolgárokat a jogerős törvénytől ítéletek módosításától. Az ennek helyébe lépő „felülvizsgálati kérelem” messze nem biztosítja azt, mint az egykori ügyési óvás. Az ügyészség ezen túlmenően – tehát nem csak az érdekelt felek kérelmére – hivatalból is vizsgálta az egyes per kategóriákat és ennek során az észlelt törvénytől ítéletek ellen törvényességi óvással élt. Ezek száma több ezer volt. Elsőpró többségben az óvások sikeresek voltak, a Legfelsőbb Bíróság saját ítéleteinek tekintetében is. Ez is bizonyítja a jogkör indokoltságát. A bírói függetlenség ezzel nincs sértve, ez csak arra kötelezi a bíróságot, hogy a hozott jogerős ítéletet az ügyési óvásban felhozott érvek alapján döntse el, hogy a jogerős ítélet az eljárási alapon is megfelel-e a jogszabályi rendelkezéseknek.

Az Alkotmánybíróságnak ezzel kapcsolatos döntése rosszul értelmezett elvekből indul ki és gyakorlatilag megfosztja a kontroll lehetőségét, ami egyébként a bírói hatalom túlsúlyához

vezethet. A nemzetközi jogi irodalom ugyanis elismeri, hogy az igazságszolgáltatás egyensúlyát a bírói-ügyési tevékenység biztosítja, egymás „ellenőrzésével”.

Az előbbiekből kifejtettek alapján tehát indokoltnak tartom az ügyési törvényességi óvás jogkörét helyreállítani és ezt az alkotmányban rögzíteni. Ugyancsak indokoltnak tartanám a törvényesség biztosítása érdekében, hogy az ügyész jogkörét biztosítsák az önkormányzati szervek és minisztériumok rendeletalkotásával kapcsolatban a felülvizsgálat jogát, hogy a törvénytől rendelteték ellen óvással élhessen és egyet nem értés esetén az Alkotmánybíróság döntse el annak megalapozottságát. A jelen gyakorlat, mely szerint a felettes megyei önkormányzat végzi el ezt a feladatot, különböző okok és szempontokból nem megnyugtató.

A megelőző időszakban is a felettes önkormányzatnak meg volt ez a jogköre, de messze nem felelt meg – mint ahogy azt az ügyési vizsgálatok észlelték – azoknak az elvárásoknak, amely a jogkörhöz fűződik. Erősen érvényesült „a kebelben belüli kapcsolat”.

Célszerűnek tartanám, hogy az államigazgatás körében az egyedi határozatok esetében nem csak akkor lehessen az ügyészhez fordulni, amikor az ügyfél keresetindítás határidejét elmulasztotta, hanem közvetlenül a vélt jogsértő határozat kibocsátásakor is. Amennyiben az ügyész az óvás iránti kérelmet elutasítaná, nyíljon csak lehetőség a bírósághoz fordulni. Az ügyészség sokkal rugalmasabb, ezért legtöbb esetben helyszíni vizsgálatot folytat, ebből eredően szélesebb körű bizonyítást tud lefolytatni, aminek következtében sokkal megnyugtatóbb tényállást állapít meg, mint a többnyire tárgyalóteremben folytatott vita során. A bíróság ez irányú tevékenysége a bírósági eljárásból eredően eleve nehézkes. Amennyiben bírósági eljárásra kerül sor, letisztultabb tényálláshoz jut a bíróság, aminek alap-

ján a bizonyítási eljárás lefolytatása már lényegesen egyszerűbb, még az esetben is, amennyiben az ügyészi állásfoglalással, az általa megállapított tényállással nem ért egyet.

Hasonlóan kell az ügyésznek a letartóztatáshoz való jogát ismételten biztosítani. Az ügyész a jelenleg fennálló törvények értelmében a törvényeknek van csak alárendelve, független szerv tagja. A fennálló hierarchikus rend ezt nem befolyásolhatja az ügyésznek fennálló lelkiismereti szabadsága, függetlensége folytán, miután az ügyészség a kormánytól és minden egyéb állami szervtől független, beleértve természetesen a bíróságot is. Ezért nincs akadálya, hogy a letartóztatás kérdésében döntsön. Mint ahogy ez számos nyugati országban érvényesül, ugyanis a letartóztatásnak eleve feltétele az, hogy független szerv hozza meg a döntését. Az Európai Unió az ügyészségnek ezt a jogát nem kifogásolja, hazánkban sem kifogásolta. Az ezzel kapcsolatos jelenlegi rendelkezések a túlzások körébe tartoznak. Az ügyész felügyeli a rendőrség tevékenységének törvényességét főleg a nyomozás körében. Közelebb áll az ügyhöz és megnyugtatóbban tudja elbírálni annak indokoltságát, mint a bíróság, mely akkor találkozik az ügygel először, amikor azt a letartóztatás érdekében a bíróság elé terjesztik. Arról nem is beszélve, hogy sokkal költségigényesebb a jelenlegi gyakorlat és rendkívül bürokratikus, hiszen a bíróság csak folyamatban lévő ügyben dönt, amikor természetesen még nincs döntően bizonyítva a felrótt cselekmény, vagy ha bizonyítva is van, a további nyomozás érdekében szükséges az előzetes letartóztatás. Nem egy esetben fordult elő, hogy a bíróság a helyzettől nem ismeretéből eredően – ami hiányos tényállás alapján nem is várható el tőle – nem látja indokát az előzetes letartóztatásnak. Ebből eredően aztán a gyanúsítottak lévén, hogy szabadlábon vannak, akadályozhatják, illetve befolyásolják a nyomozás eredményét, nem beszélve arról, hogy egyesek meg is szöknek, kihasználva a lehetőséget. Nem volna azonban akadálya annak, hogy egy meg-

határozott időn túl a bírósághoz lehet fordulni a letartóztatás kérdésében. A letartóztatás ellen egyébként annak kihirdetését követően természetesen a felettes ügyészséghez lehet fordulni. Miután a bíróság tekintetében a tervezet kimondja, hogy bíró nem folytathat irodalmi oktatói és tudományos tevékenységen túlmenően egyéb kereső foglalkozást, így ezt nem csak az ügyészi törvényben, hanem az alkotmányban is ki kellene mondani. Hasonlóan a politikai tevékenység tilalmát is az alkotmányban kellene rögzíteni, valamint az ügyésznek a büntetőjogi felelősségre vonásának kérdését is.

Amennyiben a bírák javadalmazása kérdésében annak az alkotmányban való rögzítését fenntartják, úgy azt ugyancsak hasonló indokolással az ügyészek tekintetében is rögzíteni kell. Ugyanis a bírák és ügyészek javadalmazása nem térhet el egymástól. Ilyesmire nincs is példa és soha nem volt. Csupán megjegyezni kívánom, hogy számos országban és 1945. előtt 1991-ig hazánkban az ügyész ügyészi pótlékban részesült, míg a bírák nem. 1991-től fogva a bírók is részesültek azonos pótlékban.

Célszerűnek tartanám rögzíteni az alkotmányban azt is – ha ennire részletekbe menően foglalkozik az igazságszolgáltatás kérdéseivel –, hogy mint ahogy ez a nyugati országokban meg is van, sőt egyes helyeken kötelező is a szolgálat, hogy a két szerv között bírói és ügyészi szolgálat átjárható. 1945. előtt ez hazánkban is fennállott sőt, ha az ügyésznek megszűnt az ügyészi szolgálata, automatikusan azonos szintű bírói szolgálatba került. Célszerűnek tartanám ezen túlmenően, mint ahogy – ez a legtöbb nyugati országban is így van –, hogy az ügyészt az államfő nevezze ki. Ez így volt hazánkban is 1945. előtt.

KULCSÁR PÉTER

Rádiós szakszervezetek küldtek, akik különösen érdekeltek most a munkához való jogban. Általában azzal járatják le másik oldal-

ról, a munkaadói oldalról a munkához való jogot, hogy az valami maximumot jelent, mint például a lakáshoz való jog, amely úgy tűnik, mintha teljesen hiányozna is ebből a tervezetből. Nagyon érdekes, ahogy így elvesznek jogok. Természetesen ezek nem maximális jogok, a munkához való jog azt is magában foglalja, hogy az embereket ne lehessen megfelelő eljárás nélkül kitenni a munkájukból: a rádiónál például anélkül, hogy meghatározták volna pontosan, hogy mik is azok a közszolgálati minimális feladatok. Azt mondják például (sommásan), hogy több mint a felét majd el kell küldeni a létszámnak. Ezt úgy említem, mint valamiféle esettanulmányt, jogászok számára. Ugyan ez a helyzet egyébként a lakáshoz való joggal, nem kell ott mindenkinek lakást adni. A lakáshoz való jog azt jelenti, hogy a meglévőből legalább ne kelljen kimenni, mert senki sem tartja karban, vagy kiteszik, mert jobb vevőt találnak rá stb. Sokszor lejáratták szándékosan ezeket a nagyon is konkrét jogokat. Azt az ellenérvet hozzák fel a szociális jogokkal szemben, hogy azok nem konkrétak. Vannak olyan konkrétak, mint a többi jog. Rengeteg pénzbe kerül a jogorvoslathoz való jog, nagyon fontos az is, de akkor miért mondják mindezt csak a szociális jogokra. Tehát kicsit hamis ellenérveket hoznak a szociális jogokkal szemben. A nemzetközi nagyvállalatok sokkal jobb helyen, sokkal konkrétabb tanácsokat adnak az államvezetőknek, tehát konkrétabb legyen a szakszervezeti munka is. Nagyon konkrét nyilvántartásokat kellene vezetni a nemzetközi szerződésekről, például nemzetközi munkaügyi szervezetben lévő, Magyarországot kötelező szerződésekről. Borzasztó nehéz – érdekes módon – hozzájutni ilyen anyagokhoz. Erdemes volna nyilvántartást vezetni más országok összehasonlító jogi anyagainról. Például rémhírtörténetek vannak arról, hogy Hollandiában szabad az euthanázia. Nem igaz, egyébként nem szabad, de utána az jön, hogy Hollandiában már nincs szociális biztonsághoz való jog. Nyilvánvalóan ez sem igaz. A nemzetközi jogi aktuális összehasonlító anyaghoz jogászok kellene. Hiába, ez is egy szakma. Tehát a szak-

szervezeteknek javasolom, ebből a szempontból nagyon erősítsék meg és nagyon konkrétan tegyék az adatgyűjtő, nyilvántartó tevékenységüket napra készen és emellett legyenek olyan konkrétak ők is, amikor fellépnek ilyen alkotmányozási kérdésekben, mint ahogyan a Nemzetközi Valutaalap nagyon konkrét tud lenni. Az nagyon konkrétan mondja, hogy mit kér ő, milyen szociális jogok szűnjenek meg. Legyenek ugyanilyen konkrétak a szakszervezetek is.

