

Majtényi Balázs

ALKOTMÁNYPROPAGANDA¹

MEGJEGYZÉSEK AZ ALAPTÖRVÉNY BARÁTAINAK
„ELSŐ KOMMENTÁRJÁHOZ”²

Nem sokkal az új alkotmány hatálybalépését követően *The Basic Law of Hungary. A First Commentary* (Magyarország Alaptörvénye – Az első kommentár) – sokat ígérő – címmel adtak közre egy angol nyelvű kötetet nyomtatott verzióban és elektronikus könyvként („e-book”) is. A kéziratot a szerkesztői előszó tanúsága szerint már az új alkotmány hatályba lépését megelőzően, így az értelmező gyakorlat megjelenése és az első alaptörvény-módosítás előtt lezárták. A munka az új alkotmánnyal foglalkozó írásokat és magát a dokumentumot tartalmazza; tizenhét jog- és politikatudós munkája.³ A szerzők többsége a Pázmány Péter Egyetemhez, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetemhez kötődik. A kötet közreműködői közül néhányan az 1989-es alkotmány kommentárjának megírásában is szerepet vállaltak; a könyv előszavát Jakab András, az 1989-es Alkotmány kommentárjának⁴ szerkesztője jegyzi.

A szerzői gárda alapján a kötet okkal nevezhető egy színre lépő konzervatív alkotmányjogi műhely szárnypróbálgatásának, mely első fecskéként vaskosabb tudományos munkák hosszú sorának eljövételét ígéri. A „minden kezdet nehéz” közhelyes megállapítás juthat eszünkbe erről, a Csink Lóránt, Schanda Balázs és Varga Zs. András által írt szerkesztői bevezető első mondatának olvasásakor, amelyben a gyakran citált archimédeszi idézet szerepel: „*Adjatok egy fix pontot, és kimozdítom helyéről a Földet!*” (7. o.). A felszólítás nem annyira a kötet tudományos jelentőségére, mint inkább a magyarországi közjogi földindulás epicentrumát adó kétharmados kormánytöbbségre utal. A szerkesztői bevezetők hangzatos mondatai általában nem jelentenek különösebb szellemi kalandot. Az irányadó értelmezési gyakorlat hiányában nem meglepő, hogy gyakran az általánosságok szintjén ragadnak meg a szerkesztők. Többek között akkor, amikor az Alaptörvényről megjegyzik: az „nem egy folyamat vége, hanem egy új kezdete” (7. o.). Sokkal érdekesebb egy „világi” szöveget tárgyaló munkához írt előszó végén szereplő, világnézeti semlegesség melletti érvelést aligha ígérő szerkesztői zárszó: „*Laus viventi Deo*” (Dicsőség az élő Istennek, 7. o.). Ezt a zárszót nehéz másképp értelmezni egy, a Nemzeti Közigazgatási Intézet neve alatt megjelenő, magyar címerrel

ékesített és a hivatalosság látszatát keltő kötetben, mint a szerkesztők jelentőségteljes keresztény elköteleződésének kifejeződését, ami egyúttal világos elhatárolódást jelent a semlegesség liberális elvétől.

A cím által jelzett „kommentár” mint műfaji meghatározás félrevezető, joggal hívja fel erre a kötet olvasóinak figyelmét Fekete Balázs is recenziójában:⁵ a cím által jelzett műfaji meghatározásról az olvasónak a németországi kommentár-irodalom, így az 1989-es Alkotmány e sorba illeszkedő, Jakab András által szerkesztett kötetei juthatnak eszébe. Ezt a feladatot jelenleg az Alaptörvény belső ellentmondásai miatt, az új alkotmánybírói határozatok hiányában a szöveg írásakor még hatályba nem lépett dokumentum esetében aligha lehet elvégezni; erre a kötet terjedelme sem alkalmas (az Alaptörvény rendelkezéseinek elemzését az 1–294. oldalon találjuk). A feladat elvégzéséhez egyébként is szükség lenne a releváns nemzetközi és európai joganyag, a jogirodalom – ideértve a Magyarországra vonatkozó alkotmányjogi szakirodalom – feldolgozására is; ezzel a kötet adós marad. A gyakran csak minimális szövegelemzésre, információnyújtásra összpontosító tanulmányok azonban a szöveg bizonyos részeit, köztük jó néhány, az általános rendelkezésben szereplő szakaszt – amelyet a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat hiányában is értékelni lehetne – reflektálatlanul hagynak.

