

Jakab András
Körösenyi András
szerkesztésében

ALKOTMÁNYOZÁS MAGYARORSZÁGON ÉS MÁSHOL

mtatkpti
Ú ■ M ■ K

Jakab András
Körösényi András
szerkesztésében

ALKOTMÁNYOZÁS
MAGYARORSZÁGON
ÉS MÁSHOL

© Jakab András és Körösenyi András editors, 2012

© Arató Krisztina, Bozóki András, Gyórfi Tamás, Hahner Péter,
Halász Iván, Horkay Hörcher Ferenc, Horváth Attila, Lánczi András,
Lux Ágnes, Pócza Kálmán, Sólyom László, Sente Zoltán, Szigeti Péter,
Szűcs Zoltán Gábor, Techet Péter, Tölgyessy Péter, 2012

Magyar Tudományos Akadémia
Társadalomtudományi Kutatóközpont
Politikatudományi Intézet

mtatkpti
MTA TK Politikatudományi Intézet

ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

www.ujmandatum.hu

Felelős kiadó Németh István
Felelős szerkesztő Nemeskéry Artúr
Olvasószerkesztő Ferenczi Tünde

Borítóterv Márczi Kitti
Könyvterv, tördelés Rácz György

Készült a HTSART nyomdában
Felelős vezető Halász Iván

ISBN 978-963-287-051-9

Jakab András
Körösényi András
szerkesztésében

ALKOTMÁNYOZÁS MAGYARORSZÁGON ÉS MÁSHOL

Politikatudományi
és alkotmányjogi
megközelítések

mtatkpti

MTA TK Politikatudományi Intézet

Ú•M•K

Budapest, 2012

Tartalom

Előszó	7
SÓLYOM LÁSZLÓ: Nyitó előadás	8

I. RÉSZ

Elmélet és eszmetörténet

LÁNCZI ANDRÁS: Szükség van-e írott alkotmányra?	18
GYÓRFI TAMÁS: A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás	33
TECHET PÉTER: Az alkotmányozó akarat	58
SZIGETI PÉTER: Az alkotmányozás alkotmányossága	75

II. RÉSZ

Alkotmányozás egykor és máshol

HORVÁTH ATTILA: Alkotmányjogi javaslatok és reformok, 1790–1949	92
HAHNER PÉTER: Alkotmányozás az Egyesült Államokban és Franciaországban a 18. század végén	110
PÓCZA KÁLMÁN: Alkotmányozási eljárások összehasonlító elemzése	118
SZENTE ZOLTÁN: Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után	147
HALÁSZ IVÁN: Alkotmányozás és a fontosabb alkotmánymódosítások Közép-Európában 1989 után	163
ARATÓ KRISZTINA – LUX ÁGNES: Az Európai Unió alkotmányozási kísérlete	177

III. RÉSZ

Alkotmányozás
Magyarországon, 1989–2010

BOZÓKI ANDRÁS: Szemérmes alkotmányozás	202
SZÚCS ZOLTÁN GÁBOR: Az alkotmányosság diskurzusai	240
TÖLGYESSY PÉTER: A magyar parlamentáris hagyomány íve és az újabb alkotmányozás	256
HORKAY HÖRCHER FERENC: A Nemzeti hitvallásról	287

Előszó

Az elmúlt másfél év hazai közbeszédének egyik meghatározó témája az alkotmányozás volt. A témát a napi politikai aktualitásán túlmenően is érdekesnek és fontosnak gondoltuk, ezért az MTA Politikatudományi Intézetben 2010. december 20-án egy olyan tudományos konferenciát szerveztünk, amely reményeink szerint egyrészt bizonyos fokig kiemelte az alkotmányozás kérdését az aktuális magyarországi napi politikai viták közül, másrésztől mégis olyan ismereteket adhatott, amelyek közvetve segíthették a közbeszéd informálását. Ennek jegyében az előadókat kifejezetten történeti és elméleti jellegű kérdések bemutatására kértük fel, bár nyilván minden előadásnak – érthető módon – voltak áthallásai az éppen folyó alkotmányozásra vonatkozólag is. A konferencia mögötti másik előzetes elképzelés az volt, hogy az alkotmányozás tipikusan az a téma, ahol a politikatudomány és az alkotmányjog-tudomány kölcsönösen tanulhat egymástól, és ahol ennek megfelelően egy közös rendezvény megtermékenyítő hatású lehet. Végezetül azt is reméljük, hogy mind a konferencia, mind a kötet egyúttal például szolgálhat az MTA most felálló új struktúrájának sikeres működésére, amelyben a jogtudományok és a politikatudományok szorosabb együttműködése közös eredményekhez vezethet. A kötet olvasó- és technikai szerkesztésében nyújtott segítségéért Ferenczi Tündének tartozunk köszönettel.

Budapest – Heidelberg, 2011. december 4.

A szerkesztők

Sólyom László

Nyitó előadás

Tisztelt Konferencia!

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság alkotmány-konceptióját üdvözlünk kell. A „Magyarország alkotmányának szabályozási elvei” című anyag választ ad az utóbbi hónapok égető gondjára: vajon a sorozatos alkotmánymódosítások szelleme, az abban megjelenő, jogállami gyakorlatunktól idegen hozzáállás az alkotmányhoz és az alkotmányossághoz megjelenik-e az új alkotmányban is? A skolasztikusok bevett fordulatával szólva videtur quod non. A szabályozási elvek szinte tankönyvi tisztasággal a közös európai alkotmányos hagyomány jegyében állnak – amelynek húsz éve Magyarország is része és formálója. Ám semmiképpen nem beszélnek konzervatív fordulatról. Még kevésbé lehet a forradalmak ismétlődő forgatókönyvét felidézni, amikor a nagy megrázkódtatás után a nyakazó gépet elviszik, és előjönnek az öreg bürokraták, akik tudják, hogyan kell egy működőképes államot berendezni. Itt ugyanis ugyanaz a képviselő, aki délelőtt megszavazta az aktuális alkotmánymódosítást, délután egész más hozzáállással fogott az alkotmány írásához. Legkevésbé sem szeretnék ellentétet konstruálni. A feloldást a kormánypárti kommunikáció kínálja, amely a nyári és őszi alkotmánymódosításokat ideiglenes, szükség diktálta aktusoknak nevezte. A koncepció mögött tehát az 1848-tól élő hagyomány, a szabadság és a jogállami megszokások elnémíthatatlan ereje van.