FOGARASI JÓZSEF

Van-e helye a civil polgárnak és szervezeteinek a magyar alkotmányban?

A jelenleg még hatályos alkotmányi rendelkezés értelmében „a pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”. A kérdés csak az, hogy az új alkotmány mos közzétett szabályozási elveiben tükröződik-e ez a mostanában oly sokat emlegetett népakarat? A válasz igen rövid és egyszerű. Tartalma attól függ, hogy tetten érhető-e akár az előkészületekben, akár a szabályozási elvek elkészítésének folyamatában ennek az eddig csak inkább hangoztatott, de a tényleges gyakorlat rangjára soha nem emelt (engedett) megnyilvánulásnak valamilyen fajta csírája, vagy sem. Ma minden esetre úgy tűnik, hogy az előbb feltett kérdésre adandó válasz a legnagyobb jóindulat ellenére is csak nemleges lehet.

Ha figyelembe vesszük, hogy az Igazságügyi Minisztérium által készített szabályozási koncepcióra adott szakmai vélemények, javaslatok, az egy-egy jogintézményre, annak működtetésére kialakított alternatív megoldások úgy tűntek el és kerültek a pártok sülylesztőibe, hogy azok indokairól, az elvetésükre felhozott

érvelésekről sem a szakma szűkebb, vagy tágabb értelemben vett képviselő, sem a társadalom nyilvánossága mit sem tudhatott, akkor már érhető az a fajta civil megnyilatkozás, miszerint a társadalom nagyobbik fele nem igazán érzi magáénak ezt a pártok által sebtében összetákolts munkát.

A társadalom civil fele kimaradt az előkészítő munkálatokból. Nem kapott helyet a parlament által létrehozott bizottságban sem. Így aztán nem csoda, hogy a kialakított elvek csupán a parlamenti pártok minimális egyetértésén alapuló politikai konszenzussal bírnak. Az alkotmányozás ténye és szükségessége azonban ennél jóval többet kell, hogy jelentsen különösen akkor, ha elfogadását egy országos népszavazás eredményéhez kívánjuk kötni. Ehhez viszont a jelenlegi pártkonszenzus e helyett a társadalom egyetértését kell előbb megszerezni. Az ehhez vezető egyik lehetséges út az, hogy magában az új alkotmányban, annak normaszövegében a civil társadalom is helyet és szerepet kell, hogy kaphasson, kellően alátámasztott garanciák kíséretében.

A rendelkezésemre álló idő rövidségére tekintettel most csak két kérdésről kívánok – arról is csak villanásszerűen – szólni.

Az egyik az állam és polgára közötti viszony témakörébe tartozik. Ma már nem elegendő a jog nem tudása miatti állampolgári felelősségről beszélni. A polgári demokráciák jogállamában ez a sokat hangoztatott alapelv ki kell, hogy egészüljön egy másik tétellel. Mégpedig egy olyanal, amelyik egyensúlyt teremt az előbbi túlsúlyával szemben. A jog állama nem csak gyártja a jogot, hanem köteles gondoskodni annak önkéntes követhetőségéről is. Az önkéntes jogkövetésnek csak egyik eleme a megalkotott jog közérthetősége, illetőleg egyéni követhetősége. Itt már szükséges az állami szerepvállalás, garanciák körbejátszott alkotmányi megfogalmazása is. Ebben az összefüggésben az államot a jog megalkotása mellett kötelezett-

ségek is terhelik. Gondoskodnia kell arról, hogy polgárai a jogot meg is ismerhessék és szabályait megérthessék, ha szükséges akár állami segítséggel. E segítség csak valamennyi polgárt megillető és mindannyiuk által korlátok nélkül igénybe vehető ingyenes állami szolgáltatásként funkcionálhat. Kevés a jog nem tudásának államhatalmi kényszerével szemben a jog megismertetésének és megmagyarázásának állami kötelezettségét kimondani. A hatalom, az állam felelősségét és aktív szerepvállalását is meg kell fogalmazni. Ennek lényege, hogy az állampolgárnak nem egyoldalú kötelessége a hivatalos lap (közlöny), más tárcalap megvétele és a bennük foglalt joganyag megértéséhez szükséges szakértő felkutatása és szolgáltatásának megvétele, illetőleg megfizetése. Az adófizető állampolgár írás- és olvasási tudás hiányában is joggal igényelheti a jog államától a jog megismerhetőségét, továbbá megértését biztosító fórumok felállítását és azok ingyenes igénybevételének biztosítását. Csak ezt követően érvényesíthető a polgárral szemben a jog nem tudásához kapcsolt felelősségi tétel.

A jog önkéntes követéséhez vezető út másik oldalát az állampolgárok jogalkotásba történő bevonása képezi. Természetesen nem valamennyi állampolgár bevonásáról van itt szó. E folyamat eredményes működtetésének feltétele a civil szervezetek létének elismerése és az állam által partnerkénti kezelésük. A civil szféra szerveződésének egyik sajátos megnyilvánulási formája az önkormányzatiság. Ennek több fajtája ismert. Az önkormányzás legerősebb és legszélesebb formája a lakóterületi elv alapján szerveződő önkormányzat. E szervezetnek a legszorosabb a viszonya a hatalomhoz a helyi közakarat megfogalmazásában és kinyilvánításában. Nem véletlen, hogy e formánál érhető leginkább tetten a pártpolitikai befolyásolttság, a pártérdek helyi civil önkormányzati érdekkénti feltüntetése, áttanszformálása. Éppen ezért itt nem nélkülözhető az önkormányzás alkotmányos garanciáinak megfogalmazása és alkotmányi rögzítése. Mindez

az alkotmány jelenlegi szabályozási elveiben nem található meg, abból nem igen olvasható ki.

Az önkormányzásnak előbb nevesített formája mellett más fajtája is ismert, illetőleg létezik. Ilyen például az egyes szakmák által kialakított szakmai érdekképviselői szerv, a kamara is. Továbbá az egy-egy fontosabb társadalmi tevékenység ellátására szerveződött testületi önkormányzat (pl.: társadalombiztosítási), valamint az állami szervek egyszemélyi vezetésének demokratizmusát biztosító belső, munkahelyi önkormányzat. Említettek esetében az állam és az alkotmány feladata önálló létrejöttük alanyi jogosultságkénti alkotmányos elismerése, melynek lényege, hogy létrejöttüket az arra illetékes állami szervek csak nyilvántartásukban regisztrálhatják, de működésüket meg nem akadályozhatják. Az ilyen önkormányzatok (kamarák) esetében az állami jogalkotásra nem létrehozataluk illetőleg elismerésük, hanem esetleges állami feladat- és hatáskörrel történő felruházásuk miatt van szükség. Esetükben tehát az állami hatalom a létrejövételt alkotmányosan nem akadályozhatja meg, csupán az állami szerepvállalásban való részvételüket kötheti jogszabályi feltételekhez.

E szervezetek alkotmányos garanciáiról szintén nem tesznek említést a szabályozási elvek, sőt szabad megalakulásukhoz, önálló működésükhöz egy jelenleg jogszabálynak nem minősülő kormányhatározat gördít alkotmányosnak nem nevezhető módon akadályokat.

CZUGLERNÉ IVÁNY JUDIT

Abban a szerencsés helyzetben vagyok, hogy nagyon sok minden elhangzott már előttem, így csak kiemelni szeretném azokat a szempontokat, amelyek a Munkástanácsok számára különösen

fontosak az új alkotmány előkészítése során. Elsősorban mi is ki szeretnénk hangsúlyozni, hogy álláspontunk szerint sincs semmilyen olyan sürgős igény, ami indokoltá tenné egy határidőhöz kötött új alkotmánynak az előkészítését. Mindenképpen úgy érezzük, hogy ha indokolt is ennek felvetése és az új alkotmány megalkotása, ehhez idő kell. Az idővel együtt társadalmi konszenzusra és társadalmi vitákra van szükség, hogy valóban elő tudjunk készíteni egy megfelelő alkotmányt. Különösen hangsúlyoznám ezt annak tükrében, amely eddig még nem hangzott el, hogy ennek a tervezetnek az egyik utolsó mondatában az is szerepel, hogy az új alkotmány módosításához a mostanihoz képest szigorúbb feltételeket kell előírni. Ez az én értelmezésemben azt jelenti, ha majd megszületik egy új alkotmány, annak lesz egy olyan rendelkezése, amely rendkívüli módon megnehezíti az újabb módosításokat.

Az alkotmány stabilitása indokolt, de mindenképpen hosszabb időre van szükség ahhoz, hogy eldöntsük mit is akarunk stabilizálni.

A konkrétumokat illetően pedig ugyancsak szeretném felhívni a figyelmet egy olyan részre a preambulumban, ami azt hangsúlyozza, hogy az új alkotmány elsősorban normatív szabályozás kíván lenni és csak a nagyon szükséges esetekben kell deklarativ megállapításokat beletenni a szövegbe. Ehhez képest csatlakoznék Szabó Endre azon álláspontjához, amely szerint eklektikus a tervezet szövege. Helyenként úgy tűnik, hogy egészen konkrét normatív szabályokat tartalmaz, különösen olyan kérdésekben, amelyek korlátozzák az állampolgári és emberi jogokat, annak felfüggesztését teszik lehetővé kormányrendelettel, miközben felő ennek kapcsán, hogy az új alkotmányban nem lesznek konkrét szabályai a szociális biztonsághoz és ellátáshoz fűződő jognak és a munka világával kapcsolatos jogoknak. Ebben teljesen egyetértek Hajdú Attila álláspontjával, hogy jóval bővebb megfogalmazást igényelnek ezek a jogok. Különösen, ha figyelembe

vesszük, a jelen alkotmány erre vonatkozóan jóval szélesebb jogosultságokat tartalmaz és hogy a szerzett jogok elvesztése nem érdeke a munkavállalóknak. Nem tudom, hogy ez volt-e a szabályozási elveknek, illetve az előkészítőknak a célja, de ha igen, akkor ezt mi munkavállalói oldalról nem szeretném támogatni.