Az önmeghatározás tehát tévesnek tűnik – de mit lehet a helyébe állítani? A következőkben az alkotmányozással, a preambulummal, az alapjogokkal, és alapjogvédő intézményekkel foglalkozó fejezeteket röviden ismertetve próbálok a kérdésre válaszolni.

A kötet olvasójának okkal támadhat az az érzése, hogy a munka inkább a következő címet viselhetné: *Az Alaptörvény védelmében, vagy esetleg Frappáns válasz a Velencei Bizottság észrevételeire*. Jelzésértékű, hogy míg a kötet a Velencei Bizottság véleményeire különböző összefüggésekben húsz feletti reflexiót tartalmaz, addig a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára például csupán egyetlen utalást találunk, a Maastrichti Szerződés két hivatkozással a felülreprezentált uniós dokumentumokhoz tartozik. Egy, a kommentárról a közel-múltban megjelent, Koi Gyula és Torma András ál-

tal írt recenzió is lényegében erre a következtetésre jut, viszont megállapítását a kötet méltatásaként találja: „*A fél esztendő alatt elkészült kötet hivatott az Európai Unió és az Európa Tanács tanácsadó testületként működő Velencei Bizottság által megfogalmazottakra reagálni, továbbá az euroatlanti politikai térségben a törvénnyel kapcsolatos aggodalmakat szakértőhöz méltóan, korrekten és tényszerűen eloszlatni.*”⁶ Ez a védekező szándék magyarázhatja a kötet sajátos kiadási körülményeit is. A könyv impresszuma szerint a copyright a Nemzeti Közigazgatási Intézeté, és nem a kiadóé; ez a mértékadó tudományos könyvkiadásban szokatlan jelenség a kötet külpolitikai összefüggésekben értelmezhető, alkotmánypolitikai propagandajellegét erősíti.

A könyv propagandisztikus irányultságát próbálja elfedni Jakab András rövid, familiáris bevezetője, melyben az olvasó tudomást szerez Jakab és több szerző személyes jó, mi több, baráti viszonyáról, illetve mellékesen tartalmaz egy, az alkotmányozás szakmai reflektálatlanságát kárhozható megjegyzést is (4. o.). A bevezető szerzője a kötetet meglepő módon a „*Rechtsdogmatik*”-hagyományhoz kapcsolja; ezzel azt ígéri, hogy abban egy alkotmánydogmatikai koncepció lesz kifejtve. Ebben azonban később csalódnunk kell, a kötet nem törekszik egy, a gyakorlatot segítő koherens fogalmi rendszer kiépítésére, az általános fogalmak tisztázására, s az alkotmányos elvek és intézmények fogalmi megalapozására rendre elmarad.

A kötet írásainak áttekintése során érdemes kiemelni két hosszabb, nem csupán szövegmagyarázatra koncentráló írást: a kötet első és második fejezetét, Trócsányi László és Horkay Hörcher Ferenc tanulmányait. Trócsányi a jogtörténeti hagyományaink alkotmányjoggá felelesztése mellett kardoskodik. Eközben azonban nem vesz arról tudomást, hogy a történeti alkotmány nálunk nem az Egyesült Királysághoz hasonlóan fejlődött,⁷ s ahhoz nem a folyamatos jogkiterjesztő értelmezés társult: az elsősorban negyvennyolchoz kapcsolódó jogkiterjesztő hagyományt háttérbe szorítva, az intézményes gyakorlatot érdemben a történeti alkotmány autoriter rezsimjei határozták meg.⁸ (Így az Aranybulla és a Magna Charta közötti párhuzam a két dokumentum időbeli közelsége ellenére is sántít, például ha az Aranybullában foglalt *habeas corpus* fejlődését a Magna Chartába foglalt hasonló rendelkezés karriertörténetéhez hasonlítjuk.)

