

Alkotmány és értelmezés

A díj névadójára, Kolnai Auréla is tekintettel, némiképp filozófikusabb hangvételű előadásra vállalkozom. De még előtte szeretném megköszönni a Társaság elnökségének hízeltő ítéletét, amellyel doktori értekezésem könyvváltozatát ezzel a megtisztelő díjjal jutalmazta. Remélem, nem hozok szégyent kiváló elődeimre.

Amiről beszélni szeretnék, az az a kutatási program, amelybe idén vágtam bele, s amelynek tárgya az 1989-1993 közötti demokratikus átmenetek Kelet-Közép-Európában, pontosabban e demokratikus átmenetek manifesztálódása az úgynevezett „alkotmányos politikában”, tehát a politizálásnak azokban a szegmenseiben, amelyben Csehszlovákiában, Lengyelországban és Magyarországon az új, demokratikus alkotmányos berendezkedés alapjait lerakták. E kutatási program az, amely eredetileg Alkotmány és értelmezés címet viseli, a projekt két legfontosabb kulcsszavára utalva, s úgy gondoltam, a mai időkben a leghelyesebb, hogy ne a Kolnai-díjat kiérdemlő korábbi vállalkozásról vagy valamilyen egyéb, a szívemhez egyébként közel álló témáról, mondjuk a 18-19. század fordulójának magyar politikai gondolkodásáról, esetleg a parlamenti viták politikai jelentőségéről beszéljek, hanem az „alkotmányos politikáról”.

Mivel azonban a témának a hamarosan életbe lépő új Alaptörvény miatt megvan a maga aktualitása, s mivel nem szeretném, ha e tény és az általam elmondandó gondolatmenet közötti viszony rejtett maradna, fontosnak tartom elmondani, hogy ennek az egész vállalkozásnak – miközben mint tudományos projekt igyekszik deskriptív jellegű maradni – természetesen megvan a maga normatív dimenziója. Az Alkotmányt politikai konstrukciónak tartom, s mint ilyent, formájában és tartalmában alapvetően kontingens jelenségnek, amelynek alapvető értékei és szabályai éppúgy nem rendelkeznek végső megalapozottsággal, ahogy az alkotmányban előirt procedurális szabályok kimeneti következményei közötti különbségek sem rangsorolhatók bizonyos mértékig önkényes értékválasztások nélkül, amelyek az adott politikai közösség és a tágabb, nemzetközi környezet hiteiben, vélekedéseiben, attitűdjeiben gyökereznek. Mindebből azonban természetesen számomra egyáltalán nem az „anything goes” nihilizmusa következik, hanem – hangsúlyozom: legalábbis normatív szempontból – az egyedi politikai döntésekkel együttjáró politikai felelősség a következmények iránt.

Mindezek után azonban ideje rátérni magára a kelet-közép-európai rendszerváltások, alkotmányos átmenetek problémájára, s arra, hogy miért tűnik fontosnak ennek vizsgálata. Induljunk ki a mindannyiunk számára ismerős magyar példából. Mint közismert, a magyar rendszerváltás egészen a közelmúltig, s a régió többi országától némiképp eltérő módon, nem vezetett egy formálisan is új alkotmány elfogadásához (mint tudjuk, ez az érv fontos politikai szerepet játszott a közelmúlt vitáiban: politikusok emlegették az új alkotmány elfogadása melletti érvként és alkotmányjogászok cáfolták mint tévedést a régi alkotmány védelmében), hanem, sorozatos alkotmánymódosítások alakították ki egy új alkotmányos berendezkedést részben még a pártállami rendszer régi intézményei és az ellenzékkel létesített intézményesített párbeszéd segítségével, részben pedig az első szabadon választott parlament alakította tovább az 1949. évi XX. törvény szövegét. Az e folyamat logikáját meghatározó alkotmányozási modellt, mint az nyilván mindenki számára szintén jól ismert, Andrew Arató „poszt-szuverén alkotmányozásnak” nevezte el, s azzal jellemezte, hogy nincs egyetlen alkotmányozó hatalom, hanem a folyamat során a szuverenitás megoszlik különböző szervek között, s hogy az alkotmányozás folyamata azt jelenti, hogy „az alkotmányos politikában résztvevő minden szerv a törvényesség keretei között működik.”

