

# „AZ ALAPTÖRVÉNY FŐ PROBLÉMÁI NEM OLDHATÓK MEG JOGÉRTELMEZÉSSSEL”

TÓTH GÁBOR ATTILA ALKOTMÁNYJOGÁSSZAL SÓLYOM PÉTER  
BESZÉLGET\*

*2012 novemberében jelent meg a Constitution for a Disunited Nation című kötet, melynek ötletgazdája és szerkesztője voltál. Miért tartottad fontosnak, hogy elkészüljön ez a könyv a magyar alkotmányozásról?*

Az volt az alapkérdés, hogy miként lehet leírni, elemezni és értékelni a 2010–2011-es alkotmányozási folyamatot és annak eredményét a nemzetközi alkotmányjogi szaknyelv segítségével. Alkotmányelméleti és politikai filozófiai fogalmakat használva tudunk beszélni arról, hogy mikor tekinthető legitimnek egy alkotmány, mitől demokratikus egy politikai berendezkedés, milyen funkciói vannak egy alkotmánynak. Összehasonlító perspektívából képet kaphatunk arról, hogy mennyire biztosítja az alapjogokat egy alkotmány. Kíváncsi voltam, hogy miként lehet elbeszélni ezen a nemzetközi nyelven a magyarországi történetet, és miként lehet értékelni az új alaptörvényt. Ez volt az alapkonceptió, és ehhez kerestem külföldi és itthoni szerzőket. A könyv segíthet a külföldi kollégáknak abban, hogy megértsék a magyarországi átalakulást, és hasznos lehet az itteni szakmai közönség számára is, hiszen a közelmúlt alkotmányjogi történéseit tükrözi elméleti és összehasonlító környezetben.

*Ez a könyv értelmezhető az alaptörvényt bemutató, korábban megjelent művekre adott válaszként is?*

Egymás mellé téve az alaptörvényről eddig megjelent munkákat, kétségtelenül lehet látni egyfajta megközelítésbeli és értékelésbeli különbséget. De úgy gondolom, hogy ezt a könyvet nem lehet a korábbiakra adott válaszként értékelni. Ezek a munkák párhuzamosan készültek; a Disunited Nation későbbi megjelenésének az a prózai oka, hogy időt vett igénybe a peer review és a szerkesztés.

*Milyen kép formálódik ki ebből a kötetből az alaptörvényről?*

Hangsúlyozni kell, hogy ez a könyv tizenhét szerző műve, akik nem képviselnek egységes álláspontot. A tanulmányok ugyanazon a szakmai nyelven szólnak, de hangütésben és tartalmi következtetéseikben különbözőek. Persze, a könyvből kiolvasható néhány fontos közös tartalmi állítás. A legjelentősebb az, hogy az alaptörvény nem tölti be a modern alkotmányok integratív funkcióját, inkább szétválaszt, mint egyesít. Erre utal a kötet címe is. A szerzők egyetértenek abban is, hogy az alaptörvény egy konkrét kormányzati hatalom kiszolgáltatására irányul, ahelyett, hogy demokratikus intézményrendszert stabilizálna, és biztosítaná a politikai verseny méltányos feltételeit. S a szerzők azt is állítják, hogy az alaptörvény csökkenti az alapjogi garanciákat, akár az intézményi megoldásokat, akár a tartalmi alapjogi normákat tekintjük.

Említek két fontos és érdekes szembenállást is, hogy éreztessem a kötet sokszínűségét. Az európai perspektívákat vizsgáló két szerző, Jeremy McBride és Bragyova András álláspontjában jól észrevehető különbség, hogy míg Bragyova könnyen elhelyezi az alaptörvényt az uniós jogrenden belül, McBride számos ponton mutatja ki, hogy az alaptörvény ellentétes az Emberi jogok európai egyezményével. Bár Bragyova érzékeli, hogy az alaptörvény útjában áll annak, hogy Magyarország részt vegyen az Európai Unió föderációs átalakításában, mindeközben nem látja indokoltnak, hogy elemezze az alaptörvény eltéréseit az Alapjogi Chartától. McBride nem azért kritikusabb, mert ő egy másik egyezményt tárgyal, hanem azért, mert az európai alapjogi követelmények betartását szigorúbban kéri számon a magyar alkotmányos rendszeren. A különbség minden jel szerint abból fakad, hogy eltér a felfogásuk a szuverenitásról és az alapjogok karakteréről.

A másik példám az Alkotmánybíróság: nincs egyetértés a kötet szerzői között arról, hogy milyen szerepük volt az alkotmánybíráknak az átalakulásban. Az alkotmányos értékek őrzőinek tekinthetők-e, vagy olyan közjogi tisztviselőknek, akik föltett kézzel túrték hatásköreik elvételt, döntéseik

\* Tekintettel arra, hogy az interjúalany, Tóth Gábor Attila a Fundamentum egyik alapító szerkesztője, az interjú szerkesztett változatában is a tegeződő forma megtartása mellett döntöttünk.

semmibevevését és az intézmény tekintélyének rombolását?

*Van olyan szerző a kötetben, aki úgy értelmezi az elmúlt évek alkotmánybíróvási gyakorlatát, mint az alkotmánybíróvási harcát az alkotmányosságért?*

Olyan szerző, aki a kétharmados többség és az Alkotmánybíróvási éles szembenállásaként értelmezi a folyamatot, természetesen nincs. De például a Lembcke–Boulanger szerzőpáros tagjai abból indultak ki, hogy az Alkotmánybíróvási a törvényhozással szembeni fék, és igyekezett kimutatni az elmúlt évek gyakorlatában azokat az elemeket, amelyek beilleszthetők ebbe a fogalomrendszerbe és narratívába. Az ő fejezetükben hangsúlyos a fülkeforradalmi jogalkotással szembeni néhány alkotmánybíróvási határozat. Halmai, Scheppele és Bánkuti hasonló témájú írásában ezeknek a mozzanatoknak kisebb a jelentőségük, ők sokkal kritikusabbak: azt állítják, hogy a jelenlegi parlamenti többség érdemi ellensúly nélkül maradt.