A jogtörténeti vénáját hangsúlyozó Trócsányi igyekszik lesöpörni a Velencei Bizottságnak a dokumentum nem megfelelő előkészítésére vonatkozó érvét: számára hivatkozási alapul a nemzeti konzultáció folyamata szolgál. Trócsányi szerint végül is

minden polgár kapott 12 kérdést, hogy válaszoljon és alkotmányozzon (ezt mintegy egymillió ember ki is töltötte), egyetemek, egyházak, civil szervezetek közreműködhetnek, konferenciákat rendeztek. (Elfelejteti hozzátenni, hogy szöveg hiányában egy szakmai konferencián legfeljebb általánosabb kérdésekről lehetett szó, az alkotmányozás ismeretlen személyek részvételével zajlott, így a szakmai input lényegében nem mérhető.) A nemzeti konzultáció valóságára építő érvhez társul összehasonlító alkotmányjogi „aduként” – némileg a médiatörvényt védő „más is ezt csinálja”-típusú informális logikai okfejtésre emlékeztetve –, hogy például az 1958-as De Gaulle-i alkotmányozás sem volt átláthatóbb. Végso érveként persze az kerül elő, zárójelbe téve valamennyi, az alkotmányozás folyamatát érintő korábbi megállapítást, hogy a legitimitást majd az idő hozza meg, arról még korai lenne határozott kijelentést tenni.

Trócsányi az Alaptörvény elnevezéséből arra következtetett, hogy az alkotmányozó ezzel is elismeri a történeti alkotmány fontosságát, a Nemzeti hitvallás értelmezése szerint⁹ megköti az alkotmányértelmező kezét. Az Alaptörvényt álláspontja szerint a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell majd értelmezni.

Érdekes módon a kommentár műfajától legtávolabb álló írás, Horkay Hörcher Ferenc preambulummal foglalkozó tanulmánya vonultatja fel a legkiterjedtebb szakirodalmi apparátust. Az írás leginkább a jog és irodalom kapcsolatával foglalkozó műhelytanulmányok sorába illeszthető. A Nemzeti hitvallás műfaji természetével foglalkozik, melyet alapvetően kvázi vallásos irodalmi alkotásnak lát, és alkotmányjogi értelmezését visszaszorítaná.

Ahhoz azonban, hogy a Nemzeti hitvallást főként irodalmi műnek tekintsük, az Alaptörvény módosítása szükséges. Horkay Hörcher javaslatát tehát egy burkolt alkotmánymódosítási javaslatként is értelmezhetjük. A Nemzeti hitvallást az Alaptörvény kifejezett rendelkezése¹⁰ miatt minden irodalmi jellege ellenére sem nevezhetjük egy ismeretlen szerző „kvázi vallásos” vagy „irodalmi szövegének” (44. o.). Még akkor sem, ha a preambulum visszaül a 19. század olyan nagy nemzeti irodalmi alkotásaira, mint amilyen a Himnusz vagy a Szózat. Az irodalmi párhuzamra hivatkozásra alapított érvelés alkalmatlan arra, hogy felülírja azt a tény, hogy itt egy az alkotmányjogi jogértelmezést meghatározó, normatív szövegről van szó.