Létrejött tehát egy alkotmányszöveg, amelynek további formálása azonban nem korlátozódott a törvényhozó hatalomra – vagy aratói nézőpontból: az osztott szuverenitás intézményeire –, hiszen, mint azt mindannyian jól tudjuk, ebben az időszakban, nem kis részben Sólyom László elnöki stílusának és az általa képviselt elveknek is megfelelően, az Alkotmánybíróság maga is tevékenyen részt vett az alkotmányos berendezkedés alakításában, mégpedig azáltal, hogy határozataival, az azokban kifejtett alkotmányértelmezésekkel kiegészítette, egy „láthatatlan alkotmánnyal” vette körül az írott alkotmány szövegét. Voltak, tudjuk, akik ezt a gyakorlatot annak idején komoly elvi kritikával is illették (van, aki közülük ma már maga is Alkotmánybíró), mások, köztük maga az Alkotmánybíróság is, a jogállam kiépítésének és megszilárdításának igényével igazolták az Alkotmánybíróság aktív szerepvállalását abban, amit legalább annyira joggal nevezhetünk „alkotmányozásnak”, mint „alkotmányértelmezésnek”. Olyan szerepvállalás volt ez, amelynek mintájául a német alkotmánybíróság tevékenysége szolgált ugyan, de amit ugyanakkor a szakirodalom a kelet-közép-európai rendszerváltások egyik legjellemzőbb és leginnovatívabb vonásának, a választott mintáénál is intenzívebbnek értékelt.

S ezzel voltaképpen el is érkeztünk tulajdonképpeni témánkhoz, hogy tudniillik mi az alkotmány, mi az alkotmányértelmezés és ennek a kettőnek mi köze van egymáshoz? Jogászok számára talán furcsa lehet, ha az értelmezés fogalma, mint nem az általuk

megszokott terminológiai értelemben értendő, hanem annak a tevékenységnek a jelölésére szolgál, amellyel valaki az alkotmányos intézmények szerepéről, céljáról, legitimitásának alapjairól kapcsolatos nézeteket alakít ki (vagy vesz át másoktól készen) és ezáltal megfogalmazza saját viszonyát ezekhez az intézményekhez. Konstruktív értelemben kell tehát az értelmezés kifejezést értenünk. Ha így teszünk, máris világossá válik, hogy a törvényhozásban végbevitt alkotmányozás és az alkotmánybíróági alkotmányértelmezés egyetlen kontinuum részei: a törvényhozás a maga meghatározott eljárásai révén formálja a normaszöveget, s intézményesíti saját alkotmányértelmezését, s a maga másfajta eljárási rendjében ugyanezt teszi az alkotmánybíróág. A magyar (és általában a régióbeli többi) alkotmánybíróág a maga erős szerepvállalásával, az alkotmányban megtestesülő elvek koherens rendszerének keresésével nem tett mást, mint ezt a tényt szokatlan határozottsággal képviselte. Ha úgy tetszik, annak, akit az érdekel, hogy miként formálódtak ki a kelet-közép-európai alkotmányos berendezkedések, az alkotmányszövegek tartalma, az alkotmányozási folyamat lefolyása mellett elsősorban az alkotmánybíróágok gyakorlatra, annak formálódására és a politikai folyamatokhoz való kapcsolódására kell összpontosítania.

