

NYÍLT TÉR

AZ ALKOTMÁNYREFORMRÓL

Beszélgetés dr. Ádám Antallal, a Janus Pannonius Tudományegyetem alkotmányjogász professzorával

1. A Tér és társadalom szerkesztő bizottsága időnként helyt ad olyan szakmai tekintélyek munkásságával összefüggő riportoknak, akiknek véleménye és tevékenysége szélesebb érdeklődésre tarthat számot. Mindezt azért bocsátom előre, hogy jelezzem a rovat és a feltett kérdések jellegét, amelyek közül az első: az elméleti vizsgálódásokban és a társadalmi véleménycserében gyakran merül fel a többpártrendszer ügye. Sokan úgy vélik és a vonatkozó politikai dokumentumok is arra utalnak, hogy hazánkban jelenleg nem időszerű a többpártrendszer bevezetése, a szocialista pluralizmust az egypártrendszer keretei között kell megvalósítanunk. Mi a véleményed erről, várhatónak, illetve indokoltnak tartod-e e koncepció megváltoztatását?

E kérdés többirányú megközelítésének lehetőségei közül kondicionáltságában és aspektusaiban is lényegesen eltérő lehet az áldozatos forradalmi harccal kizárólagos hatalmi pozícióba került marxista—leninista munkáspárt állásfoglalása, illetve a lehetőségek változatait elemző elméleti vizsgálódás válasza. Az MSZMP illetékes fórumai kialakították és indokolták a többpártrendszer visszaállítását elvető álláspontot. Elméletileg az egy-, illetve többpártrendszer kérdése a társadalom érdektagságának pluralizmusán kívül a népszuverenitás, az egyesülési jog, a véleménynyilvánítás szabadsága tartalmával, valamint az egészséges politikai váltógazdálkodás igényével összefüggésben is vizsgálendő. Néhány szocialista ország eltérő gyakorlata is kizárja annak a tételnek paradigmául állíthatóságát, hogy a szocialista politikai rendszer mellőzhetetlen feltétele és kizárólagos létformája az egypártrendszer. Igaz, hogy ezekben a szocialista országokban (pl. az NDK-ban, Lengyelországban) a marxista—leninista munkáspárt megváltoztathatatlan hegemon szerepét az alkotmány garantálja. Az ilyen típusú többpártrendszerben a hegemon szerep hovatartozása nem tárgya a parlamenti választásoknak vagy a népszavazásnak. A mindenkori kisebbségi pozíciót eleve elfogadó partnerpártok szerepe pedig arra irányul, hogy bizonyos érdekeket, nézeteket és politikai értékelési szempontokat közvetítsenek és képviseljenek az országos és helyi politikai akaratképzésben. A jelzett szerep intenzitása és hatékonysága a politikai rendszer demokratizmusának színvonalától függ. Alig vonható kétségbe, hogy kialakulhatnak olyan feltételek és viszonyok, amelyek közepette hasonló szerepet nem pártnak nevezett politikai és érdekvédelmi szervezetek (pl. népfront, szakszervezetek, szövetségi szövetségek, új politikai szervezetek stb.) is betölthetnek.

Az egypártrendszer léte számos eddig meg nem oldott, tehát rendezésre szoruló problémával párosul. E gondok tudatos, nyílt és felelősségteljes kezelése éppen az elméleti és gyakorlati nehézségek enyhítése érdekében mellőzhetetlen. A következő

évek gyakorlata dönti majd el a most kibontakozó kísérletek értékállóságát és alkalmazhatóságát.

Korszakunk hazai körülményei között egyetlen központ totalitárius hatalma nem érvényesülhet. A párt kivívott és vállalt, az alkotmány által is megerősített elvi irányító, politikai befolyásoló és ellenőrző szerepével párhuzamosan valóságos hatalmi egyensúlyozó központként kell funkcionálnia a parlamentnek, a parlamenti bizalom alapján alkotmányos hatásköröket felelősen gyakorló kormánynak, az alkotmány és a törvények megtartását ellenőrző és kikényszerítő független bíróságoknak, közöttük az alkotmánybíróságnak és a közigazgatási bírásokodásnak, valamint az alkotmány és a törvények keretei között helyi hatalmat érvényesítő települési önkormányzatoknak. Ezek, az alaptörvényi keretek között önállóan és felelősen funkcionáló, egymást támogató, ellenőrző, ellensúlyozó hatalmi centrumok a valóságos társadalmi, politikai, érdekképviseleti szervezetek közreműködésével és ellenőrzésével kiegészítve, jelentős biztosítékot nyújthatnak a hatalmi visszaélésekkel szemben.