A hagyományba illeszkedés természetesen nem gátolta az alkotmány-előkészítő bizottságot abban, hogy az új alkotmány új voltát demonstráló – elsősorban közösségi – értékeket feltűnő erővel megjelenítse – lásd a család, a házasság, a nemzet hangsúlyos és ismételt szerepeltetését. A parlamenti bizottság szükségesnek látta külön előrebocsátani, hogy a preambulum kifejezett értékdeklarációi akkor kapnak valódi súlyt, ha a normatív rendelkezésekben visszatükröződnek. Ez összhangban van az Alkotmánybíróság kezdetektől vallott felfogásával, amely szerint az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat; továbbá azzal az állandó gyakorlattal is, hogy az alkotmány értéktartalmát az egyes alapjogok és alapintézmények keretében,

* Sólyom László – jogtudós, egyetemi tanár, a Magyar Köztársaság volt elnöke, az Alkotmánybíróság volt elnöke.

azok tartalmaként kell kifejezni. A bizottság állásfoglalása tehát nagyon szerencsés a tekintetben, hogy az értékek és a normatív rendelkezések egymásra vonatkoztatásával lehetőséget teremt arra, hogy az alkotmányértelmezés két szélsősége között majd egyensúlyozni lehessen, ti. a pusztá értékekre hivatkozó, ideologikus értelmezés, illetve a teljesen formalista alkotmányértelmezés között. Erre az egyensúlyozásra ugyanis mindig szükség van, és a körülményektől függ, melyiket kell hangsúlyozni. A forradalmi hevület igazságosságra és más értékekre alapozó túlzásai ellen a formális garanciákat kell hangsúlyozni, míg a pusztá formalizmussal magát igazoló hatalom ellenében az értéktartalom emelkedik az alkotmányosságot megóvó jelentőségre. Alkotmányjogunk fejlettségének szintjén nincs szükség természetjogias hivatkozásokra ahhoz, hogy technikai űrt töltsenek ki velük. Az egyes alapjogok értéktartalmának kifejtésével maradhat az alkotmányértelmezés – és így államéletünk is – szakmailag és nemzetközileg diskurzusképes területen.

A bizottság idézett figyelmeztetéséből, és az eddigi ideológiai színezetű vitákból is, amelyek a preambulum tartalma körül folytak, az olvasható ki, hogy az alkotmányozó minden értékelkötelezettsége mellett is megőrzi az alkotmány ideológia-mentességét. A legszélesebb elfogadhatóságra törekszik, és ezért tartózkodik az egyoldalúságtól. Ott is tehát, ahol például kifejezett vallási hivatkozást terveznek – lásd a preambulum hivatkozását Istenre –, azonnal szövegszerű ellensúlyt iktatnának be a nem-hívók befogadására.

A kifejezett transzcendens hivatkozásokhoz azt jegyzem még meg, hogy azok az európai alkotmányokban nagyon is konkrét történelmi tartalmat hordoznak. Más történelmi háttere és jelentősége van a Szentháromsággal vagy Istennel kezdődő alkotmánynak Görögországban, Írországban és Lengyelországban, miközben mindegyikükben közös az egyház és a vallás szerepe az adott nép nemzeti identitásában és függetlenségi harcaiban. Analógiát számunkra én leginkább a magyar nemzet egységének közvetlen kifejezésében látok.

Tisztelt Konferencia!

Miért volt érdemes elidőzni az alkotmány-előkészítő bizottság egy mondatánál? Azért, mert ettől, az Országgyűlés elé terjesztett dokumentumtól kezdve már a jövőbeni alkotmány keletkezés-történetének olyan okmányai között járunk, amelyeknek szerepe lehet később az alkotmányértelmezésben, amikor majd a jogalkotó eredeti szándékát kutatják.

Ez az előterjesztés másrészt tanú lesz arra, hogy az alkotmányozás a közös európai hagyomány alapján indult el.

Hogy ugyanis ezen az úton marad-e, az mindezek alapján egy kíváncsi és pártolando lehetőség – de csupán az egyik lehetőség. Még nem tudhatjuk, milyen lesz az az alkotmánykoncepció, amelyet majd az Országgyűlés elfogad, és hogy az

ennek alapján készült normaszöveg az alkotmány parlamenti vitájában mennyit és hogyan változik. Annak idején a Kerekasztalnál elfogadott szövegbe, a megállapodás ellenére, belenyúltak a képviselők; az 1996-os alkotmányozás fura csattanója is közismert. Most nem is a politika kiszámíthatatlan lépéseiről szeretnék beszélni, hanem azokról a változtatásokról, amelyekre a most benyújtott szabályozás-elvek, ha nem is bátorítást, de kifejezetten lehetőséget adnak. Ezek a lépések pedig, sajnos, visszalépések az európai alkotmányos szinttől.

