

Szente Zoltán

Az Alaptörvény és az alkotmányos változások szakmai és tudományos reflexiói 2010 után

A 2010-2011-es magyarországi alkotmányozásnak nemcsak az volt a sajátossága, hogy a politikai közösség együttélésének alapvető szabályait egyetlen párt alkotta meg elsősorban saját értékei és érdekei egyoldalú érvényesítésével, hanem az is, hogy az új alkotmánnyal kapcsolatos szakmai viták legnagyobb részére az Alaptörvény elfogadása után került sor. Amíg azonban az egypárti alkotmányozás alapvető erkölcsi problémája – vagyis „a politikát kell a törvényekhez igazítani, nem a törvényeket a politikához” elv¹ megsértése – utólag csak nagyon nehezen orvosolható, az alkotmányozási folyamat ésszerűtlenségét – merthogy mindig célszerű az érveket a döntés előtt megfontolni – némileg ellensúlyozhatják a legalább utólag lefolytatott viták, illetve az alkotmányozásra vonatkozó magyarázatkísérletek. Amikor ezek egy részét veszem szemügyre, fontos megjegyezni, hogy csak kevés elméleti igényű értelmezés született az elmúlt évek hazai alkotmányos változásairól, ami nem is meglepő, hiszen ezek a folyamatok épp csak lezárultak, ha befejeződtek egyáltalán. Azt is meg kell jegyezni, hogy bár szándékom szerint én elsősorban az alkotmányjogi diskurzus reflexióit kívánom vizsgálni, az Alaptörvénnyel kapcsolatos elméleti konstrukciók nem korlátozódnak alkotmányjogi szempontokra, hanem másfajta elvi keretek, illetve más típusú érvek is megjelennek bennük. Fontos megjegyezni, hogy az alábbiakban nem személyeket vagy egyéni teljesítményeket kívánok minősíteni, hanem teoretikus felfogásokat, irányzatokat próbálok azonosítani, jóllehet az értékelés e dimenziói nyilván nem választhatók szét élesen egymástól. Egyes szerzők véleménye időközben változhatott, árnyaltabbá válhatott, stb. Érdeemes megfigyelni például, hogy a negyedik alaptörvény-módosítás még a 2010/2011-es alkotmányozás több hívét is elbizonytalanította, s így olyanok is egyre több kritikát engedtek meg maguknak, akik korábban inkább az Alaptörvény hazai és külföldi bírálatokkal szembeni védelmét tartották a fő feladatuknak.

A vizsgált elméleti megközelítések közös jellemzője, hogy az Alaptörvény, illetve az azt követő magyar alkotmányfejlődés értelmezésére, elméleti igényű magyarázatára törekedtek. E felfogások osztályozására leginkább az a fajta kategorizálás lehet alkalmas, amit többen is az Alaptörvényhez való szakmai viszonyulás alapján javasoltak. Tóth Gábor Attila szerint például az Alaptörvény értékelése végletesen megosztotta a hazai alkotmányjogász szakmát, ami – szemben a rendszerváltás óta eltelt időszakkal, amelyet az alapvető alkotmányos értékek körüli konszenzus, illetve az annak keretei közti szakmai vita jellemzett – szinte már kizárja az értelmes diskurzus lehetőségét a szembenálló oldalak között. Amíg ugyanis az egyik oldalon az új alkotmány „apologétái” állnak, akiket az köt össze, hogy az Alaptörvény elfogadási módjának, illetve értékrendjének igazolására törekszenek, addig a másik oldalon olyan „destruktívak” vannak, akik „eljárási és tartalmi szempontból is elutasítják az

¹ A *politiae legibus non leges politiis adaptandae* az angol *common law*ban valójában – Hobbes-ig visszavezetett – általános jogelv volt. Lásd például: *The Grounds and Rudiments of Law and Equity, Alphabetically Digested ... The Whole Designed to Reduce the Knowledge of the Laws of England to a More Regular Science ...* Second Edition. By a Gentleman of the Middle Temple, London, 1751. 270.

alaptörvény kiépülő rendszerét, vagy normatív értelemben lényegében nem is tartják alkotmánynak”.² Ez a felosztás gyorsan ismertté vált, és többen is alkalmazták.³

Az Alaptörvény megítélése Jakab András szerint is megosztotta a hazai alkotmányjogász szakmai közösséget, de ő egy kifinomultabb csoportosítást alkalmaz, a „támogatók” és az „elutasítók” között ugyanis olyanokat is megkülönböztet, akikre az Alaptörvény körüli vitákban egyfajta kritikai-jogdogmatikai attitűd a jellemző. Jakab szerint a hagyományos, általa több szempont szerint jellemzett irányzatok – mint amilyen az ún. „szövegpozitivizmus” és az „aktivizmus”, illetve a német államtani vagy az angolszász politikai filozófiai gondolkodásmód – „elbizonytalanodtak”. Ez valószínűleg azt jelenti, hogy a változásokat nem saját fogalmi kereteik szerint értelmezték, hanem inkább az volt a jellemző, hogy a tradicionális alkotmányjogi szemlélet – kényszerűen – összeolvadt az alkotmányelméleti megközelítésmóddal.⁴

A legújabb hazai alkotmányfejlődés támogató versus kritikai értékelése megfelelő elemzési keret az Alaptörvénnyel kapcsolatos elméleti reflexiók áttekintésére, ám én inkább a magyarázatkísérletek, s nem egyes szerzők értékelésére törekszem. Nemcsak azért, mert az „apologéták–destruktívak” dichotómia alkalmas lehet egyes szerzők megbélyegzésére (mert pl. Tóth Gábor Attila idézett könyvében erős erkölcsi rosszallás kötődik az apologéták álláspontjához, hiszen itt maga az új alkotmány is „immorális”, amely tisztességtelen eljárásban született és nem kezeli egyenlőként a polgárait),⁵ hanem azért is, mert az új Alaptörvény barátai és kritikusai között is vélhetően nagyon sokan vannak, akik nem sorolhatók be egyrészt a kritikátlan támogatók, másrészt a teljes elutasítók közé.