El kell ismernünk, hogy egyetlen párt létét kikötő alkotmányos rendszerben az egyesülési jog nem teljes. E hiány azonban pótlásban részesülhet, ha a párt ideológiájának keretei között biztosítja a párton belüli kisebbségi vélemények képviseletének platformszabadságát, nem tart igényt az értékesíthető politikai koncepciók kizárólagos kezdeményezésének jogára, elismeri, hogy az alkotmányos keretek között új politikai szervezetek is létrejöhetnek és partnerként kezeli az önálló profilú politikai és érdekképviseleti társadalmi szervezeteket. Az egészséges politikai váltógazdálkodásnak is kiépíthetők az olyan szervezeti, hatásköri és működésrendi feltételei, amelyek mellett a párt keretein kívüli politikai, parlamenti, kormányzati és önkormányzati testületek tagjainak, illetve tisztségviselőinek jelölésében a párt szervein kívül más érintett társadalmi tényezők súlyuknak megfelelő kezdeményező, véleményező, egyetértő szerepet tölthetnek be és a funkcióban maradás a választók, a választótestületek bizalmától függ.

A vázoltakkal szinte feltételezettségi kapcsolatban áll természetesen az olyan választási rendszer érvényesülése, amely biztosítja, hogy a társadalmi érdek-, nézet- és törekvécsoportosulások társadalmi szerepükhöz, vállalkozásaikhoz és elismertségükhöz igazodó arányban nyerjenek képviseletet a népképviseleti testületekben.

A történelmi tapasztalatok alapján elméletileg mégis azt valószínűsíthetjük, hogy szocialista viszonyok között optimálisan érvényesülne az országos választások eredményeihez igazodó kormányzati váltógazdálkodás, ha a parlamenti mandátumokért és a kormányzati pozíciókért két *marxista bázison működő, de egymástól eltérő gyakorlati politikát folytató párt* versengene. E konstrukció mellett sem lenne tehát az országos választások tárgya a politikai rendszernek a marxista párt általi vezetése, az ötéves kormányzati ciklus tapasztalatai alapján mégis a népszuverenitás elve alapján a választópolgárok többsége döntené el, hogy melyik marxista párt töltsen be a hegemon szerepet a politikai irányításban és a kormányzásban. Hátrányosnak tűnik, hogy a vázolt koncepció gyakorlatának értékelhetőségét a két magyar munkáspárt eléggé „kemény” előkészítéssel 1948-ban elért egyesülése hosszú időre megakadályozta. A jövő dönti el, hogy a jelzett elméleti hipotézis megvalósításának kísérlete valaha bekövetkezik-e.

2. Mi indokolja az alkotmányreformot?

Az alkotmány eredeti szövege nagymértékben elérendő célokat, létrehozandó intézményeket írt le, tehát nagyrészt programnormákat tartalmazott. Ami az alkotmányos rendszer koncepcióját és konstrukcióját illeti, vitathatatlan, hogy az – az állam egységes, tehát nem föderatív szerkezetétől eltekintve – az akkor még hatályos 1936. évi szovjet (sztálini) alkotmány közvetlen és erős hatását tükrözi. E megállapítás alátámasztására elég, ha a pártpolitikai döntések törvényerejű állami normává formálását a legrövidebb úton realizáló, kis létszámú testületre, a parlament helyettesítésére alkotmányosan felhatalmazott Elnöki Tanácsra, a települési önkormányzatok mellőzésére, az egymással alá-fölérendeltségi viszonyban álló, központilag irányított tanácsok rendszerének bevezetésére, bizonyos, már 1948-tól nemzetközi szinten széles körben elismert szabadságjogok alkotmányba iktatásának elmaradására, meghatározott jogoknak pedig csak a dolgozók számára biztosítására gondolunk. Megjegyzendő, hogy az alkotmány 1949 óta mintegy 12 alkalommal végrehajtott jelentősebb módosítása ellenére több alaptörvényi rendelkezés fiktív maradt.

Természeteszerű, hogy a társadalmi, gazdasági és politikai viszonyokban közel négy évtized alatt végbement változások már önmagukban sem viselik el az alkotmány jelzett vonásainak fenntartását. A gazdálkodás rendjében, a társadalom tagoltságában, a társadalmi közösségek öntudatában és igényeiben, a politikai életben elért eredmények és a kibontakozó irányok, a haladás, a versenyképesség, az eredményesség minden területen gyökeres megújulást követelő szükséglete pedig halaszthatatlanná tették, hogy a hazai társadalomépítés eddigi tapasztalatainak, jelenlegi adottságainak, az egységesülő világ fejlődési trendjének, a nagyobb távlatokba tekintő optimális céloknak sokoldalú, gondos elemzésére építve, kidolgozzuk a szocialista társadalomépítés eddigtől lényegesen eltérő újabb szakaszának alaptörvényét.