Az alkotmánykoncepció kétféleképpen is okot ad ilyen aggodalomra. Egyrészt azzal, hogy alapvető kérdéseket egyszerűen nyitva hagy – mint például az alkotmánybíróság jövődő helyzetét. Ezzel királyi utat kínál egyszer már túlhaladott elképzeléseknek. Másrészt nem egyszer olyan visszatérő, makacs elképzelésekbe ütközzünk, amelyek már 1989-ben és 1995-ben is napirenden voltak – méghezzá jellemzően az MSZMP, illetve az MSZP javaslataként. Ilyen például az alapjogkorlátozás módszertana, amelyre még visszatérek. Nem szeretnék azzal ízetlenkedni, hogy a reform-kommunisták nem csupán szimbolikusan, a miniszterelnök tanácsadó testületébe tértek vissza, hanem egykori gondolataik is népszerűek lettek az alkotmányozók között. A reform-kommunisták akartak valódi alkotmánybíróság helyett egy jobb kiadású alkotmányjogi tanácsot, törvényt megsemmisítési jogkör nélkül, ők akarták a parlamenttel megválasztatni a testület elnökét. Az ő ötletük volt az alkotmányerejű törvény. És jellemző államszocialista koncepció a parlament mindenek feletti hatalma, amely nem tűr meg semmilyen valódi kontrollt. Ha ezek és a hasonló koncepciók győztek volna, nem lett volna valódi rendszerváltás. Ismétlem, ezeknek a gondolatoknak újraéledését nem hatalmi pozíciókhoz, a meglévő hatalmi monopólium védelméhez kötöm, hanem jóhiszeműen annak tudom be, hogy az alkotmányozó nem mélyedt el az alkotmányfejlődés történetében 1990 óta, nem gondolta végig, hogy ezekre az elképzelésekre a politika, illetve az alkotmánybíróság azóta milyen válaszokat adott. De arra a veszélyre figyelmeztetnem kell, hogy a rendszerváltás előtti alkotmányozási koncepciók újraélesztése, ha nem is rendszervisszaváltáshoz vezet, de bizonyosan letéréshez az eddigi európai útról.

Tisztelt Konferencia!

A következőkben az alkotmány szabályozási elveinek rendszerét követve csupán néhány olyan részre szeretném felhívni a figyelmet, amelyek alaposabb meggondolást igényelnek, mert éppen az említett európai/nem európai útágazásnál fekszenek, ahol választani kell.

Egy alkotmányban minden szónak nagy jelentősége van. De mivel nem normaszövegről van szó, itt és most nem kell a pontos fogalmazással és a szerkesztéssel foglalkoznunk, noha ezek is felvetnek elvi kérdéseket. (Lásd már az alapvető rendelkezésekben a nép és a politikai nemzet azonosítását, és az egyenlő

méltóság korlátozását a politikai nemzet tagjaira.) Ezekre természetesen nagy gondot kell majd fordítani.

Ami az alkotmány javasolt szerkezetét illeti, az nemcsak a fejezetek sorrendjét jelenti, hanem magának az alkotmánynak a helyét a jogrendszerben, különös tekintettel a külön jogforrási szintként bevezetni javasolt ún. sarkalatos törvényekre. A szűken vett szerkezetet illetően csakis helyeselhető az alapvető jogokat tartalmazó fejezetnek az államszervezeti rész elé hozása.

Az ún. sarkalatos törvényeknél azonban kísért 1989 szelleme, még hozzá a rossz szelleme. Akkor a részletszabályok kidolgozásának ún. alkotmányerejű törvényekre utalását nemcsak az 1989-ben valóban fennálló, és időben is sürgető alkotmányozási kényszer motiválta. Mivel egyik fél sem tudhatta, győz-e majd a szabad választásokon, mindkettő a legteljesebb konszenzuskényszer akarta fenntartani a jövőre, mintegy folytatva és permanenssé téve a közös alkotmányozást. Fél év alatt kiderült, hogy ez a megoldás lehetetlenné teszi a kormányzást – az új parlament első dolga volt eltörölni az alkotmányerejű törvények kategóriáját. Helyébe az SZDSZ pillanatnyi igényeit tükröző, vagyis elvileg véletlenszerű kétharmados törvények szűkebb köre lépett.

Ma azonban semmi sem kényszerít arra, hogy az alapjogok és az intézmények alapvető garanciáit ne az alkotmányba foglalják, annál kevésbé, mert ezek már jól ismertek és begyakoroltak. Ebből nem szabad engedni. Másrészt komikus is, amikor egy a többségi elvet hirdető párt és koncepció ilyen nagy teret ad a konszenzusos törvényhozásnak. Bár számuk több mint tízzel csökken, mind a kieső, mind a megmaradó kétharmados törvények véletlenszerűek.

Az elvi probléma azonban a sarkalatos törvények jogforrási rangjának tisztázatlansága. A koncepció szerint ezek „a többi jogszabály közül kiemelkednek”. Vajon mit jelent ez? A javaslat szerint a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata kell elfogadásukhoz – ez tehát nem az alkotmányozó hatalom megnyilvánulási szintje. De hát tudnivaló, hogy az Alkotmánybíróság már 1993-ban a hatékony kormányzás segítségére sietett, és jelentősen lazított a konszenzuskényszeren, amennyiben kimondta, hogy ezekben a törvényekben is csak a védelem irányát és alapvető garanciáit kell kétharmaddal megszavazni. Még fontosabb, hogy az Alkotmánybíróság leszögezte: a kétharmados törvények egyenrangúak a többi törvénnyel, csupán elfogadási eljárásuk más. Azaz törvény és törvény között nincs különbség. Mi tehát ez a visszalépés az alkotmánykoncepcióban? A helyes irány inkább a kétharmados törvények megszüntetése lenne. Ez persze ellentétes lenne a mag-alkotmány eredeti elképzelésével. De hát a benyújtott koncepció már régen nem „mag”, hanem egy, a legfontosabb garanciákat és részleteket tartalmazó, rövid alkotmány terve.

Váratlan módon az alapjogok korlátozásának szabálya is az 1989-ben, és a Horn-féle alkotmányozásban is makacsul visszahozott szocialista elképzeléshez tér vissza. Mintha nem győzött volna ezzel szemben a Kerekasztalnál az ellenzék javaslata, majd amikor az elfogadott szöveggel szemben mégis ezt írta be a kommunista

többség 1989 októberében az alkotmányba, nem állította volna azonnal helyre az új országgyűlés az ellenzék szövegét 1990 nyarán. Visszatért volna a szocialista szöveg 1996-ban – s most újra itt van a Fidesz tervezetében.