Ha végigolvassuk a tanulmánykötet alapjogokkal vagy alapjogvédő intézményekkel foglalkozó írásait, minimalista szövegelemzést, kifejtetlen érveket és ezzel szükségszerűen párosuló szakirodalmi reflek-

tálatlanságot találhatunk. Nem ritka, hogy egy alapjog elemzésére egy oldalt szánnak a szerzők; van olyan, az Alaptörvény alapvetésében szereplő – a kötet által elemzett – rendelkezés, amelyre fél oldal sem jut. A jogirodalom hiánya különösképp szembevetendő a Balogh Zsolt és Hajas Barnabás által írt fejezetben, ahol szakirodalmi hivatkozás sehol sem szerepel (az egyetlen gyülekezési jogi részen kívül, ahol megjelenik három lábjegyzet; ezek közül az egyik egy 1900-as írásra utal).

Tanulságos viszont ezt a fejezetet jogszociológiai szemmel olvasni. A hivatkozások hiányában is egyértelmű, hogy a harmadik köztársaság alkotmányának húsz éve nem múlt el nyom nélkül. Ezt nem elsősorban a két alkotmány intertextuális kapcsolatai bizonyítják, hanem az Alkotmánybíróság szellemi örökségének nyilvánvaló hatása. A hazai jogirodalmon és az alkotmányjogi oktatáson keresztül sokak szocializálódtak az Alkotmánybíróság munkásságának eredményein. Ez adja azt az elméleti keretet, amelyből a szerzők kiindulnak; ezek a határozatok azok, amelyek meghatározzák a gondolkodást. Az alapjogi fejezet felhasznált irodalma lényegében a harmadik köztársaság Alkotmánybíróságának határozataira korlátozódik. Sajnos, hiába várunk olyan törekvéseket, amelyek az Alaptörvény szövege elmentmondásmentes értelmezésének világos koncepció mellett kialakítására irányulnának, vagy amelyek a korábbi AB határozatok érvelési hiányosságait fednék fel.

A Csink Lóránt és Schanda Balázs által az Alkotmánybíróságról írt tanulmánynak legfőbb újdonsága, hogy ebben a szövegben már a különböző álláspontok óvatos felvonultatása is megjelenik, például az Alkotmánybíróság közpénzügyi törvényeket érintő hatáskörének korlátozásával kapcsolatosan. (168. o.) Azonban az érvek kifejtetlensége miatt nehéz pontosan beazonosítani a szerzők álláspontját: az olvasónak több helyütt az az érzése támad, hogy „mondanak is valamit, meg nem is”. Nem hallgatja el az írás azt a konfliktust, amelynek eredményeképpen a kormány megbüntette az Alkotmánybíróságot, azonban – komoly és érdemi indokok felvonultatása nélkül – hozzáteszi, hogy az Alkotmánybíróság kompetenciája pénzügyi kérdésekben mindig vitatott volt (161. o.). Az *actio popularis* megszüntetése kapcsán – utalva a bírálatokra is – megjegyzik, hogy nem biztos, hogy az az alkotmányjogi panaszszal együtt is hatékonyan tudna működni, s hogy az Alkotmánybíróság közelebb kerül majd a rendes bíróságokhoz.

A Schanda Balázs által egyedül jegyzett, *Constituent and Constitutional Entities* (Államalkotó és alkotmányos tényezők) című harmadik fejezetben