Az apologetikus magyarázatkísérletektől a hallgatólagos támogatásig

Amint utaltam rá, az új Alaptörvény értékrendjével való teljes, azaz lényegében véve kritikátlan azonosulás igen ritka.⁶ Mindazonáltal megjelentek olyan közlemények, amelyek valóban apologetikusnak tekinthetők, mert céljuk az Alaptörvény egészének vagy egyes alapintézményeinek igazolása, illetve megvédése volt a különböző kritikáktól.

Az Alaptörvény értékrendjét és/vagy intézményeit igazolni igyekvő, azokkal többé-kevésbé azonosuló szerzők egy része azért támogatja az új alkotmányt, mert abban saját korábbi elképzeléseinek legalább részbeni megvalósítását látja. Az ide sorolható nézetek az

² TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye. Értekezések az alkotmányos szabadságról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2014. 258–259.

³ Ezt az elemzési keretet használja például MAJTÉNYI Balázs: Alkotmánypropaganda – Megjegyzések Az Alaptörvény barátainak „első kommentárjához”, *Fundamentum*, 2012/2. és A destruktív olvasat keresése, *BUKSZ*, 2014/1. című recenzióiban.

⁴ JAKAB András: A magyar alkotmányjog-tudomány története és jelenlegi helyzete. In. Jakab András–Ményhár Attila (szerk.): *A jog tudománya*. HVG-ORAC, Budapest, 2015. 184–188.

⁵ TÓTH G. A.: i.m. 236–251. Mindazonáltal Tóth Gábor Attilának az Alaptörvény apologétáival (bármik legyenek is azok) szembeni erős fenntartásai nem alaptalanok; minden bizonnyal egyfajta csalódást is tükröznek, hiszen az alkotmányozási folyamatnak, illetve a 2010 utáni alkotmányfejlődésnek – az alkotmányossági felülvizsgálat korlátozásától a független intézmények politikai megszállásán keresztül a vallásszabadság és a sajtószabadság korlátozásaiig – számos olyan kritikus fejleménye és következménye volt, amelyek kapcsán korábban feltételezni lehetett, hogy senki sem támogatna ilyesfajta változásokat.

⁶ Nem volt pl. említésre érdemes magyarázatkísérlet a politikai közbeszédben megjelent, majd élénk vitát kiváltott „illiberalis demokrácia” alátámasztására, miután kiderült, hogy ez a köztudatba bedobott fogalom a politikatudományi szakirodalomban régóta jelenlévő, „foglalt” – s a hazai politikai diskurzusban félreértett vagy nem ismert – kategória. Eredeti konceptualizációját lásd: ZAKARIA, Fareed: *The Rise of Illiberal Democracy*, *Foreign Affairs*, November-December 1997, Vol. 76. No. 6. 22–43.

alkotmányjogi diskurzus perifériájától markáns politikai álláspontok képviselőiig terjednek. Gyakori például, hogy a történeti alkotmányról szóló fejtegetések jellegüket tekintve politikai következtetésekhez vagy igények támasztásához vezetnek (mint pl. Magyarország ún. védhatalmi státusának követelése a határon túli magyarok felett). E felfogások lényegében a Fidesz-kormány alkotmányozóinak érvrendszerét használják, amikor az új Alaptörvény szükségességét a régi, „paktumok által” alakított, a „diktatúra utolsó országgyűlése által elfogadott” alkotmány legitimitási és demokratikus deficitjével magyarázzák, s szélsőségesebb formájukban azért is indokoltnak tartják, mert az 1989-es alkotmányos konstrukció végső soron a polgárok „kifosztásához” vezetett. Az új Alaptörvény ezzel szemben a történeti alkotmánnyal való jogfolytonosság alapján áll, értékrendjét tekintve pedig természetjogi alapokon nyugvó állam- és közösség szemléletet tükröz.⁷ Bár mind a jogfolytonosság, mind a közösségetlenség értékrend gyakran jelent hivatkozási alapot, azok elméleti igényű kifejtésére eddig nem került sor. Az Alaptörvény politikai-ideológiai hátterének ismeretében (lásd például a történeti alkotmány vívmányaira és a Szent Koronára való utalást vagy az új alkotmány historizáló elnevezését) pedig különösen az meglepő, hogy az új alkotmányos rezsim hívei eddig nem álltak elő a történeti magyar közjog folytonosságára építő általános vagy összefüggő elmélettel. Ennek azonban alighanem mélyebb okai vannak. Így megemlíthető, hogy a történeti alkotmány az elmúlt években, sőt évtizedekben nem tartozott a sokat és sokak által kutatott témák közé, ha úgy tetszik, az ezzel kapcsolatos tudás igen korlátozott (úgy tűnik, sokszor azok körében is, akik pedig erre építik az Alaptörvénnyel kapcsolatos véleményüket). Másrészt azon kevesek, akik a történeti közjoggal vagy a második világháború előtti közjogtudománnyal valóban behatóan foglalkoznak (mint például Schweitzer Gábor),⁸ kevésbé látszanak támogatni a történeti alkotmányhoz való visszatérést, különösen nem az említetthez hasonló politikai alapon. Végül egy ilyen irányzat kifejlődése ellen szólhatott az is, hogy a 2011. évi Alaptörvénynek valójában vajmi kevés köze van az 1944 előtti magyar közjogi hagyományhoz, a történeti alkotmánnyal való jogfolytonosság állítása abszurd, igénye pedig összeegyeztethetetlen a modern európai alkotmányosság értékeivel. Itt jegyzem meg, hogy – szerencsére – nincs olyan komolyan vehető irányzat (vagy akár csak szerző), aki nyíltan a történeti alkotmányhoz való teljes vagy határozott visszatérést propagálná monarchikus államformával, korporatív kétkamarás parlamenttel vagy a Szent Korona egykori országaira és tartományaira kiterjedő területi igényekkel.