3. Milyen típusú alaptörvény létrehozását tartod szükségesnek?

Ha e kérdésre egy mondattal kísérelem meg a válasz megfogalmazását, azt mondhatom, hogy az új alkotmányt nemcsak az állami szervek felépítését, hatáskörét és működési formáit, nem is csupán az államszervezet és az állampolgárok viszonyának alapvető jogi jellemzőit meghatározó alaptörvényként kell felfognunk, hanem ezenkívül a társadalom, a társadalmi közösségek helyzetének, a gazdálkodás rendjének, valamint a politikai rendszer valamennyi lényeges összetevőjének alapszabályává kell fejlesztelnünk. E megállapítás indoklásául először arra utalok, hogy az országok többségében érvényesül és ezért korszakunk egyik globális jelenségének minősül a társadalom és az állam közötti feszültség élesedése. A társadalom és a társadalmi közösségek öntudata, szükségletei, az állammal szembeni elvárásai szinte mindenütt fokozódnak. A polgárok és a társadalmi közösségek nem csupán igénylik a magánszféra és a közösségi autonómia sérthetlenségét, hanem egyidejűleg arra is töreksenek, hogy befolyásolják és ellenőrizzék az állami szervek működését. Nem viselik el a színpalak mögötti titkos döntéshozást, követelik a politikai munka folytonos nyilvánosságát és a társadalmi reflexiókat fogadni kész nyitottságát.

A társadalmi oldalról jelentkező törekvések jelzéséhez hozzá kell fűznünk, hogy a társadalom hazánkban is hozzászózott ahhoz, hogy jelentős — kulturális, egészségvédelmi, szociális, lakásellátási, kommunális stb.— szükségleteinek kielégítéséről az állam gondoskodik. Ez a megoldás hátrányosan hatott a társadalom egészének önszerveződésére, kezdeményező, vállalkozó készségére, önellenőrző, önkorrektív aktivitására. Napjainkban azonban az állam mind kevésbé képes korábban vállalt szükségletkielégítő kötelességeinek maradéktalan teljesítésére.

A társadalom és az állam közötti feszültségek enyhítése és a jelzett problémák megoldása érdekében halaszthatatlanná vált hazánkban is a társadalom és az állam viszonyának, kapcsolatainak átrendeződése. A hazai társadalmi viszonyok kutatói szinte egybehangozva fogalmazzák meg azt a következtetést, hogy meg kell teremtenünk a társadalom önszerveződésének, a társadalmi szervezeti formák kiegészítésének, megújulásának, gazdagításának, továbbfejlesztésének politikai, alkotmányi, törvényi és egyéb feltételeit.

Az alaptörvényi szabályozás tárgyi, tartalmi kiterjedését, az alkotmányi rendezés felértékelődését főleg az okozza és indokolja, hogy nemcsak a társadalom osztályai és alapvető rétegei, hanem a társadalom egyéb — lakóhelyi, munkahelyi, nemzeti, etnikai, vallási stb. — közösségei, a közösségek és a polgárok szervezetei, a gazdaság alapvető egységei és természetesen az államhatalom és annak szervei is legnagyobb jogi erejű, alsóbb fokozatú jogi normákkal meg nem változtatható, sőt azok számára is keretet szabó, tehát a legerősebb jogi biztosítékokat megtestesítő alapnormában törek-szenek legitimálni helyzetük, önállóságuk, lehetőségeik, jogaik kereteit, főbb tartalmi elemeit és garanciáit.

Az alkotmányi szabályozás felértékelődéséhez szervesen kapcsolódik az alkotmány megtartása feletti felügyelet, ellenőrzés, az alkotmány sértő aktusok, illetve mulasztások korrekcióját, pótlását biztosító alkotmánybíráskodás szerepének fokozódása. A legújabb fejlődési tendenciák szerint a korszerű alkotmánybíráskodás szerepe már nem korlátozódik az alacsonyabb fokozatú jogszabályok alkotmányosságának ellenőrzésére és biztosítására, hanem kiterjed a népképviselői választások és a népszavazás előforduló alkotmányossági problémáinak elbírálására, valamint több jelentős alapjog, pl. a politikai szervezetek létrehozásának, működésének és megszűnésének alkotmányossági vonatkozásaira is.