*Hogyan vélekednek a szerzők: lehet-e tartós és sikeres egy olyan alkotmány, amelynek az az alig leplezett programja, hogy maradéktalanul kiszolgáljon egy kormányzati erőt?*

Konkrét prognózisok nincsenek a könyvben. Nyitó esszéjében Ronald Dworkin a közelmúltban megjelent munkáinak főbb megfontolásával veti össze a magyar demokrácia jelenlegi helyzetét. Amellett érvel, hogy önmagában a többségi döntéshozatal semmiféle legitimitást nem biztosít a kormányzatnak. A demokrácia széteséséhez vezet, ha a kormányzat semmibe veszi a politikai közösséget összefűző alapelveket. Miklósi Zoltán azzal foglalkozik, hogy melyek lehetnek a normatív előfeltételei egy tartós alkotmánynak, és arra jut, hogy akkor lehet tartós és legitim egy alkotmány, ha a politikai verseny szabályait kooperatív módon alakítják ki. Ez nemcsak kritikája a 2010–2011-es alkotmányozásnak, amely a kormánypárti oldal egyedüli produktuma, hanem elvárás és program is egy jövőbeli alkotmányozás számára: a rivális feleknek meg kell egyezniük az alapokról, a verseny szabályairól és az intézményi formákról. Arató András azt vizsgálja, hogy lehet-e jogállami keretek között reparálni az alaptörvényt, és mikor kell számolni a legalitás eszközein túli, akár forradalmi megoldásokkal. Ennek kapcsán számos alkotmányos gyakorlatot ismerttet Egyiptomtól a Dél-Afrikai Köztársaságon át az európai államokig, és ebben a fogalmi keretben

értékeli a magyar gyakorlatot. Arató és Kis János is lát esélyt az alkotmányosság jogállami rekonstrukciójára a jobb- és baloldal közös alkotmányának elfogadásával, de ennek politikai előfeltételei vannak, melyek teljesüléséről ma csak spekulálni tudnánk.

*A kötetbe végül Te nem írtál tanulmányt. Mi a viszonyod a könyv tartalmához? Mennyiben esik egybe a kirajzolódó alaptörvény-kép a Te álláspontoddal?*

Nagyon szívesen és büszkén azonosulok a kötet egészével. Lehet, hogy a szerkesztői elfogultság is mondatja velem, de gazdag szellemi termék és hasznos dokumentumgyűjteménynek tartom. Az imént említett közös következtetéseket is osztom: az alaptörvény nem integrál, hanem dezintegrál, nem a fair politikai váltógazdaságot biztosítja, hanem az aktuális kormánytöbbséget hivatott szolgálni, és nem növeli, hanem csökkenti az alapjogvédelem szintjét. Igaz, egyik-másik szerzői megközelítés nem vág teljesen egybe azzal, amit én az alkotmányjog leglényegének gondolok, de ezekből az írásokból is nagyon sokat lehet tanulni. Erre példa Varju Mártonnak a gazdasági alkotmányosságról és a pénzügyi intézményrendszerről szóló, igen színvonalas szövege, amely nagyban épít Martin Loughlin governance-felfogására. De ez így van rendjén; jó, ha egy ilyen tanulmánykötetben megjelenik a felfogások egészséges pluralizmusa.

*Mi a véleményed az alaptörvény elfogadásának módjáról?*

Gyümölcsözőnek tartom eljárási és tartalmi kritériumok alapján vizsgálni az alkotmányt. Ebből a szempontból a 2010–2011-es alkotmányozási eljárás rendkívül tanulságos. A *Túl a szövegen* című könyvem az alkotmányértelmezés elméleti és gyakorlati aspektusaira fókuszált, és ezek fényében igyekeztem egységes képet adni az alkotmány eljárási és tartalmi normáiról. Egy új alkotmány előkérdéseivel és alkotmányozási eljárásokkal nem foglalkoztam. A könyv utolsó részében ugyan próbáltam jelezni, hogy az 1989-es alkotmány a végét járja, és a tágabb jogi és politikai folyamatok kevés bizakodásra adnak okot, de az alkotmányozási eljárás normatív feltételeiről nem írtam. A 2010–2011-es alkotmányozási eljárásra kiválóan alkalmazható a könyvnek az a következtetése, hogy az alkotmány eljárási szabályai mögött tartalmi megfontolások húzódnak meg, vagyis normatív premisszákon alapulnak.

Arra gondolok, hogy teljesen formális értelemben lehet azt mondani, hogy az alaptörvény pedigreje

rendben van, mert legális alkotmányozási folyamat eredményeként jött létre. Demokratikus parlamenti többség fogadta el, amely demokratikus választások eredményeként kapta meg az aktív választópolgárok 53 százalékától a parlamenti helyek kétharmadát. Az alaptörvény deklaráltan a korábbi alkotmány kétharmados szabályán alapul. Látszólag tehát nemigen találhatunk hibát az eljárási kritériumokban, leszámítva persze a négyötödös szabály kiiktatását. Emlékezzünk, hogy a választásokat követő alkotmánymódosítások sorában az elsők közé tartozott, hogy a parlament kétharmados szavazással hatályon kívül helyezte az új alkotmány előkészítésének szabályozásához négyötödös egyetértést előíró rendelkezést. Vajon ez eljárási szempontból megkérdőjelezhetetlen lépés volt? Ha ezt a kérdést most egy pillanatra zárójelbe tesszük, akkor formális eljárási értelemben az alaptörvény rendben van. Ám ez csupán annyit jelent, hogy az alaptörvény elfogadása megfelelt az alkotmányozással szemben 1949-ben támasztott kétharmados előírásnak, más szóval a sztálinista alkotmány által előírt formai kritériumnak. Felfogásom szerint az alkotmányozás megítéléséhez ez kevés. Az alkotmányos eljárásoknak ugyanis bizonyos tartalmi követelményeknek is meg kell felelniük. S ez alapján már komoly kifogások támaszthatók, még mielőtt az alaptörvény tartalmát szemügyre vennénk. Gondoljunk csak arra, hogy a „kétharmad” az alkotmányjogban nem csupán egy szám, hanem azt az elvárást testesíti meg, hogy bizonyos kérdések eldöntéséhez a normál kormányzati többségnél szélesebb konszenzus kell, vagyis a kormánypártok és ellenzékiek együttműködését feltételezi és írja elő – amint látjuk, tökéletlenül. Sok más országban a mi kétharmadunknál szigorúbb szabályok tükrözik ezt az elvi megfontolást. Az Egyesült Államok alkotmányának V. cikke rendkívül megnehezíti az alkotmány kiegészítését, mivel a Kongresszus két házának minősített többségen túl megköveteli, hogy a tagállamok háromnegyedének képviselőtestületei is hagyják jóvá a tervezetet. A német alaptörvény a Bundestagban és a Bundesratban is kétharmados többséget ír elő az alkotmánymódosításhoz.