Inkább pragmatikus, semmint teoretikusan megalapozott legitimitációs álláspont az, amely az Alaptörvény egyes intézményeit, eljárásait vagy módosításait kívánja megvédeni a kritikáktól,⁹ gyakran a hazai alkotmányfejlődés sajátosságaira hivatkozva, vagy éppen arra utalva, hogy az Alaptörvény egyes megoldásaira külföldön is vannak példák.¹⁰ Ezek közül való az 1958. évi francia alkotmány megszületésének körülményeire való hivatkozás, mert azt

⁷ TÓTH Zoltán József: Egyes észrevételek az Alaptörvény értelmezéséhez. *Polgári Szemle*, 2013. október. 9. évf., 1-3. szám; TÓTH Zoltán József: Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés. *Polgári Szemle*, 2013. október. 9. évf., 4-6. szám; TÓTH Zoltán József: Az új Alaptörvény: a történeti hagyományok és a monetáris hatalom. Gondolatok az új Alaptörvényről a 2014-es választások előtt. *Polgári Szemle*, 2011. március. 10. évf., 1-2. szám.

⁸ Lásd pl. SCHWEITZER Gábor: Közjogi provizórium, jogfolytonosság, új közjogi irány: Az 1919/1920-1944 közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlat. I-II. rész. *Közjogi Szemle*, 2014/1-2.; és SCHWEITZER Gábor: Az alkotmányjog-tudomány képviselőinek reflexiói az ún. zsidótörvényekre 1938–1943 között. *Állam- és Jogtudomány*, 2014/4. Schweitzer utóbbi cikke témánk szempontjából külön is érdekes, hiszen azzal foglalkozik, hogy a hazai közjog-tudomány képviselői egy korábbi, kritikus korszakban hogyan reagáltak a mostaninál sokkal súlyosabb alkotmányos problémára.

⁹ Lásd pl. GÁVA Krisztián: Az Alaptörvény módosításai. *Pro Publico Bono*, 2012/2.

¹⁰ Így pl. KUKORELLI István: Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono*, 2013/1.

a folyamatot ugyancsak heves politikai reakciók kísérték. Az érv lényegében annyi, hogy a kezdeti heves tiltakozások ellenére idővel mindenki elfogadta az alkotmányt, azaz egy alaptörvény legitimitását csak megfelelő idő elteltével, illetve működési tapasztalatok birtokában érdemes megítélni.¹¹ A *tempus omnia sanat* féle, kissé cinikus érven alapuló állásfoglalások azt hangsúlyozzák, hogy az Alaptörvényt a szükséges szavazataránnyal fogadták el, ezért legitimációs problémák fel sem merülhetnek.

A francia alkotmányfejlődéssel való párhuzam azonban felettébb ingatag; bár az 1958-as alkotmányozást valóban kísérte az alkotmányos demokrácia lebontásától – s De Gaulle diktatúrájától – való félelem az akkori francia ellenzék részéről, a helyzet mégis alapvetően különbözött a 2010 utáni magyartól: az Ötödik Köztársaság alkotmányát ugyanis népszavazásra bocsátották, ami semlegesítette az alkotmány-előkészítés zárt folyamatával, illetve legitimitációjával szembeni bírálatokat, míg tartalmi kérdésekben inkább csak potenciális veszélyektől tarthattak sokan, amelyek jelentős részben érthetőek voltak egy polgárháborús veszéllyel átitatott társadalomban.¹² Ezzel szemben Magyarországon a politikai erők közti konszenzus teljes hiányát – s ezzel az Alaptörvény eredendő legitimációs hibáját – aligha orvosolhatta a „nemzeti konzultáció” értelmetlen és hatástalan mechanizmusa, míg az új magyar alkotmánnyal szembeni bírálatok egy része nem csupán lehetséges kockázatokra, hanem az alkotmányos demokrácia tényleges sérelmeire, ha úgy tetszik, megvalósult problémáira irányult.

Az Alaptörvény legitimációs problémáira olyan válasz is született, amely mélyebb, elméleti igényű magyarázatot kívánt adni annak a felfogásnak az alátámasztására, amely szerint csak az idő döntheti el, hogy az új alkotmányt a nép elfogadja-e vagy sem. Eszerint az alkotmány legitimitációja nem valamely eljárás szabályainak érvényesüléséből vagy bizonyos tartalmi elemekből következik, hanem „sokkal inkább köthető ahhoz a képességhez, hogy befolyása van az élet valóságos körülményeinek meghatározására és szabályozására”.¹³ Az ezt az álláspontot képviselő Csink Lóránt és Fröhlich Johanna emellett az Alaptörvény vallásos utalásait is védelmébe veszi, arra hivatkozva, hogy ilyen rendelkezések több más európai alkotmányban is vannak, a semlegesség elvének pontos tartalma vitatott, végül ezek az utalások nem csupán vallásos, hanem kulturális tartalmat is hordoznak.¹⁴

Az a nézet azonban, amely szerint egy alkotmány csak alkalmazásának hosszú ideje alatt szerezhethet megfelelő legitimitációt magának, bármely inherens alkotmányos érték tagadását is magában hordozza¹⁵ – kiválóan lehetne így érvelni például egy oktrojált alkotmány mellett (mint ami tulajdonképpen ilyenformán meg is történt), hiszen eszerint akármi is egy alaptörvény tartalma, csak idővel dől majd el, hogy általános elfogadást nyert-e vagy sem. De az alkotmányozás speciális eljárása is szükségtelen lenne, ha maga a folyamat nem szorulna legitimitációra. Az Alaptörvény vallásos tartalmú rendelkezéseinek igazolási kísérlete pedig – ami, szemben Sólyom Péter idézett recenziójának címével, szerintem messze nem tekinthető egy keresztény alkotmányelmélet rendszeres kifejtésének – önellentmondásnak tűnik egy

¹¹ TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In. Trócsányi László–Schanda Balázs–Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC, Budapest, 2013. 57–58.; TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 43.

