

SALUS REI PUBLICAE SUPREMA LEX ESTO¹

Hogyan lehet meghatározni a demokratikus jogállam követelményét, ha az alkotmányossági felülvizsgálat ki van zárva a közpénzekről szóló jogszabályok tekintetében? Vajon van-e a jogbiztonságnak olyan plauzibilis fogalma, amely megengedi a visszamenőleges hatályú adóztatást vagy régen elévült bűnök büntethetőségének újbóli megnyitását? Teljes körű-e a vallásszabadság, ha az állam különbséget tesz a vallási közösségek között? Mit jelent a választójog egyenlőségének elve, ha egyesek csak egy, mások két szavazatot adhatnak le az országgyűlési választásokon? Minden vonatkozásban érvényesül-e a jogegyenlőség, ha az állam értékesebbnek tartja a heteroszexuális párok együttélését, mint a homoszexuálisokét? Mit jelent a véleménynyilvánítás szabadsága, ha a kereskedelmi médiumok kampányidőszakban nem közölhetnek politikai reklámokat?

S általánosabb értelemben, mi a tartalma az alkotmányosságnak, ha nem az alkotmány korlátozza a (mindenkori) parlamenti többség hatalmát, hanem a parlamenti többség kontrollálja az alkotmány tartalmát? Betartható-e az Alkotmánybíróság függetlenségének követelménye, ha tagjai a kormánypártok politikusaiból és híveiből kerülnek ki, s ha a törvényhozás megsemmisítheti az AB határozatait?

Nem arról van szó, hogy egy alkotmányos rendszernek tökéletesnek vagy ellentmondásmentesnek kellene lennie. A magyar közjogi rendszer a rendszerváltás óta is számos belső konfliktust hordozott, és egyáltalán nem volt hézagmentes. A névjogot például az Alkotmánybíróság egyszer alapjognak tekintette,² egy másik határozatában viszont kimondta, hogy nem az.³ Nehezen volt eldönthető, hogy a szerződési szabadság önálló alkotmányos jog volt-e vagy sem, hiszen erről is eltérő határozatok születtek.⁴ Magyarországon az öngyilkosság nem számít jogellenesnek,⁵ az öngyilkosságban való közreműködés viszont igen.⁶ Az Országgyűlésnek számos kérdésben törvényalkotási kötelezettsége van, de a testületnek nincs törvénykezdeményezési joga, stb., stb.

Még csak nem is az a probléma, hogy a magyar alkotmányjog „unortodox” megoldásokat is tartalmaz. Az *actio popularis* például Európában nem számított bevett eljáráskezdeményezési formának, és az önkormányzatok működését sem szokás más országokban a helyi választópolgárok közösségi jogaként

felfogni. Minden ország közjogának vannak sajátosságai, máshol szokatlannak számító megoldásai.

Arról sincs szó, hogy a közjogi rendszert illetően általános konszenzusunak kellene lennie. A közvéleményt, sőt az alkotmányjogász-szakmát is megosztó kérdések mindig is voltak, és mindig is lesznek. Az írott alkotmány fölött álló láthatatlan alkotmány koncepciója, az egy- vagy kétkamarás parlament kérdése, vagy akár az állam- és kormányforma körüli viták alighanem örökké velünk maradnak, hiszen különböző embereknek eltérő koncepciói lehetnek a jó kormányzásról. Sőt, mint tudjuk, a véleménykülönbség olyan világnézeti, morális kérdésekre is kiterjed, mint az abortusz vagy az eutanázia megítélése, amelyek kibékíthetetlen álláspontok mentén osztják meg a társadalmat.

Akkor mégis miért kellene másként kezelnünk a bevezető kérdéseket (illetve az azokra adható válaszokat), mint azokat a problémákat, amelyek a közjogi rendszer belső konfliktusaira, az unortodox megoldásokra, illetve a közvéleményt vagy a szakmai közösséget megosztó ügyekre vonatkoznak?