Mondhatják persze, hogy mindaz, amit idáig elmondtam, egyfelől egyszerű truizmus, másfelől apróbb-cseprőbb csúsztatások, leegyszerűsítések eredménye, hiszen „sötétben minden tehén fekete”, tehát az alkotmányozó hatalom tevékenysége és az alkotmánybíráskodás praxisa egy bizonyos feltételek mellett természetesen valóban hasonlít egymásra, de másfelől, ami igazán érdekes, az éppen a különbözőségük, amit viszont nem lehet megérteni egy ilyen elnagyolt fogalomhasználattal. S valóban, van olyan szempont, amelynek alapján mindaz, amit elmondtam, kevésbé releváns vagy éppen teljesen elhanyagolható kérdés. Amiről viszont most beszélni szeretnék, az mégis éppen így érthető meg: az tudniillik, hogy pontosan mi is a szerepe az alkotmánynak a politika számára (ez az, amit elsődlegesen alkotmányos politikának mondhatunk), s hogy mi a politika szerepe az alkotmányos rend kialakításában és fenntartásában (ez, mondhatjuk, az alkotmányos politika másik értelme).

A kérdés megválaszolásához azt kell megértenünk, hogy mi is az alkotmány?

1. Lehet például azt gondolni, hogy *szubsztantív értékek kifejeződése*. Ebben az értelemben az alkotmány azoknak a végső erkölcsi alapelveknek az alapjain áll, amelyek helyességéről nem szükséges vitát nyitni, s amelyekből levezethető az alkotmányos intézmények mindegyike. Az így felfogott alkotmány szerkezete kettős: van egyfelől az írott szöveg, amely konkrét intézményekké konkretizálja az általános erkölcsi elveket és vannak azok az alkotmányos értékek, amelyek egyáltalán lehetővé teszik az alkotmányos

intézmények kialakítását. Ez a kettős szerkezet pedig azt is jelenti, hogy az írott szöveg esetlegességei és bizonytalanságai korrigálhatók az értelmezés folyamatában, amelynek során az alapelvekhez apellálunk az írott szöveg jelentésének tisztázásakor. Könnyű ebben felismerni a magyar (és a kelet-közép-európai régió más országaiban működő többi) alkotmánybíróság önlegitimációját, amelyet Wojciech Sadurski „morális realizmusnak” nevezett, s amely egybecseng egyébként a német alkotmánybíróságnak egy „objektív értékend”-re való hivatkozásával. Felmerül persze a kérdés, hogy honnan származnak ezek a szubsztantív elvek: az alkotmányjogból, az erkölcsből, s hogy vajon egyértelműen meghatározható-e a tartalmuk. Hajlamosak lehetünk ugyanis azt gondolni, hogy vannak kérdések, amelyekről egy társadalomban lényegi egyetnemértés van, s hogy az ilyen „lényegileg vitatott fogalmak”-ra nem is építhető alkotmányértelmezés. Ezért is okozhatott sokak számára meglepetést, amikor az új alaptörvényben a házasság fogalmának meghatározásába bekerült a férfiak és nők kapcsolatára való utalás, amit sokan a korábbi állapothoz képest visszalépésként értettek, s nem vagy csak most szembesültek azzal, hogy bár a korábbi alkotmány szövege valóban nem tartalmazta ezt a kitételezt, az alkotmánybíróság alkotmányértelmezési gyakorlata már eddig is ezt a felfogást pártolta, s így az az „objektív értékrend”, amelyet az alkotmánybíróság a maga praxisában mindig is feltételezett, nem az övék. Könnyű persze erre azt mondani, hogy ettől még maga az értékrend objektív, csak vannak, akiknek az értékrendje helytelen, számomra mégis úgy tűnik, elsősorban nemzetközi példák és a történelmi változások alapján, hogy legalább annyi empirikus érv szól amellett, hogy az alkotmány értelmezésében rekonstruált szubsztantív értékek legfeljebb interszubjektív megalapozottságra számíthatnak, mint amellett, hogy egy objektív értékrend megléte nélkül az alkotmányosság elveszítene végső alapjait.