¹² A francia Ötödik Köztársaság alkotmányának előzményeiről, megszületéséről és a későbbi alkotmányfejlődésről részletesen lásd SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 191–218.

¹³ CSINK Lóránt–FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Gondolat, Budapest, 2012. 41.

¹⁴ CSINK–FRÖHLICH: i.m. 111–121.

¹⁵ Egyebek mellett erre az összefüggésre is rámutat a hivatkozott munka egy recenziója is, lásd SÓLYOM Péter: *Összeköt vagy összeláncol? Egy keresztény alkotmányelmélet margójára*. *Fundamentum*, 2012/3. 130.

olyan elméleti konstrukcióban, amely az alkotmány szimbolikus tartalmát a rendelkezései körül kialakítható társadalmi konszenzus alapján kívánja értékelni, ahogy az a hivatkozott műben történik.¹⁶

Egyes szerzők szerint az Alaptörvény elfogadása, illetve az újabb magyar alkotmányfejlődés csupán egy újfajta alkotmányos narratíva megjelenését jelenti. Szerintük nincs másról szó, mint hogy Magyarországon 1990 után egyrészt sajátos elitista demokrácia alakult ki, amely a formális jogállamiság és a legalitás elvein alapult,¹⁷ másrészt az individualista értékek domináltak, ezzel szemben az új alkotmányos narratíva a közösségelvű társadalomszervezés elvi alapjain áll,¹⁸ s ennek nyomán fordul olyan értékrendszerekhez, mint például a természetjog.¹⁹ Több tekintetben is ebbe a körbe sorolható az a számos jel szerint kifejezetten legitímációs célzattal született angol nyelvű „kommentár”,²⁰ amely igen korán, az Alaptörvény legintenzívebb hazai és nemzetközi bírálatainak idején jelent meg vélhetően azzal a céllal, hogy „objektív” információkat adjon az új magyar alkotmányról. Ahogy arra már más is rámutatott,²¹ a kötet műfaját tekintve valójában nem is kommentár, hiszen megfelelő alkotmányos joggyakorlat hiányában nem is vállalkozhatott annak magyarázatára, és nem is vállalkozott az alkotmányszöveg rendszeres tárgyalására, illetve értelmezésére. Több tanulmány nem is tartalmaz közvetlen igazolást, hanem inkább a szöveg egyszerű reprodukálására vagy a korábbi szabályozástól való eltérések bemutatására irányul. Ehhez hasonlóan, az Alaptörvény és a 2010 utáni alkotmányfejlődés legalább közvetett igazolásának tűnnek azok a művek, amelyek semleges, szenvtelenül tárgyalják az utóbbi évek alkotmányos változásait.²² A semleges, távolságtartó elemzési módszer általában erényt jelent, ám az Alaptörvénnyel szemben felhozott legfontosabb bírálatok figyelmen kívül hagyása mégiscsak azt sugallja, hogy az új alkotmány csupán egy a modern alaptörvények közül, esetleg arra is utalva, hogy valamennyi itt alkalmazott megoldásra van nemzetközi példa.²³

¹⁶ CSINK–FRÖHLICH: i.m. 115.

¹⁷ Az ebbe a körbe tartozó, nem jogi megközelítésekre lásd például MISZLIVETZ Ferenc: Válság és demokrácia – 1989 öröksége. In Simon János (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog.* Konrad Adenauer Stiftung, Budapest, 2011. 142. Hasonló magyarázatok a 2010 utáni magyar politikai fejlődést elemző külföldi szakirodalomban is megjelentek, rendszerint az alkotmányos változások igazolásának célja nélkül. Lásd pl. KORKUT, Umut: *Liberalization Challenges in Hungary. Elitism, Progressivism, and Populism.* Palgrave Macmillan, New York, 2012. 195–196.; BLOKKER, Paul: *New Democracies in Crisis? A comparative constitutional study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia.* Routledge, London and New York, 2014. 79.

¹⁸ TRÓCSÁNYI: *Az alkotmányozás dilemmái...* 132.

¹⁹ RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után.* Patrocinium, Budapest, 2012. 134–140.

²⁰ Lóránt CSINK–Balázs SCHANDA–András ZS. VARGA (eds.): *The Basic Law of Hungary A First Commentary.* Clarus Press-National Institute of Public Administration, Dublin, 2012.

²¹ MAJTÉNYI: *Alkotmánypropaganda...* 147.

²² Ez nem vonatkozik az alkotmányjogi tankönyvekre, jegyzetekre, amelyek célja – jellegüknél fogva – nem a létező közjogi rendszerek kritikai bemutatása, még akkor sem, ha az alkotmányjog-oktatásnak fontos szerepe lehet a kritikai gondolkodás készségének kifejlesztésében. Ez utóbbihoz lásd a Fundamentum című folyóirat erről szóló Fórum rovatát, *Fundamentum*, 2013/1.