négy oldalon és egy bekezdésen keresztül esik szó többek között nemzetéről és nemzetiségéről, Szent Koronáról, az ország új elnevezéséről, a magzati élet védelméről, házasságról és családról, a Magyar Művészeti Akadémiáról. A szerző által választott terjedelmi keret az érvek kifejtésére nem, inkább kinyilatkoztatásokra alkalmas, így például magyarázat nélkül tartja „rendkívüli” döntésnek a Magyar Művészeti Akadémia létrehozását (68. o.). A házasság és család című alfejezetéből említhető az Alaptörvényből megjegyzés nélkül – és némileg pontatlanul – átvett megállapítás, mely a házasságot (az Alaptörvény megfogalmazásában a családot, lásd az L. cikket¹¹) a nemzet reprodukciójában játszott szerepe miatt védeni rendeli (68. o.). Az írás megközelítése meglehetősen problematikus, hiszen ez a szemlélet burkoltan a nők instrumentalizálását jelenti. Kézenfekvő ellenérv, amit a kommentár is megemlít, hogy házasságon kívül is születnek gyermekek,¹² illetőleg vannak gyermektelen házasságok. Mindebből az következtethet – és a kommentár erre nem tér ki, pedig akár a házasság szentségéből is levezethető –, hogy a házasság vagy család nem önmagában védendő intézmény, a védelem pusztán egy feltételezett – demográfiai – célnak alárendelten érvényesül, ennyiben visszalépve a korábbi, megkötés nélküli védelemhez képest.

Szerző- és szerkesztőtársánál hosszabban érvel az Alaptörvény új megoldásai mellett Varga Zs. András, aki az ombudsman-intézmény kapcsán valóban kifejti, miért helyesli az intézmény átalakítását, az ombudsmanok számának csökkenését, eközben szintén vitatkozik, disputát folytat a Velencei Bizottsággal (210. o.). Azt gondolja, hogy ha csak egy biztos marad, az az alapjogok koherensebb értelmezéséhez vezet, és megszünteti az ombudsmanok közti rivalizálást (214. o.). Bár ez az álláspont erősen vitatható, a szerző legalább felsorakoztat érveket álláspontja igazolására; már csupán ezzel a gesztusával üdítő kivételt jelent, igaz csak ebben a tekintetben.

Ezekkel a kivételekkel együtt, a kötet általános jellemzője, hogy kinyilatkoztat, vitatkozni pedig csupán a nemzetközi szervezetekkel hajlandó. Nem utal az Alaptörvény hazai alkotmányjogi kritikáira sem, pedig a tudományos diskurzust előremozdítaná az érvek ütköztetése.¹³ A kötet lezárásának időpontja ezt a visszafogottságot semmi esetre sem magyarázza. Igaz, lehetséges egy olyan megengedő értelmezés is, hogy a kötet úgy száll be a jogtudományi vitába, hogy első lépésként felvonultatja egy konzervatív alkotmányjogi műhely álláspontját. Ha erről van szó, akkor viszont erre nem ártott volna utalni. A hivatalos kulcsin inkább elfedni kívánja azokat az alapvető véleménykülönbségeket, amelyek az alkot-

mányjogász szakmát megosztják az alaptörvénnyel kapcsolatban. A kötet úgy keresi az Alaptörvény rendelkezései *melletti* érveket,¹⁴ hogy közben a vitát magát megveti. A hazai tudományos diskurzust az segítené, ha a kötetnek megjelenne egy komolyabb dogmatikai érvelést tartalmazó változata, amely már érdemi disputára, illetve az egyes kérdések újra és továbbgondolására hívná az olvasóit. Az Alaptörvény első kommentárja azonban nem erre vállalkozott. A könyv – és az iPad-re szánt e-book – sajnos nem pusztán megjelenésében, de stílusában is túl sokban emlékeztet saját tárgyára, az Alaptörvényre, amely az érdemi viták lehetőségét megkerülve fogant. Az alkotmánypolitikai propaganda szempontjai – az Alaptörvény megszövegezéséhez hasonlóan – nem igényeltek sem komolyabb jogirodalmi reflexiót, sem egy dogmatikai elemzési keret megalkotását.

