

SE TEMETNI, SE DICSÉRNİ

A FRANCIA ALKOTMÁNY ELMŰLT ÖTVEN ÉVÉRŐL*

Aligha mondható, hogy jogászok, politológusok és történészek elhalmoztak volna bennünket a francia alkotmányjog témakörében készült monográfiákkal, s most már az V. Köztársaság fél évszázados jubileumának évéhez sem érdemes túlzott várakozásokat fűzni. Ádám Péternek a jubileumi év előtt megjelent (de már 2006 februárjában lezárt) munkája így kétségkívül hiánypótlónak számít. Még akkor is, ha magyar nyelven a témába vágó publikációkban azért nincs akkora hiány.¹ Ádám Péter munkája ezekre a kint is mérvadónak tekintett, magyar nyelven is hozzáférhető esszékre, tanulmányokra, könyvfejezetekre egyáltalán nem támaszkodik. E tekintetben tehát nem volt alapos. Mentségére szolgál viszont, hogy ő az, aki végre rendkívül precízen, mégsem mechanikusan feldolgozta a francia jogász kultúrát megalapozó – alapvetően kézikönyv vagy tankönyv jellegű – munkákat. S az eredmény elismerést érdemel: a kiváló történeti érzékkel rendelkező és a bonyolult francia alkotmányjogi dogmatikában is otthonosan mozgó szerzőnek köszönhetően hiánypótló referenciaművet vehet kezébe az érdeklődő olvasó.

Ha röviden kellene jellemezni, azt mondhatnánk: Ádám Péter monográfiája olyan tudományos próza, amely mindenhol a történeti objektivitás érvényre juttatására törekszik, mégis egyfajta személyesség sugárzik belőle. Az az olvasó tehát, aki alkotmánykommentárt szeretne olvasni, csalódní fog. A szerző ugyanis nem arra törekszik, hogy a joggyakorlat fényében az egyes jogszabályhelyek tartalmát kibontsa, hanem sokkal inkább arra, hogy a történeti kutatás eszköztára segítségével azoknak a politikai életben való érvényesülését megértesse olvasójával. A történeti tények magyarázó ereje tehát megelőzi a jogi érveket. A nagy port felkavaró „nehéz jogi esetek” inkább illusztrációul szolgálnak, semmint olyan tesztként, amelynek segítségével az alkotmányos szabály jogi értelme megismerhető. Ez a könyv jó példa arra, hogy úgy is be lehet mutatni egy alkotmányos rendet, ha a jogszabályok szövegéhez rekonstruáljuk a történeti-politikai kontextust. Egy klasszikus értelemben vett alkotmányjogi monográfia az „értelmezett alkotmány” bemutatását

tűzné ki célul, és a joggyakorlat prizmáján keresztül mutatná be a jogszabályhelyek értelmét és ennek révén az alkotmányos rend szellemét. Ádám Péter a történeti módszer segítségével kalauzolja el az olvasót a francia alkotmányos demokrácia sajátos intézményrendszerében, de ez nem jelenti azt, hogy a jogászok számára ne járna tanulságokkal.