Visszatérve a magyarországi alkotmányozásra, ésszerű elvárásnak tartom, hogy a processzusnak elejétől a végéig átláthatónak kell lennie, a vitára kellő időt kell biztosítani, és minden döntésnek nyilvános indokon kell alapulnia. Sajnos, az alkotmányozás az első pillanattól fogva nem volt őszinte. A 2010-es képviseléválasztás után a miniszterelnök és nyomában az Országgyűlés deklaráta a fülkeforradalom győzelmét és azt, hogy a választási siker egyéves évfordulójára meglesz az alkotmány, akármi is történik,

akár részt vesz benne az ellenzék, akár nem. Miközben zajlott az új alkotmány előkészítése, a régóta folyamatosan módosították, csökkentve az alkotmányos garanciákat és az ellenzék alkotmányos jogait. Az alaptörvény szövege titokban készült, ma sem tudhatjuk, hogy kik voltak azok az alkotmányjogászok, akik közreműködtek a munkában. A Velencei Bizottság átfogó előzetes véleményének kikerülése céljából, Európában példátlan módon, a kormány három álkérdést tett fel a nemzetközi testületnek, ahelyett, hogy elküldte volna a teljes tervezetet. Ezért a Velencei Bizottság csak az elfogadása után tudta véleményezni az Alaptörvényt. Végül a szöveget az utolsó pillanatban hozták nyilvánosságra, éppen a parlamenti vita megkezdése előtt. Az Országgyűlés négy plusz öt napot töltött az általános és részletes vitájával. A választópolgári diskurzus hiányát pedig kérdőívvel igyekeztek pótolni, ami a kipoztázás időzítése, a kérdések tartalma és a válaszok kiértékelése miatt méltatlan az érdemi kritikára.

*Van-e különbség a törvényalkotási eljárás és az alkotmányozási eljárás tartalmi elvei között?*

A szövegjavaslatok megismerhetőségére, a tárgyalások nyilvánosságára és a deliberációra vonatkozó kritériumok közösek, de az alkotmány esetében további megfontolások is szóba jönnek. A legkézenfekvőbb, hogy fő szabály szerint a törvényhozás a többségi elven működik, az alkotmányozás viszont, ahogy az imént említettem, a széles konszenzusra törekvés elvén. Itt nemcsak a rivális pártokra gondolok, hanem az állampolgárok bevonására is.

*Melyek lennének álláspontod szerint egy új alkotmány megalkotására irányuló alkotmányozási eljárás legitimitási feltételei?*

Aztól függ, hogy mi a kiinduló helyzet. Ha nem demokratikus államban vagyunk, hanem egyenesen egy totalitárius rezsimben, és újonnan akarunk demokratikus rendszert létrehozni, akkor be kell látni, hogy ez bizony nem megy a formális eljárási kritériumok betartásával. Kemény diktatúrában a forradalmi útnak ritkán van alternatívája. 1989 azt bizonyította, hogy ha az autoriter rezsim már nincs az ereje teljében, akkor politikai eszközökkel elérhető, hogy a demokratikus erővel tárgyalva és kompromisszumokra jutva, az eljárási szabályok betartásával jöjjön létre az új alkotmányos berendezkedés. Ebben a modellben a régi rendszer szabályai alapján elfogadott átmeneti alkotmányt követheti a szabad választások után megszavazott végleges alkotmány, lásd például Lengyelországot. Megint más esetkör,

amikor demokratikus államban hoznak létre új alkotmányt. Ilyenkor vajon kötve vagyunk a hatályos alkotmány eljárási szabályaihoz? Azt gondolom, hogy igen. Demokratikus rendszerben egy új alkotmányt a régi alapján indokolt létrehozni, vagy legalábbis a régi alkotmány szabályai alapján kell megteremteni azokat a speciális eljárási feltételeket, amelyek között megszülethet az új. Itt nem látok a legalitás elvének félretétele mellett szóló indokot. Pusztán a régi alkotmány szabályainak betartása azonban nem teszi eljárási értelemben legitimé az új alkotmányt. Abból érdemes kiindulni, hogy az alkotmányt, amely a politikai verseny feltételeit szabályozza, a rivális politikai erők kooperációjával és kompromisszumaival indokolt elfogadni. A különböző demokratikus politikai oldalak sok mindenben vitázhatnak egymással, és kialakíthatnak szögesen eltérő politikákat, de abban egyet kell érteniük, hogy milyen alkotmány alatt folytatják versenyüket a választók szavazataiért és a mindig időleges hatalomért, és abban is meg kell egyezniük, hogy milyen alkotmányos korlátok határolják körül az állam intézményeinek tevékenységét.