Az eddig említettek közül az is következik, hogy az alkotmánynak meg kell teremtenie a gazdasági alkotmányosság feltételeit is. Ennek jegyében eléggé részletesen meg kell határoznia az egyéni és társas vállalkozás lehetőségeit, a polgárok, a dolgozók és a közösségek részesedési és közreműködési formáit a tőkeáramlásban és a különböző tárgyú gazdasági vállalkozásokban, a gazdálkodó szervezetek jogi helyzetének kereteit, a gazdasági kormányzás rendeltetését és főbb eszközeit, a tulajdoni formákat és azok kapcsolódási lehetőségeit, a munkahelyi közösségek társadalmi pozícióját, belső demokratikus, illetve öngazgatási és kifelé gyakorolható közjogi, valamint más jogainak és feladatainak alapjait.

4. A politikai intézmények, különösen az államszervezet alaptörvényi szabályozása tekintetében az alkotmány milyen tartalmú továbbfejlesztésével számolhatunk?

Az elfogadott előkészítési program szerint az alkotmánytervezet társadalmi vitájára 1989 őszén kerül sor. Természeteszerű, hogy az alkotmányreformot szolgáló sokoldalú szakmai, politikai és társadalmi előkészítés végtermékének tartalmát nem prognosztizálhatjuk pontosan. Így a kapcsolódó publikációk és szakmai viták ismeretében, valamint saját kutatásaim hasznosításával az új alkotmánynak az említett tárgykörök tekintetében feltételezhető, illetve szükségesnek tartott megoldásaira törekszem röviden utalni.

Az alkotmányreform szempontjából nagyon lényeges körülmény, hogy már az előkészítés fázisában a politikai intézmények struktúrájában és különösen működésében jelentős megújulásnak lehetünk tanúi és részesei, amelyet kiemelkedő alkotmányos tárgykörök kodifikálása is elősegít. Gondoljunk pl. a gazdasági társaságokról, az egyesületi és gyülekezési jogról, a lelkiismereti és vallásszabadságról, a nemzetiségi jogairól, a szakszervezetekről és az egyéb érdekképviselletekről, az ifjúságról, az önkormányzatokról, a népszavazásról és a tömegkommunikációról szóló törvények megalkotására. Ideálisnak mégis az lenne tekinthető, ha az említett és a hasonló tárgyú törvények a korszerű új alaptörvényre épülve születhetnének meg. Mivel nyomós gyakorlati okok miatt e tárgykörök törvényi rendezése nem tűr halasztást, nem tartom kizártnak, hogy az új alkotmány néhány vonatkozásban szükségessé teszi majd módosításukat.

Lényeges változás várható a központi állami szervek szervezetében, hatásköri megosztásában és egymáshoz fűződő viszonyában. Korszerűsége folytán feltételezhető, hogy az országgyűlési képviselők jelenlegi kizárólagos választókerületi választását kiegészíti a jelentősebb érdekcsoportosulások szervezeteinek közvetlen delegálási és visszahívási joga. A parlament szervezetében létrejönnek és jelentős kezdeményező jogosítvánnyal rendelkeznek a hasonló érdekeket képviselő küldöttek frakciói. Az sem kizárt, hogy a politikai és érdekszervezetek, valamint más intézmények képviselői a parlament második kamarájában fejtik ki működésüket. Az ülészek meghosszabbodnak és valószínűsíthető, hogy a tavaszi és őszi ülészek kezdő napját maga az alaptörvény állapítja meg. A képviselőkre egyre több és felelősségteljesebb feladat hárul. Elkerülhetlenné válik a főhivatású képviselők számának növekedése. A parlament szerepének fokozódása elképzelhetetlen az Elnöki Tanács országgyűlést helyettesítő jogkörének megszűnése nélkül. Előnyösnek ígérkezik az a megoldás, amelyben az országgyűlés működésével kapcsolatos szervezési jogokat és feladatokat nem az Elnöki Tanács, hanem az országgyűlés létrehozandó elnöksége gyakorolná.