Néhány konkrétumot említve. A szervezkedési szabadsággal kapcsolatosan mi is észrevettük, hogy a munkahelyeken történő szervezkedés lehetőségét említi csak az alkotmány-tervezet. Azt hiszem, a szervezkedési jog ennél szélesebb körű, nem csak a munkahelyeken lehet szakszervezetet szervezni, de ez a megoldás ellenkezik magával az alkotmány-tervezet más helyével is, ahol azt tűzik maguk elé a szabályozási elvek, hogy a nemzetközi szabályokat, megállapodásokat betartják, illetőleg azzal összhangba kívánják hozni a belső szabályokat. Van olyan nemzetközi ILO-egyezmény, amely a szervezkedési szabadságot védi és lehetővé teszi a szövetségek létrehozását, a szövetségek pedig a munkahelyi szintnél magasabb szinten jönnek létre. Ha ezt figyelembe vesszük, akkor már önmagában ezzel az egyezménnyel is ellentétes az alkotmány-tervezet szövege. Általában a nemzetközi joggal kapcsolatosan hiányolok a tervezetből olyan szabályozást, ami a jelenlegi alkotmányban szerepel, s amely szerint jelenleg nemzetközi egyezményeknek a betartását vállalja magára a kormány. Ebben a tervezetben pedig csak a nemzetközi joggal való összhangnak a megteremtését említi, holott konkrét egyezményekben már vállaltuk azok betartását is. Úgy gondolom, ezt olyan módon kell előírni, hogy egyenest vállalja magára a kormány, vagy az állam, hogy az állam által aláírt nemzetközi egyezményeknek a végrehajtását garantálja és biztosítja. Ezt azért tartjuk fontosnak a Munkástanácsok részéről, mert számos szakszervezeti tisztségviselőnket éri retorzió a munkahelyeken, elbocsátják őket stb. Hiába biztosítja a Munka Törvénykönyve a védelmüket, ez csak deklaratív védelem.

A mai jogalkalmazás lehetővé teszi ugyanis a bírói gyakorlatban, hogy jogellenes munkaviszony-megszüntetés esetén is a dolgozók, szakszervezeti tisztségviselők kikerüljenek a munkahelyről. Nem kívánom ezt most részletezni, akik ismerik a helyzetet, azok tudják, hogy panasszal fordultunk az ILO-hoz, amely a panaszunkat e tárgyban jogosnak találta, s felkérte a kormányt, hogy gondoskodjon olyan szabályozásról, amely a tisztségviselők hatékony védelmét biztosítja összhangban a 135. sz. ILO-egyezménnyel, a kormány azonban ezt a mai napig nem tette meg. Ma nincsen olyan egyéb garancia az alkotmányban, amire hivatkozni lehetne ilyen esetekben, mint arra, hogy a nemzetközi egyezményeknek nem felel meg ez a jogi szabályozás. Ha tehát ez a rendelkezés is kimarad az új alkotmányból, az Alkotmánybíróság előtt sem lehet kifogásolni a nemzetközi egyezmények végre nem hajtását.

Az érdekegyeztetéssel kapcsolatban én is fontosnak tartom, hogy megjelenjen az érdekegyeztetés az alkotmányban, közjogi elhelyezést nyerjen az alkotmány révén. Itt azonban mi hangsúlyozni szeretnénk, hogy a pluralizmust is nagyon fontosnak tartjuk. Szóban itt a konferencián is megfogalmazódott, hogy a Magyar Köztársaság politikai rendszere plurális módon épül fel, de ennek a megfogalmazását egyáltalán nem találtuk az alkotmány-tervezetben, még a politikai szférában sem. Úgy érezzük, hogy ezt az elvet úgy a politikai szférában, mint a társadalmi szférában, a munka világával kapcsolatosan is mindenképpen deklarálnia kellene az alkotmánynak.

A jogok felfüggesztésével kapcsolatban szintén csak utalni szeretnék a már elhangzottakra, amit Szabó Endre mondott, hogy nem tartja egyáltalán elfogadhatónak az állampolgári, különösen a munkavállalói jogoknak a felfüggeszthetőségét. Különösen nem olyan formában, ahogy ezt lehetővé tenné a katasztrófa-helyzet esetére ez a tervezet, amely mindenféle társadalmi ere-

detű esemény által előidézett élet és vagyonbiztonságot súlyosan sértő helyzet esetére tenné lehetővé a kormány számára, hogy lényegében indoklás nélkül felfüggeszsen ilyen, a szervezkedési joghoz kapcsolódó jogosultságokat.

Hajdú Attilával egyetértek abban, hogy a munkához való jogot és más, a munka világával összefüggő alapelveket mindenképpen kellene szabályozni az alkotmányban, egyszerűen azon technikai oknál fogva is, hogy a Munka Törvénykönyvében azért nem szabályozzák ezeket az alapelveket, mert azok az alkotmányban vannak szabályozva. Így az alapelvek szabályozásának elmaradása komoly jogalkalmazási, jogértelmezési problémákat vetne fel.

A Kollektív Szerződéssel kapcsolatban szintén egyetértek azzal, hogy ennek a szabályozási formának valamilyen módon bele kellene kerülnie az alkotmányba a jogforrások rendszerén belül. A szankciók kérdésével kapcsolatban: nem láttam az alkotmányban olyan rendelkezést, ami azt tenné az állam kötelezettségévé vagy feladatává, hogy az általa megalkotott jogszabályoknak a végrehajtását garantálja. Nem tartom elégségesnek az állampolgári jogok garantálásának kérdésében a pusztá eljárási szankciót, tehát hogy a bírósághoz forduljanak a jogaikban sértett felek. Ez a mai hosszadalmas bírósági eljárás mellett nem garancia a jogok érvényesülésére. Köszönöm szépen.

KISS SÁNDOR

A rendelkezésre álló szűkös időkeretek között csak néhány témakör érinthető, nevezetesen:

- a szabályozási elvek előtörténete, a társadalmi vita tényleges lehetősége és következményei;

- a közigazgatás és személyi állománya;
- a helyi önkormányzatok.

Az alkotmány-előkészítés és a társadalmi vita

Nem kívánom megismételni, amit a bevezető előadásban dr. Szabó Endre elnök úr a SZEF álláspontjaként elmondott, csak jelezni szeretném, hogy azzal teljes mértékben egyetértek. Megerősítem, hogy 1995. tavaszán nyilvánosságra hozott szabályozási koncepció és az akkori kormányzati szándék ismeretében tartalmas társadalmi párbeszédre készültünk. A magunk részéről vállaltuk, hogy cselekvő részesei leszünk az alkotmányozás folyamatának, a népszavazás társadalmi-politikai előkészítésének. Ennek reményében készítettük el véleményünket.

Őszintén sajnáljuk, hogy ezt követően a kapcsolatteremtés halvány szikráját sem észleltük, sőt olyan témakörökben sem volt véleményegyeztetés, amelyekben a szakszervezeteknek – nézetünk szerint – elsődleges érdekeltsége van. Mindez erősen megkérdőjelezi, hogy egyáltalán van-e politikai akarat a társadalmi párbeszédre, vagy az alkotmányozás a parlamenti pártok kizárólagos ügye lesz. E körben elsődlegesen az érdekegyeztetés helyzetét kellett volna áttekinteni és választ adni azokra az észrevételekre, kérdésekre, amelyeket a szakszervezetek megfogalmaztak.

Egyetértünk azzal, hogy hazánkban nincs alkotmányozási szükséghelyzet, tehát lenne idő a társadalom szándékainak felmérésére, a társadalmi szervezetekkel való párbeszédre. Ha ez igaz, akkor nem érthető a sietség! Mi továbbra is arra törekszünk, hogy az alkotmány-tervezet tekintetében a lehető legszélesebb közmegegyezés alapján alakuljon ki és végeredményét illetően valóban társadalmi elfogadottságú alkotmány jöjjön létre.

Ma úgy tűnik nincs meg ez a közmegegyezés és a most megismert szabályozási elvek alapján nem is jöhet létre.

Lehet, hogy az országgyűlés a szabályozási elvek alapján meg tudja határozni a jövőbeni alkotmány tartalmát – hiszen azt a parlamenti pártok tárgyalásain alakították ki –, de a társadalmi szervezetek (és maga a társadalom) nem tudnak mit kezdeni a leírtakkal.

Tehát nem csak a szűkösen kimért 45 nappal van gond, hanem azzal is amiről véleményt kell alkotni!

Megfontolandó tehát – az érdekelt politikai erőknek –, hogy valóban a szabályozási elveket akarják-e társadalmi vitára bocsátani, vagy egy újabb időszakban az alkotmány tervezete is a társadalmi párbeszéd tárgya lehet.

Mi úgy gondoljuk, hogy ez az utóbbi megoldás célravezetőbb lenne és megadná a lehetőségét egy valóban demokratikus előkészítő munkának.

Közigazgatás és személyi állománya

Csak néhány gondolattal szeretnék kapcsolódni a kormány és a közigazgatás témaköréhez. Egyetérthetünk azzal, hogy a kormányra vonatkozó alapvető szabályozásnak az alkotmányban kell megjelennie, míg a kormány tagjainak jogállásáról, felelősségéről (stb.) külön törvényben kell rendelkezni. Megjegyzem azonban, hogy a kormány tagjainak jogállására és felelősségére vonatkozó alapvető szabályok minden bizonnyal értelemszerűen az alkotmányban is megtalálhatóak lesznek. (Erre a szabályozási elvekből is következtetni lehet.)

Szeretnék azonban egyetlen témakört kiemelni és megfontolásra ajánlani, nevezetesen az összeférhetlenséget, illetve annak is csak egy vetületét.

- A gazdasági összeférhetlenségre indokolt lenne az alkotmányban is kitérni. Ennek egyik formájaként a miniszteri tevékenység melletti más, díjazással járó tisztséget, foglalkozást, szakmai, gazdasági, kereskedelmi stb. tevékenységet, gazdasági társaságok igazgatósági és felügyelő-bizottsági tagságot lehet megjelölni.

Lehetséges összeférhetlenségi szabály az is, hogy a miniszter munkavégzésre irányuló további jogviszonyt nem létesíthet. Itt megfogalmazhatók a szokásos kivételek: a tudományos, a művészeti, az oktatói, a szerzői jogvédelem alá eső tevékenységek. Megfontolandó azonban ez utóbbi tevékenységet után járó díjazás elfogadásának tilalma.

- Kíváncsú lenne továbbá, hogy a kormány tagjai e tisztségük ideje alatt ne lehessenek vállalat-tulajdonosok.
- Szabályozás tárgya lehetne az is, hogy a kormány-tagok e tisztségük megszűnése után milyen körben és mennyi ideig nem vállalhatnak meghatározott gazdasági-pénzügyi-kereskedelmi munkakört, tisztséget, illetve e tilalom alól ki (mely szerv) adhat felmentést.

Ilyen és hasonló összeférhetlenségi okok alkotmányos megfogalmazása kifejezetten indokoltnak látszik, melyek a közélet tisztaságának védelmét is szolgálják. Úgy gondolom, hogy nem csak a kormány tagjai tekintetében kellene az összeférhetlenségi szabályok megalkotására gondolni, hanem az állami szolgálat, a közfunkciók különösen fontos vezető beosztású tisztsegeinél is.