*Milyen intézményes eljárások szolgálhatják a polgárok minél szélesebb bevonását és részvételét?*

Azban biztos vagyok, hogy nem lehet pusztán a parlamenti képviselőtestület ügyének tekinteti az alkotmányozást. De az is biztos, hogy a választópolgárok nem tudnak alkotmányozni, mert az már csak technikailag is kivihetetlen. A cél az, hogy olyan alkotmány jöjjön létre, amelyet nem csak a rivális politikai erők támogatnak, hanem a választópolgárok is magukénak érznek. Diskurzusra és széleskörű közösségi cselekvésre van szükség, melynek egyik hagyományos formája a helyi választópolgárok tanácskozó, de tipikusan nem döntéshozó gyűlése, a town meeting. Bevett participációs és legitimáló eszköz a megerősítő népszavazás. Feltételezések szerint ez képes lehet empirikus legitimitást kölcsönözni az alkotmányozásnak. Ám gyakori tapasztalat, hogy a népszavazás csak a megosztottságot tükrözi. Lengyelországban az alkotmányról tartott 1997-es referendumon a szavazópolgárok alig több mint 40 százaléka vett részt, és a szavazók 53 és fél százaléka mondott igent az alkotmányra. Egyiptomban közel 64 százalékos támogatottságot sikerült produkálni a 2012. decemberi népszavazáson, de ez az eljárási mozzanat nem tudta legitimálni az alkotmányt, mert az állampolgárok nem kis része akár harcolni is kész ellene, és mert a tartalma antidemokratikus.

A részvételi elemeket könnyebb megjeleníteni egy olyan kis lélekszámú politikai közösségben, mint Izland, ahol azzal kezdték, hogy – ügyelve a területi és nemi arányokra – kisorsoltak a választói névjegyzékből 1000 állampolgárt, akik lefektették a készülő alkotmány elveit. Majd megválasztottak egy 25 fős alkotmányozó tanácsot, amely a víziókat szöveggé formálta. Ezt egy országos véleménynyilvánító népszavazás követte 50 százalék alatti részvétellel és 70 százalék feletti igenekkel. A döntő szó végül a törvényhozó testületé lesz, az ottani erőviszonyoktól függ, hogy elfogadják-e az új alkotmányt. Fontos, hogy ebben a többlépcsős folyamatban végig nagy szerepet kapott az internetes kommunikáció, a közösségi média.

Valami hasonló jutott az eszébe, de egy hatalmas államra szabva, Sanford Levinsonnak. Nemrég jelent meg a *Framed* című könyve, amelyben a szerinte mára diszfunkcionálissá vált alkotmány lecserélését és új alkotmányozó konvenció összehívását javasolja. A konvenció a tagállamok arányos létszámú képviselőiből állna, mégpedig úgy, hogy a tagokat sorsrúzással választanák ki a nagykorú állampolgárok közül, akik két évig a legmagasabb állami fizetést kapnák, és komoly anyagi forrásokkal rendelkeznének, hogy széleskörű szakértői konzultációkra és nyilvános vitákra kerülhessen sor. Enyhén szólva igen fantáziadús elgondolás, de minden elemében demokratikus elvek figyelembe vételén alapul. Megjegyzem, hogy az amerikai alkotmány semmit nem mond egy új alkotmány elfogadásának feltételeiről, csak arról, hogy miképpen lehet kiegészíteni a régit.

Összességében úgy vélem, hogy nincs biztos recept, de a hagyományos megoldásoktól a modern információs és kommunikációs eszközökig sok lehetőség kínálkozik a képviselői döntéshozatal és a széleskörű deliberáció ötvözésére. Ha sikerül összehangolni az alkotmányjogi szakmai szempontokat, a demokratikus politikai elvárásokat és az aktivizált választópolgárok megfontolásait, akkor előidézhető az élmény, hogy az alkotmány a politikai közösség egésze számára készül.

*Az Alaptörvény kritikusai szerint a normaszövegbe egy olyan gyakorlat van beleprogramozva, amelyet nem lehet demokratikus módon igazolni. Az Alaptörvény előkészítése és megszavazása idején még kérdéses volt, hogy miképpen viszonyul majd a kormányzat az Alaptörvény szabályaihoz. Ma már látjuk, hogy az intézményes gyakorlat, a jogalkotástól a kormányzati szerveken át az Alkotmánybíróságig, igazolta az akkori kritikus értelmezéseket. Ha úgy tekintünk az Alaptörvényre,*

*mint egy intézményes gyakorlat legfontosabb vonatkoztatási pontjára, akkor ma még kritikusan tudunk a szövegéhez viszonyulni. Mit gondolsz erről?*

**K**ezdetből fogva a kritikusok közé tartozom, a 2010–2011-es reflexiómat az *Életfogytig szabadláb* című publicisztika-gyűjteményem utolsó fejezetébe illesztettem. Úgy foglalnám össze a pozíciómat, hogy az alaptörvény demokratikus és súlyosan antidemokratikus elvek és szabályok keveréke, összességében nem felel meg az alkotmányosság tartalmi elvárásainak. Az Alaptörvénnyel kialakított intézményi struktúra egypárti hatalomra van szabva, és az első 20 hónap intézményi gyakorlatának tapasztalatai csak megerősítik az aggodalmat. Ám józanul mégsem állíthatjuk, hogy az alaptörvény diktatúrát hozott az országra, hiszen maradt tere az alapjogvédelemnek, és fennmaradtak bizonyos alkotmányos ellensúlyok. Ezért a jogértelmezés és jogalkalmazás keretei között is lehetséges demokratikus és alapjogi szempontból kedvező irányokat találni. Mindezeket is figyelembe véve azt gondolom, hogy az alaptörvénnyel kapcsolatos fő problémák nem oldhatók meg pusztán jogértelmezéssel. Az alaptörvény demokratikus korrekcióját, lényegében tartalmilag új alkotmányt tartok indokoltnak.