JEGYZETEK

1. Köszönettel tartozom Körtvélyesi Zsoltnak, Sólyom Péternek és D. Tóth Baláznak a recenzióval kapcsolatos észrevételeikért.
2. Lóránt CSINK-Balázs SCHANDA-András Zs. VARGA (ed.): *The Basic Law of Hungary A First Commentary*. Clarus Press-National Institute of Public Administration, Dublin, 2012. 350 o.
3. Balogh Zsolt, Christián László, Cserny Ákos, Csink Lóránt, Fröhlich Johanna, Gerencsér Balázs Szabolcs, Hajas Barnabás, Halász Zsolt, Horkay Hörcher Ferenc, Kis Norbert, Molnár Miklós, Orbán Endre, Patyi András, Schanda Balázs, Smuk Péter, Trócsányi László, Varga Zs. András (A közreműködők között van feltüntetve Fröhlich Johanna és Orbán Endre, akiknek a neve alatt sem önálló szöveg sem közös tanulmány nem szerepel a kötetben, a pontos szerepük nem világos.)
4. JAKAB András (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest: Osiris, 2009.
5. FEKETE Balázs: Az Alaptörvény preambulumaának szövegeközi dimenzióiról. *Jogi Iránytű*, 2012. 1. sz. <http://www.mta-ius.hu/iranytu/index.html>;
6. Koi Gyula – TORMA András: A First Commentary – Magyarország Alaptörvénye. Első kommentár című kötet recenziója. *Magyar Közigazgatás* II. évf. (2012) 1. sz. 143-149. A recenzió szerzői egyébként már azt megtiszteltetésnek tartják, hogy kezükbe foghatták a kötetet: „A megtiszteltetés oka nem csak a külcsín, ha nem mindenekelőtt a belbecs, vagyis a kötet tartalma volt: Magyarország Alaptörvényét és annak első, mégpedig angol nyelvű kommentárját tartottuk kezünkben!” 144.
7. Lásd erről: SZENTE Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben, *Közjogi Szemle*, 2011. szeptember, 1-13.
8. Lásd erről: PÉTER László: Montesquieu paradoxonja a szabadságról és a magyar alkotmány, 1790-1990, in uő: *Elbától keletre*. Budapest, Osiris, 1998. 342-354.
9. A szerkesztők tanulmánykötetekben megszokott módon nem törekedtek a szerzői álláspontok közötti koherencia megteremtésére. A kötet egy másik szerzője, Horkay-Hörcher Ferenc másként vélekedik a Nemzeti hitvallás kötőerejéről.
10. Az R. cikk (3) bekezdése szerint az „Alaptörvény rendelkezéseit [többek között] a benne foglalt Nemzeti hitvallással [...] összhangban kell értelmezni.”
11. Itt ez az „l” betűt jelzi, és nem a római ötvenest – bár római számozást szintén találunk az Alaptörvény cikkeinek jelölései között.
12. A KSH tavalyi kiadványa szerint a gyermekek 40%-a házasságon kívül születik Magyarországon – ezzel hajszállal az EU-s átlag felett vagyunk – és a tendencia az arány növekedésének irányába mutat –, és nyilván az aggódók egyike sem kíván róluk könnyelműen lemondani. A részletesebb adatokat lásd: Születések és termékenység az Európai Unióban, *Statisztikai Tükör*, 2011. június 14., 3.
13. Kiindulópontként lásd: FLECK Zoltán – GADÓ Gábor – HALMAI Gábor – HEGYI Szabolcs – JUHÁSZ Gábor – KIS János – KÖRTVÉLYESI Zsolt – MAJTÉNYI Balázs – TÓTH Gábor Attila: Vélemény Magyarország alaptörvényéről. *Fundamentum*, 2011/1. 61-77.
14. E szempontból is érdekes a kötetben közreműködőként ('contributor') feltüntetett (a recenzióban magát a szöveg egyik fordítójaként meghatározó) Orbán Endre által közös munkájukról írt recenzió. Ebben a szerző idézi a Kis Norbert által a kommentár hivatalos bemutatóján mondottakat, miszerint a kötet szerzői az „Alaptörvény barátai”. ORBÁN Endre: *The Basic Law of Hungary – A First Commentary* (könyvismertető). *De Iurisprudencia et Iure Publico* 2012/1-2. sz. http://www.dieip.com/2012_1_07.pdf