A közigazgatási szervekre vonatkozó alkotmányos szabályozás körében utalni kellene arra is, hogy a kormány – az államigazgatási feladatok hatékonyabb ellátása érdekében – dekoncentrált szervet hozhat létre. Létrehozásuk és működésük azonban nem eredményezheti az önkormányzatok feladatának és hatáskörének elvonását. Az alkotmányból is ki kell tűnni, hogy a helyi-

területi szinten a közigazgatási feladatokat alapvetően a helyi önkormányzatok látják el.

Végül az is megfogalmazható, hogy a kormány a dekoncentrált szervek létrehozatalánál mikor és milyen feltételek esetén térhet el az általános államigazgatási területi beosztástól, azaz területközi (megyénel nagyobb, vagy kisebb területen működő) szervek létrehozatalánál milyen szempontokra kell tekintettel lenni.

A közigazgatási alapelvek között szívesen látnánk a közigazgatás működésének demokratizmusát kiemelő alkotmányos igényt is.

Ennek több irányú jelentése lehetne:

- a közigazgatási szervek a közérdeket szolgálják;
- elősegítik, lehetővé teszik az állampolgárok részvételi törekvéseit a közügyek intézésében;
- bárki, aki megfelel az alkalmazási feltételeknek, választhatja a közigazgatási pályát.

Az alkotmányos alapelvek körében kell kimondani, hogy a közigazgatási eljárás szabályait törvény tartalmazza. Ezzel az ügyfelek számára nagyobb garancia biztosítható, de közvetve a közigazgatási szerveknek is érdeke, hogy alacsonyabb szintű jogszabályok eljárási normákat ne tartalmazzanak.

Számunkra különösen fontos – de megjegyződésem, hogy ez általános érdeke –, hogy a közigazgatás személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról, annak legalapvetőbb szabályairól az alkotmány is rendelkezzen.

Indokolt rögzíteni, hogy

- a köztisztviselők jogállását külön törvény rendezze;
- a köztisztviselők pártpolitika-mentesen, a mindenkorai politikai hatalomhoz lojálisan, a jog és a szakma normáinak tiszteletben tartásával kötelesek feladataikat ellátni;

- a köztisztviselőket elsődlegesen pályázati eljárás alkalmazásával kell kiválasztani;
- biztosítani kell számukra a szigorúan munka-teljesítmény értékelésen alapuló előmenetelt és ezzel összefüggésben a besorolásuknak megfelelően növekvő illetményt;
- a közszolgálati jogviszonyt a stabilitás jellemezze, jogviszonyuk megszüntetése csak törvényben meghatározott okokra hivatkozással történhet;
- felelősségre vonásukra csak pontosan szabályozott eljárásban kerülhet sor;
- a munkáltatói döntések ellen jogosultak legyenek bírósághoz fordulni.

Az önkormányzatokról

A helyi önkormányzatokra vonatkozó elvekből kiolvasható, hogy az önkormányzatok helye a hatalommegosztás rendszerében érdemben nem változik. Továbbra is részei az államszervezetnek és viszonylagosan önálló intézményként működnek, mind szervezeti, mind irányítási szempontból elkülönülnek a végrehajtó hatalomtól. A szabályozási elvek többségével egyetünk, azokat támogatjuk.

Van azonban néhány a szabályozási elvekben kellően nem tisztázott és nagyvonalúan mellőzött témakör, melyben eltérő véleményünk van:

- elsőként kell említeni a helyi önkormányzatok és a kormány kapcsolatát, azaz törvényességi felügyeletről, vagy törvényességi ellenőrzésről van szó. A 7. fejezet a. pontjában ugyanis az alábbi szövegrészek olvashatóak: „...a kormány segíti az önkormányzatokat és törvényességi felügyeletet lát el felet-

tük.” Később pedig, ugyancsak a 7. fejezetben: „A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése a kormány feladata.” Ha e jogviszonyt az alkotmány törvényességi felügyeletként fogja meghatározni, akkor ez értelemszerűen tartalmazza az ellenőrzés jogát is (több egyéb rész-jogosítvány mellett) így ezt külön nem kell kiemelni.

Ha pedig nem erről van szó, akkor elvi jelentőséggel bír, hogy a szabályozási elvekben ilyen pontatlanság ne legyen. Az elemi ismeretek körébe tartozóknak tekinthető ugyanis a törvényességi felügyelet és a törvényességi ellenőrzés tartalmi különbségének felismerése.

- a fővárosi és kerületi, valamint a középszintű (területi) – tehát nem megyénként nevesített – önkormányzat-alakítási jog „újrarendelése” lehet, hogy indokolt, de erről nem az alkotmányos alapelvek körében kellene rendelkezni. Sem önkormányzati, sem államszervezeti érdekekre tekintettel nem lehet közömbös, hogy a jelenlegi megyei, vagy ennél nagyobb, illetve kisebb területi egységek kialakításáról dönt az alkotmány. Az alkotmány szabályozási elvek társadalmi vitája során az érintettek most mindösszesen azt a lehetőséget kapják, hogy az „újrarendelés”-ra vonatkozó igényt megismerik. Az alapkérdés azonban ennél összetettebb. Ehhez az elképzeléshez nincs mit mondani!
- Korábban is sok vitát váltott ki, hogy a helyi önkormányzatok külső pénzügyi ellenőrzését mely szerv végezze. Több érv szól amellett, hogy maradjon a jelenlegi rendszer, azaz erre továbbra is az Állami Számvevőszék kapjon felhatalmazást. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján azonban ismert tény, hogy ennek a feladatnak az ÁSZ nem tud megfelelő mértékben eleget tenni. Elsősorban erre tekintettel kellene megfontolni egy Országos Önkormányzati Számvevőszék felállítását, amely kizárólag erre a feladatra kapna megbízatást.

Közismert tény, hogy jelenleg Magyarországon olyan társadalombiztosítási önkormányzatok működnek, amelyeket törvényi előírásoknak megfelelően az állam polgárai választások útján hoztak létre. Tehát vannak, működnek és valószerű, hogy valamennyi ideig működni is fognak. Mindezekre tekintettel nehéz megítélni, hogy a szabályozási elvek körében miért nincs róluk szó. Nem valószínű, hogy a köztisztviseltek körébe sorolhatóak lennének, hiszen nem felelnek meg a szabályozási elvekben itt nevesített feltételeknek. Erre csak egy példa: nem rendelkeznek tagsággal, márpedig ez az egyik követelmény. Legalább az indokolásban célszerű lett volna e szervezet helyéről, szerepéről, vagy jövőjéről szólni.

Reméljük, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozás kidolgozása során módunk lesz számos, más fontos témakörben is kifejezni véleményünket, ha másként nem a szakmai tanácskozásokon, vagy a sajtó útján.

Végezetül szeretném megfogalmazni, hogy súlyos felelősséget vállal magára a parlament, ha az alkotmányozás folyamatában, az alkotmány tartalmának kialakításában továbbra sem tart igényt a társadalmi szervezetek, köztük a munkavállalói érdekképviseletek közreműködésére és elutasítja azok alapvető észrevételeit. E körben különös hangsúlyt kap az érdekegyeztetés alkotmányos alapjainak, elveinek és szervezeti kereteinek közmegegyezéssel történő kialakítása, amely a későbbiekben más politikai erők számára is irányadó, illetve az alkotmányban megfogalmazottak a mindenkorai kormánytól is számonkérhetők. Amennyiben az alkotmányozás nem terjed ki a szakszervezetek részéről alapvető értéként kezelt érdekegyeztetési rendszerre, úgy nem várható el tőlük, hogy a későbbi népszavazás során az alkotmány-törvény elfogadására hívják fel tagjaikat, valamint az ország választópolgárait.

A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (SZEFE) ügyvivő testületének **állásfoglalása** a Magyar Köztársaság új alkotmányának szabályozási elveiről

I.

1. Az alkotmányozási folyamat; előkészítés 1995-1996.

A SZEFE korábban is kiemelt jelentőséget tulajdonított az új alkotmány előkészítésével összefüggő politikai, társadalmi és közjogi folyamatnak. Ezzel összhangban vett részt az 1995. márciusában nyilvánosságra hozott alkotmányszabályozási koncepció vitájában és alakította ki álláspontját. **A Szabályozási Koncepcióhoz készített észrevételeket és javaslatokat azzal a reménnyel összegeztük és küldtük meg a Magyar Köztársaság Országgyűlése Elnökének és Igazságügyi miniszterének, hogy azokra nem csak választ kapunk, hanem további egyeztetésre, együttes munkára is lehetőség nyílik.** Vonatkozott ez elsősorban azokra a szabályozási tárgykörökre, amelyek tartalmuknál fogva eleve feltételezték a társadalom ún. civil szervezeteinek, köztük a munkavállalói érdekképviseleti szervezetek a **közvetlen közreműködését.** Ilyen résznek tekintettük – többek között – a Gazdasági és Szociális Tanácsra és a szociális párbeszéd országos intézményeire (tripartit országos érdekegyeztető fórum) vonatkozó alapelvek alkotmányi megfogalmazását.

Üdvözlöttük azt a koncepciót, amely kilátásba helyezte azt a politikai szándékot, hogy az alkotmány tartalmának kialakításában **számítanak a társadalmi szervezetekre is, melynek következtében nem csak a parlamenti pártok akaratával egyező, hanem valóban társadalmi elfogadottságú alkotmánya legyen az országnak.** Meggyőződésünk ugyanis, hogy az alkotmány csak és kizárólag úgy lehet az állam és a társadalom alap-

törvénye, ha az **széles körű közmegegyezésre épül, azt formailag ugyan az országgyűlés, de tartalmilag a társadalom önmagának alkotja, azaz a népakarat kifejeződése.** E nézetünket az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglaltakra alapozzuk: „A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.”

A SZEFE sajnálattal vette tudomásul, hogy észrevételeire és javaslataira egyetlen érdekelt szerv sem reagált, így még a tripartit érdekegyeztetési rendszer alkotmányos alapelvei kialakításáról (vagy annak mellőzéséről) sem lehetett egyeztető megbeszéléseket tartani.

2. A szabályozási elvek társadalmi vitájának lehetőségéről

Az országgyűléshez benyújtott és ezzel egyidőben nyilvánosságra hozott szabályozási elveket nem tudjuk másnak tekinteni, mint a parlamenti pártok minimális egyetértésén alapuló országgyűlési határozat-tervezetnek, amely az új alkotmánnyal kapcsolatosan megfogalmazott politikai és közjogi célokat összegezi.

Mindezek alapján a szabályozási elveket nem tekinthetjük a társadalom jelentős részének szándékát és érdekeit tükröző alkotmány koncepciónak. Nem felel meg a valóságnak, hogy ez a dokumentum bírja a társadalmi szervezetek támogatottságát és hogy azt a hazai szakmai, tudományos közelet kedvező véleménnyel fogadta. Erre már csak azért sem kerülhetett sor, mert a szabályozási elvek nyilvánosságra hozataláig e szervezetek nem ismerhették a szabályozási elvek tartalmát.