Én azt hiszem, hogy azért, mert az alkotmányos demokráciának vannak – vagy legalábbis kellene, hogy legyenek – olyan fundamentális elvei és értékei, amelyeket mindenki lelkiismereti, politikai vagy szakmai meghasonlás nélkül el tud fogadni; sőt, elvárható, hogy elfogadjon.

A politikai nézetkülönbségek nem ilyenek. Ellenkezőleg, a szabad politikai véleménynyilvánítás – és az ebből fakadó pluralizmus – éppen annak az alkotmányos demokráciának az elengedhetetlen követelménye, amelyet biztosan a politikai közösség alapvető elvei és értékei közé sorolhatunk.

Általában a szakmai véleménykülönbségek sem tartoznak ide. Sőt, a szakmai és tudományos nézetek sokszínűsége nem csupán elkerülhetetlen és problémamentes, hanem egyenesen kívánatos és üdvözlendő. Az Alaptörvényhez való viszony például alaposan megosztotta a jogászságot, köztük az alkotmányjogászokat is. Amíg például az új alkotmány „barátai” szükségét érezték annak, hogy az Alaptörvényt megvédjék a nemzetközi intézmények és sajtó támadásaival szemben,⁷ vagy épp annak tiszteletére adjanak ki könyvet,⁸ addig kritikusai a lehetséges (és kérlelhetetlen) bírálatokat gyűjtötték

össze.⁹ Én magam ugyan nehezen tudom elképzelni, hogy valaki ebben a szakmai diskurzusból – legalábbis a legfontosabb vitapontokat illetően – valahol középen álljon, mégis elfogadható számomra, hogy nagyon sokan azonosulnak azzal az ideológiával vagy értékrenddel, amelyet az új alkotmány oly látványosan képvisel.

Valójában az alkotmányos demokrácia olyan alapértékeiről van szó, amelyek lehetnek ugyan liberális eredetűek és morális alapúak, ám amelyek elfogadásához nem kell, hogy valaki politikai vagy ideológiai értelemben liberális legyen, avagy alkotmányelméletében a morális jogok elvi alapján álljon. Elég, ha tiszteletben tartja a modern alkotmányosság elveit ahhoz, hogy belássa: a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom nem működhet ellenőrzés nélkül, megengedhetetlen, hogy a közpénzekről az országgyűlés és a kormány akár alkotmányellenes jogszabályokban rendelkezzen, vagy az, hogy a többség aktuális politikai érdekeinek megfelelően változtassa meg az alkotmány tartalmát. Csupán az alapjogok melletti elkötelezettségre van szükség ahhoz, hogy valaki megértse, hogy az egyházak speciális jogi személyiségének elismerése vagy akár méltányos költségvetési támogatása nem igényli, hogy a vallási közösségek egyházként való elismeréséről a parlamenti többség politikai alapon döntsön, sőt, ez elfogadhatatlanul nagy ár a vallásszabadság szempontjából. Ugyanez vonatkozik az alkotmányos gyakorlat problémáira is. Nem hiszem, hogy meghasonlászhoz vezetne az, ha valaki például elkötelezett Fidesz-szavazóként is elfogadja, hogy ellentétes az alkotmányosság követelményeivel a független intézmények teleültetése pártkatonákkal, hiszen ehhez csak az kell, hogy az illető össze tudja egyeztetni pártszimpátiáját szakmai lelkiismeretével. Még a morálisan megosztó kérdések szabályozása is mindenki számára elfogadhatóbb, ha arra alkotmányosan korlátozott demokratikus döntéshozatal során kerül sor.

Nem gondolom, hogy az alkotmányos demokrácia legfontosabb alapelvei körül kialakult, elvárható érték-közösség különösképpen korlátozná bárki szakmai önállóságát vagy véleménynyilvánítási szabadságát, ahogy például azt sem hiszem, hogy az európai alkotmányosság értékeit számon kérő európai intézmények fellépése bármiben korlátozná Magyarország szuverenitását – azét a Magyarországot, amely a nemzetközi közösséget folyamatosan arról győzködi, hogy mennyire elkötelezett ezen értékek iránt.