A mű keretét az V. Köztársaság születésével (I. fejezet, 9–36) és jövőjével (Utószó, 199–202) való számvetés szolgál. Ezek közé illeszkednek a legfontosabb intézményeket elemző fejezetek, amelyek elrendezésének mintájául az 1958-as alkotmány felépítése szolgál. A népfelség elvét elemző második fejezetet (37–64, alkotmány 1. cím) követően a végrehajtó hatalom két intézményéről, nevezetesen a köztársasági elnökről (III. fejezet, 65–90, alkotmány 2. cím) és a kormányról (IV. fejezet, 91–119, alkotmány 3. cím) olvashatunk. Ezután a törvényhozást elemzi a szerző két fejezetben (V–VI. fejezet, 120–171, alkotmány 4. és 5. cím). Az utolsó fejezet a *Conseil constitutionnel*-re, amelyet egyébként a szerző – legalább is vitatható módon – Alkotmánybíróságnak nevez (VII. fejezet, 172–198, alkotmány 7. cím). A könyvben elszórva megtaláljuk az alkotmány többi címének elemzését is. Így az érdeklődő megismerkedhet az igazságszolgáltatás és a Legfelsőbb Bíróság (*Haute Cour de la Justice*) (114–116, alkotmány 8–9. cím) működésével a „Miniszterelnök és a kormány” című fejezetben. Nem maradt el a Gazdasági és Szociális Tanács (116, alkotmány 11. cím) bemutatása sem, bár ha ez megtörténik, a könyv aligha vesztett volna értékéből. S az alkotmánymódosítás szabályaira (alkotmány 16. cím) több helyen is visszatér a szerző (például 63–64, 86, 201). Viszont nem tudunk meg semmit a könyvből a köztársaság nemzetközi és uniós kapcsolatairól (alkotmány 14–15. cím), ám ez a kihagyás – miként a bevezetőben olvassuk – a témakör szűkítését célzó döntés eredménye volt (8).² Való igaz, hogy az alkotmányos rend intézményei közé besorolhatók lennének más intézmények is – a legkézenfekvőbb módon a bírósági szervezetrendszer (alkotmány 8. cím) –, bár az is igaz, hogy a „rendesbíróságok” nem politikai intézmények olyan értelem-

* ÁDÁM Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*, Budapest, Corvina, 2007.

ben, hogy politikai döntést hoznának. A kötet függelékében „az alkotmányos tömb” – vagyis az 1789-es deklaráció, az 1946-os alkotmány preambuluma, valamint az 1958-as alkotmány – szövegének magyar fordítását találjuk (205–230).

Az V. Köztársaság születését a IV. Köztársaság válságából vezeti le Adám Péter. 1946 és 1958 között mindössze tizenkét év telt el, de az alkotmányos berendezkedés ennyi idő alatt alapjaiban ingott meg. Ebben nemcsak a *gloire* fokozatos elvesztéséből eredő sokk, hanem az előző alkotmány hibái is közrejátszottak. A szerző nagyon pontosan mutatja be azokat a parázs politikai vitákat, amelyek a félprezidenciális – vagy „vegyes” – rendszer kialakulását övezték (22). Azt is kiválóan érzékelteti, hogy De Gaulle miért tekinthette „saját művének” ezt az alkotmányt, holott a valódi munkát nyilvánvalóan nem ő, hanem a korszak vezető jogtudósai végezték.³ A bevezetés egyúttal megelőlegzi a konklúziót is, amennyiben a De Gaulle-t követő elnökök tevékenységét, valamint az alaptörvényt érintő – elsősorban az elnök és a törvényhozás olykor igen nehéz együttéléséből fakadó – kríziseket és alaptörvény-módosításokat vizsgálva egészen napjainkig jut el a szerző.

A népfelség elvét tárgyaló fejezet részletesen bemutatja a választás intézményét és szabályait. Az aktív és passzív választójog kérdéseinek elemzése mellett találkozunk a képviselői mandátum és a választás szabályainak ismertetésével is, ideértve a kampány és a választási eljárás részletkérdéseit. Igen lényeges kérdéseket vet fel a referendum, amely szintén górcső alá kerül. Egy olyan rendszerben, ahol a kormány vagy a parlament kezdeményezhet népszavazást (vagyis egyéneknek vagy csoportoknak erre nincsen lehetőségük), s a kérdésről a köztársasági elnök dönt, értelemszerű, hogy a referendum eredményének közvetlen politikai következménye van. A tendencia viszont az, állítja Adám Péter, hogy az eljárás „deprezidenciálódásával” (63) elvesz a referendum bizalmi jellege. De Gaulle az általa kezdeményezett második alkotmánymódosító népszavazáson⁴ megbukott, és rögtön le is mondott, hiszen úgy érezte, a nép ellentmondott annak, amit ő, az alkotmányozó, a népakarat kifejezője kívánt. Valójában a nemek győzelmével a nép megkérdőjelezte azt az alkotmányértelmezést, amelyet De Gaulle helyesnek tartott. Az utána következő elnökök csínján bántak az intézménnyel, és nem is tekintették azt bizalmi szavazásnak. Ma már az opció teljesen világosnak tűnik Adám Péter számára: „vagy teljesen eltűnik [a referendum] a jövőben a francia politikai életből, vagy összekapcsolódik a miniszterelnök meg a kormány felelősségével” (63). Ez az előrejelzés vitatható. Ma nem kevesen vannak, akik a refe-