Az alkotmányértelmezésről korábban kialakított felfogásom egy demokratikus alkotmányt feltételez, amely olyan elveket tartalmaz, és olyan intézményes gyakorlatokat alapoz meg, melyeket mindenki jóhiszeműen elfogadhat. Az értelmezési vita ebben a helyzetben az alkotmány elvi szövegén túli koncepciókról folya, jó részben morális premisszáik alapján. Mindenki elfogadja, hogy a véleményszabadság alapvető jog, de vitatott, hogy mi tartozik bele, és mi nem. Mindenki egyetért abban, hogy az emberi élet a legalapvetőbb értékek közé tartozik, de éles nézetkülönbségek vannak arról, hogy normatív értelemben mikortól beszélhetünk emberi személyről, akit megillet az alanyi alapjogvédelem. Az alaptörvény esetében nem ez a kiindulási helyzet. Tele van tűzdelve a leghevesebben vitatott rendelkezésekkel. Ide tartozik a házasság körülírása, a magzatvédelem határai, a vallási normák szerepe, a történelmi és mitikus referenciák, a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés, a közmunkaprogram, a Magyar Művészeti Akadémia intézményesítése, és a sor még hosszasan folytatható. Az alkotmány szövegében való megegyezés, mint a konstruktív jogértelmezési gyakorlat előfeltétele, hiányzik. Gyakori válasz, hogy az Alaptörvény csak az Alkotmánybíróság korábbi esetjogából vett át megállapításokat, így nincs is érdemi változás. Ez csak kis részben igaz, ráadásul ez is problémás. Amíg

egy gyakorlati elvet az Alkotmánybíróság precedensei alapján követünk, addig fennáll a lehetőség, hogy azok, akik vitatják az elv helyességét, új precedens elérésével irányváltást érjenek el. Konkrét jogesetek segítségével, nemzetközi tendenciákra hivatkozva mindig kísérletet lehet tenni a közvélemény alakítására és a bírói gyakorlat megváltoztatására. Ha azonban a vitatott gyakorlati jogelvet belevésik az alkotmányba, ahogy ez történt az Alaptörvénnyel, akkor kizárják, vagy legalábbis végletesen leszűkítik az értelmes diskurzus lehetőségét.

Azt sem szabad elfelejteni – különösen, ha a mostanában itthon felkapott teleológiai értelmezéseket nézzük –, hogy az Alaptörvény céljai jelentősen eltérnek a korábbi Alkotmányétól. A honpolgárok helyett a magyar „világnemzetet” próbálja alanyi körébe vonni, feladja az alapjogok elsődlegességének tanát a fiskális megfontolásokkal szemben, és vallási, főképp katolikus preferenciákat testesít meg. Miféle teleológikus irányba visznek ezek a fundamentumok? Aligha egy integratív demokratikus közösség fenntartása felé. Ilyen célt ugyanis az alaptörvényben nem lehet azonosítani. Mivel az értelmezésnek a szövegből kell kiindulnia, a szövegtől és a valódi céloktól eltérő „értelmezési” manőverek valójában nem jogértelmezések, hanem a legitimálhatatlan legitimálására irányuló kezdeményezések.

*Értelmezési manőveren azt érted, hogy valaki jobb színben szeretné feltüntetni az alaptörvényt, mint amit a szöveg megenged?*

**I**gen. Ha például azt állítjuk, hogy a mostani alaptörvény a különmű párokkal egyenrangúként kezeli az azonos nemű párokat, és nem zárja ki az azonos neműek házasságát, akkor nem vesszük komolyan sem az Alaptörvény szövegét, sem a szakmánkat. Ezt ugyanis ebbe a szövegbe nem lehet beleértelmezni. Az a művelet, amely révén valaki erre az eredményre jut, nem tekinthető jogértelmezésnek. Sem a szöveggel, sem a telosszal nem igazolható.

*Abból, amit mondasz, az is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak is meglehetősen szűkösek a lehetőségei arra, hogy az Alaptörvényből a lehető legjobbat hozza ki. Ez valóban így van?*

**I**gen, szűkebbek a lehetőségei, mint egy demokratikus, integráló alkotmány esetében. De ez nem jelenti azt, hogy ne lenne mozgástere. Az Alkotmánybíróság minden fajsúlyosabb döntésében azt mondja, hogy az alaptörvény egységes és koherens egész. Ezt másképp látom, az Alaptörvény egy jókora önellentmondás. Igyekszik nemzetközileg szalon-

képesnek látszani, de rendre előbukkannak a törzsi fogalmak. Próbál politikailag semlegesnek mutatkozni, de közben az épp most hatalmon lévő kormányzat aktuális céljait szolgálja. Ezért szerintem az Alkotmánybíróság ma a nehéz esetekben nem értelmezésre kényszerül a szó bevett értelmében, hanem választásra a demokratikus és antidemokratikus irányok között. A választás tartalmi mérlegelést igényel, a nemzetközi sztenderdek és a korábbi alkotmányos gyakorlat legjobb precedensei segíthetnek a megfelelő irányú döntéshez.

Mondok egy különleges példát: az alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerint az állam a gyereket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket segíti a (4) bekezdésben említett, esélyegyenlőséget előmozdító intézkedésekkel. A zárt felsorolásból, amely első látásra talán progresszívnek tűnhet, kimaradt az etnikai csoport, így a legrászorultabbak is: a mélyszegénységbe születő, társadalmi és történeti okokból vesztes romák. Az Alkotmánybíróság 2012-ben felismerte a problémát, és kimondta, hogy a szövegezés ellenére az (5) bekezdés nem taxatív felsorolás, ezért más társadalmi csoportok is a védett körbe tartozhatnak. Ez szerintem nem szövegértelmezés, hanem helyes választás a kirekesztő (5) cikk és az inkluzív (4) cikk között. Nem az Alkotmánybíróság, hanem az Alaptörvény hibája, hogy a testületnek közel kell kerülnie a szövegkritikai olvasathoz, ha be akarja tölteni hivatását.

*Hozzájárult-e maga az Alkotmánybíróság is a mozgásterének a szűkítéséhez?*

Igen, számottevően. Az alkotmányozási eljárás idején az Alkotmánybíróság kezdeményezte az *actio popularis* eltörlését. Bár az alkotmányjogi panaszra vonatkozó hatásköre kibővült, az alaptörvény hatályba lépése utáni első évben a testület nagyon szűken értelmezte azt. Egyedül a kényszernyugdíjazott bírák nyertek ügyet alapjogi panaszosként. Vanak előadó alkotmánybírák, akik még egyetlen alkotmányjogi panaszt sem tartottak alkalmasnak érdemi elbírálásra. A miniszterelnök azt nyilatkozta, senki ne számítson arra, hogy az Alkotmánybíróság megszólal a magánnyugdíj-pénzek védelmében, és így is történt, a testület minden beadványt érdemi elbírálás nélkül az irattárba helyezett.