Valójában a társadalmi vita lehetősége, amely a társadalmi közmegegyezéshez vezethet csak most, 1996. március 28-a után kezdődhet meg. Meggyőződéssel valljuk, hogy a parlamenti vita

megkezdéséig rendelkezésre álló **45 nap rendkívül kevés ahhoz, hogy egy tényleges társadalmi vita bontakozzon ki.** Ez az időtényező és az állampolgárok, társadalmi szervezeteik, vagy szakmai, tudományos közéleti szereplők „véleményezési lehetősége” nem tekinthető társadalmi vitának, hiszen **nincs lehetőség a párbeszédre, az érvek és ellenérvek ütköztetésére.**

A SZEF határozottan támogatja azokat a törekvéseket, amelyek az alkotmány előkészítését széles körű társadalmi részvétellel képzelik el, mert csak ez biztosíthatja, hogy valóban társadalmi elfogadottságú alkotmányunk legyen. **Ezen véleményünkkel azt is megfogalmazzuk, hogy az alkotmányozás nem kizárólag a parlamenti törvényhozás és különösen nem csak a parlamenti pártok ügye.**

Az 1995-ben nyilvánosságra hozott alkotmányszabályozási koncepció után nem igazán érthető, hogy miért a szabályozási elvek kerültek társadalmi vitára és **miért nem egy tartalmilag kidolgozott, megfelelő indokolással ellátott tervezet, vagy legalább is koncepció.**

A most megismert dokumentum tartalma és jellege alapján sem alkalmas társadalmi vitára. Ennek számos oka van, de csak néhányat emelünk ki:

- még a szakmai-tudományos közvélemény sem tud az olyan részekkel mit kezdeni, amelyek valamely alkotmányos tétel „újragondolását” jelzik, pl.: fővárosi és kerületi, illetve megyei önkormányzat alakítási jog;
- a kormány és az önkormányzatok közötti kapcsolatot változtatva hol törvényességi felügyeletként, hol törvényességi ellenőrzésként fogalmazza meg a koncepció;
- ismeretlen a közvélemény előtt, hogy az 1995-ös koncepcióhoz képest bekövetkezett változásoknak mi az oka, avagy

egyes részek miért kerültek ki az alkotmányos szabályozási körből, pl.: Gazdasági és Szociális Tanács;

- melyek az állami kötelezettségvállalás konkrét területei és mértékei;
- az indokolás valójában nem felel meg a tőle elvárható funkcionálnak, esetenként ismétli a szabályozási koncepció szövegét, mellőzi az érdemi okfejtést, vagy elég általános ahhoz, hogy megismerhető legyen a szabályozási szándék.

Miután a szabályozási koncepció előkészítésében a parlamenti pártokon kívül a társadalom más szervezete intézményesen nem vehettek részt, továbbá a szakszervezetek számára alapvető fontosságúnak ítélt érdekegyeztetésre vonatkozó alkotmányos alapelvek hiányoznak, így a **társadalmi vitára hosszabb időtartamot indokolt biztosítani.**

Indítványozzuk, hogy az országgyűlés az alkotmány szabályozási elveiről csak az ügyszőz méltóan megállapított időtartamú társadalmi vita lefolytatása után és a vita eredményét is tartalmazó, új tervezet alapján kezdje meg a tárgyalást.

Jelen helyzetben ugyanis számolni kell azzal, hogy a társadalmi szervezeteknek csak a parlamenti tárgyalással párhuzamosan van lehetősége a szabályozási elvekről véleményt mondani, illetve a közvéleményt megismerni és ezt már nem tudják az alkotmányozási folyamathoz kapcsolni.

Ilyen körülmények között a társadalmi szervektől nem várható el, hogy a véleményük ismerete nélkül, vagy ellenükre megalkotott alkotmány-törvény megerősítését ajánlják az állampolgároknak. Támogatjuk a kormányprogram vonatkozó gondolatát: „Az alkotmány megalkotására széles körű szak-

mai és közéleti vita alapján kerül sor, felhasználva a hazai és nemzetközi jogtudomány, a modern államfejlődés tapasztalatait. Az új alkotmány kidolgozásában a kormány a legszélesebb nemzeti egyetértés kialakítására törekszik, ezzel is meg kívánja erősíteni az alkotmány társadalmi elfogadottságát.”

Javasoljuk, hogy a kormány szerezzen érvényt a kormány-program fentiekben idézett célkitűzésének.

3. Általános észrevételek a szabályozási elvek tartalmához

A SZEFE és tagszervezetei jelenleg nincsenek olyan helyzetben, hogy **teljes körű és lezáró** értékelést tudjanak mondani a szabályozási elvekről, mivel az ezt eredményező tanácskozások és viták elkezdődtek, de nem fejeződtek be. Eerre csak a későbbi időben nyílik lehetőség.

Jelezzük azonban, hogy a SZEFE 1996. április 25-én megtartott egy **szakmai-tudományos konferenciát, amelyen a tudományos élet** (két akadémikus, két egyetemi tanár) és a **hazai szakszervezeti mozgalom** (konföderációk és ágazati szakszervezetek) **vezetői** vettek részt és fejtették ki nézeteiket az alkotmányozási folyamatról. Részt vett és felszólalt a konferencián Gál Zoltán az országgyűlés elnöke is.

A konferencia előadásait és a hozzászólásokat tartalmazó kiadványt a későbbiekben tájékoztatásul megküldjük az országgyűlési vita résztvevőinek is.

a. **Az alkotmányozásnak a folyamatosság elvéből kell kiindulnia, megőrizve mindazon értékeket, amelyeket a jelenlegi alaptörvény tartalmaz. Ezek közül is kiemelkedőnek**

tartjuk a társadalom tagjairól, az emberekről való gondoskodást. Elemi elvárás a mindenkorai államhatalommal szemben, hogy a már elért szociális, jóléti szolgáltatási színvonal megőrzését garantálja.

Mindezekre tekintettel rögzítendőnek tartjuk, hogy az **állam jellegének meghatározásánál szerepeljen a szociális funkcióra történő utalás is.** Ezzel megmaradna a jelenlegi alkotmány egyik alapértéke, illetve az 1995-ös szabályozási koncepció javaslata: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus, szociális jogállam, amely tiszteletben tartja és védi az ember elidegeníthetetlen és sérthetetlen alapvető jogait.” Nem elegendő tehát a szociális jelleg kifejezése az alkotmányos célok és elvek közötti kifejtése, megjelenítése.

b. A szabályozási elvekből egyértelműen kitűnik, hogy a gazdasági, kulturális és szociális jogok garanciáinak és általában az **érdekérvényesítés lehetőségeinek szűkítésére törekszik.** Ezzel párhuzamosan nem ad egyértelmű választ a főhatalomra nézve; nem mondja ki, hogy a Magyar Köztársaságban **a hatalom a néptől származik,** hogy a hatalom forrása a nép, az állampolgárok közössége, és bár ez a hatalom elsődlegesen az alkotmányos intézmények útján érvényesül, a közvetlen hatalomgyakorlás alapvető politikai jelentőséggel bír. **Nem támogatható tehát olyan szemlélet, amely a közvetlen demokrácia mai intézményei lehetőségeinek szűkítésével a parlamenti pártok szerepkörét növelné** (pl.: népszavazás kezdeményezésének és az Alkotmánybírósághoz fordulás feltételeinek nehezítése).

c. **A szakszervezetek alapvetően érdekeltek abban, hogy a parlamentben megjelenített politikai érdekeken kívüli**

fórumok alaptörvényi szabályozása az új alkotmányban megtörténjen. Nyilvánvaló társadalmi tapasztalat, hogy e téren a szakszervezetek komoly szerepet játszanak. Indokolt tehát, hogy erről az alkotmány előkészítése során a szakszervezetekkel érdemi tárgyalások legyenek. Továbbra is követelménynek tartjuk **a jelenlegi alkotmányos tétel fenntartását,** illetve annak egy kiegészített változatát:

„A szakszervezetek és más érdekképviselések védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok, vállalkozók, továbbá más társadalmi csoportok érdekeit.”

A hazai társadalmi-politikai viszonyainkra tekintettel a parlamenten kívüli érdek- és akarátérvényesítés lehetőségét **nem szűkíteni, hanem kiterjeszteni indokolt**

- **a törvényhozás olyan második kamarájával,** amely ezen érdekeket közvetlenül becsatolja a törvényhozás folyamatába, illetve létrehozza a törvényhozáshoz kötődő több oldalú, érdekmegjelenítésre és döntés-előkészítésre hivatott gazdasági és szociális fórumot;
- **a népszuverenitás egyik alapvető intézményének, a népszavazás tárgyköreinek alkotmányos meghatározásával,** ezen belül is azzal, hogy az állam felségjogainak **nemzetközi szervezetre ruházása esetén ne legyen elegendő az országgyűlés minősített többségű döntése, hanem minden esetben népszavazásra is szükség legyen;**
- **a jogalkotás (törvényalkotás) előkészítésében való társadalmi (szakmai), érdekképviselési részvétel lehetőségének és követelményének alkotmányos garanciáival.**

d. **Korábban is (és most is) egyetértettünk az emberi és az állampolgári jogok széles körben történő szabályozására irányuló törekvéssel,** továbbá a garanciák sokoldalú és lehető legpontosabb rögzítésének igényével.

Az alapjogok köre, illetőleg az alanyi jogok és az állami kötelezettségvállalást illetően most is jelezzük, hogy **nem támogatunk olyan törekvéseket, amelyek az alapellátás területén – „olcsóbb államot” akarván előállítani – szűkítik az alapjogokat és az állami, önkormányzati kötelezettségvállalás körét.** A szabályozási elvekből kiolvasható, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok csupán közvetlenül megragadhatatlan tartalmú állami kötelezettségvállalásként kerülnének az alaptörvénybe.

e. **Határozott véleményünk az, hogy az elért színvonalról visszalépni nem szabad, azokat alkotmányos szabályokkal továbbra is meg kell erősíteni.** Az alkotmányban normatív követelményeket kell rögzíteni, nem pedig állami törekvéseket. Következik ez az általános szabályozási elvekben meghatározottakból is: „A szövegezésnél törekedni kell a normatív megfogalmazásra, deklaratív szabályok csak kivételként kerüljenek az alkotmányba.” Természetesen túlságosan részletező rendelkezések rögzítése nem célszerű, megfelelő mozgáster kell a kormány és az érdekérvényesítés lehetőségeihez igazodva.