rendumra vonatkozó szabályok megváltoztatása révén a népakarat közvetlen érvényesülését kívánják megerősíteni. Így például szeretnék elérni, hogy sikeres referendumot nem bírálhasson felül a parlament. Ha tehát a nép például elvetné az európai alkotmányt, akkor ezt a döntést csak egy következő referendum hagyhatná helyben vagy változtathatná meg, de nem a parlament.

A fejezet mindezekhez képest a népszuverenitás problémájának viszonylag kevés teret szentel (alkotmány 3. cím, 37–39). Ezt a szakaszt – „A nemzeti szuverenitás a néphez tartozik, aki azt képviselői és a népszavazás révén gyakorolja” – az 1789-es deklaráció fényében kell értelmezni, amelynek 6. szakasza kimondja: „a szuverenitás teljességének elve lényegét tekintve a nemzetben lakozik”. „Elvileg” vagy a jogcímet tekintve tehát a nemzet a szuverén, amely viszont azt nem képes gyakorolni. Erre csak a képviselők képesek, hiszen a „törvény az általános akarat kifejeződése”. Az 1958-as alkotmány legalább abban a tekintetben eltér a deklarációtól, hogy itt a szuverenitás jogcíme nem a deklarációból ered, hanem maga az alkotmány ruhazza fel ezzel a népet. Azzal ugyanis, hogy az alkotmány azt mondja, „a szuverenitás a néphez tartozik”, s nem azt, hogy a „nemzetben lakozik”, nyilvánvalóvá teszi, hogy itt nem valamiféle természetes jellemzőről, hanem egy mesterséges – az alkotmány által teremtett – konstrukcióról van szó. Ebből adódik, hogy a szuverenitás gyakorlására csak az alkotmány keretei között van mód. A képviselőt azért lehetséges, mivel az alkotmányozó azt akarta, hogy a szuverenitás gyakorlását vagy közvetlenül (referendum) vagy közvetetten (képviselet) útján lehessen gyakorolni. Mindebből az következik, hogy nincsen logikai kapcsolat a képviselő és a választás között: az, aki nem fejezi ki az általános akaratot a törvény révén, nem képviselő, még ha választás útján került is hatalomra; az viszont képviselő, aki ezt megteszi, noha nem is választották. Ezzel igazolható egyébként az Alkotmánytanács tevékenysége is.

A köztársasági elnökről szóló fejezet alighanem a munka legjobban sikerült része. Maga a kiinduló paradoxon is fontos: a republikánus hagyomány rossz szemmel tekint az erős köztársasági elnökre, aki viszont a republikánus alkotmány „atyjának” tekint magát. De Gaulle számára evidencia volt, hogy ő mutatta meg a kiutat a válságból azzal, hogy megalkotta az V. Köztársaság republikánus alkotmányát. Ezért ő maga a „szuverén nép”. Ebből a szerepfelfogásból adódik, – mutat rá Adám Péter –, hogy nem lehet őt adott esetben alkotmányellenes attitűddel vádolni, hiszen saját akaratát a „nép” nem sértheti meg (67). Alkotmányjogi értelemben természetesen De Gaulle egymaga aligha lehetett az alkotmá-

nyozó hatalma egy köztársaságnak. Egy francia alkotmányjogász számára tehát a kihívást az jelenti, hogy a De Gaulle személyes autoritására való hivatkozás *nélkül* elemezzen alkotmányos kérdéseket. Így például az államfő jogkörét és annak korlátait. Az előbbi történeti elemzéssel a könyvben sokszor, az utóbbi jogi analízissel már jóval kevesebbszer találkozunk a műben.

