

# AZ ALAPTÖRVÉNY ELSŐ KOMMENTÁRJA\*

Pócza Kálmán

(Visiting Research Fellow, Donau Institut für interdisziplinäre Forschung)

(Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011, 379 oldal)

Politikatudósi és alkotmányjogászai körökben gyaníthatóan kisebbségben vannak azok, akik az 2010/11-es magyar alkotmányozási folyamatot megleléssel szemlélték volna. Az alkotmányozás módját értékorientációtól függetlenül szinte minden tudós enyhébb vagy komolyabb kritikával illette. Ezen tudósok sorába tartozik Jakab András is, az alkotmányjog nemzetközileg is elismert szakértője. Jakab hosszabb külföldi tartózkodást követően tért vissza Magyarországra, ám nem véletlen, hogy a köztársasági elnöki pozíciót betöltő Sólyom László helyett éppen ő vette át a 89-es alkotmány vaskos kommentárjának szerkesztését: immáron jó pár éve egyértelmű, hogy Jakab az egyik legkomolyabb szakértője az alkotmányjognak. Jakab az alkotmányozás során sem fecsérelte idejét: több olyan tanulmányt jelentetett meg 2010 tavasza és 2011 nyara között, amelyek az alkotmányozás előkérdéseivel, a kétkamarás törvényhozás bevezetésének szükségtelenségével vagy éppen az alkotmányok általános funkciójával foglalkoztak.

Hogy Jakab nem volt rest az elmúlt két évben az is mutatja, hogy 2011 januárjában, tehát az alkotmányozási folyamat kellős közepén, egy saját, általa konszolidációsnak nevezett alkotmánytervezettel is előállt. Saját alkotmánytervezetének szellemisége „abból indul ki, hogy nincs alkotmányozási kényszer. Az országnak ugyanis jogállami és demokratikus alkotmánya van.” (71. o.) Ahogy a későbbiekben még látni fogjuk, Jakab éppen ezért egy szimbolikus újrakezdési aktusként tudja csak elfogadni egy új alkotmány megalkotását. Ennek az alkotmányozási folyamatnak elsősorban jogtechnikai jellegű konszolidációs munkát kellett (volna) elvégeznie, ami a szövegegység és a fellelhető technikai hibák kiküszöbölése mellett elsősorban az alkotmánybíró-sági ítélkezés során kialakult joggyakorlat textualizálását, vagy nagyon indokolt esetben ezen joggyakorlat átalakítását jelentette volna. Mindezen óvatos diszpozíció alátámasztására egy tipikus konzervatív érvet használ, amikor a hirtelen és radikális újítások előre nem látható következményeire hívja fel a

\* Az írás a TÁMOP 4.2.2/B-10/1-2010-0015 számú projekt támogatásával jött létre.

figyelmet. (72. o.) Jakab tervezete tehát elsősorban a 89-es alkotmány kommentárjának megalkotása során felmerült problémák kiküszöbölésére szorítkozik és – ahogy maga is írja – kockázatminimalizáló jellegű. Az 89-es szöveget alapul véve finomhangolásra, a szöveg csiszolására vállalkozik, a kialakult intézményrendszer megtartása mellett. Az egyetlen – bár korántsem lényegtelen és a jogász, illetve politológus céh egy jelentős része által is régóta kívánatosnak tartott – változás a kétharmados törvények számának jelentős csökkentése lett volna a magántervezet szerint, a kormányozás hatékonyságának növelése érdekében. Azóta ismert, hogy éppen ezen a ponton nem hozott érdemi változást az új alaptörvény.

Ahogy azt a magántervezet is mutatja, a kötetben megtalálható tanulmányok funkciója nem merült ki az egyszerű helyzetelemzésben: részben az alkotmányozási folyamat aktív befolyásolása, részben pedig a kész szöveg értelmezési keretének formálása (volt) a célja a tanulmányoknak. A második kamara szükségtelenségéről szóló értekezéssel, az alkotmányozás előkérdéseivel, az alkotmányok funkciójával foglalkozó értekezésekkel vagy éppen a fent említett magántervezettel Jakab még az alkotmányozás folyamatát kívánta befolyásolni. A folyamat lezárultát követően ezek az írárok persze egyrészt azt a célt fogják szolgálni, hogy pontosan dokumentálják a szerző álláspontját, másrészt pedig (például a magántervezet révén) későbbi viták kiindulópontjaként is szolgálhatnak. Másrészt a szerző alapállását jól tükrözi, hogy az elfogadott Alaptörvény egyes cikkeinek értelmezése során nem sokat bíbelődik az új alkotmány és az általa ideálisnak tekintett magántervezetének összehasonlításával. Jakab könyve nem egy ideálisnak tekintett alkotmánnyal veti össze az elfogadott Alaptörvényt, hanem a realitások talaján maradván (egyben túllendülve az ideális mércéhez való méricskélés nem túl termékeny foglalatosságán) jogértelmezői szerepkört ölt magára. Míg tehát a könyv bevezető tanulmányai a *jogalkotó* szemszögéből kívánták felmutatni az ideális alkotmánykonceptiót, addig a szerző által is bevallottan legfontosabb rész (*Fogódzók az új Alaptörvény értelmezéséhez*) egy már elfogadott korpusz *jogértelmezési* lehetőségeire, egészen pontosan a jogértelmezési zsákutcák elkerülésére koncentrált. A szerző álláspontja tehát egyértelmű: az elfogadott Alaptörvény nagyon távol áll a tökéletestől, de ha már egyszer elfogadták, az alkotmányjogászoknak ezzel a szöveggel kell dolgozniuk.