Az állampolgári alapjogok korlátozása, illetve e jogok függeszthetősége (más megközelítésben: e jogoktól való eltérés lehetősége) bizonyos körülményekre tekintettel szükségessé válhat. Úgy véljük azonban, hogy a szabályozási elvek körében **jelzett tilalmakat (fel nem függeszthető jogok) lényegesen bővebben kell meghatározni.** Ennek részleteire nem térünk ki, csak példaértékkel említjük, hogy a rendkívüli állapot, vagy szükségállapot kihirdetése esetén sem lenne indokolt korlátozni, vagy felfüggeszteni pl.: a gyermekek jogait, az örökléshez való jogot, a jogegyenlőség, az egyenlőség és a törvény előtti egyenlőség jogát.

Külön kiemeljük a sztrájk- és a munkahelyi (szakszervezeti) szervezkedés jogát. Bizonyos feltételekkel még elfogadható, hogy meghatározott helyzetben a sztrájkjog felfüggesztésre kerülhet. A munkahelyi (szakszervezeti) szervezkedés jogának korlátozása (felfüggesztése) ellen azonban határozottan tiltakozunk, ezt a jogot a fel nem függeszthető csoportba tartozónak tekintjük.

Az emberi és állampolgári jogok szabályozására irányuló elveknél (l. 1. fejezet) a figyelembe vett nemzetközi egyezmények között nincs utalás az Európai Szociális Chartára. Ennek alapján nem ismerjük a szabályozási elvek készítőinek erre vonatkozó szándékát sem. Meggyőződésünk, hogy az Európai Szociális Charta tartalmából számos kötelezettség hárul a Magyar Köztársaságra is. A társadalmi vita során nem kerülhet meg, hogy abból mi és hogyan realizálódik az alaptörvényben.

- f. Az 1995-ös szabályozási koncepció kísérletet tett a társadalmi érdekegyeztetés, az államhatalom és a társadalom civil szervezetei közötti szociális partnerkapcsolat, a folyamatos párbeszéd országos intézményének alkotmányos kialakítására, illetve a tripartit érdekegyeztetés alapjainak szabályozására.

A most megismert szabályozási elvek ilyen tárgykört nem tartalmaznak és még az indoklás sem ad magyarázatot erre a visszalépésre.

A szakszervezetek számára alapvető igény, hogy az érdekegyeztetés országos szintjének, szerepének alkotmányos rendezésére sor kerüljön. A korábban javasolt Gazdasági és Szociális Tanácsra vonatkozó koncepció részünkről sem kapott

egyértelmű támogatást, de a vitatható elképzelések ellenére nem zárástunk el a további egyeztető tárgyalásoktól. Szükségnek tartottuk, hogy az alkotmány ismerje el az érdekegyeztetés különös jelentőségét, a parlamentben megjelenített érdekeken kívüli fórumok szerepét a gazdasági, kulturális és szociális jogok érvényesítésében. Ragaszkodunk ahhoz, hogy az alkotmány adjon általános kereteket az érdekegyeztetés

- intézményrendszerére,
- annak általános céljára és szerepére,
- a résztvevők körére,
- a kormányzati kapcsolatokra.

Mondja ki az alkotmány azt is, hogy a tripartit érdekegyeztetés normáit külön törvény tartalmazza, melyeket a törvényhozó a munkavállalók és a munkáltatók érdekképviselői szerveivel egyetértésben alkotja meg.

Ez alkalommal is hangsúlyozzuk, a konkrét alkotmányos szabályozás tartalmáról (pl.: a Gazdasági és Szociális Tanács létrehozataláról) attól függően tudunk nyilatkozni, hogy milyen a legfelsőbb népképviselői szerv (parlament) szerkezete; az érdekképviselői szervek, a társadalmi csoportok megnyílnak helyet más érdekvérvényesítési fórumokon.

Az alkotmányozás folyamatában részt vevő politikai erőknek nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a történelmi tényt, illetve az utóbbi évtizednek egyik jelentős vívmányát, hogy kialakult az érdekegyeztetés rendszere, melyre nézve egyrészt a munkavilágát szabályozó törvények (Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa, Köztisztviselői Érdekegyeztető Fórum), másrészt társadalompolitikai közmegegyezés (Érdekegyeztető Tanács) tekinthető irányadónak.

II.

Az alkotmány szabályozási elveihez, illetve az indokolás néhány konkrét pontjához kapcsolódó észrevételek

1. Egyetértünk azzal az indokolásban kifejtett nézetrel, hogy **hazánkban nincs alkotmányozási szükséghelyzet**, az 1990-es alkotmányreform eredményeként kialakult a demokratikus jogállam alkotmányos feltételrendszere. A társadalmi-politikai változások azonban valóban **indokolták teszik az alkotmányos berendezkedés továbbfejlesztését**, az alkotmányos rendszer megszilárdítását, társadalmi közmegegyezésen alapuló új alkotmány megalkotását.

Megerősítjük, hogy a jelenlegi alkotmányos rendszer alapvető megváltoztatásának nem csak indokát nem látjuk, hanem ha ez bekövetkezne – megítélésünk szerint – az a társadalmi stabilitást veszélyeztetné (Indokolás I.).

2. Már az előzőekben utaltunk arra, hogy a **Magyar Állam felségjogainak** egy része átruházása esetén az országgyűlés minősített többséggel meghozott döntésén túl (a képviselők kétharmadának szavazatával) **népszavazást** is írjon elő az alkotmány (Szab. elvek I/2).
3. Ismételt megfontolásra ajánljuk **az állam területére és az önkormányzatokra** vonatkozó elgondolások egybevetését arra tekintettel, hogy a fővárosi és kerületi, valamint megyei **önkormányzat-alakítási jog megvonása** esetén létrejönne olyan területi egység is, amelyikben nincs lakossági képviselő (helyi önkormányzat), de nyilván lenne állami közigazgatási szervezetrendszer. Ezt a megoldást nem támogatjuk (Szab. elvek I/4 és IV/7).

4. A **választójogra** vonatkozó alkotmányos alapelvek rögzítése kiemelt jelentőséggel bír. Erre tekintettel e tárgykörben részletesebb megfogalmazás indokolt, továbbá a választójog általánossága és egyenlősége, valamint a szavazás titkosága mellett **az arányosság elvét is rögzíteni szükséges**. Ennek mellőzése a jelenleg is indokolatlanul és súlyosan sérti az arányosság követelményét és fennáll annak veszélye, hogy a jövőben ez tovább fokozódik, azaz a **választási rendszer demokratikus jellemzői sérülnek** (Szab. elvek I/2).

5. **Az emberi és állampolgári jogokra vonatkozó szabályozási elvek** tartalmáról általános megközelítésben már szoltunk. Ismét hangsúlyozzuk, hogy az „állami kötelezettség-vállalásként megfogalmazható emberi jogok” köre tekintetében részletesebben és pontosabban szeretnénk megismerni a tervezet készítőinek szándékát és nem utolsósorban annak valós tartalmát. Ezért erről most érdemben nem tudunk egyetértő véleményt mondani, csak azt hangsúlyozzuk, hogy ezt a kiemlést nem támogatjuk, ezeket **továbbra is az emberi jogok között szabályozandó tárgyköröknek tartjuk** (II/1 f. pont).

Nem vitatható, hogy az alapvető jogok köre (alanyi jogok és állami kötelezettségvállalások) tekintetében a **koncepció szélesebb körű meghatározást ad, mint azt a hatályos alkotmány teszi**. Ezzel a változással értelemszerűen egyetértünk.

A szakszervezetek elsődlegesen érdekeltek

- a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog;
- a szerződéses szabadsághoz és a kollektív megállapodásokhoz való jog;

- az igazságos és egyenlő munkafeltételekhez való jog;
- a munkahelyi (szakszervezeti) szervezkedéshez való jog;
- a sztrájkjog;
- a pihenéshez való jog;
- az egészségvédelemhez való jog és
- a szociális biztonsághoz és ellátáshoz való jog alkotmányos biztosításában. Természetes, hogy a koncepcióban jelzett többi alapvető jog alkotmányos rögzítését is elengethetetlennek tartjuk.

További alapjogok alkotmányos elismerését is indokoltak tartjuk, illetőleg azok **tágabb értelmezését** kezdeményezzük. Az utóbbiakra példa: munkához való jog egyben az egészséges munkakörnyezetet is jelentse, és foglalja magában a munka- és munkaegészségügyi biztonságot is.

Az alapjogok felsorolását indokolt lenne **kiegészíteni** a méltányos (a saját és a család eltartásához elegendő) bérhez való joggal (erre példa az olasz alkotmány), továbbá az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét is rögzíteni kellene (ahogy ezt a hatályos alkotmány teszi).

6. Az alanyi jogok és állami kötelezettségvállalások között feltétlenül fel kell tüntetni az oktatáshoz, valamint a neveléshez való jogot. **Az alkotmány rögzítse az állam és az önkormányzatok által ellátandó művelődési alapellátások pontos és kötelezettséget jelentő felsorolását**, s mindazokat az intézményi és tevékenységi alapformákat (és tartalmakat), melyek a polgárok számára alanyi jogon nyújtanak garanciákat arra, hogy e jogaikat ingyenesen, vagy minimális térítés ellenében gyakorolhassák. E jogok gyakorlásához az állam polgárainak a közcélú közösségi adóbefizetések fejében van joguk, és mindezek konkrét tartalmát a

szakmai törvényekben kell meghatározni (pl.: múzeumi, könyvtári, levéltári, közművelődési intézményi törvényekben). E törvényeknek kötelezően nyilatkozniuk kell: a szakmai-társadalmi alapeladatokról, a feladatok ellátásához biztosítandó tárgyi és személyi feltételekről, az állami és önkormányzati finanszírozás rendjéről és módjairól, végül e törvények betartásának szankcióiról.

Összességében – túl a polgárok kulturális érdekei érvényesítésének szükségességén – az új alkotmánynak világosan, **érvényesíthető kötelezettségi rendben kell meghatároznia az államháztartás, a modern állam és önkormányzatiság alapeladatait** az oktatásról, az egészségügyi és szociális ellátáson át a természeti és épített környezet védelméig, az igazgatási, a közrendre, a közbiztonságra és közszolgáltatásokra (pl.: a tiszta víz, a közvilágítás, a lakhatás, a tömegközlekedés, a személyszállítás és elhelyezés biztosítására) is kiterjedően.

7. Támogatjuk, hogy az alkotmány határozza meg a **jogalkotás és a jogrendszer legfontosabb szabályait**. Nem látjuk indokoltak a Magyar Nemzeti Bank elnökének jogalkotási felhatalmazását, amennyiben feladatkörével kapcsolatban jogszabály megalkotására van szükség, úgy arra a pénzügyminisztert kell felhatalmazni.