A kettős perspektíva megjelenik a kivételes állapot kihirdetésére vonatkozó, valóban rendkívül homályos, igen sokféleképpen értelmezhető alkotmányos szabály bemutatásakor is (alkotmány 16. §). Ennek a köztársasági elnök által adott értelmezése felülbírálatlan. A könyvben pontos történeti leírást találunk arról, hogy erre – De Gaulle idején – milyen politikai-társadalmi okokból került sor (74–77). Azt viszont nem tudjuk meg – mivel nincs erre vonatkozó tény –, hogy a köztársasági elnökök vajon miért nem éltek a lehető legtöbbször ezzel a lehetőséggel, noha sokszor ez lett volna a legracionálisabb döntés. A jogi válasz az, hogy a szabályt együtt kell olvasni a felelősségre vonás 68. cikkelyben rögzített szabályával (vö. 80). Utóbbira sor kerülhet, ha a kivételes állapot kihirdetése révén hazaárulást – egy ugyancsak rendkívül homályos fogalommal van dolgunk – követett el a köztársasági elnök. E két szabály révén jön játékba a fékek és egyensúlyok rendszere, aminek az értelme normatív, nem pedig történeti.

Vannak esetek, amikor a szerző e normatív mechanizmusok működését kiválóan szemlélteti. Erre az egyik példa lehet az, hogy az elnök miként vezet be az alkotmány 11. szakasza alapján a referendum révén történő alkotmánymódosítást (86), a másik pedig az, amikor azt elemzi, hogy az „együtt lakás” (*cobabitation*, vagyis amikor az elnök más politikai pártból kerül ki, mint a kormányfő) idején miért tér vissza az alkotmány „betűjéhez”, feladva ezzel valamennyit „fenntartott hatásköreiből” (*domaine réservé*) (90). A tétel fő szabályként igaznak tűnik, de – mint látni fogjuk – akad fontos kivétel is alóla.

A féléprezidenciális rendszerben a miniszterelnök szerepe értelemszerűen sajátos, vagy ahogyan Ádám Péter találóan jellemzi: e funkció „megrészegítően sokféle és elkeserítően alárendelt” (112). A funkciók sokfélesége (111–114) mellett létező gyengeséget jól példázza az az anekdota, mely szerint De Gaulle azzal a feltétellel nevezte ki Pompidou-t miniszterelnökké, ha utóbbi cserébe egy dátum nélküli lemondó nyilatkozatot ad át (97). Mi más lenne hát a hatalmához az államfő akarata ellenére ragaszkodó miniszterelnök, mint egy „szánalmas fickó” (98). Ha nincsen „együtt lakás”, gyakorlatilag az alkotmány 20. szakaszában szereplő „a nemzet politikáját a kormány határozza meg és irányítja” tétel is elvesz-

ti értékét, hiszen ilyenkor a miniszterelnök szerepköre gyakorlatilag a köztársasági elnök akaratának végrehajtására korlátozódik. Ha „együtt lakás” esete áll fenn, a miniszterelnök visszanyeri a 20. cikkelyben meghatározott feladatát. Ekkor viszont a köztársasági elnök, vita esetén, előveszi a viszonylag ártatlannak látszó 13. szakaszt, amely kijelentő módja ellenére megadja neki a hatalmat arra, hogy ne írjon alá bizonyos kormányrendeleteket. A szerző, nagyon helyesen, mindezeket a kérdéseket alaposan megtárgyalja, kitérve továbbá a lemondás részben jogi, részben a jogon innen indokainak ismeretetésére is (97–98).