²³ Ebben az értelemben a mérsékelt legitímáló kísérletek közé tartozik például: CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz.* Pázmány Press, Budapest, 2014. Ide sorolható továbbá az a magyar kormány felkérésére neves külföldi jogtudósok által készített szakértői tanulmány is, amit – kimondva-kimondatlanul – a Velencei Bizottság egyik kritikus jelentésére adott válasznak szántak. Delpérée, Francis, Delvolvé, Pierre and Smith, Eivind: *Opinion on the Fourth Amendment of the Constitution of Hungary,* <http://www.kormany.hu/download/d/e0/e0000/Traduc%20-%20opinion%20on%204th%20amendment.pdf>

Álszent dolog azonban egyes intézmények vagy megoldások nemzetközi példáiról beszélni, miközben az európai intézményektől emberi jogi szervezeteken keresztül a nemzetközi szakmai és politikai közvéleményig általános kritikával illették a magyar Alaptörvényt. Épp az egyoldalú alkotmányozás, a semleges intézmények politikai megszállása, az alkotmányszöveg napi politikai érdekeknek megfelelő módosíthatósága tette hiteltelenné azokat a hivatkozásokat, amelyek a brit, a francia vagy egyes skandináv országok valamely hasonló részszabályozására hivatkoztak. Az olyan körülmények továbbá, mint hogy egyes nemzetközi szervezetek Magyarországról szóló jelentéseiben – ahogy az elkerülhetetlen minden hasonló típusú monitoring-tevékenység esetében – többször is előfordultak kisebb tévedések, pontatlanságok, vagy hogy alkalmanként nyilván a legtekintélyesebb testületeknek (mint a Velencei Bizottságnak vagy az Európai Bizottságnak) sem volt igaza, aligha ellensúlyozhatták a valós és nagy részükben megalapozott bírálatokat.

Az Alaptörvény közjogi rendszerének közvetett igazolási kísérlete volt a nemzetközi szakirodalomból ismert ún. politikai alkotmányosság hazai adaptációja a 2010 utáni alkotmányos változások magyarázatára. Az angolszász politikai illetve jogfilozófiában az 1970-es legvégén megjelent,²⁴ majd időre-időre újra felmerült elmélet egyik központi tétele, hogy a legfontosabb közösségi döntéseket a demokratikus intézményeknek kell meghozniuk, ahelyett, hogy az ilyen kérdésekben végső soron a „bírói állam” vagy a túlságosan kiterjesztett bírói felülvizsgálat határozzon. Magyarországon egyes szerzők az irányzatnak azt a modern változatát vették át, illetve igyekeztek a 2010 utáni magyarországi helyzetre alkalmazni, amely egyaránt megkérdőjelezte az alkotmánybíróságok mint végső döntéshozók hatékonyságát és legitimitását.²⁵ Az alapjogi bíráskodáson keresztül és más módon kiterjesztett bírói felülvizsgálatot preferáló ún. jogi konstitucionalistákkal szemben ez a felfogás tehát a hangsúlyt a többségi elven alapuló demokratikus intézmények működésére helyezi. A politikai alkotmányosság hazai irányzata²⁶ azért jelenti az Alaptörvény rendszerének közvetett igazolását, mert lényegét tekintve ez a magyarázatkísérlet is azzal érvel, hogy Magyarországon csupán az alkotmányos narratíva változott, amennyiben elmozdulás történt az alkotmánybíráskodás dominanciája – azaz a jogi konstitucionalizmus – felől a többségi elvű demokrácia – vagyis a politikai alkotmányosság – irányába, ami ráadásul – amint azt a nemzetközi szakirodalmi viták is bizonyítják²⁷ – nagyon is valós és legitim folyamat. Az olyan alkotmányos változások, mint a közpénzügyi törvények kivétele a bírói alkotmányvédelem köréből, vagy a korábbi alkotmánybírói határozatok hatálytalanítása így mindjárt nem az alkotmányosság alapvető korlátozásaként, hanem csupán a konstitucionalizmus egyik formájának érvényesítéseként (egészen pontosan a politikai alkotmányossággal szembeni akadályok lebontásaként) kerül értelmezésre.²⁸

Felettébb kétséges azonban annak a kísérletnek a sikere, amely a politikai alkotmányosság elméletét hívja segítségül a magyar alaptörvény igazolásához. Először is, Magyarországon alapvetően nem a politikai, demokratikus és többségi jellegű, illetőleg a semleges, (alkotmány-)jogi elven alapuló intézmények és eljárások versengéséről volt szó, hanem a közhatalom kisajátításának kísérletéről, a kormányzati többség hatalmi monopóliumának

²⁴ GRIFFITH, J. A. G.: The Political Constitution. *Modern Law Review*, Vol. 42, No. 1, January 1979.

²⁵ Lásd különösen TOMKINS, Adam: In Defence of the Political Constitution. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 22, No. 1., 2012.; és BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

²⁶ Lásd PÓCZA Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, 2012/5. 35–51.; ANTAL Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2013/3. 48–70.

²⁷ Lásd pl. a *German Law Journal* erről szóló tematikus számát, Vol. 14, No. 12, 2013.

²⁸ ANTAL: i.m. 63–64.

megalapozásáról. Az Alkotmánybíróság mint tényleges ellensúly kiiktatása (számos más intézményi változással együtt) e folyamat eszköze illetve következménye volt, nem pedig egy, az eddiginél demokratikusabb döntéshozatali mechanizmus kialakítását szolgálta. A politikai alkotmányosság elméletének – eredeti formájában – központi érve továbbá az volt, hogy a többségi elven működő intézmények erősebb legitimitációval bírnak, mint a bíróságok, mégpedig azért, mert az aktuális politikai többség szabad verseny eredményeként jött létre, és a választók előtt (politikai) felelősséget visel a működéséért. Magyarországon azonban az Alaptörvény rendszere – az egyoldalúan megalkotott keretekkel, így pl. választási szabályokkal vagy a független intézmények megszállásával – részben éppen azokat az alapokat gyengítette meg, amelyekre a politikai konstitucionalizmus elképzelése épül, és amelyek egyébként érvelésének erejét adják.