A koncepció szerint az alapvető jogok gyakorlásának szabályait törvény állapítja meg, amely lényeges tartalmukat nem korlátozhatja. „Ha az Alkotmány kivételt nem tesz, az alapvető jogok korlátozásának mások jó hírneve vagy más alapvető jogainak védelme, a nemzet biztonsága, a közbiztonság, a közegészség, az erkölcsök védelme érdekében, e célok eléréséhez szükséges mértékben lehet helye.” Látható, hogy itt a nemzetközi emberi jogi egyezményekben nagy nehezen kialakult és szokásos korlátozó okokról van szó. Csakhogy az 1989-es szocialista átvételtől kezdve a mai koncepcióig mindig kihagyták a szabály lelkét, a legfontosabb feltételt. Ti. a felsorolt okokból is csak akkor engedhető meg az alapjog korlátozása, ha e javak védelme „egy demokratikus társadalomban szükséges”. Ez az a klauzula, amelynek keretében az ügydöntő mérlegelés folyik, ez vezetett a strasbourgi bíróság hatására Európában egységes alapjog-korlátozási módszerre, amely az arányosság kritériumán nyugszik. A bizottság javasolta szükséges mérték nem elég, s nem pótolja az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában kidolgozott feltételeket. Ezek szerint ugyanis az alapjog korlátozása akkor engedhető meg alkotmányosan, ha kényszerítő okból és arányosan történik; az arányosság pedig magában foglalja a legkevésbé korlátozó és az alkalmas eszköz használatát. Ennek kellene megjelennie az alkotmányban.

Most nem bocsátkozhatunk az ún. lényeges tartalom nagyon is szubjektív és relatív, vagyis lényegében szimbolikus voltaiba, és nem foglalkozhatunk azzal sem, hogy húsz év alatt a különféle alapjogok tekintetében különböző szigorúságú mércék szilárdultak meg – lásd a szinte abszolút büntetőjogi garanciákat és a meglehetősen viszonylagos tulajdonvédelmet. De arra éppen a korhangulat miatt figyelmeztetnem kell, hogy súlyosan félrevezető és veszélyes lenne jogkorlátozás igazolását látni csupán a nemzetbiztonság, közerkölcs és más közérdekek védelmében. Hadd hivatkozzam az Alkotmánybíróság gyakorlatára, amely az ilyen általános közjavakra hivatkozást a legkisebb súlyú korlátozó érvnek tartotta, és megkívánta konkrét alanyi jogok sérelmét, vagy legalább fenyegetettségét. Szándékosan időztem el előadásom elején az általános értékek és a konkrét alapjogok viszonyánál, és itt is oda térek vissza, hogy az általános javakra – a közrendre, közerkölcsre, közérdekre – hivatkozás túlsúlyba jutása az alapjogvédelmet a politikai mérlegelésnek szolgáltatja ki. Veszélyes utat nyit tehát a koncepció visszatérése egy túlhaladott és hiányos, a nemzetközi mérce alatti szabályhoz. Legyünk már egyszer hűek 1989-ben sikeres jogvédő önmagunkhoz!

Rátérve az intézmények alkotmányi szabályozására, a legáltalánosabb kérdés a hatalmi ágak viszonya, kiegyensúlyozottságuk a parlament túlsúlya helyett; illetve, még általánosabban, a rendszer stabilitása. Ez utóbbit – a választási ciklusok kitöltését például – nagy értéknek tartottuk régebben, noha kormánypárton

belüli kormányválságokban volt részünk. Most meg kell fizetni annak az árát, hogy a választások előtt bizonyos témákat népszerűsítettek és melegen tartottak – ilyen a kétkamarás parlament, vagy a stabilitást befolyásoló újdonságok: a konstruktív bizalmatlanság megszüntetése, vagy az államfő joga a parlament feloszlására. Egyik sem elvi kérdés, mindegyik kétélű eszköz. Az alkotmányozó hatalmi logikája dönti majd el sorsukat.

Van azonban egy elvi, tartalmi és a rendszer jellegét meghatározó téma: a törvényhozás fölötti alkotmányossági kontroll kérdése, illetve az alapjogok bírósági védelme. Magyarul: kikényszeríthető-e az alkotmány betartása. Konkrétan a magyar alkotmánybíráskodás sorsáról van szó. Ezt a jövőbeni alkotmány szabályozási elvei teljesen nyitva hagyják, azaz itt hiányzik az elv. Az a kitétel, hogy az alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, és alkotmányellenesség esetén megállapítja a jogkövetkezményeket, mindent megenged. Lehetővé teszi a jelenlegi helyzet fenntartását, lehetővé tesz egy alapos átalakítást, amely azonban az alkotmánybíráskodás lényegét, a törvények feletti alkotmányossági ellenőrzést nem érinti, és lehetővé teszi a voltaképpen alkotmánybíráskodás megszüntetését is.

Az 1989-es szocialista koncepciókhoz tér vissza, aki a nép által választott parlament felülbíráhatatlanságára hivatkozva elvenné az alkotmánybíróságtól az alkotmányellenes törvények megsemmisítésének jogát. Mivel az európai alkotmánybíróságok konszenzusa értelmében csak az a független testület alkotmánybíróság, amelynek törvény-megsemmisítési joga van, e jogkör elvétele megszüntetné az alkotmánybíráskodást Magyarországon. Bármiféle pótlék a kádári alkotmányjogi tanács szintjére való visszaesést jelentené.

Emellett a visszaesés mellett kiesnénk az európai fejlődés irányából is, amelynek pedig a kilencvenes években zászlóvivője és nemzetközileg elismert példája voltunk. Kell-e emlékeztetni az európai alkotmánybíróságok három nemzedékére, vagyis arra, hogy Európa demokratizálódását az alkotmánybíróságok felállítása fémjelezte minden diktatúrától megszabadult országban? Kell-e emlékeztetni arra, hogy a törvényhozás feletti alkotmányossági kontroll szükségességét az alkotmánybíráskodás rohamos terjedése jelezte az egész világon az utóbbi húsz évben? Idézzem-e fel a Velencei Bizottság tagjaként szerzett tapasztalatomat, amikor az Európa Tanács minden jelentkező állam demokratikus minőségéhez szükségesnek látta egy széles körben hozzáférhető alkotmánybíróság létét, és a Velencei Bizottságot kérte fel a tényleges működés vizsgálatára?