Magyarországon az alkotmányos demokrácia hanyatlása 2010 óta folyamatos. A közjogi rendszer átalakítására, sajnos, épp az alkotmányozásra legkedvezőtlenebb időszakban került sor, vagyis akkor, amikor az egyik politikai tábor kétharmados többsé-

get szerzett, és egyedül, saját érdekei és értékei alapján alakította ki az alkotmányos szabályokat. Így viszont az Országgyűlés hiába fogadta el az Alaptörvényt, annak módosításait és a végrehajtásukra hozott sarkalatos törvényeket a szükséges kétharmados többséggel, mert ez az eljárási feltétel a legutolsó parlamenti választások óta nem tudja betölteni alkotmányos funkcióját, hiszen nem képes konszenzuskényszerrel teremteni. Így hát az új alkotmányos berendezkedés olyan legitimációs tehertétellel küszködik, amittől aligha lesz képes valaha is megszabadulni.

Ám ezúttal az Alaptörvény legitimációs deficitje, a magyar alkotmányos rendszer alacsony színvonala vagy az alkotmányjog válsága csak a probléma oka, de nem maga a probléma. Mert most arról kell beszélünk, hogy ebben a helyzetben, ilyen körülmények között hogyan lehet az alkotmányjogot oktatni. Az alkotmányjog tanításával kapcsolatban mostanság én egy gyakorlati és egy elvi problémát látok.

Gyakorlati nehézségeket okoz a hatályos magyar alkotmányjog anyagának leadása, mert az számos belső ellentmondást, következetlenséget tartalmaz. Az írásom elején felsorolt kérdésekre ugyanis nincsenek megfelelő, kielégítő válaszok. Ma nem lehet jogelvek alapján bemutatni a hatalmi ágak elválasztását, a jogállamiságot, az alkotmánybíráskodást és több alapjogot – mint a politikai vélemények szabadságát vagy a vallás- és lelkiismereti szabadságot –, mert a szabályozás számos területen megcsúfolja azokat az alapelveket, amelyekre ezek az intézmények egy alkotmányos jogállamban nyugszanak. Alkotmányjogi esetjogra sem lehet hivatkozni, hiszen az elmúlt több mint két évtized alkotmánybírói határozatai érvénytelenek ma már, nemcsak formailag, hanem egyre inkább tartalmilag is. A pusztán szabályalapú érvelés sem nagyon ajánlatos; a visszamenőleges adóztatásra, a gyűlöletbeszédre, az AB jogkörére vagy a médiajogra vonatkozó joganyag például sokkal gyakrabban változik, mint ahogy az évfolyamok váltják egymást az egyetemen. Talán csak az anyag valamifajta praktikus tárgyalásmódja lenne ajánlatos, a tételes jog tanítására korlátozva az oktatást.

Csakhogy a jelenkori alkotmányjogi oktatásnak van egy másik, elvi problémája is. A jogi karokon jellemzően az első két évfolyamon, három féléves tantárgyként tanítják ezeket az ismereteket, részben alapozó tárgyként. Ez azt jelenti, hogy az alkotmányjog tanításának célja és funkciója nemcsak a legfontosabb jogági-, vagyis elsősorban a jogintézményekre, a jogelvekre és a tételes jogra vonatkozó ismeretek átadása, hanem a jogi műveltség egy alapvető összetevője, a közjogi gondolkodásmód mint készség kifejlesztése is. Ez súlyos felelősséget ró

azokra, akik részt vesznek az oktatásban – és súlyos dilemmát azok számára, akik szerint a hazai alkotmányosság válságos időszakát éli, a közjogi rendszer nem fejlődik, hanem állapota folyamatosan romlik.

Emlékszem, az 1980-as évek végén, szegedi joghallgatóként az volt a véleményem, hogy Kovács István professzor az alkotmányjog-előadásokon azért beszél állandóan alkotmánytörténetéről, mert nem akarja leadni a szocialista államjog akkoriban már egyre nehezebben tartható törzssanyagát. Nem tudom, hogy ez valóban így volt-e, de a mai helyzet mégsem hasonlítható az akkorihoz, ráadásul semmi értelme elhallgatni a mai magyar alkotmányosság alapproblémáit, arra számítva, hogy csak idő kérdése, hogy azok maguktól megoldódnak.