Néhány esetben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította a jelenlegi parlamenti többség törvényét, de ezek a döntések az Átmeneti Rendelkezésekről és a regisztrációról hozott határozatokig hatástalanok maradtak. A kormánytisztviselők indokolás nélküli elbocsátását lehetővé tevő szabályt a testület *pro futuro* semmisítette meg, ahe-

lyett, hogy visszamenőleges hatállyal tette volna ezt, így további időt biztosított a kormányzatnak, hogy kényelmesen befejezze a tisztogatásokat. Ennek az lett a következménye, hogy a strasbourgi bíróság a K. M. C. kontra Magyarország-ügyben kénytelen volt megállapítani, hogy az Alkotmánybíróság határozatának semmilyen relevanciája nincs a vizsgált ügyben, tehát Magyarország megsértette az Európai emberi jogi egyezményt. Hasonló a helyzet a bírák kényszernyugdíjazásának ügyében, amely már az Átmeneti Rendelkezéseket is érintette. Bár ez esetben visszamenőleges hatályú megsemmisítő döntés született, az Alkotmánybíróság nem rendelkezett az ítéletének konkrét jogkövetkezményeiről. Ezért a határozatnak nagyon csekély gyakorlati hatása lett; a panaszos bírakat nem helyezték vissza eredeti állásukba. Az Európai Unió Bírósága emiatt az Európai Bizottság kontra Magyarország-ügyben kénytelen volt további szankciókban gondolkodni. Magyarán, az Alkotmánybíróság a meglévő jogköreit nem használta fel annak érdekében, hogy a gyakorlatban érvényesülő alapjogvédelmet nyújtson, holott az alkotmányjogi panasszal összefüggő várakozások és ígéretek a jogvédelem kiszélesedéséről szóltak.

*A végeredmény tehát az, hogy az Alkotmánybíróság nem tudja teljesíteni az alapjogvédelmi funkcióját. Lehet, hogy ez várható volt, de mégiscsak felháborító.*

Persze említést érdemel, hogy azok a bírák, akik a nemzetközi demokratikus eszményekhez közelítve értelmeznék az alapjogokat, a változó összetételű testületben számos kompromisszumra kényszerülhetnek, hogy valamilyen eredményt el lehessen érni. A nagyszámú különvélemény azt jelezheti, hogy hathatósabb döntések már nem kaptak volna többséget a testületen belül. A folyamat nem lezárt, sőt az alkotmányozás is zajlik tovább. Kiderült, hogy nem sikerült mindent belefoglalni a „gránitszilárd-ságú” Alaptörvénybe. Az átmenetinek álcázott rendelkezések után eddig három további alkotmánymódosítás történt, melyek közül az utolsó, a földtörvényről szóló, már nem az átmenetibe került, hanem az alaptörvény P) cikkébe. Miután az Alkotmánybíróság megsemmisítette az átmenetinek nevezett szabályok egy részét, várhatóan újabb súlyos beavatkozásra kerül sor: az Alaptörvény részévé tehetik a vallási közösségek közötti diszkriminációt megalapozó és a Parlament önkényes egyház-adományozási jogát biztosító szabályokat, az OBH-elnök bíró-ságkijelölési jogát, valamint a többi, a rezsikarakteréhez tartozó, eredetileg az átmeneti szabályok között elhelyezett normát. Szintén bekerülhet az

Alaptörvénybe a hajléktalanság szankcionálásáról hozott alkotmánybírói döntést felülíró passzus. Mindezek az alaptörvény antidemokratikus jellegét erősítenék. Kérdéses, hogy miként reagálna erre az Alkotmánybíróság.

*A mérlegen mennyit javít az átmeneti rendelkezéseket formai okokból megsemmisítő határozat és a választási regisztrációról szóló döntés?*

A Magyarországon élő választópolgárok regisztrációját szükségtelen alapjog-korlátozásnak nyilvánító határozat az első, amelynek érdemi hatása van: a kormányzat elállt attól, hogy az Alaptörvénybe karcolja a megsemmisített törvényi rendelkezéseket, ezért 2014-ben nem lesz regisztráció. Az Alkotmánybíróság konkrét döntésével egyetértek. Az alkotmánymódosítások alkotmányellenességének kérdése azonban még nyitott, hiszen további Alaptörvény-kiegészítések várhatók. A magyar alkotmánybírói gyakorlat ott tart, hogy ha az eljárás hibás, akkor a módosítás közjogi érvénytelenség miatt nem válik az Alaptörvény részévé. A testület a deklarációk szintjén még úgy tesz, mint aki nem végez tartalmi kontrollt, ám amikor azt vizsgálta, hogy mi átmeneti és mi nem, az már tartalmi mérlegelés volt.

Mondok két abszurd példát. Képzeld el, hogy az alkotmányozó hatalom beiktatná az alaptörvénybe, hogy a roma diákokat szegregáltan kell tanítani. Vagy egyenesen azt mondaná, hogy nem négy-, hanem húszévente lesznek választások. Annak, hogy egy ilyen módosítás átmenjen, persze politikai akadályai is lennének, de ha ezeket legyűrnék, az Alkotmánybíróság szerintem értelmesen állíthatná, hogy a módosítás szétveti az egész alkotmányos konstrukciót, és sérti a nemzetközi emberi jogi minimumelvárásokat, ezért nem válhat az Alaptörvény részévé. A Fundamentum olvasói Halmai Gábor cikkéből tudhatják, hogy ez nemzetközi összehasonlításban korántsem volna példátlan. (Lásd: Halmai Gábor: Összehasonlítás az alkotmányértelmezésben, Fundamentum, 2011/4, 39-57. – szerk.)