Igaz, hogy vannak Európában az általánossá vált osztrák-német modelltől eltérő kísérletek. Ezek azonban, mint például a francia Alkotmánytanács, zsákutcának bizonyultak. A francia Alkotmánytanács utóbbi húsz évét a heves emancipációs küzdelem jellemezte: harc az európai alkotmánybírósági szabványhoz való hasonulásért, amely végül 2008-ban célba ért. Az Alkotmány megadta az utólagos normakontroll és a törvénymegsemmisítés jogát az Alkotmánytanácsnak. Így a

francia példára való hivatkozás esik. De más, kezdetben korlátozott jogkörű testületek is, mint a lengyel Tribunal, végül teljes európai alkotmánybírósággá váltak.

Teljesen más egy esetleg korlátozott jogkörrel indító első lépés, mint a visszalépés a már működő, teljes alkotmánybíráskodástól. Ez utóbbi nem az európai út. Ez a kazah út. Ott minősítették vissza a működő alkotmánybíróságot csakis előzetes normakontrollt végző bírósággá – s ez bizony nem az ország demokratizálódásának egy állomása volt. Az eredetileg teljes jogkörű alkotmánybíróság beolvasztására a legfelső bíróságba pedig Kirgízia tett több kísérletet is, még népszavazást is akartak tartani róla. Jelenleg Kirgíziában az alkotmánybírókat éppen bíróság elé állítják, hivatali hatalmukkal való visszaélés címén. Olyan államokban, amelyek közé tartozni akarunk, az alkotmánybíráskodás leépítésére nem volt példa.

Utólagos normakontrollra feltétlenül szükség van. A törvényekbe óhatatlanul bekerülnek alkotmányellenes rendelkezések is. Ezekről jogállamban meg kell védeni az államot és az embereket is. Hasonlóan szükség van az alapjogok bírói védelmére, azaz az alkotmány kikényszeríthetőségére is. A preventív normakontroll hasznos, de ezeket az alapfeladatokat nem tudja elvégezni.

Ez lesz az új alkotmány legfontosabb választása. Az egyik út az európai út folytatása. A másik út a múltba, és a szovjet utódállamok legrosszabb fejleményeinek irányába visz.

Az európai úton maradva természetesen jelentős átalakítások lehetségesek. Meg lehet tárgyalni, vajon a bárki által, konkrét jogsérelem nélkül indítványozható utólagos normakontroll ellátja-e még a rendszerváltás után kétségkívül hasznos szerepét. Vajon az alapjogok védelme, amely nélkülözhetetlen, ma nem inkább a valódi, egyedi alkotmányjogi panasz bevezetését kívánja-e meg. Meg lehet szabályozni az Alkotmánybíróságot a fő feladata mellé rakódott hatásköreitől, mint ahogy azt, helyesen, az önkormányzati rendeletek törvényessége fölötti bírói ellenőrzés bevezetése tenné. Az azonban egyértelmű, hol válik el az európai út és a kazah út, amely nálunk ráadásul jól ismert a Kádár-rendszerből.

Tisztelt Konferencia!

Befejezésül még egy megjegyzés az alkotmány-előkészítő bizottság igen szigorú javaslatához az alkotmánymódosításról. A két egymást követő Országgyűlés általi elfogadás legfeljebb egy új alkotmány meghozásához lenne meggondolandó – az alkotmány módosítását viszont gyakorlatilag, ha nem is lehetetlenné, de valószínűtlenné tenné. Pedig korrekciókra időről időre szükség van. Nem az elfogadást, sokkal inkább az alkotmány módosítására tett javaslatok előterjesztését kellene szigorítani. Az alkotmány rangját veszi semmibe, ha a módosítási javaslatnak még a rendes törvényalkotás útját sem kell bejárnia, mint ahogy ez most szokásossá vált.

Tisztelt Konferencia!

Ne legyünk optikai csalódás áldozatai! Dicsérni jöttem az alkotmánykonceptiót, nem temetni. Valóban az európai alkotmányosság értékeinek megőrzését, az e melletti elkötelezettséget olvasom ki belőle. Éppen ennek az elkötelezettségnek a jegyében van azonban égető szükség arra, hogy felhívjam a figyelmet a kockázatos pontokra, az útelágazásokra. Megjegyzéseim tehát már a koncepció parlamenti vitájának szólnak.

A jövőbeli alkotmány minősége mindnyájunk ügye, fogyatkozásait az ország, és nemzedékek szenvedhetik meg.

Ezért fontos, hogy mint az eddigi konferenciákon, a jogászság érveljen mellett, és gyakoroljon nyomást annak érdekében, hogy ne térjünk le az európai útról, hogy új alkotmányunk a közös európai alkotmányos hagyomány része maradjon.

I. RÉSZ

Elmélet és eszmetörténet

Lánczi András

Szükség van-e írott alkotmányra?

Ma már nagyon kevés olyan ország van, amelynek nincs írott alkotmánya. Ilyen Nagy-Britannia, Új-Zéland vagy Izrael. Több mint kétszáz évvel ezelőtt azonban még egyáltalán nem voltak mai értelemben vett alaptörvények. Milyen tényezők játszottak közre az írott alkotmány eszméjének kialakulásában? Mekkora szerepe van történeti és/vagy filozófiai, politikai és/vagy jogi érveknek? Arra teszek kísérletet, hogy a modern írott alkotmány eszméjét az alkotmány korábbi eszméivel – antik törvényfelfogás, ősi alkotmány, természetjogi értelmezések – szembeállítva mutassam be. Mivel az írott alkotmány eszméje mélyen összefonódott a modern politikai törekvésekkel – a béke biztosítása, a biztonságra törekvés, szuverenitás megszerzése és az egyén jogainak törvényes védelme –, vajon a modernség politikai válságformái (a politika totálissá válása, a nemzeti szuverenitás relativizálódása, a felelősség értelmezhetetlensége, az egyéni jogok bürokratizálódása) még „jobb” alkotmányokat tesznek szükségessé, vagy ellenkezőleg, meg kellene fontolni az írott alkotmány intézményének esetleges megszüntetését? Az írott alkotmány önmagában nem általános gyógyszer. A kérdés az, hogy az írott alkotmány mércéje-e még a szabadságnak vagy az alkotmányos demokráciának. Továbbá, valóban igaz-e az, hogy az írott alkotmány képes a politikai játékszabályokat lefektetni és a politikai cselekvőket rábírní, hogy ezen szabályok szerint viselkedjenek? Végül le kellene szögezni, hogy az alkotmányozás elsősorban politikai folyamat és nem jogalkotási procedúra. Ennek nem mond ellent az, hogy felfogásom szerint az alkotmány maga is egy törvény, tehát valamilyen módon – alkotmányozó nemzetgyűlés, választott parlamenti többség által – elfogadott törvényről van szó, s nem társadalmi szerződésről, ahogy ezt sokan vélik. Meddő vita, az alkotmány félreértése, ha valaki azt hiszi, hogy az alkotmányozás a jogtudomány fennhatósága alá tartozik. Minden írott alkotmány a politika terméke, a jog csupán eszköze.