Jakab realitásokkal számot vető hozzáállása annál is inkább érthető, mivel a szerző is tisztában van vele: ahogy az írott alkotmányok általában, úgy a most elfogadott alkotmány is olyan jogértelmezési folyamatnak lesz alávetve, amely legalább annyira meg fogja határozni az Alaptörvény tartósságát, rugalmasságát és elfogadottságát, mint az, hogy milyen körülmények között és kik fogadták el. Csak egyetlen példát említve: hiába kívánta az alkotmányozó, hogy a történeti alkotmány figyelembe vételével értelmezzék majd az arra hi-

vatott alkotmánybírák az új Alaptörvényt, ha az alkotmánybírák az alkotmányozók ezen szándékát egészen egyszerűen ignorálják. Az alkotmány őrői fogják működésben tartani, az alkotmányozó pedig elveszti kontrollját az általa megszövegezett szöveg korpusz felett. Ahogy Sólyom László írja a kötet előszavában: „Az Alaptörvény jövője szempontjából ugyanis nem a hangos politikai csörték fognak számítani, sem Európában, sem itthon, hanem az európai alkotmányos hagyomány részét képező szakmai kultúránk és az új szöveg egymásra hatása.” (11. o.) Ez a Sólyom által alkotmányos kultúrának nevezett, az alkotmány szövegét élővé tevő jogértelmezési hagyomány lesz az, ami valójában meg fogja határozni az új Alaptörvény helyét a magyar politika és alkotmánytörténetben. Persze a recenzens is tisztában van azzal, hogy jelentős mértékben szűkült az Alkotmánybíróság jogköre, ám háttérbeszélgetésekből az is kiderül, hogy az Alkotmánybíróság kiterjesztő jogértelmezési lehetőségei azért továbbra is nyitva állnak, ezzel pedig komoly fegyver maradt az alkotmánybírák kezében. Amíg ugyanis az emberi méltóságra hivatkozva minden egyes törvény alkotmányellenesnek minősíthető, addig bizony csak a jogértelmező fantáziáján és kifinomult érvelésén múlik, hogy mely törvény válik alkotmányellenessé és melyik nem. Másrésztől a recenzens azzal is tisztában van, hogy az Alkotmánybíróság személyi összetétele is megváltozott, ám még ezen változás sem vezetett ahhoz a folyamathoz, amelyet sokan vízionáltak (nevezetesen az Alkotmánybíróság szakmai értelemben vett ellehetetlenüléséhez vagy komolytalanná válásához). Legyen persze ezen vitában bárkinek is igaza, a lényeg, hogy a szakmai elhivatottságban hívők egy kiválóan használható sorvezetőt kaptak kézhez Jakab András könyve révén.

A bevezető előtanulmányok valamint a magántervezet ugyan már önmagukban is elismerést érdemelő és magas színvonalú írások, ám a kötet központi elemét kétségkívül az új Alaptörvény egyes cikkeihez írott „fogódzók” jelentik. Műfaja szerint a „fogódzó” tehát nem hagyományos kommentár, hanem az Alaptörvény szövegének értelmezését segítő, könnyítő vagy éppen azt vezérlő iránymutatás, amelyeknek elsődleges célja, hogy a szöveg körül kialakuló vitákat racionális keretek között tartsa, és egyben az új Alaptörvényen nyugvó alkotmányosság stabilitását, az Alaptörvény tartósságát biztosítsa. Merthogy Jakab szerint ez utóbbi igenis kívánatos cél, amelynek eléréséhez a Jakab által idézett nemzetközi szakirodalomban felsorolt három tényező közül kettő ugyan fennáll (1. az Alaptörvény annak értelmezése és a módosítás lehetőségének viszonylagos egyszerűsége révén kellőképpen rugalmas; 2. A szöveg kellőképpen, de egyben nem túlzottan részletes), ám a harmadik tényezővel (a társadalmi támogatottság átfogó jellegével) úgy tűnik, gondok vannak. A kompromisszum-hiányos alkotmányozás révén létrejött szöveg tartósságát így Jakab szerint annak jóindulatú, ám az Alaptörvényt elutasítók nézeteit is integráló értelmezése révén lehet biztosítani.