*Igen ám, de jönnek az új alkotmánybírók. Az új rendszerben kinevezett bírák, de különösen „az ötösfogat” tagjai, jól kiszámíthatóan és fegyelmezetten szavaznak.*

A 2010-es parlamenti választások és a paritásos Jelölőbizottság megszüntetése óta nyolc alkotmánybírói jelölt és választott meg egyedül a Fidesz-KDNP, és hamarosan újabb bírót küldhet a testületbe Holló András megbízásának lejárta miatt.

Mulatságos, hogy a sajtó ezt úgy értékeli, hogy többségbe kerülnek a kormánypárti alkotmánybírák. Holott már 2010-ben is a korábbi ellenzék által jelölt bírák voltak többségben, ami azonban legitím többség volt.

*Lehet azt mondani, hogy 2010 előtt a testületben a konzervatív értékvilághoz közel álló bírák voltak többségben, ami egy demokratikus rendszerben természetes állapot, de most már ez nem elég, és 2010 után a politikai hatalomhoz való feltétlen hűség a megválasztás előfeltétele? Ez azért már egy más minőség.*

A bíróság összetétele óhatatlanul tükröz ideológiai, felfogásbeli különbségeket, például az Egyesült Államokban és Kanadában szintén a konzervatív főbírák vannak most többségben. Az itthoni helyzet mégis más, mert nem demokratikus módon választják az alkotmánybírákat. Ez meg is látszik az elmúlt időszak ítélkezésén, de tanulságos, hogy a court-packing sem volt elég ahhoz, hogy a testület kritikátlan szolgává váljon. Az alkotmánybírákat nem szabad egytől egyig bábnak tekinteni, még az újonnan választottakat sem, mert megváltozhat a viszonyuk az Alaptörvényhez. Ez következhet szakmai tisztességből, egyéni ambícióból. És ahogy változik a politikai klíma, az kihat a bíróság működésére is.

*Az a felfogás, amely szerint az Alaptörvény jogértelmezéssel csak nagyon behatárolt mértékig javítható, nem széles körben osztott nézet az alkotmányjogászok között. Összefügghet-e ez azzal, hogy ebben a szakmai közösségben még 2010 előtt sem volt átfogó konszenzus arról, hogy mely elvek képezik a demokratikus alkotmányosság magját?*

A kérdésedben rejlő kritikával nagyjából egyetértek. Tagadhatatlan, hogy komoly nézetkülönbségek jellemezték az alkotmányjogi diskurzust az 1989-es alkotmánnyal kapcsolatban, de abban elég széles konszenzus volt, hogy Magyarország alkotmányos demokrácia, melyet, alkotmányos intézmények gyakorlata alakít. A viták ezen az univerzumon belül jelentkeztek, olyan kérdésekben, hogy helyese-e az alkotmánybírói „aktivizmus”, megfelelő-e az ombudsmanok szerepfelfogása, vannak-e precedensek az alapjogi bíraskodásban, jól rajzolta-e meg az Alkotmánybíróság a szólásszabadság határait, mi a népszavazás helye az alkotmányos struktúrában, és így tovább. Ma az alkotmányjogász közösség sokkal megosztottabb, mint az 1989-es alkotmány idején. Az alkotmányjogászokat két táborba sorolnám. Az

egyik oldalt képezik az apológéták, akik nemcsak leírják az alaptörvény rendszerét, hanem kifejezetten igazolni is próbálják az elfogadásának módját és a tartalmát. A másik oldalhoz tartozókat az egyszerű kontraszt kedvéért destruktívoknak neveztem, akik azt állítják, hogy az alkotmányozás nem volt demokratikus, az alaptörvény nem legitim, és nincs összhangban az európai sztenderdekkel. Persze a két álláspontnak nagyon sokféle árnyalata létezik, de végeredményben olyan nagy a távolság a két pozíció között, hogy nehéz ismét valódi diskurzusba kerülni. Holott az érdemi szakmai párbeszéd felélesztése elengedhetetlen a mostani alkotmányos krízisből való kilábaláshoz.

*Amire én gondolok, az az, hogy a 2010 előtti időszakot is az a jogászi habitus uralta, amely úgy barkácsolt az alkotmányos normaszövegekkel, hogy soha nem kérdezett rá, hogy milyen elvek is alapozhatják meg ezeket a szövegeket. Ha jól emlékszem, akkoriban a mi formálódó jogfelfogásunkat ennek a jogászi habitusnak a kritikája határozta meg. Akár azt is lehetne mondani, hogy jelentős mértékben az alapkérdéseket szőnyeg alá seprő alkotmányjogászi habitusnak isszuk ma a levét. A közjogászok többsége még 2011-ben sem tudta világosan megfogalmazni, hogy itt miről is van szó.*

Mondhatjuk, hogy az alkotmányjogi fűrók-faragók nem látják a fától az erdőt. Az igazolók elvek azért megkerülhetetlenek, mert egymás mellett él tovább az alkotmányosság demokratikus és autoriter hagyománya. Az utóbbi két fő forrásból táplálkozik: a diffúz Szentkorona-eszméből, különösen annak Horthy-korszakbeli interpretációjából, valamint a Kádár-korszak jogszemléletéből. Az 1989-es alkotmányt ért bírálatok többsége autoriter szellemiségű volt. Ide tartozott a nép által választott, tekintélyelvű államfő, a korporatív második kamara, az alkotmányból hiányzó erkölcsi értékek és alapjogi korlátok felemlegetése. Az Alaptörvény elvi és alapjogi része sok mindenben megfelel a korábbi autoriter kívánalmaknak, az államszervezeti normákban mindez implicit módon jelentkezik: az alkotmányos intézmények aktuális vezetői praktikusán a jelenlegi miniszterelnök bizalmából tölthetik be pozíciójukat.