Az alkotmányreform egyik kiemelkedő tárgyköre az államfői intézmény megreformálása. Ez a kormányforma milyenségét lényegesen befolyásoló feladat természetesen csak a parlament és a kormány helyzetének és szerepének, valamint a pártirányítás jellegének újrendezésével együtt oldható meg. Megtisztelő központi megbízatást teljesítve az államfői funkciók gyakorlásának négy szervezeti és hatásköri változatát ajánlottam megfontolásra. A) Az első és remélhetően elfogadásra nem kerülő változat szerint a NET látná el továbbra is az államfői feladatokat, de megszűnne az országgyűlést helyettesítő, valamint az országgyűlés munkájának szervezésére irányuló hatásköre.

b) Ugyancsak szerényebb változást jelentene, ha az államfői ügyek többségéről a NET testülete döntene, bizonyos, inkább személyesen gyakorolható jogok (pl. az állam külső és belső képvisellete, a követek küldése, fogadása, kitüntetések adományozása, egyéni kegyelmezés stb.) pedig a NET elnökének hatáskörébe kerülnének. c) A harmadik változat szerint az államfői feladatok gyakorlásának az előző pontban jelzett elvét követve, tehát a NET testületének fenntartása mellett a személyesen végzendő államfői feladatokat a parlament által választott *köztársasági elnök* látná el. E konstrukció elfogadása esetén eldöntendő, hogy a NET ülésain a köztársasági elnök elnököljön-e vagy megmaradjon az Elnöki Tanács jelenlegi elnöki tisztsége is. d) A kormányforma jelentős változásával járna, ha az államfői teendőket teljes egészében egyszemélyi államfő végezné és a parlament létrehozandó elnöksége, vagy a kormány (esetleg bizonyos hatásköri megosztással mindkettő) kapna az alkotmányban felhatalmazást arra, hogy háború vagy kihirdetett rendkívüli körülmények közepette az országgyűlést bizonyos jogok gyakorlásában helyettesítse. Ez utóbbi változat alkalmazása esetén is a kormányzati rendszer jellegét lényegesen befolyásolná a köztársasági elnök választásának módja. Ha ugyanis az egyszemélyi államfő nem a parlamenttől, hanem a választóktól nyerne megbízatását, az országgyűléstől független önálló hatalmi tényezővé válna. Ha pedig az országos választás a párt főtitkárát juttatná az államelnöki tisztségbe, könnyen olyan hatalomkoncentráció valósulna meg, amelynek karizmatikussá torzulását szinte csak a megbízatási ciklusok számának korlátozásával lehetne megelőzni.

A kormány vonatkozásában főleg a következő, már jelenleg is észlelhető tendenciákat kellene alaptörvényi erővel intézményesíteni. a) A minisztertanácsi és a miniszteri hatáskörök megfelelő rendezésével biztosítani kell, hogy a testületre ne operatív ügyintézés, hanem a politikai, stratégiai kormányzás funkciója háruljon. b) A hátrányos partnerségi pozíció elkerülése végett is – számos fejlett ország kormányfői pozíciójához közelítve – növelni kell a Minisztertanács elnökének szerepét a kormány összetételének alakításában, a testületi munka irányításában és szervezésében, bizonyos hatásköri jogosítványok személyes gyakorlásában. c) Régi hiány pótlásaként a parlamenti ciklusokhoz idomulva meg kell határozni a Minisztertanács megbízatásának időtartamát és a kormány megválasztásának rendjét. d) A jelenleginél világosabban kell meghatározni a Minisztertanács és a miniszterek politikai, közjogi, eredményességi és tevékenységi felelősségét, valamint e felelősségi formák lehetséges következményeit. e) Intézményesíteni kell a kormánnyal, illetve tagjaival szemben alkalmazható bizalmatlansági indítványt és meg kell határozni gyakorlásának alapvető szabályait, valamint a parlament bizalmatlansági döntésének következményét.

A helyi társadalomra és szervezeteire vonatkozó hazai szociológiai, politológiai és közjogi kutatások eredményeként egyre egzaktabban tudjuk megfogalmazni a települési önkormányzat feltételeit és tartalmát. E kérdésekkel foglalkozók körében szinte általánossá vált az a hatályos tanácstörvényi minősítéstől eltérő, általam is több éve hirdetett felfogás, amely szerint a települési önkormányzat alanyaként nem a választott helyi népképviselati testületet, hanem a település lakosságát, illetve választópolgárait kell elismerni. Az állam által respektált települési önkormányzat egyik alapvető jogosítványa éppen abban testesülhet meg, hogy létrehozza saját önkormányzati szervezetét. Az új alkotmány fontos rendelkezése lesz, hogy a települések kizárólagos

önkormányzati jogainak meghatározásával megalapozza a települési önkormányzatokról és szerveikről szóló törvényt, valamint, hogy intézményesítse a községi és városi önkormányzati tulajdont.