Mivel a kötet fő tanulmányából, az Alaptörvény minikommentárjából jelen recenzió keretei között szinte lehetetlen kiválasztani azon témákat és értékes magyarázatokat, amelyek már az alkotmányozás során is inkább heves, néhol irracionális vitát generáltak, így a recenzens más stratégiát választ, és a válaszadás igénye nélkül inkább egy olyan alapvető kérdést próbál meg felvetni, amely Jakab könyvének is a gerincét adja. Ez az alapvető kérdés pedig az, hogy vajon a *formai* értelemben vett új alkotmány mennyiben nevezhető *tartalmi* értelemben egy egészen új és a régitől radikálisan eltérő alkotmánynak? Vajon az új alkotmány elfogadása milyen szempontból jelenthet radikális törést és mennyiben marad jellemző a politikai és az alkotmányos kultúra folytonossága? Vajon tényleg a politikai elitnek lesz igaza, amelyik pártállástól függően a magyar demokrácia radikális megújulásáról vagy éppen annak végéről beszél? Nem lehetséges, hogy a kontinuitás jóval inkább meg fogja határozni a magyar politikai életet – az új Alaptörvényt pozitívan értékelők legnagyobb bánatára és az Alaptörvényt zsigerből elutasítók legnagyobb meglepetésére?

Jakab könyve a politikatudós szemszögéből nézve tehát nemcsak azért értékes, mert valóban kiváló fogódzót ad az Alaptörvény szövegének értelmezéséhez, hanem azért is, mert implicite felveti azt az alapvető kérdést, hogy mennyiben tekinthető egyáltalán új alkotmánynak az elfogadott Alaptörvény, és mennyiben inkább egy átfogóbb jellegű alkotmánymódosításnak? Első pillantásra ugyanis úgy tűnik, hogy a forradalmi gyorsasággal és *módszerrel* elfogadott alkotmány *tartalmi* elemei két szempontból is inkább konzervatív szellemiségűnek mondhatók: egyrészt (néhány igencsak jelentős kivételtől eltekintve) nem forgatta fel az intézményes rendet alapjaiban, másrészt viszont értékvállalását tekintve is konzervatívabb lett. Ez utóbbi egyébként az értékhiányosnak mondott rendszerváltozás idején megszületett alkotmánnyal könnyen kontrasztba állítható.

Az új alkotmány vs. átfogó alkotmánymódosítás kérdése persze köztudottan a rendszerváltás idején zajló alkotmányozás kapcsán is felmerült csak éppen fordított előjellel: 1989-ben a politika meghatározó szereplői közül senki nem helyezkedett arra az álláspontra, hogy új alkotmányt kellene írni, a végeredmény mégis egy átfogó alkotmánymódosítás révén létrejött, *tartalmi* szempontból teljesen új alkotmány. Ezzel szemben 2010/2011-ben ugyan explicit alkotmányozás folyt Magyarországon, de átfésülve az új Alaptörvény szövegét, bizony felmerül a kérdés, hogy *tartalmi* értelemben vajon valóban beszélhetünk-e egy új alkotmányról? Vajon a szövegegyezés aránya, az intézményi változások korlátozott volta és a szöveg konzervatív értékorientáltsága adnak-e elég alapot arra, hogy azt mondjuk: Magyarország egy vadonatúj alkotmánnyal rendelkezik 2011 óta? Másrészről sorjázhathatnak azok a problémák is, amelyeket az új Alaptörvény is változatlanul hagyott, miközben az alkotmányjogi szakma egy része már régóta felhívta a figyelmet bizonyos anomáliákra. Ez utóbbi érv is mintha abba az irányba tolná a megfigyelőt, hogy itt valójában

nem egy vadonatúj alkotmánnyal, hanem mindössze egy határozottabb alkotmánymódosítással van dolgunk, amely a 89-es alkotmányt – sőt, annak igen sok hibáját is – javarészt megőrizve, néhány elemmel kiegészítve, inkább lelki, semmint intézményi megújulásként hathat a következő évtizedekben – már ha az alkotmányozók szándékai szerint az Alaptörvény valóban hosszabb életű lesz elődjénél. Nem véletlenül írja Sólyom László az előszóban: „Csak a normaszöveget nézve kevés a pontos egyezés a hatályos (89-es, P. K.) alkotmány és az új Alaptörvény között. Az adott értelmezési keretben azonban ugyanaz az értelme az ugyanarról a jogról vagy intézményről szóló rendelkezések túlnyomó részének.”