AZ ANTIK ALKOTMÁNYOSSÁG

Az alkotmányos rendről való gondolkodásunk a politikai filozófia születésének pillanataiban keletkezett. Mivel az embernek valójában egyetlen nagy kérdése van – mi a lét? –, ennek alárendelten fogalmazódott meg az ember közösségi lény mi-

* Lánczi András – a Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Kar Politikatudományi Intézetének intézetigazgató egyetemi tanára

voltából fakadó további kérdés: a létre feltett kérdéshez képesek vagyunk-e közvetlenül viszonyulni, vagy előbb tisztáznunk kell, hogy kinek milyen véleménye van a kozmoszról, a lét legnagyobb méretű fogalmáról, mivel a mikrokozmosz, az ember világa foglyává teszi a lét iránt érdeklődő embert. Előbb a fizika, utána a politika, vagy előbb a politika, utána a fizika. Ha az elsőt választjuk, akkor Parmenidész és Hérakleitosz látszólag szöges ellentétet mutató felfogását kell értelmeznünk. Ha a másodikat választjuk, miszerint előbb a mikrokozmosz viszonyait, a vélemények sokféleségét alapul véve kell értelmeznünk, különben esélyünk sincs a makrokozmosz, a lét faggatására, valójában a létet mint olyat nem érthetjük meg, az ember tragédiája az, hogy csupán kérdést tud föltenni a megfoghatatlanra, ezért mogorva lény az ember. Parmenidész szerint a kutatásnak két útja lehet (ez önmagában feszültség, mert választani kell az embernek): „az egyik a létezik, és nem létezhet a nemlét [...], a másik a nincs (s hogy szükségképpen volna a nemlét); ám ez utóbbin, mondom, nem járhat kutató sem, mert ami nincs, arról nem tudhatsz (hisz lehetetlen), s szólni se bírsz.”¹ Ez világos beszéd arról, hogy az emberi megismerés nem képes a lét titkába behatolni. Ezért inkább – legalábbis Parmenidész – a nemléttel ruházza fel a nem megismerhető, miközben logikája egyértelmű, a nemlét logikailag értelmezhetetlen. Ugyanakkor azt is állítja, hogy „elgondolni: ez épp ugyanaz, mint *lenni*”.² A gondolkodás maga a létezés, amit elgondolok, az létezik, a létezés nincs gondolkodás nélkül. Ez elvileg megalapozza, hogy amit elgondolunk, az emberi cselekvéssé is válhat. Hegel ebből egész metafizikát alkotott. A gondolkodás a legnagyobb elgondolható cselekvés. Ez az emberi lét specifikuma: az ember mozgulatait, cselekedeteit gondolatok előzhetik meg, bár nem feltétlenül. Az ember mint előállító lény egyben teremtő lény is, csak önmaga korlátozhatja önmagát. Az ember tökéletesen szabad lény, de mert a teremtés vagy létezés ilyet nem ismer, az ember magát tette és teszi folyamatosan szabaddá – éppen ez a tragédiája, nyomorúságának is a forrása. Az ember azt tehet, amit akar – már ha érti, hogy mit jelent akarni. Az ember folyamatosan visszavágyik az eredeti állapotába: az ártatlanság, „a lét édessége” (Rousseau) állapotába. A szabadság terhes, olykor elviselhetetlen.

Hérakleitosz szerint a lét megismerhető, mert szabályos, törvényszerűen működik, de az emberek mégsem képesek erre: „Bár a logosz ez, örökre képtelenek értelmetlenségükben felfogni az emberek előbb is, mint hallották volna, s azután is, hogy már meghallották. Mert bár minden e szerint a logosz szerint lesz, mégis olyanok, mintha nem vennének tudomást róla [...]”.³ Eltekintve a filológusok ezernyi kérdéséről a töredékekkel kapcsolatban, a mi szempontunkból elegendő arra utalni, hogy a világ folyamatos mozgása akadályozza leginkább a dolgok

¹ PARMENIDÉSZ: *Töredékek* (Máriabesenyő–Gödöllő: Attraktor 2010) 55.

² PARMENIDÉSZ 57.

³ Hérakleitosz *töredékei* BI. Lásd például www.sulinet.hu/tovabban/felveteli/ttkuj/lhet/filozofia/herakleitos.html.

okának, vagyis a természet szerint való létezők rendjének megértését. Hérakleitosz szerint „a természet rejtekezni szeret”, ugyanakkor a valóság nem változtatható meg az ember kénye-kedve szerint: „Ezt a kozmoszt itt, amely ugyanaz mindenkinek, sem isten, sem ember nem alkotta senki, hanem volt mindig és van és lesz örökké élő tűz, amely fellobban mértékre és kialszik mértékre.” Az ember vagy alkalmazkodik – hiszen képes gondolkodni („Közös java mindenkinek a gondolkodás.”) –, vagy az állatok módján csak töltekezni fog. Politikai tartalmú töredékei sorában fontos, amit a törvényről állít: „Ésszel beszélve meg kell erősítenünk magunkat azzal, ami mindenekben közös, mint a törvénnyel a város [...]. Mert minden emberi törvény egyből táplálkozik: az isteniből.”⁴ A törvény a mértéke a kozmosznak és a mikrokozmosznak is. A mikrokozmosz, az emberi törvény azonban nem más, mint az isteni meghosszabbítása. Miközben tehát Hérakleitosz tagadja a létező isteni teremtését, a benne uralkodó törvényt isteninek nevezi – hogyan keletkezett, nem tudjuk, de van benne törvény, amely isteni, s ezt követi az emberi.