Az önkormányzati törvényben részletesen meg kell határozni a települések és szerveik önkormányzati jogait, valamint annak lehetőségét, hogy a felsőbb, illetve a központi államigazgatási szervek számukra bizonyos államigazgatási feladatokat átadjanak. A legfontosabb átruházott államigazgatási feladatokat természetesen a települési önkormányzatokról szóló törvény is megállapíthatja.

A települési önkormányzatok egyik elvonhatatlan hatásköri jogaként kell elismerni az alkotmányban közjogi és polgári jogi társulási jogukat. Ki kell dolgozni és törvényben kell meghatározni a közjogi társulás tárgyköreit és szervezeti formáit. A polgári jogi társulás lehetőségeit pedig a gazdasági társulásokról szóló törvényben kell az önkormányzatok számára is megállapítani. A közjogi társulás általános formájaként a mellérendeltségi pozícióból közjogi szerződéssel létrehozott társulást kell elismerni. Indokoltnak tartom, hogy közjogi kénysertársulást csak a települések általánosan meghatározott körére vagy bizonyos ügycsoportokra vonatkozóan és csak törvény írthasson elő. Többirányú fejlesztésre szorul a bírói igazságszolgáltatás is.

5. Milyen irányú és tartalmú fejlődéssel számolhatunk az emberi jogok, az alapjogok alkotmányi szabályozásában?

Erre a kérdésre a legnehezebb röviden válaszolni. Az alkotmány továbbfejlesztésének elméleti megalapozását szolgáló kutatások során a legelmélyültebb és legértékesebb eredményekkel járó feltáró munka éppen ebben a témakörben folyt, amelyben magam is több nagyobb publikációval részt vehettem. Az emberi jogok ügye az országok többségén belül és nemzetközi méretekben is a politikai, a társadalmi érdeklődés egyik központi kérdésévé vált. Az országok nemzetközi megítélése és presztízse nagy mértékben függ attól, hogy milyen jogforrási szinten, mely tartalommal, milyen biztosítékokkal és korlátokkal határozzák meg és érvényesítik az emberi jogokat.

A továbbfejlesztés feladatait főleg a következő körülmények figyelembevételével körvonalazhatjuk. A hatályos alkotmány rendkívül szűkszavúan rendelkezik az alapjogokról. Nem tartalmaz előírást több olyan alapjogról – pl. az állampolgársághoz való jogról, a gyermekek, a fiatalkorúak, az érdekképviselői szervezetek, a külföldiek sajátos jogairól, a tájékozódáshoz való jogról, a bírósághoz fordulás jogáról és a jogorvoslat lehetőségeiről, az állam kárfelelősségéről szerveinek szabálytalan eljárásával okozott károkért stb. – amelyeket a hazánkat is kötelező nemzetközi egyezmények vagy a magyar jogrendszer alacsonyabb fokozatú normái tartalmaznak. Elégtelenek a hatályos alkotmánynak az alapjogok tartalmára, biztosítékaira és korlátaira vonatkozó rendelkezései is. A jogrendszer jelenleg magában foglal még néhány olyan megoldást – pl. a személyi szabadságnak a rendőrség által kiszabható „elzárás” büntetéssel való korlátozhatóságát, néhány hatósági, sőt intézeti kényszerintézkedést – pl. rendőrségi felügyelet, illetve kitiltás, elmebeteg zárt intézetben tartása –, amelyet nem törvény, hanem rendelet tesz lehetővé és amellyel szemben nem biztosított a bírói felülvizsgálat

igénybevétele. Ezek a megoldások ellentétesek a nemzetközileg elismert alkotmányosági követelményekkel. Természetes, hogy ezeket meg kell szüntetni és korszerű rendezéssel kell felváltani.

A társadalom, a társadalmi közösségek, a társadalmi szervezeti formák szerepének és alkotmányi helyzetének előtérbe kerüléséhez ugyanis szervesen kapcsolódnak a közösségek sajátos önkormányzati, öngazgatási, nemzetiségi, felekezeti stb. jogait meghatározó, számukra bizonyos közjogi közreműködést és érdekképviseleti, érdekvédelmi jogokat biztosító alkotmányi előírások. Tartalmasabb megfogalmazásra szorulnak a társadalom alapegységét, a családot érintő, a házastársak, gyermekek és a szülők alapvető jogait és kötelességeit megállapító, valamint a társadalom egyes rétegeinek – gyermekek, fiatalok, nők, időskorúak, bizonyos fogyatékosok vagy hátrányos helyzetben szenvedők – védelmét szolgáló alaptörvényi rendelkezések is.