„Konstruktív” magyarázatok

Konstruktívnak nevezem az Alaptörvény (és közjogi rendszerének) olyan felfogásait, amelyek arra keresik a választ, hogy az új alkotmányos rendszerben hogyan biztosíthatók a modern európai konstitucionalizmus, illetve jogállamiság értékei. Megközelítésük „konstruktívnak” tekinthető annyiban, amennyiben „kreatív” alkotmányértelmezéssel – vagy máshogy – lehetségesnek tartják az Alaptörvény olyan értelmezését, amely összhangban van az európai alkotmányos értékekkel. Bár az új alkotmányt kategorikusan elutasítók szemében ez a fajta reflexió az Alaptörvény legalább közvetett igazolásaként tűnhet fel,²⁹ az ilyen felfogás mégsem tekinthető apologetikusnak, mert inkább egyfajta „menteni a menthetőt” megközelítés jellemzi, másrészt kritikusan viszonyul az új alkotmány egyes újításaihoz (mint pl. az AB hatáskörének megcsonkításához, a Költségvetési Tanács vétőjogához vagy a kétharmados követelmény átstrukturálásához).³⁰ Ez a fajta konstruktív hozzáállás abból indul ki, hogy az Alaptörvény elfogadása, vagyis az 1949/89-es alkotmány lecserélése indokolt volt, mert egyrészt a rendszerváltás kori alkotmányozás elmaradása nem szimbolizálta megfelelőképpen a korábbi rezsimmel való leszámolást, másrészt a kommunista eredetű alkotmány átalakítása az 1989-es alkotmányrevízió, majd az Alkotmánybíróság folyamatos joggyakorlata útján nem biztosított megfelelő legitimitációt az egyébként valóban demokratikussá vált alkotmányos rendszer – avagy maga az alkotmány – számára.³¹ Érvrendszerükben gyakran hangsúlyozzák, hogy a 2011. évi alkotmányozás nem jelentett gyökeres szakítást a korábbi alkotmányos berendezkedéssel, s valójában jelentős átfedés van az 1949/89-es Alkotmány, valamint az Alaptörvény szövege és alkotmányos intézményei között.

A konstruktív szemléletmódot több szerző nem általában, hanem az Alaptörvény egyes intézményeire alkalmazza. Ennek legszemléletesebb példája az a Súlyom Lászlótól eredő gondolat, amely szerint „az Alaptörvény és a benne foglalt jogok elvi alapjai és az azokból felépülő koherens rendszert” lehetne láthatatlan alkotmánynak vagy a történeti alkotmány vívmányainak nevezni.³² Ezt a javaslatot azóta már mások is magukévá tették.³³ A történeti

²⁹ TÓTH G. A.: i.m.

³⁰ Lásd pl. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011.; Pál SONNEVEND, András JAKAB, Lóránt CSINK: *The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary*. In Armin von Bogdandy, Pál Sonnevend (eds.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Bloomsbury Publishing, London, 2015. 78.

³¹ András JAKAB, Pál SONNEVEND: *Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz*. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Volume 72, 2012. 81–82.

³² Lásd SÓLYOM László előszavát Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (30. l.) című könyvéhez, 12.

alkotmány ilyen értelmezése azonban nyilvánvalóan ellentétes az alkotmányozók szándékaival, valamint az alkotmányszöveg nyelvtani és történeti értelmével, hiszen ez a fogalom Magyarországon úgyszólván foglalt.

Bár a konstruktív irányzat ésszerű megoldásokat javasolt az Alaptörvény utáni helyzettel való együttélésre, érvelésének ereje idővel jelentősen csökkent, különösen a negyedik alaptörvény-módosítás után, illetve azt követően, hogy az Alaptörvény értelmezése vagy gyakorlati érvényesítése (ideértve a sarkalatos törvények szabályozását) többnyire nem az általuk indítványozott vagy preferált jogállam-konform irányba tartott, hanem inkább – mint egyes alapjogok, így pl. a lelkiismereti vagy vallásszabadság és a sajtószabadság egyes vonatkozásait illetően, vagy az Országgyűlés és az önkormányzati rendszer demokratikus működése, avagy a bírói függetlenség tekintetében – azzal szemben. Tulajdonképpen azt is mondhatnánk, hogy e gondolatmenet támogatói elhitték az alkotmányozók fő érveit és feltételezték jó szándékaikat – de többnyire nem lett igazuk. Így a bizalmatlanság még az olyan alaptörvényi rendelkezések tekintetében is indokolt, amelyek kapcsán eddig nem igazolódtak a korábban előrevetített veszélyek (pl. az abortusz erőteljesebb korlátozását illetően).

Szkeptikus és elutasító magyarázatok

Az Alaptörvény megítélése a hazai alkotmányjogi diskurzusban kezdettől fogva alapvetően negatív volt. A szakmai reakciók túlnyomó többsége kritikusan viszonyult az alkotmányozás folyamatához éppúgy, mint végeredményéhez. Természetesen a bírálatok kiterjedtsége, mértéke, elvi alapjai illetve megalapozottsága tekintetében is számos különbség volt. A legkarakteresebb megnyilvánulás az Alaptörvény és az általa indukált változások teljes elutasítása volt, amely egyaránt kiterjedt az új alkotmány elfogadásának módjára, illetve az alkotmányfejlődés általános irányára és számos konkrét megoldására,³⁴ majd módosításaira³⁵ is. Sok bírálat született az Alaptörvény valamely részére vagy egy-egy intézményére illetve jellemzőjére vonatkozóan.³⁶

³³ Így pl. CSINK–FRÖHLICH: i.m. 132–133.