Ha Parmenidész és Hérakleitosz metafizikáját együtt vesszük, kiderül, hogy az ember választása csupán ennyi: követi az isteni, magasabb törvényt vagy saját feje után megy, hagyja a logoszt, figyelmen kívül hagyja a „természet szerint”-it. Ez az egy és a sok vitája az európai kultúrában, a mozgás és mozdulatlanság, a látható és láthatatlan, a lét és nemlét, a látszat és a feltárulkozó (igazság) kettős-ségének a konfliktusa. Nem kétséges, hogy amíg az „egy” eszméje uralta az európai gondolkodásmódot – a klasszikus kort, az antik és a középkor világát –, addig a törvény is csak egy lehetett, az uralkodó is egy (monarcha), és az emberi törvények összessége „a természet szerint”-in alapult.

Amikor Platón és Arisztotelész színre lépett, az egy és a sok vitája politikai színezetet kapott: a kozmosz és a mikrokozmosz közti harmónia feltétele, kulcsa a politeia (alkotmányos rend). Az igazságos vagy az ésszel összhangban lévő rend kialakítása (konstituálása) kétféle módon mehet végbe. Az egyik a platóni, a másik az arisztotelészi. Platón az isteni értelemben osztozó emberi értelem által létrehozható legjobb rendben jelölte meg a feltételét annak, hogy minden politika két legfőbb célja elérhető legyen: az egyik a különböző célokat követő emberek egy közösségben való megszervezésének feladata, a másik a közösségen belül meglévő szegények és a gazdagok ellentétes érdekeinek az egyeztetése. Szerinte ez vezetési kérdés. Ha mindenki a természetének megfelelő munkát végzi, akkor a megfelelő vezetők képesek a legjobb rendet kialakítani. Törvényekre nincs is szükség. Platón *Államában* nincsenek törvények, mert nincs rájuk szükség. Ha a közösség összetétele (alkotmánya) kielégíti az ésszerűség mércéjét, akkor a legjobbak uralma fölöslegessé teszi a törvényeket. Az ésszerűség ugyanakkor azt is megköveteli, hogy egy ilyen politikai rendben kiiktassanak mindent, ami megsztja az embereket, innen a magántulajdon megszüntetése a platóni államban

⁴ Hérakleitosz B114.

(vagyonközösség), innen a nő- és gyerekközösség. S még egy nagyon fontos körülményt kell érvényre juttatni: a „szoros” intézményi (alkotmányos) rendet a benne részt vevők erényessége képes fenntartani, mert „az erény tudás”. Csak jó emberek alkothatnak jó államot, s mert az erény tanítható, a legjobb állam összerendezése lehetséges. Platón azzal kerülte el a moralizálást, hogy ismeretelméleti kérdéssé alakította a politikai kérdéseket. A jó politeia az erény és tudás összekötöttségében van. Az összekötöttség nem önkényes vagy kíváncs, hanem szükséges. A jó ugyanis valódi létezéssel bír, nem csak egy szó. Ez a kulcsa minden későbbi politikai vitának a jó politikai rendről. Ha a jó kíváncs, de nem szükségszerű, nem ésszerű, nincs valódi létezése, akkor a jó politikai berendezkedés nem is lehetséges. George H. Sabine írja: „A jó objektívan létezik, mindegy ki mit gondol erről; s a jót meg kell valósítani, de nem azért, mert az ember akarja, hanem azért, mert ez a jó”.⁵ Az erényre alapozott politikai jó pontosan olyan koncepció, mint az írott alkotmányból kiinduló, azaz a megállapodáson alapuló politikai jó koncepciója.

Eltérő ismeretelméleti felfogása miatt Arisztotelész nem az ideákból, nem a fogalmak valódi létezéséből indult ki, mi több, elutasította Platónnak a valóság megkettőzésére irányuló ismeretelméletét. Az egy és a sok ellentétét Arisztotelész a nyelv értelmezésével oldotta fel. Nem szükséges a konkrét ló eszméjének, a lóságnak valóságos létezését tulajdonítani, elegendő, ha a folyton változó és az állandó viszonyát az alany és az állítmány kapcsolatában értelmezzük. Az alany egyedisége az állítmány általános/általánosító jellegével kapcsolódik össze, minek révén a változatlan vagy állandó nem (genus) fogalma konkrét helyzetben nyilvánul meg, nyer egyedi jelentést, válik *speciesszé*. Hogy megtudjuk, mi az alkotmány (politeia), meg kell vizsgálni a létező alkotmányokat. S bár csak az athéni alkotmányról írt műve maradt fenn (ha egyáltalán ő írta), ebből is tudható, hogy egy alkotmány minőségét a jó törvények adják. Mivel sokféleség jellemzi a politeiát, Platón kísérlete, hogy szűkítse a politikai közösség különféle részeinek mozgásterét, nem rossz, hanem kivihetetlen megoldás Arisztotelész szerint. A politikai közösség (koinónia) célja a jó élet, tehát nem általában a jó keresése vagy megvalósítása. Nincs a dolgoktól elváló változatlan lényege a létezőknek. Legfőbb eszköze a jó életnek a jó törvények megalkotása a városállamban, amit összefoglalóan alkotmánynak vagy rezsimnek nevezhetünk. Míg Platón szerint mindenkinek olyan munkát kell végeznie, amely a természetének megfelel, vagyis a filozófusnak kell például irányítania; Arisztotelész annyit állít, hogy a jó kormányzáshoz jó emberek kellenek, igaz, hangsúlyozza, hogy az emberek természetüknél fogva vagy urak, vagy szolgák. A platóni nevelés ezért arra irányul, hogy mindenki kapja meg azt a nevelést, ami a természetének megfelel, míg Arisztotelész az erények tanításának lehetőségét taglalta.