*Igen, és hatalomra jutott az alkotmányosságnak egy sajátos típusa, amelyet egyfajta keresztény-konzervatív perfekcionizmus vezérel. Azon az izgalmas határterületen járunk, amely a szekuláris alkotmányosság és a világnézeti kormányzás között húzódik. De tekintettel arra, hogy a kormányzó többség egyben alkotmányozó többség is,*

*jelenleg meglehetősen bizonytalanok ezek a határok. A világnézeti kormányzás és a kibontakozó közigazgatási gyakorlat támpontot találhat az Alaptörvényben és a ráépülő sarkalatos törvényekben.*

Az Alaptörvény pártolójának java része nem utasítja el nyíltan a szekuláris alkotmányosság eszméjét. Az imént említett konferencián Schanda Balázs azt mondta, hogy az Alaptörvény a kereszténységet csupán Magyarország történeti hagyományának szerves részeként nevezi meg. Ha ez így volna, akkor kevesebb vitánk volna. Szerintem elméletileg aggályos az Istenre való hivatkozás az alkotmányban, bár számos példát találunk rá, főleg a régebbi keltezésű és a keleti alkotmányokban. Most zárójelbe teszem ezt a dilemmát, mert kompromisszumos megoldásként elfogadhatónak tartanék a lengyel alkotmány preambulumaéhoz hasonló konstrukciót. A lengyel szöveg a kulturális gyökereket a „keresztény hagyományokban és az egyetemes emberi értékekben” találja meg. Az állampolgárokról így szól: azok, „akik hisznek Istenben, mint az igazság, szépség és jószág forrásában”, és „akik nem osztoznak ebben a hitben, de tiszteletben tartanak más forrásokból származó egyetemes értékeket”, „egyenlő módon osztoznak a jogokban és a kötelezettségekben”. Lengyelországban a katolikus vallás lényegesen eltérő politikai és kulturális tradícióhoz kötődik, és a vallásosság jóval elterjedtebb, mint a világnézeti sokrétűbb és szekularizáltabb Magyarországon. Mégis a lengyel szöveg bánik majdhogynem azonos módon a hívőkkel és a nem hívőkkel, míg a magyar Alaptörvény Nemzeti hitvallás című preambuluma „a kereszténység nemzetmegtartó szerepét” deklarálja, és azt tartalmazza, hogy a Szent Korona „megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét”. Vagyis az Alaptörvény szövege a katolikus-keresztény államiságot mint normatív programot jeleníti meg. A szekuláris értékek és az evilági humanizmus – szemben a lengyel konstrukcióval – említést sem érdemeltek. Így szerintem az Alaptörvény közelebb áll az iszlám sharia és a szunnita doktrinák állami jogforrási jellegét elismerő egyiptomi alkotmányhoz, mint a vallási, világnézeti egyenlőséget előíró lengyelhez.

*Az, hogy egy alkotmányozó hatalommal rendelkező parlamenti többség alkotmányozni akar, a világ legtermészetesebb dolga. Az, hogy a kormánytöbbség támogatói szimpatizálnak egy ilyen szándékkal, még ha ez politikai viták tárgya is, miért lehet problematikus?*

Azért, mert azoktól, akik a mindenkinek szóló jogi normákat fogalmazzák vagy értelmezik, elvárható, hogy a másik fél szempontjait is egyenlő súllyal vegyék figyelembe. Az alkotmány elemzője és magyarázója gondolhatja azt, hogy az ő értékrendjének és politikai ízlésének megfelelnek az alkotmányozói szándékok és döntések, de indokolt feltennie a kérdést, hogy vajon azok megfelelnek-e mások értékrendjének is. Az alkotmány szerepe éppen az, hogy azok között is politikai és jogi köteleket hoz létre, akiknek eltérő az értékrendjük, és nem azonos a politikai ízlésük.

*Valóban nagyon veszélyes és felelőtlen dolog úgy tekinteni az alkotmányozásra, mint egy olyan lehetőségre, hogy a világnézetünknek és hatalmi érdekeinknek megfelelően egyoldalúan alakíthatjuk, és tartósíthatjuk a politikai viszonyokat. Ez a veszély azonban ugyanúgy fenyegeti az esetleges jövőbeli alkotmányozást is. A mai politikai baloldalon is meglehetősen kaotikus az alkotmányossághoz és az alkotmányozáshoz való viszony.*

Igen, úgy tűnik, hogy az ellenzéki politikai aktorok Larra számítanak, hogy majd kétharmados többséget szereznek a parlamentben, és így legalisan új alkotmányt írhatnak a mai kormányoldal részvétele

nélkül. Ha így történne, az csak prolongálná az alkotmányos krízist, mert a másik oldal jó okkal utasítaná el a rákényszerített és számára elfogadhatatlan tartalmú alkotmányt. A háttérműhelyekben folyó munkának vannak igen színvonalas termékei, ám ezek között jelentős a távolság. Például az Eötvös Károly Intézet az 1989-es konstrukció egy megreformált változatához térne vissza. A Haza és Haladás műhely ezzel szemben az Alaptörvény konstrukcióját veszi alapul, és néhány kardinális kérdésben közel áll az Alaptörvény apologétáihoz. Elfogadja, mert valószínűleg tét nélkülinek tartja a mitikus-historizáló szimbólumokat, holott egy alkotmányban a jelképek is súlyos normák. Az alkotmány alapját – a tizenkilencedik századi liberális nacionalizmus nyomán – a nemzeti sorsközösségben találja meg, és nem rezonál a Habermas-féle alkotmányos patriotizmus progresszív elgondolására. Fenntartások nélkül akceptálja az állampolgárság és a választójog kiterjesztését a határon túli magyarokra, ezzel összekeveri a kettős identitású migránsokat integráló nyugat-európai állampolgársági törekvéseket az orosz típusú nacionalista nemzetépítéssel. Tehát egyelőre tényleg kaotikus a helyzet. Az alkotmányosság rekonstrukciójához elengedhetetlen, hogy a politikai cselekvők először tisztázzák saját alkotmányos felfogásukat, majd képessé váljanak a kooperációra a riválisokkal.