A minősített szótöbbséggel elfogadott törvények körének szűkítése indokoltak látszik. **Változtatlanul a kétharmados törvények között kellene felsorolni a jogalkotásról, az egyesülési, a gyülekezési és a sztrájkjogról, valamint a népszavazás, a népi kezdeményezés jogáról szóló törvényeket.**

Támogatjuk a jelenlegi törvénykezdeményezők körének szűkítésére tett javaslatot, egyben azonban további *bővítést* is javasolunk: a munkavállalói érdekképviselések és más civil szervezetek – meghatározott tárgykörben és eljárással – kapjanak lehetőséget a törvényalkotás kezdeményezésére. Ennek szabályait is a jogalkotásról szóló törvényben kell rendezni.

A már említett indokok alapján *mellőzhetetlennek véljük az érdekképviselési szervek bevonását a tevékenységi körüket érintő jogszabályok megalkotásába*. A második kamara gondolatának elvetése itt különösen élesen veti fel a jogalkotás, azon belül is mindenekelőtt *az alapos előkészítés szükségességét*. A széles körre kiterjedő konzultáció a kodifikáció minőségének egyik garanciája. Tekintettel az alkotmánybírói kontroll kezdeményezési lehetőségeinek korlátozására, *minimális követelménynek tartjuk, hogy az érdekképviselések az érdekkörükbe tartozó fontosabb jogszabályok megalkotása során véleményt nyilváníthassanak*. Ezt a jogot alkotmányos alapelvként kell rögzíteni (Szab. elvek III).

8. **Az országgyűlési képviselők választására vonatkozó alkotmányos alelveket** arra tekintettel kellene meghatározni, hogy az a későbbi törvényalkotást olyan normák kialakítására készítse, amely a jelenlegiekhez képest egyszerűbb, áttekinthetőbb és az arányosság elvét jobban érvényesítő rendszert eredményez. **A mai választási rendszer bonyolult, az állampolgárok többsége számára áttekinthetetlen, számos eljárási norma felesleges; alapvető hiányossága, hogy nem biztosítja az arányosság elvének maradéktalan érvényesülését, a többségi szavazatokat elérő pártokat preferálja.**

Az elmozdulás útját, lehetőségét az arányossági elv javára kellene keresni. Meg lehetne vizsgálni az 1945., illetve az 1947. évi választások szabályrendszerét, hiszen ez alapvetően biztosította az arányosság elvét, a megszerzett szavazatok arányában került felosztásra a megyén belüli mandátumok száma, illetőleg egy központi elosztással az ún. megyei töredékszavazatok is arányos felosztásra kerültek. Ezzel elérhető, hogy egyes politikai pártok a tényleges támogatottsághoz képest ne kapjanak túl nagy többlet-mandátumot. (Ez a rendszer mellözi az egyéni választókerület kialakítását, a megye a választókerület, és pártjelöltek indulnak.)

Az országgyűlési képviselők létszámának csökkentése akkor is időszerű, ha marad a jelenlegi szerkezet, de ha létrejön a második kamara, akkor meg sem kerülhet. Erre nemzetközi tapasztalatok alapján is következtethetünk, de a hazai közvélemény is kifejezetten ezt igényelné. Ennek indoka azonban nem egyszerűen költségcsökkentés. A létszám összefügghet a választás módjával is. Például: az egyéni választókerületi rendszer erősödik, vagy általánossá válik, akkor nincs esély a létszámcsökkentésre, tekintettel a választókkal tartandó kapcsolatra (ha viszont nincs egyéni választókerület (vagy lényegesen lecsökken), akkor a mai létszám nem indokolt.

A parlamenti bekerüléshez szükséges 4%-os küszöbértéknek valóban van stabilizáló jellege, hatása. Felmerül azonban az a kérdés is, hogy egy országnak, társadalomnak csak a stabilizációhoz fűződik érdeke, vagy máshoz is. Nem szól a koncepció arról, hogy Európa számos országában van más küszöbérték is, azaz elsősorban alatta, illetve kisebb-részt felette is van bekerülési ponthatár. Nem hisszük, hogy ez a 4%-os ponthatár nem lehetne vitatéma; ez a magyar

valóság, de nem az egyetlen lehetséges stabilizációs tényező. Megítélésünk szerint a társadalmi stabilitás vagy mobilitás parlamenti megjelenítése tekintetében azt kell vizsgálni, hogy a parlament tükrözze a társadalom politikai értékítéletét, és ezt csak a lehető legkisebb mértékben deformálja a választási rendszer.

Amennyiben marad az egyéni választókerületi rendszer is (vagy annak aránya növekszik), nem kerülhető meg az így megválasztott képviselő visszahívhatóságának vizsgálata. Ez esetben ugyanis nem csak a pártjának, hanem személyes programjának és munkásságának értékelésére is jogi keretet kellene adni. A képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat a mainál részletesebben (alkotmányban vagy külön törvényben) kellene megállapítani, és különös gonddal kellene vizsgálni a gazdasági, méltatlansági, összeférhetlenségi eseteket.

El kell fogadni azonban, hogy ezekről a kérdésekről az alkotmány csak alapelvek szintjén szólhat, de az indoklásban már megismerhetővé válhat a törvényhozói akarat. A tételes törvényi szabályozás – a későbbiekben – mind ezekre tekintettel történhet.

Az országgyűlés egy- vagy kétkamarás szerkezetét illetően a SZEFE-n belül az alábbi nézetek alakultak ki:

A. változat:

Az országgyűlés szerkezete vonatkozásában megismert politikai és alkotmányelméleti felfogások tekintetében határozottan elutasítandónak tartjuk a helyi önkormányzatokra épülő második kamarát. Az önkormányzatok országos szövetségei ma is alkalmasak arra, hogy az önkormányzati érdekeket felszínre hozzák, és befolyásoló szerepükkel (pártpolitikai csatornákon is) megfelelően éljenek. Csak raj-

tuk múlik, hogy ma sincs egy általános, az egész országra kiterjedő, valamennyi önkormányzatot tömörítő érdekszövetségük. Ez a megoldás új színteret nyitna a pártpolitikai érdekeknek, hiszen az önkormányzatok elég egyértelműen pártpolitikai orientáltságú szervezetek.

B. változat:

Megfontolandó azonban egy olyan második kamara létrehozatala, amely a pártok képviseletére épülő képviselőház mellett megjeleníti az egyéb érdekeket is. Számolni kell azonban azzal, hogy Európában a kétkamarás rendszer általában a föderatív államokban épült ki, vagy a nemzeti és etnikai kisebbségi érdek nyomatékos érvényesítését szolgálja. A föderáció nálunk nem tényező, a kisebbségi és etnikai érdekek képviseletére pedig most alakult új intézményrendszer, melynek működése beindult ugyan, de értékelhető tapasztalatokkal nem rendelkezünk. Minden más érdek kisebb-nagyobb mértékben és közvetve már bejutott a parlamentbe (utalhatunk itt a szakszervezetekre, ágazati kamarákra, helyi önkormányzatokra vagy kisebbségi, illetve etnikai szervezetekre). A második kamara összetétele alapvető érdekkonfliktusok eredője és továbbhordozója lenne, hiszen megközelítően sem lehet felmérni az egyes szervezetek, szakmák, intézmények, egyházak stb. képviseleti arányának optimális mértékét. A SZEFE tagszervezeteinek egy része a jelenlegi társadalmi-politikai feltételek mellett nem tartja indokoltnak a második kamara létrehozatalát. Az alkotmányban azonban garanciákat kell adni arra, hogy az érdekképviseleti szervek a törvényjavaslatok benyújtása előtt kifejtessék véleményüket, azokat a törvényhozó megismerhesse.

C. változat:

Más nézetek szerint azonban be kell illeszteni a második kamarát. Méghozzá oly módon, hogy annak mind törvény-

kezdeményezési, mind pedig a begyűjtött törvények egy része vonatkozásában, a tárgyalásokon túl **vétőjoga legyen** az „alsó házban”, elsősorban az érdekképviselési (pl.: a munka világát, munkához és a megélhetést biztosító bérhez való jogot, az egyesülési, a gyűlekezési, a népszavazási, a sztrájkjogot meghatározó kérdésekben, az államháztartási és költségvetési jogalkotásban stb.) és a szociális, a társadalombiztosítási, az egészségügyi, valamint az általános emberi jogi és a jogalkalmazás intézményi feltételeit (bíróságok, ügyészségek, büntetés-végrehajtás) szankcióit meghatározó kérdések törvényi-jogi szabályozásának döntéshozatalában.

A második kamara egyrészt a munkahelyi választásokon reprezentatív vá vált országos szakszervezeti konföderációk, másrészt a reprezentatív munkáltatói szervezetek, valamint a reprezentatív önkormányzati szövetségek választott képviselőiből (20-20-20 fő), illetve a jelentősebb etnikai képviselők szervezetekénti 2 fő, továbbá a nagyobb társadalmi csoportokat képviselő, valós támogatottságú társadalmi szervezetek (pl.: nyugdíjasok, ifjúság, nők, munkanélküliek, nagycsaládok) választott képviselőiből (5-5-5 fő) állna, ami összesen mintegy 100 fős második kamara működését jelentené.

Ezzel meg is lehetne bontani a kizárólagosan pártpolitikai megfontolások alapján működő parlamenti választási rendszert, ami azzal járna, hogy a kettős minőségeket kötelezően fel lehetne számoltatni (tehát az „alsó házban” nem lehetnének képviselők a szakszervezeti vezetők, a munkáltatók, az önkormányzati vezetők stb.). Ezzel egyszer és mindenkorra le lehetne zárni az ilyen típusú összeférhetetlenségi vitákat is.

A képviselési rétegek közötti „bekerülési” és súlyponti vitákat a fenti alapelvek, struktúra elfogadásával érdemi módon lehetne rendezni, ami a második kamara felállítását realitássá tenné. Ez egyben azt is jelentené, hogy az érdekképviselők és egyéb szervek legitim módon választott vezető képviselőinek nem kellene pártkapcsolatokat igénybe venni, kötédséket és óhatatlanul jelentkező párt- és frakciófegyelmi kötédséket tudomásul venni ahhoz, hogy a törvényhozássba bejussanak, mert az érdekek érvényesítésén alkotmányos, törvényes útjai nyílnának meg számokra.

Az így kialakítható, a jelenleginél kiegyensúlyozottabb, a társadalmi igazságosság igényét, az érdektagság tényét jobban kifejező törvényalkotói, jogalkotói rendszer – megfelelő kontrollmechanizmusok működtetése mellett – nagyobb legitimitást biztosítana a törvényhozásnak, jobban ellenőrizné a kormányt, mint végrehajtó hatalmat, mint azt most tapasztaljuk.