A törvényhozást, illetve a parlament és a kormányzat viszonyát bemutató fejezetek szépen dolgozzák, hogy a republikánus hagyomány szerint központi intézménynek tekintendő törvényhozás milyen dilemmákkal szembesül. Valóban különös, hogy a V. Köztársaság alkotmányozó atyái miért is tértek vissza egyáltalán a klasszikus, kétkamrás parlament eszméjéhez, amikor az alkotmányjogászok a XIX. századig még a kifejezés használatát is kerülték, hiszen az sok tekintetben az *ancien régime*-hez kötődött (120). S van még jó hány érdekes dilemma: Milyen összeférhetetlenségi szabályokat kell megállapítani? Mit jelentsen a mentelmi jog és milyen területre kell kiterjeszteni? Mit jelent a frakció, a párt, a pártfegyelem? Szabad vagy kötött mandátum kell? A felvetett kérdések megválaszolását értelemszerűen befolyásolja a III. Köztársaságból örökölt kompromisszumot tükröző bikameralizmus, amely nem egyeztethető össze a szigorú, normatív értelemben vett állampolgári egyenlőség elvével. Szociológiai értelemben biztosan igaz, hogy a Szenátus felülreprezentál bizonyos szavazói rétegeket. Sem az egalitáriusok, sem egykor a királypártiak, de még maga De Gaulle sem rajongott a Szenátusért (120–125). S mindennek ellenére ma már konszenzus alakult ki ennek szükségességét illetően, és valószínűleg azért, mert a második kamara feladata leginkább bizonyos alkotmányos korrekciók elvégzésére szorult vissza (124).

A parlament-kormányzat viszony legfontosabb eleme nyilvánvalóan a végrehajtó hatalomnak a törvényhozás területén zajló tevékenysége, vagyis a törvényjavaslat kezdeményezése és előterjesztése. Ennek szabályait Ádám Péter igen részletesen elemzi (146–161), s ebből az analízisből mintha olyan fejlődési irány lenne megállapítható, hogy a törvényhozás egyre inkább az alkotmányos demokrácia keretei közé szorult. Ebben természetesen nem a végrehajtó hatalomnak, hanem az alkotmánykontrollt gyakorló intézménynek volt kiemelkedő szerepe. Ugyanitt érdemes röviden szólni a bizalmatlansági indítvány

sajátos, és egyes esetekben diszfunkcionális működéséről is. Van tudniillik a 49. cikkelyben felsorolt esetkörök közül egy, amely éppenséggel nem a kormány megbuktatására szolgál, hanem arra, hogy a kormány a törvényhozási vitát megspórolva vihesse keresztül akaratát a parlamenten. Ha a kormány élvezi a parlament támogatását, akkor megteheti azt, hogy a törvényjavaslatot egyúttal, és rögvest a betervezéskor, bizalmi kérdésnek tekintse. Így – az idézett cikkely harmadik fordulata alapján – előállhat olyan helyzet, hogy a politikai szituációban a bizalmatlanság kérdése fel sem merül, és a kormány vita nélkül, mintha bizalmi kérdéssről lenne szó, megsza-
vaztatja a törvényt a parlamenttel.

Az Alkotmánytanács majdnem negyvenéves joggyakorlata nagyon következetesen kiterjesztette az alkotmány fogalmát, és az alkotmányos rendet elemző monográfiának ugyancsak ennyire következetesen e kiterjesztett alkotmányfogalmat kell alapul vennie. Ádám Péter tehát túllép az alkotmányszöveg pusztá bemutatásán, és talán először a magyar irodalomban, végre kiváló eszme-futtatást olvashatunk az „alkotmányos tömbről” (*bloc de constitutionnalité*). A „tömböt” (preambulumok, deklarációk, jogelvek) (192–193) tehát néhány nagy döntés révén, számos alkotmányos szöveg együttes értelmezése során az Alkotmánytanács hozta létre, megteremtve ezzel (Nyugat-Európában viszonylag későn) az alapjogi bírászkodást. A republikanizmus ugyanis nemcsak az erős államfői jogkörrel, hanem az alkotmánykontrollal is „hadilábon áll”: igen sok víz folyt le a Szajánán, mire „a törvény az általános akarat kifejeződése” rousseau-i tételét az Alkotmánytanács 1985-ben úgy egészíthette ki, hogy „feltéve, ha az alkotmánnyal nem ellenkezik” (161). A francia alkotmányos rend értelmezésekor ezért ez a joggyakorlat, az Alkotmánytanács „nagy döntései” nem pusztán érdekes adalékok, hanem olyan dokumentumok, amelyek nélkül az intézményes mechanizmus dinamikája érthetetlen.