Az alapjogok fajtáinak, tartalmának és biztosítékainak gazdagítása természetesen csak akkor lehet eredményes, ha az alkotmány mindezekkel koherens egységben fejleszti a jogok tényleges gyakorlását előmozdító társadalmi környezetet, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelő hatásköri és működési rendben funkcionáló államszervezetet, továbbá a társadalmi közösségek és az állami szervek egymást kölcsönösen egyensúlyozó, ellenőrző, támogató viszonyát. Az alapjogokat olyan megfogalmazásban kell az alkotmányban rögzíteni, amely kifejezi, hogy azok nem az elkülönült államhatalom kegyes adományai, hanem a szuverenitását gyakorló magyar nép – haladó hagyományából fakadó és az emberiség általánosan elfogadott értékkategoriáit tiszteletben tartó – önfelhatalmazásának, önkorlátozásának és életrendjének a polgároknak, a közösségeknek és az államra lebontott társadalmi, állami és jogi eszközeit, formáit és viszonyait testesítik meg. Az alapjogok forrásának, jellegének és rendeltetésének jelzett koncepciója plasztikusan fejeződne ki, ha az alkotmány társadalmi legitimizálása a legszélesebb bázisra épülne, vagyis, ha az alaptörvényt a parlamenti elfogadás után népszavazás erősítené meg.

Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi szabályozás előkészítésének fontos feladata, hogy tisztázzuk, mely alapjogokat kell az ország területén tartózkodó valamennyi polgár számára biztosítani, és melyek legyenek a magyar állampolgárok kizárólagos alapjogai. Kifejezésre kell juttatni az alkotmányban, hogy melyek azok a jogok, amelyek semmilyen körülmények között, pl. rendkívüli körülmények idején sem korlátozhatók, továbbá, hogy melyek az alkotmány alapján közvetlenül érvényesítendő jogsultságok és melyek megvalósításának rendjét kell külön törvényekben szabályozni.

6. Szinte az egész világon fokozódik az érdeklődés a nemzetiségi kisebbségek, a nemzetiségek jogainak politikai, nemzetközi jogi és alkotmányi védelme iránt. Hazánkban is megkezdődött a nemzetiségi törvény előkészítése. Véleményed szerint miben jelölhetők meg e kérdés hazai alkotmányi és törvényi szabályozásának irányai és főbb tartalmi összetevői?

E jelentős problémával összefüggésben mindenekelőtt annak ésszerűségét és előnyeit hangsúlyozom, hogy az új törvényi szabályozásnak az alkotmányi alapokra kellene épülnie. Ez a megoldás nem zárna ki, hogy az alkotmányi rendezés előkészíté-

sével párhuzamosan, azzal összhangban folyék a nemzetiségi törvény kidolgozása is. Az egyidejű és összehangolt előkészítés lehetővé tenné, hogy esetleg az új alkotmány elfogadása után közvetlenül döntsön a parlament a nemzetiségi törvény tartalmáról is. Mindamellett az alkotmányi szabályozásnak a jelenleginél részletesezbbnek, gazdagabb tartalmúnak kell lennie. Indokolt megjegyezmem azt is, hogy az alapvető nemzetiségi kollektív és egyéni jogok alkotmányi meghatározása, majd e jogok gyakorlási rendjének egységes nemzetiségi törvényi szabályozása nem zárja ki, sőt feltételezi és involválja, hogy a jogrendszer más jogszabályai — pl. a választási törvény, a települési önkormányzatokról alkotandó törvény, a tömegkommunikációs törvény, az egyesülési és egyesületi jogról szóló törvény stb. — az alkotmánnyal és a nemzetiségi törvénnyel összhangban határozzák meg, hogy az adott területen és tárgykörben hogyan gyakorolhatók és érvényesítendők a nemzetiségi jogok.

Nagyon lényeges, hogy a szabályozás fejezze ki azt, hogy a nemzetiségek a népszuverenitás alanyaként szereplő nép, a politikai hatalmat gyakorló társadalom, a magyar államterületen élő, magyar állampolgársággal rendelkező állandó népesség szerves összetevői. A nemzetiségek tehát a népszuverenitás részesei, az államterület birto-
kosai.

A nemzetiségeknek és a nemzetiségi polgároknak az alkotmányban rögzítendő közösségi és egyéni jogai között természetesen szoros összefüggés van. A kollektív jogok többsége a belőlük eredő egyéni jogok gyakorlása révén valósul meg. Mellőzhetetlen ezért, hogy megfelelő megfogalmazást nyerjenek mind az egyéni jogok biztosítását is igénylő kollektív jogok, mind pedig a kollektív jogokat kibontó, azok érvényesülését előzmozdító nemzetiségi egyéni jogosultságok. Önmagában is a nemzetiség egészét megillető jognak tekinthetjük, hogy rögzítést nyerjenek és bizottsítassanak a kollektív és egyéni jogok gyakorlásának feltételei, eszközei és az előforduló sérelmek orvoslását, bizonyos esetekben szankcionálását szolgáló jogi garanciák.