Ez a megoldás egyben választ adhatna a TB-önkormányzatok képviselésének integrálásával kapcsolatos kérdésekre is, hiszen a második kamara ilyen összetétele és szerepe (vétőjog) biztosítaná a döntéshozatalban az érdeki részvétel lehetőségét.

9. A **köztársasági elnök** jogállásának olyan meghatározása, amely szerint az egyes hatalmi ágaktól elkülönült államfői hatáskörrel rendelkezik, megfelel a parlamenti köztársaság követelményének. A **köztársasági elnök közvetlen (állampolgári) választását jelentős társadalmi és politikai erők, rétegek támogatják. A SZEFG ugyancsak ezt a választási módot tartja a legalkalmasabbnak; a közvetlen választás biztosítja leghatékonyabban az államfő széles körű támoga-**

tottságát, ez is biztosítéka lenne a közvetlen párbeszédéken való felülemelkedés lehetőségének (Szab. elvek IV. 3.).

10. A **kormány aktus felülvizsgálati jogkörének jogát**, valamint azt a jogot, hogy bármely államigazgatási hatáskört magához vonhat (tehát hatáskörelvonás valósul meg) **indokolt a jövőben elhagyni.** (Szerencsére ennek a múltban és a jelenben is csak elvi jelentősége volt, a gyakorlatban nem érvényesült.)

A kormány létrejöttére, összetételére vonatkozó javaslatok tekintetében a jövőbeni részletesebb alkotmányi szabályozás indokolt.

Van azonban egy részkérdés, melyben a szabályozási elvek és a közelmúltbani kormányfői megnyilvánulás ellentmondásban van, nevezetesen a miniszterelnök-helyettesi tisztség. Ennek szükségességét a szabályozási elv tagadja, míg a kormányfő indokoltnak látja. Megjegyezzük, hogy ez elsősorban **politikai kérdés, de van személyhez, időhöz, munkastilushoz kötődő eleme is.** Nem árthat a kormányzati munka színvonalának, ha ez az intézmény – mint lehetőség – alkotmányi szabályozást kap. Ugyancsak politikai kérdés, hogy lehet-e a miniszterelnök és a miniszter képviselő, vagy sem. Ebben a tárgykörben is egyetértünk a kifejtett véleménnyel: nem látszik időszerűnek ilyen összeférhetlenségi ok előírása.

Határozottan támogatjuk azt is, hogy a kormány tagjai munkavégzésre irányuló további jogviszonyt nem létesíthetnek. Az ún. szokásos kivételekre történjen ugyan utalás, de ezen tevékenységek után járó díjazás elfogadását az alkotmány (törvény) tiltsa meg. Indokolt kizárni azt is, hogy

a kormány tagjai e tisztségük alatt vállalat-tulajdonosok legyenek. Felmerülhet továbbá az, hogy e tisztségük megszűnése után milyen körben és mennyi ideig nem vállalhatnak meghatározott munkakört, tisztséget és ez alól ki adhat felmentést.

11. A **közigazgatás elvi fontosságú tételeinek alkotmányba foglalásával egyetértünk.** Sajnálattal állapítjuk meg ugyanakkor, hogy a szabályozási elvek készítői ismét a legfontosabbról, az emberről feledkeznek meg, legalábbis a kormány tagjain kívül. A köztisztviselők és közalkalmazottak – nem pedig a kormány – azok, akik az állam politikáját jórészt megvalósítják. Ennek a felismerésnek tudható be, hogy a **demokratikus államok alkotmányainak többsége a köztisztviselők jogállásának legalapvetőbb vonásait meghatározza.** A biztosítékok közül mindenek előtt a **törvényi szabályozás és a politikai okokból való elmozdíthatatlanság elvi követelményét** kellene alkotmányos szinten is kifejezésre juttatni.

A fentiekben kifejtettékre tekintettel továbbra is támogatjuk az 1995-ös alkotmányszabályozási koncepcióban leírtakat (55. oldal d. pont).

12. Helyeseljük a **közpénzügyek önálló alkotmányi fejezetben történő szabályozását.** Megítélésünk szerint azonban az alaptörvénynek azt is ki kellene mondani, hogy az **adófizető polgárok és azok szervezetei jogosultak ellenőrizni a közpénzek felhasználását, erre vonatkozó adat csak kivételesen indokolt esetben lehet titkos.** (Szab. elvek V. 5.)

13. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatban az anyagban foglaltakon túlmenően az alábbiak szerinti szabályozásra hívjuk fel a figyelmet:

- szabályozási elvekben a kormány és az önkormányzatok közötti kapcsolatot hol **törvényességi felügyeletként**, hol **törvényességi ellenőrzésként** határozza meg. Tekintettel arra, hogy nem azonos fogalmakról van szó, célszerű lenne eldönteni, hogy a szabályozás tartalma melyikhez közeledik.
- nem tudjuk értelmezni, hogy mit jelent a fővárosi és kerületi, valamint a megyei **önkormányzat-alakítási jog** „újrágondolása”. Véleményünk szerint e közigazgatási egységekben önkormányzati testület létrehozatala **olyan alapjog, melyet nem szabad elvonni; ez az állampolgárok korlátozhatatlan joga**.
- az alaptörvénynek olyan szabályokat kell tartalmaznia, amely egyértelműen rendezi az **állam (kormányzat) és a helyi önkormányzatok viszonyát**, az állami és önkormányzati feladatköröket, az állami közfeladatok ellátásának pénzügyi feltételeit egészében biztosítja.
- támogatjuk a helyi **önkormányzatok gazdasági önállóságának érvényesülését**, az ehhez kapcsolódó helyi és állami ellenőrzés feltételeinek megteremtését; az önkormányzatok külső ellenőrzésére javasoljuk létrehozni az országgyűléshez kapcsolódó **Önkormányzati Számvevőszéket** (Szab. elvek IV. 7.).

14. Közismert tény, hogy jelenleg Magyarországon olyan társadalombiztosítási önkormányzatok működnek, amelyeket törvényi előírásoknak megfelelően az állampolgárok választásával hoztak létre. **Társadalombiztosítási önkormányzatok létrejöttek, működnek és valószínű, hogy belátható ideig szükség lesz szerepükre.** Mindezekre tekintettel ne-

héz megítélni, hogy a szabályozási elvek körében miért nincs róluk szó. Mindjárt hozzátesszük, nem valószínű, hogy a köztestületek körébe sorolhatóak lennének, hiszen nem felelnek meg az ott leírt feltételeknek (pl.: nem rendelkeznek tagsággal). **Legalább az indokolásban célszerű lett volna e szervezet helyéről, szerepéről vagy jövőjéről szólni.**

15. A bírósági szervezet függetlenségének nem elégséges garanciája a külön költségvetési fejezet. **Az alkotmánynak ki kell mondania, hogy az igazságügyi igazgatás legfontosabb kérdéseiben a bírói önkormányzat szervei döntenek** (Szab. elvek IV. 8.).

16. Az ügyészégi modell jelenlegi, illetve a szabályozási elvek szerinti alkotmányos helyzetének, szerepének megtartását a SZEF támogatja. Jelezzük azonban, hogy a javaslat megfeleldez az arról, hogy a szervezet funkcióit nem kizárólag annak vezetői valósítják meg. Az ügyészek jogállásának legfontosabb szabályait – véleményünk szerint – az alkotmánynak rögzítenie kellene. (Szab. elvek IV. 9.)

17. A rendkívüli helyzetre vonatkozó szabályozási irány fő vonalaival egyetértünk. Nem tudjuk viszont elfogadni az Alkotmánybíróság jogkörének korlátozását. Rendkívüli helyzetekben is irányadó az alkotmány, ellenkező esetben ennek a fejezetnek sem lenne értelme. Ebből következik, hogy a rendkívüli helyzetek az e fejezetben adott lehetőségek kereti között alkotmányosan kezelhetők. **Szükséges, hogy az adott kivételes állapot bevezetésére vonatkozó döntést az Alkotmánybíróság felülvizsgálhassa, ellen-**

kező esetben a visszaélés lehetősége igen nagy. (Szab. elvek V. e.)

18. **Nem támogatjuk az Alkotmánybíróságra vonatkozóan azt az új szabályt, hogy az állampolgárok és ezek szervezetei csak jogi érdekeltségük esetén kérhetik a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását.** Az indítványozási jognak ez a korlátozása visszaélésekre, az érdemi döntések elől való kitérésre adhat alapot, különösen ha a szakszervezetek érintettségét kell megállapítani. Ez a megszorítás megakadályozhatná súlyos alkotmányvétsékek orvoslásának kezdeményezését mindazon esetekben, amikor a „sértett” az egész lakosság, avagy a közvetlen jogi érdekeltség egyes csoportok, szervezetek esetében vitatható. Mindezekben az ügyekben ugyanis logikusan az állami szervek kezdeményezhetnének, ami kevésbé elvárható. (Szab. elvek VI. 1.)
19. **Nem értünk egyet azzal, hogy a külön országgyűlési biztos megválasztásának lehetősége kimaradjon az alkotmányból.** Nyilvánvalóan előállhatnak olyan helyzetek, amikor az országgyűlés ombudsman megbízása útján tudja ellenőrzési jogkörét meghatározott körben gyakorolni. Ha ez nem következik be, akkor természetesen nem fog biztost választani. A lehetőséget a jövőre nézve elvonni, a mai helyzet értékelése alapján azonban nem szerencsés. (Szab. elvek VI. 2.)
20. **Egyetértünk azzal, hogy az alkotmány megváltoztatásának szabályait szigorúbb feltételekhez kell kötni.** Nem elég azonban erről általában szólni, meg kellene mondani a szigorítás lehetséges eseteit. **A magunk részéről minden-**

képpen indokoltnak tartjuk a népszavazáshoz kötést, hiszen ez nagy valószínűséggel önmérsékletre intené a jogalkotót. (Szab. elvek VI. 3.)

21. **Határozottan támogatjuk, hogy az új alkotmány kihirdetésére és hatálybalépésére csak a népszavazással történő megerősítést követően kerülhet sor.** Eredménytelen népszavazás esetén értelemszerűen a jelenlegi alkotmány marad hatályban.

Budapest, 1996. május 11.

TARTALOM

Előszó	3
A konferencia megnyitása	7
A konferencia előadásai	16
Kulcsár Kálmán	16
Lőrincz Lajos	30
Samu Mihály	39
Kiss László	53
A konferencia hozzászólásai	60
Szöllősi Istvánné	60
Borsik János	63
Hajdú Attila	66
Vadász János	71
Tálas Miklós	78
Kemény László	85
Harsányi László	89
Frischmann Edgar	91
Kulcsár Péter	95
Fogarasi József	97
Czuglerné Ivány Judit	100
Kiss Sándor	104
A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (SZE) ügyvi- vő testületének állásfoglalása a Magyar Köztársaság új alkot- mányának szabályozási elveiről	112