2. Erre persze többféle megoldás is adható: tekinthetjük az alkotmányt egy történelmi szituációhoz kötött alkotmányos döntés eredményének tartani, amely megtestesíti az alkotmányozók szándékait, s amely idővel elveszítheti kapcsolatát az idők szükségleteivel, s elveszítheti legitimitását, ezért is szükség lehet és lehetőséget is kell biztosítani a megváltoztatására. Innen nézve persze az alkotmánynak és az alkotmányosságnak egészen más képe tárul elénk. Az alkotmány megszűnik egy objektív értékrend kifejeződésének lenni, az utólagos alkotmányértelmezés pedig elválik az alkotmányozók értelmezéseitől abban az értelemben, hogy az alkotmány szövegének értelmezési lehetőségeit az alkotmányozók szándékai korlátozzák, s lehetséges olyan utólagos alkotmányértelmezés, amely önkényesen túlterjeszkedik az alkotmányozók eredeti szándékain, s olyan is, amely egyszerűen megfelel azoknak. Míg az előbb említett szubsztantív felfogás fókuszpontja az objektív értékrend, s az

alkotmányszöveg ennek esetleges kifejeződése, ennek az amerikai alkotmányelméletben originalistának nevezett felfogásban az alkotmányszöveg önmagában áll, pontosabban a megalkotóinak szándékait tükrözi, s az értelmezésnek legfeljebb annyi lehetősége van, hogy megállapítsa, hogy a vélelmezhető szándékokhoz képest a szöveg esetleg következetlen és esetleges, de nem a változtatás, újraértelmezés jogát annak a hatalomnak tartja fenn, amelyet nem köt a korábbi alkotmányozók akarata, azaz, az alkotmányozó hatalomét. Amilyen kevésbé alkalmas ez a felfogás a magyar alkotmánybíróság tevékenységének megértésére (vagy, éppen, legfeljebb éles bírálatát tenné lehetővé), annál is kevésbé, mert elfogadva Arató poszt-szuverén alkotmányozási modelljének érvényességét, az alkotmányozás eredeti szándékainak fogalmával egy hallatlanul bonyolult politikai játszma függvényének kell tekintenünk az alkotmány szövegét, mégis legalább annyira hasznos lehet az alkotmányozó hatalom szándékainak rekonstruálásában, mert ráirányítja a figyelmet arra, hogy az alkotmány az alkotmányozásban résztvevők szándékainak, sokszor esetleges és esendő szándékainak terméke, s nem szükségképpen egy zárt logikai építmény létrehozása (s ha éppen ez lett volna a cél, akkor is könnyen előfordulhat, hogy az erre irányuló kísérlet nem bizonyult sikeresnek).

3. Az alkotmány azonban nem kizárólag szubsztantív értékek kifejeződéseként vagy az alkotmány szövegét írók szándékainak foglalataként fogható fel, hiszen legalább ennyire népszerű kérdés az is, hogy az alkotmány milyen *procedurális szabályokat* tartalmaz. Innen nézve az alkotmánynak megintcsak új vonásai tárulnak fel. Nem pusztán arról van szó, hogy az alkotmány kifejezi az adott politikai közösség közös értékeit, normatív alapjait, s nem is csak arról, hogy közvetíti a politikai közösség alkotmányos alapjait lerakók intencióit, hanem a politikai közösség mindennapi életét szabályozza, meghatározza azokat a játékszabályokat, amelyeket a politika szereplőinek be kell tartaniuk. Ez a megközelítés ismétcsak más megvilágításba helyezi az alkotmánybírósági gyakorlatot: a magyar alkotmánybíróság elkötelezettsége egy objektív értékrend iránt egy sajátos intézményi elrendezés, amelynek 1989 és 1993 (és egészen a közelmúltig) között erős intézményi garanciái voltak, s egy olyan alkotmányos munkamegosztást fejezett ki, amelyben az alkotmányozó hatalom delegálta hatalmának egy részét az alkotmánybírósághoz, s ez az alkotmányos berendezkedés demokratikus legitimitációját gyengítette, miközben erősítette, vélhetően a magyar (és többi kelet-közép-európai) politikai kultúrák antipolitikai attitűdjeivel összhangban az alkotmányosság szakmai legitimitációját. Procedurális szempontból nézve persze egészen más kérdések merülnek fel az alkotmányozással és az utólagos alkotmányértelmezéssel kapcsolatban: az tudniillik, hogy egyfelől empirikusan vannak-e sikeresebb, stabilabb alkotmányos elrendezések, s hogy ezeknek mi az alapja. Esetleg megfelelés valamilyen