Ádám Péter végül arra jut, hogy az 1958-as alaptörvény „életképes” volt, hiszen jól idomult azokhoz a kihívásokhoz, amelyekkel a francia politikai közösségnek negyvenkilenc év alatt szembe kellett néznie (200). A jogtudósok viszont megosztottak a tekintetben, hogy jó-e a „hajlékony” alkotmány, vagyis egy olyan alaptörvény, amelyet az igényeknek megfelelően lehet módosítani. Ha a módosítás gyakori, akkor a joggyakorlat koherens és kiszámítható lesz, ám ha túlságosan is gyakori, akkor az alaptörvény „visszacsúszik” a jogforrási hierarchiában a törvények szintjére.⁵ Persze a „gyakorosság” önmagában pontatlan mérce, melynek homályosságát a dokumentum életkorához kell mérni.⁶ Csak idő kérdése, hogy az Alkotmánytanács mikor bontja ki annak

az „érinthetetlen” szakasznak az értelmét, amely kőbe véste Franciaország köztársasági államformáját. Így e szakasz már nem csak az elhanyagolható politikai erővel rendelkező monarchisták kordában tartására szolgál, ahogyan az alkotmányozók feltehetően szerették volna. Az, hogy „köztársaság” – ami ráadásul az alkotmány 1. cikkelye szerint „oszthatatlan, laikus, demokratikus és szociális” – mit is jelent alkotmányjogi értelemben, megint csak nem történeti, hanem jogi, sőt – sokak szerint – politikai filozófiai kérdés. Ennek a normatív aspektusnak a részletes, akár önálló fejezetben való kibontása nem történet volna meg a monográfia amúgy dicsőre méltóan feszes tematikáját.

Az összegzés maga sem egyfajta dicsőhimnusz, mint inkább az alkotmány által kialakított egyensúlyállapot dicsőrete. A jelenlegi helyzet értékeléséhez aligha találunk adekvátabb tételt, mint amelyet Ádám Péter Carcassone-tól vesz át és illeszt művének legvégére: „Az 1958-as Alkotmány a legtöbbet adta a franciáknak, amit egy alkotmányos rend egyáltalán adhat: lehetőséget, hogy – világosan és hatékonyan – maguk döntsenek jövőjükéről, ha pedig csalódtak, azt a demokratikus vigaszt, hogy kizárólag önmagukat okolhatják. A jó alkotmány, igaz, önmagában még korántsem elegendő a boldoguláshoz. De a rossz alkotmány önmagában is elég, hogy a nemzetet a tönk szélére juttassa” (202).

JEGYZETEK

1. Csak néhány példa: Maurice Duverger műveiből fontos szemelvények már rég megjelentek, Michel Troper nem számít ismeretlen szerzőnek itthon sem, Louis Favoreu tanulmányaiból pedig jogi karok hallgatói készülnek szemináriumaikra.
2. Az ott hivatkozott irodalom helyett a magunk részéről a Kovács Péter által lefordított Quoc Dinh – Patrick Daillier – Alain Pellet tankönyvhöz utalnánk a tisztelt olvasót.
3. A politikai plágium régi hagyomány Franciaországban: természetesen a Code Napoléon-t sem Napóleon írta...
4. Amit sajátos alkotmányértelmezése igazolt, hiszen az alkotmány kizárja a 11. cikkelyt az alkotmánymódosító népszavazás köréből.
5. Ahol egyébként a III. Köztársaság idején volt.
6. Európában a tendencia mintha inkább éppen az lenne, hogy az alkotmányértelmezést végző szervek kezdik „megmerevíteni” az alkotmányokat, például úgy, hogy alkotmánymódosítást is alkotmányellenesnek nyilvánítanak, vagy alkotmányos elvekre hivatkoznak, amelyeket egy alkotmánymódosítás értelemszerűen nem érinthet.