Ezzel egy épp ellentétes, másik stratégia lehet a tételes alkotmányjog leadása úgy, ahogy az ma kinéz. Az végül is alapvető követelmény, hogy a hatályos jogot a hallgatók megtanulják; sőt, az is, hogy azt készségszinten alkalmazni is tudják. Ez a módszer tehát eleget tesz ezeknek a követelményeknek, és a tanár magát is megkímélheti a számára nehezen elfogadható részek előadásától. Ez azonban ugyancsak farizeus eljárás lenne, hiszen ilyen alapon – szélsőséges példával élve – az is felmenthető lenne, aki az 1940-es évek elején Németországban Ernst Rudolf Hubernek a náci alkotmányjogot igazoló *Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches*-ét¹⁰ tanította – szenvtelenül és szakszerűen.

Esetleg folyamatos jogesetmegoldásba is lehet menekülni, ám ez felettébb csekély eredménnyel kecsegtet; amíg az amerikai alkotmányjogtankönyvek alapvetően a Legfelső Bíróság sarkalatos döntéseinek ismertetéséből és elemzéséből állnak, addig nálunk az AB határozatokra építve aligha lehet koherens alkotmányjogot oktatni. Másrészt az alkotmányjog annyira képlékeny, változékony és kiszámíthatatlan, a jogi érvelés módszertana annyira fejletlen, hogy a kitalált vagy valós korábbi jogesetek ma már nem vezetnek biztos eredményre – vagy ha vezetnek is, azok számos esetben tartalmuknál fogva nehezen elfogadhatók.

Az én véleményem szerint egy egyetemi oktató nem teheti meg, hogy személyes nézetei alapján ne adja elő, és ne próbálja meg legjobb tudása szerint magyarázni a hatályos alkotmányjogot; ahogy a szakmai etika azt sem engedi meg, hogy elhallgassa annak belső konfliktusait és vállalhatatlan elemeit. Talán a francia közjogi tankönyvek példáját lehetne

követni: azok rendszerint egyaránt tartalmazzák az alkotmányjog elméletének alapjait (gyakran összehasonlító perspektívából), a francia alkotmánytörténetet és a jelenkori, azaz az V. Köztársaság alkotmányos intézményeit.¹¹ Akárhogy is, jelenleg alighanem a szokásosnál is nagyobb szükség van a nemzetközi (alkotmány)jog-összehasonlításra, továbbá a nyugatias alkotmányelmélet és a jogi érvelés módszertanának (már korábban is hiányzó) oktatására – máskülönben olyan jogászokat fogunk nevelni, akik szerint a parlamenti többségnek kell ellenőriznie az alkotmánybírókat, akik nem tudják, hogy mi az a *gerrymandering*, és akik semmi kivétlenül nem találnak abban, ha a közös játékszabályokat az egyik csapat állapítja meg; úgy, ahogy aktuális érdekei azt épp megkívánják.

JEGYZETEK

1. A köztársaság üdve a legfőbb törvény
2. 1995/B/1990. AB határozat, ABH, 1993. 515-522.
3. 58/2001. (XII.7.) AB határozat, ABH 2001. 540-543.
4. Vö. 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54-55. és 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 159.
5. 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 261.
6. 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 168. § (1) bek.
7. LÓRÁNT CSINK – BALÁZS SCHANDA – ANDRÁS VARGA Zs. (eds.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, Dublin–Budapest, Clarus Press, National Institute of Public Administration, 2012.
8. RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012.
9. GÁBOR ATTILA TÓTH (ed.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest–New York, Central University Press, 2012.
10. Ernst Rudolf HUBER: *Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches*, 2. Auflage. Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg, 1939.
11. Az ismertebbek közül lásd például Jean GICQUEL – Jean-Eric GICQUEL: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Montchrestien, Paris, 2012.; Francis HAMON – Michel TROPER: *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2012.