³⁴ MÜLLER, Jan-Werner: The Hungarian Tragedy, *Dissent*, Spring 2011; Kriszta KOVÁCS and Gábor Attila TÓTH: Hungary's Constitutional Transformation, *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, No. 2, June 2011; Miklós BÁNKUTI, Gábor HALMAI, Kim Lane SCHEPPELE: Disabling the Constitution. *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 3, July 2012; István POGÁNY: The Crisis of Democracy in East Central Europe: The 'New Constitutionalism' in Hungary, *European Public Law*, Vol. 19, No. 2, 2013; Miklós BÁNKUTI, Gábor HALMAI, Kim Lane SCHEPPELE: From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions. In: Tóth Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Budapest–New York, Central European University Press, 2012. 237–268.; BÁNKUTI Miklós, DOMBOS Tamás, FLECK Zoltán, HALMAI Gábor, ROZGONYI Krisztina, MAJTÉNYI Balázs, MAJTÉNYI László, POLGÁRI Eszter, Kim Lane SCHEPPELE, SOMODY Bernadette, UITZ Renáta: Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről. *Fundamentum*, 2012/1.

³⁵ LÁPOSSY Attila–SAJBÉLYI Katalin: Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról. *Közjogi Szemle*, 2012/2.; BÁNKUTI Miklós, DOMBOS Tamás, HALMAI Gábor, HANÁK András, KÖRTVÉLYESI Zsolt, MAJTÉNYI Balázs, PAP András László, POLGÁRI Eszter, SALÁT Orsolya, Kim Lane SCHEPPELE, SÓLYOM Péter, UITZ Renáta: Amicus brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról. *Fundamentum*, 2013/3.; VÖRÖS Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosításai után : az AB döntése, a Velencei Bizottság és az Európai Parlament állásfoglalásai után. *Fundamentum*, 2013/3.

³⁶ Csak példálózóan lásd KÖRTVÉLYESI Zsolt: Az egységes magyar nemzet" és az állampolgárság. *Fundamentum*, 2011/2.; SZENTE Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/3., PAP András László: Az Alaptörvény preferenciáiról. *Magyar Jog*, 2014/12.; de jó példái ennek a TÓTH Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Budapest–New York, Central European University Press, 2012. című kötet egyes fejezetei.

Az Alaptörvénnyel szembeni kritikai attitűd önmagában nem igényelt új és speciális teoretikus megalapozást, egyrészt azért nem, mert általában a hagyományos, illetve bevett alkotmányos értékek, és/vagy a korábbi Alkotmánnyal való összehasonlítás alapján bírálták a változásokat, másrészt pedig azért, mert a közjogi változásokat nem kísérték olyan igényes elméleti magyarázatok, amelyekre reagálni lehetett volna. Ha mégis a bírálatok eszmei háttérét vizsgáljuk, többféle kiindulási pontot vagy érvelési módot azonosíthatunk, jóllehet ezek a valóságban nagyon gyakran összefonódtak egymással.

A kritikák egy kisebb része olyan teoretikus alapon állt, amelyet támogatóik már korábban, az Alaptörvény elfogadását megelőzően alakítottak ki. Ennek legtipikusabb példáját azok a liberális jogfilozófusok és alkotmányjogászok szolgáltatták, akik az alapjogokat (mint morális jogokat), vagy a morális érveléssel történő alkotmányértelmezést már régóta dworkini (esetleg rawlsi) elvi alapállásból magyarázták.³⁷ Az ilyen nézetek eredendő problémája bizonyos értelemben ugyanaz, mint a másik oldalon a keresztény erkölcsfilozófiára hivatkozóké, amennyiben következtetéseik nem konkluzívak azok számára, akik nem osztoznak morális premisszáikban. Ugyanakkor ez csak egyes alapjogok tekintetében (mint a házasság fogalma vagy az abortuszhoz való jog) korlátozhatja érdemben a diskurzust, mivel az Alaptörvény liberális bírálatai általában szakszerűek és konkrétak voltak, s nagymértékben egybeestek az ilyen határozott ideológiai elkötelezettséget nem mutató nemzetközi kritikákkal.

A bírálatok egy másik mögöttes, ám alkotmányelméleti háttérrel kevésbé rendelkező értékválasztása az 1989/1990, illetve 2010 közötti alkotmányos berendezkedés volt, ami a viszonyítási pontot jelentette az Alaptörvény rendelkezéseinek megítélésében.³⁸ Ez sok tekintetben érthető álláspont volt, mert a korábbi Alkotmány működőképesnek bizonyult, az újabban felvetett politikai motivációjú vádak a sztálini jellegről vagy maradványokról nem voltak komolyan vehetőek. Ami pedig mégis joggal felvethető lett volna (a korábbi alkotmány szimbolikus és legitimációs problémáinak megoldása vagy intézményrendszerének racionalizálása), az nem játszott lényeges szerepet a változások során, hiszen az új Alaptörvény e vonatkozásokban sokkal gyengébb, mint amilyen az az alkotmány volt, amelyet felváltott. A kritikai attitűd elméleti alapját végül a modern európai konstitucionalizmus értékeihez való ragaszkodás jelentette,³⁹ ami jelentős muníciót szerzett különösen a Velencei Bizottság, illetve egyes EU-intézmények véleményeiből, állásfoglalásaiból.

Hol tartunk és merre tovább?

Bár bosszantóak azok a politikusi győzelmi jelentések, amelyek szerint az Alaptörvénnyel kapcsolatos viták lezárultak, tagadhatatlan – igaz, természetes is –, hogy az erre vonatkozó szakmai-tudományos diskurzus is alábbhagyott. Mégis megjelentek már olyan elképzelések, amelyek a jövőre vonatkoztak.