E bonyolultnak tűnő problémák megoldását megkönnyíti, ha az alkotmányjog nemcsak a nemzetiségieket, hanem minden állampolgárt megillető jognak nyilvánítja annak eldöntését, hogy valamely nemzetiség tagjának tekinti-e magát (és kiskorú gyermekeit) vagy sem, és ha döntése a nemzetiséghez tartozás tekintetében igenlő, akkor milyen mértékben kíván közreműködni a nemzetiségi kollektív jogok gyakorlásában, illetve mennyiben kívánja gyakorolni nemzetiségi egyéni jogait. A nemzetiséghez való tartozásra vonatkozó állampolgári döntést állami szerv nem befolyásolhatja. Az államnak és a társadalomnak maximálisan biztosítania kell, hogy a nemzetiséghez tartozást kinyilvánító döntésből semmilyen politikai, gazdasági, munkavállalási stb. hátrány ne származzék. A nemzetiséghez tartozás, vagy nem tartozás sem hátrányos megkülönböztetésnek, sem előnyszerzésnek nem lehet alapja. A nemzetiségi hovatartozás hatósági nyilvántartása, személyi okmányban való feltűntetése nem engedhető meg. Az anonimitást biztosító tudományos (demográfiai, szociológiai stb.) vizsgálódásokra és a népszámlálásra ugyancsak korszerű szabályokat kell kidolgozni.

7. Nemcsak lapunk miatt „kötelező” feltennem a következő kérdést. Elegendőnek tartod-e a hatályos alkotmányi szabályozást az ország területi tagozódása, térszerkezete, a különböző térségek sajátosságai, avagy a települések „társadalmi egyenlőségének” garanciája szempontjából?

Egyetértek a kérdés megfogalmazásából kicsengő azzal az igénnyel, hogy az alkotmány e vonatkozásban is gazdagításra szorul. Megfontolásra ajánlom ezért, hogy az alaprövény rendelkezze a) az államterület és az államhatárok sérthetetlenségéről, b) sorolja fel a megyéket, c) nyilvánítsa ki, hogy az országos település- és területfejlesztő tevékenységnek az állampolgári, a lakossági, illetve a települési és területi egyenjóság biztosítását, az esélyegyenlőség előmozdítását is szolgálnia kell, d) fejezze ki, hogy a városi és a községi települések jogi helyzetében sem lehet az emberi egyenjogúságba ütköző lényeges különbség, e) rendelkezze arról, hogy a települések és az állami területi egységek státusát általános jelleggel az alkotmány keretei között csak törvény szabályozhatja, f) határozza meg a települési önkormányzatokat illetékességi területük tekintetében megillető elvonhatatlan jogokat, g) községalapítást vagy -megszüntetést, továbbá községek várossá minősítését utalja az országgyűlés hatáskörébe.

8. Ismerve munkásságodat, egy sajátos megállapítást fogalmazok meg. Úgy ítélem meg, hogy a 70-es évek végéig szakirodalmi tevékenységedet túlnyomórészt pozitívista szemlélet jellemezte, és azt követően pedig szinte „forradalmi” változás következett be, amelynek eredményeként újszerű elvi, elméleti nézeteiddel a társadalmi problémákkal foglalkozó kutatók között a leghaladóbb egyéniségek közé tartozol. Így van-e ez, és ha igen, mi az oka?

E minősítést nem tartom pontosnak. Azt elismerem, hogy korábban, amikor az alkotmányjogi intézmények ideológiai, politikai meghatározottsága és kezelése dominált, én inkább a fejlődést az adott körülmények között előmozdítani alkalmasnak vélt tételesjogi szabályozás lehetőségeit kutattam. Akkori munkáim többsége ezért többnyire de lege ferenda szemléletű. A tudományos vizsgálódás lehetővé vált szabadabb légkörében pedig nagyobb súlyt helyezek az elméleti összefüggések tisztázására és a közjogi intézmények megítélésének politológiai megalapozására. Valószínű tehát, hogy a tudományos habitusom gazdagodását elsősorban a tágabb lehetőségek serkentik.

Az interjút 1988 szeptemberében készítette:

Csefkó Ferenc