Éppen ezért a szimbolikus újakezdés és nem a magyar politikai rendszer gyökeres felforgatásának szándékát látja Jakab is, amikor a 2010-es alkotmányozás valódi indokát keresi: „Ha a mostani alkotmányozás indokát akarjuk meglátni, akkor ezt leginkább a szimbolikus újakezdés gesztusában kell látnunk.” (17. o.) De rögtön hozzá is teszi: „Azáltal, hogy új Alkotmányt fogad el az ország, mintegy nagy levegőt vesz, és újra megpróbálja. Ennek során azonban vigyázni kell, hogy a kudarcért ne magát az Alkotmányt hibáztassuk (...)” (uo.) Megfontolandó Jakab azon állítása is, miszerint a gazdasági-társadalmi átalakulások esetleges jövőbeni kudarcáért sem lehet majdan az új Alaptörvényt hibáztatni: „Az, hogy a második nekifutás sikeres lesz-e, attól függ, hogy sikerül-e az esedékes társadalmi reformokat (egészségügy, oktatás, nyugdíj, adórendszer, pártfinanszírozás) véghezvinni és bizonyos aggasztó tendenciákat megfordítani (természetes népességfogyás, elvándorlás). Ha ez nem valósul meg, akkor az alkotmányozás pótselekvésnek fog tűnni, és így szimbolikus jellege visszauíthat a kormánypártokra. Ha azonban a nevezett kérdésekben érdemi sikert tudnak felmutatni, akkor az új Alkotmány mintegy felteszi az „i”-re a pontot (...)” (18. o.) A recenzens ugyan korábban már vitába szállt azon érvel, hogy az alkotmány tartóssága csakis és kizárólag az ország gazdasági sikerességén múlna (Pócza Kálmán: *Hogyan (ne) készítsünk alkotmányt?* A konzervatív eljárások védelmében, *Kommentár* 2010/6), ám azt el kell ismerni, hogy e nélkül nehezen elképzelhető, hogy az alkotmány megítélése körül konszolidálódhatna a helyzet. Magyarra fordítva: a gazdasági sikeresség szükséges, de nem elégséges feltétele az új Alaptörvény tartósságának.

Akárhogy is legyen, a politikatudomány és az alkotmányjog művelői a kontinuitás/diszkontinuitás vagy éppen a tartósság kérdéséről valószínűleg még igen sokat fognak vitatkozni, ám arra ugyancsak jó esély van, hogy a vita kiindulópontját Jakab András első látélete fogja jelenteni. Ez annál is inkább kívánatosnak tűnik, mivel a könyv egészéből a tudományos távolságtartás árad, annak ellenére, hogy a könyv egyes fejezetei az alkotmányozás emocionálisan telített időszakában vagy azt követően közvetlenül születtek. A távolságtartás pedig az alkotmányozást körülvevő hazai és nemzetközi fejlemények tükrében már önmagában is erény. Az alkotmányok mellett ugyanis a

tudományos munkáknak is a tartósságuk az egyik legalapvetőbb kritériumuk. A viszonylagos tartósságot pedig éppen a napi politikai fejleményektől, iszapbirkózásoktól való eltávolodás, kellő távolságtartás biztosíthatja leginkább. Ebből a szempontból a kötet egészen biztosan ki fogja állni az idők próbáját.

Záró megjegyzésként meg kell említenünk, hogy bár a recenzens korántsem feltétlen híve a „politika” világszerte megfigyelhető eljogiasításának (vö. Carl Schmitt), ám Jakab András könyve talán éppen azért érdemel meg minden dicséretet, mivel a szerzőre jellemző kifinomult érvelés révén igazi szellemi kihívás elé állítja a politika eljogiasodását szkeptikusan figyelő recenzenst. Másrésztől azt is be kell vallani, hogy az alkotmányozás folyamán mintha az inga túlságosan is kilengett volna a túloldalra, amikor az alkotmányjogászokra jellemző kifinomult érvelés teljes hiányával kellett szembesülnie az eseményeket követő elemzőknek. Jakab könyvét így aztán azoknak is bátran lehet ajánlani, akik a recenzenssel egyetértve nem pártolják különösebben a „politika” eltűnését a világból.