Inkább csak konferenciák szünetében vagy magánbeszélgetésekben került részletesebben tárgyalásra az a lehetőség, hogy egy kormányváltást követően kidolgozott alkotmány elfogadásakor nem kellene alkalmazni az Alaptörvény alkotmányozási eljárási szabályait. Az elképzelés egyrészt azon az előfeltevésen alapul, hogy valószínűtlen, hogy a mai demokratikus parlamenti ellenzék pártjai képesek lennének a szabályszerű alkotmányozáshoz

³⁷ Lásd pl. KIS János: Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány. INDOK, Budapest, 2000.; TÓTH Gábor Attila: Túl a szövegen – Értekezés a magyar alkotmányról. Osiris Kiadó, 2009.

³⁸ E szemléletet tükrözi pl.: MAJTÉNYI László és SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Az elveszejtett alkotmány*. L'Harmattan Kiadó–Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2011.

³⁹ E szellemben pl. CHRONOWSKI Nóra: Az Alaptörvény európai mérlegen. *Fundamentum*, 2011/2.

szükséges minősített többség megszerzésére, másrészt pedig azon, hogy a Fidesz aligha lesz partner a saját értékeit és politikai érdekeit tükröző Alaptörvény lecserélésében. Ugyanakkor egy ilyen változat eszmei megalapozásaként értelmezhető a „konstitutív” alkotmányozó és a „konstituált” alkotmánymódosító hatalom megkülönböztetése, azzal az igénnyel, hogy az eredeti alkotmányozó hatalom megnyilvánulását semmi sem korlátozhatja – így még a korábbi alkotmány sem.⁴⁰

Nagyon is élénk vita bontakozott ki viszont az „alkotmányellenes alkotmánymódosítások”, illetve ennek kapcsán az alkotmányos rendelkezések Alkotmánybíróság általi tartalmi felülvizsgálatának lehetőségéről. Bár a hazai szakirodalomban korábban is született egy-két erre vonatkozó elképzelés,⁴¹ az ellentétes volt az addigi alkotmányos kánonnal. Most mégis – külföldi szakirodalmi példák nyomán – nagy népszerűsége tett szert, s teoretikusan is igényes támogatást kapott.⁴² Noha az Alaptörvény hívei vélhetően e lehetőség elutasítása mellett voltak, az alkotmányellenes alkotmánymódosításról szóló vita nem az új alkotmány támogatói és kritikusai között,⁴³ hanem jobbra elméleti síkon zajlott. Ám ahogy az Alkotmánybíróság megszűnt a parlamenti többség tényleges ellensúlyaként működni, úgy csendesedtek el a főleg a negyedik alaptörvény-módosítás nyomán felerősödő igények az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata iránt.

Az Alaptörvénnyel kapcsolatos diskurzus helyzete és esélyei ma egyaránt borúsak. Az alkotmányjogász szakmai közösség egyáltalán nem rendelkezik gyakorlati befolyással, ami nem is meglepő olyan viszonyok közepette, amikor a nemzetközi szervezetek – beleértve az európai integráció intézményeit – is csak kis eredményeket tudtak elérni. Az Alaptörvény változatlanul tartalmazza a legvitatottabb, az európai alkotmányos értékekkel csak nehezen vagy sehogy sem összeegyeztethető rendelkezéseket, a hatalomgyakorlás módja továbbra is autokratikus jellemzőkkel terhelt. Magyarország ugyan nyilvánvalóan nem vált diktatúrává, de ugyanilyen nyilvánvaló az is, hogy a jogállamiság színvonala az Európai Unió történetében példátlan mértékben csökkent, és a folyamat nem tekinthető lezártnak. Az alkotmányos demokrácia olyan intézményi pillérei, mint az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság vagy az önkormányzatok folyamatosan veszítenek jelentőségükből, az alapjogok védelmi szintje sem javult vagy állt vissza a korábbi állapotába, sőt új, kedvezőtlen tendenciák (mindenekelőtt a szociális jogok terén) érzékelhetők. A hagyományos jogállami értékeket újabb és újabb kihívások érik a halálbüntetés ötletének felmelegítésétől a bevándorló-ellenes hangulatkeltésig.

⁴⁰ CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea–ZELLER Judit: Túl az alkotmányon. *Közjogi Szemle* 2010/4.; PETRÉTEI József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014. Petrétei Józsefnek már korábban, az Alaptörvény elfogadása előtt ez volt az álláspontja. PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2009), 67–79.

⁴¹ BRAGYOVA András: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban? in Bragyova András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára* (Miskolc: Bíbor 2003).

⁴² CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER: i.m.; HALMAI Gábor: Alkotmányos alkotmányértés. *Fundamentum*, 2011/2.; HALMAI Gábor: *Alkotmányjog, emberi jogok, globalizáció: Az alkotmányos eszmék migrációja*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések. In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014.

⁴³ A szkeptikus álláspontra lásd pl. Herbert KÜPPER: Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírói kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”? *Közjogi Szemle*, 2013/4.; SZENTE Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. *Közjogi Szemle*, 2014/3.

Ebben a helyzetben a szakmai diskurzus talán legnagyobb kockázata az, ha fokozatosan eltűnik a korábbi kritikai attitűd, s mindenki beletörődik a látszólag megváltoztathatatlanba. Ennek bizonyos jelei – mint pl. a kevésbé vitatott kutatási témák felé fordulás – már látszanak. Csakhogy az Alaptörvény és közjogi rendszere olyan súlyos problémákat hordoz, hogy azok nem sorolhatók az időről-időre felmerülő tudományos kérdések körébe, amelyekről úgysem alakítható ki konszenzus. Talán az lenne a legfontosabb, hogy a hatalomgyakorlás és az alapjogvédelem alapvető kereteiről szülessen közmegegyezés. Addig is újra és újra vitatni kell a magyar közjogi rendszer strukturális hibáit, demokratikus deficitjét, és ébren kell tartani azt az alkotmányos kultúrát, amely jobb időkben teljes egészében kibontakozhat majd.