hatékonysági mutatónak (pl. az elnöki és a miniszterelnöki intézmények közötti hatalommegosztásnak – hogy egy a régióban mindenütt konfliktusokat generáló kérdést hozzák fel – vannak konfliktusosabb és kevésbé konfliktusos változatai hogy ezek megoldását mennyire segítik elő az alkotmány szabályai) vagy pedig – s számunkra itt és most elsősorban ez az érdekes: a politikai kultúrától – vagyis az emberek hiteitől, vélekedéseitől, attitűdjeitől – függ, hogy melyik országban milyen alkotmányos szabályozás bizonyul sikeresebbnek. S föltehető az a kérdés is, természetesen, hogy vajon e procedurális szabályok miért úgy lesznek kialakítva, ahogy.

Mint látható, akármelyik utat is választjuk, újra és újra beleütközünk az alkotmány értelmezésének, alkotmány és alkotmányértelmezés viszonyának kérdésébe, s abba, hogy milyen értelmezési stratégiák legitimek, legitimebbek másoknál. Világos az is, hogy az első – a szubsztantív – felfogás, amely sok tekintetben a legfontosabb szerepet játszotta a magyar (és a kelet-közép-európai) demokratikus átmenet során, s egészen biztosan az alkotmánybíróság szerepfelfogásában, önlegitimációjában döntő szerepet játszott, egyszerre biztosítja a legkisebb és egyúttal legnagyobb szerepet az alkotmányértelmezésnek. Ez nyújtja a legkisebb teret hozzá, hiszen az értelmezést egy elvileg objektív értékrend köti, vitának van helye ugyan, de a viták egyértelműen eldönthetők. Másfelől ez kínálja a legszélesebb teret is, hiszen az alkotmány írott szövege ebben a felfogásban köti a legkevésbé az alkotmány értelmezőjének kezét. Persze, ha létezik olyan értékrend, amelyen ez az értelmezés alapul, akkor ez a szabadság csak látszólagos, ha viszont az objektív értékrend csupán fikció – legyen az mégoly hasznos fikció – akkor az értelmezői hatalom megnövekszik.

De mégis, miért annyira érdekes kérdés ez? Elsősorban azért, mert az alkotmányértelmezés hatalom. Hatalom abban az értelemben, ahogy az alkotmányozás maga is: alkotmányos játékszabályok lefektetése (hogy a procedurális felfogás felől közelítsünk), bizonyos politikai szándékok kodifikálása (hogy az originalista felfogást alkalmazzuk), a politikai közösség normatív alapjainak lerakása (hogy a szubsztantív megközelítést érvényesítsük). Az alkotmányértelmezés és az alkotmány nem választhatók el egymástól, s ha így van, az értelmezés: mind alkotmányozó, mind utólagos alkotmányértelmező formájában, mindenekelőtt *politika*, bizonyos értékek, eszmék, érdekek szerinti cselekvés egy politikai döntési szituációban, s ezeknek a cselekvéseknek azt eredője. Ebből pedig az következik, hogy az alkotmányértelmezésnek nem csak jogelmélete, s nem is csak – hadd tegyem hozzá – gazdaságtana, de politikatudománya is kell legyen.

Ez a cél az, amit a következőkben majd szeretnék megvalósítani, mert úgy gondolom, nélküle mi politológusok fegyvertelenek vagyunk azoknak az – értelmező – vitákban, amelyekben a jogászok és közgazdászok a politikusok oldalán vagy ellenében részt vesznek.