⁵ George H. SABINE: *A History of Political Theory* (Hinsdale, IL: Dryden Press, 1973) 53.

Mindent összevéve kijelenthető, hogy a platóni politikai filozófia kevésbé koncentrált a politikai cselekvésre, a racionálisan elgondolható legjobb politikai rend érdekelte, míg Arisztotelész számára a politikai tudás a politikai cselekvés szempontjából fogalmazódott meg.⁶ Platón legjobb államában nincsenek törvények, mert ha minden a „helyén van”, a törvények fölöslegesek; Arisztotelész államában a törvények biztosítják a jó rendet: az alkotmányos berendezkedés mindennél fontosabb. A törvények uralta jó rendben a legfőbb jó a politikán keresztül valósulhat meg, amely figyelembe veszi az alkotmány összetételét: a családok alkotják a falut, több falu alkotja a városállamot. A törvények olyan rendet jelentenek, amelyben „az államkormányzás szabad és egyenlő polgároknak a vezetése”⁷ – a törvények csupán rögzítik a természettől adottat. A politeia, az alkotmány, a közösség összetételének elemzésén keresztül értelmezhető, az összetétel viszont a törvények formálják. Sabine szerint a fő különbség Platón és Arisztotelész között az, hogy „amit Arisztotelész legjobb államnak nevez, az Platónnál mindig csak a második legjobb állam”.⁸ Éppen ezért Arisztotelész politikai műveivel nem Platón *Állama*, hanem a *Törvények* c. munkája állítható szembe. Mi több, az a kijelentés is megkockáztatható, hogy Platón *Állama* a racionálisan elgondolható legjobb rend írott alkotmánya, törvények nélkül, míg Arisztotelész törvényeken alapuló rezsime felfogása a jó törvényeken alapuló, írott alkotmány nélküli politikai berendezkedés foglalatja. De bárhog is értelmezzük az antik alkotmányosság (politeia) fogalmát, a modernségben megvalósuló demokratikus államforma valójában a Polübiosz által leírt vegyes államforma alkotmányos megvalósulása. A római köztársaság sikere azon alapult, hogy a monarchikus, az arisztokratikus és a demokratikus elem harmonikusan kiegészítette egymást a római alkotmányban. Polübiosz írja: „minden egyes esetben a siker, illetve a balsiker legfőbb oka maga az állam alkotmánya, amely nemcsak forrása minden kezdeményezésnek, tervezetésnek és cselekvésnek, hanem amelytől végső soron ezeknek a végrehajtása függ.”⁹ Az alkotmány a politikai cselekvés kiindulópontja és legfőbb viszonyítási kerete anélkül is, hogy bárki leírná. Az alkotmányosság a törvények irányítása alatt élő emberi közösség politikai formája, amely a sokféle emberi csoportosulásból álló, eltérő vagyoni helyzetben lévők céljai közti különbséget igyekszik összhangba hozni, hogy a hatalom cselekvőképes legyen.

⁶ ARISZTOTELÉSZ: *Politika* [ford. SZABÓ Miklós] (Budapest: Gondolat 1984) 76. 1254a: „az élet cselekvés, nem pedig munkálkodás: tehát a szolgál is csupán segéd mindabban, ami ezen cselekvésre vonatkozik”. Hannah Arendt csupán Arisztotelészt követte, amikor különbséget tett a munka-előállítás-cselekvés hármas tevékenysége között. Vö. Hannah ARENDT: *The Human Condition* (Chicago: The University of Chicago Press 1958). Az arendti angol terminológia szerint: labor-work-action.

⁷ ARISZTOTELÉSZ 8I. 1255b.

⁸ SABINE 99.

⁹ Polübiosz *történeti könyvei* [ford. MURAKÖZY Gyula et al.] (Máriabesenyő–Gödöllő: Attraktor 2002) 388–389.

Cicero leírása a közösség összetételéről összefoglalja az antik alkotmányosság legfontosabb elemeit. Az ember közösségi lény, ami természettől fogva van így. Természetes módon szerveződik az együttélés, „[m]ivel az élőlényekben természettől közös a nemzés vágya, a házasság az első társadalmi viszony [...]”. Azután jön a család, ahol minden közös. Ez a város kialakulásának a gyökere, mintegy az állam magja.¹⁰ A közösség összetartozását a vér köteléke, a jó szándék és a szeretet révén biztosítja, ebből fakad, hogy „őseinkről azonos emlékeket öröszünk, közösek vallási szertartásaink, közös a temetkezési helyünk”.¹¹ Ezen – vagyis a természet törvényein – alapszik a közösség jogrendje is, miszerint „a természet minden élőlénynek megadta, hogy megvédje önmagát, életét és testét [...]”, az embert azonban nemcsak az önfenntartás ösztöne, de „az értelem erejével kapcsolja össze a természet az egyik embert a másikkal a nyelv és az életmód közösségében”.¹² A jogrend és a természeti törvények rendje azonos, vagyis nem szükséges önálló, külön megfogalmazása annak, hogy mi az alkotmány. Az alkotmány nem az emberi ész terméke, hanem munkájának a gyümölcse, mint felismerés: a rendet nem kell belevinni az ember életébe, mert az eleve rendezett – csak az ember ronthatja el. Az ember képes megismerni a természet rendjét, „az illendőséget, a szavak és a tettek mértékét.”¹³ Cicero – az antik alkotmányosság szellemében – az erényesség és a cselekvés összefüggésére alapozza a politikai irányítást: „Az erény legfőbb érdeme ugyanis a cselekvés, amit azonban gyakran félbeszakíthatunk, sokszor visszatérhetünk kedves tudományunkhoz.”¹⁴ Nem azért tudunk, hogy többet tudjunk, hanem hogy cselekedjünk, döntsünk, és az erkölcsi legfőbb jóval összhangban éljünk. Persze kihallatszik a római köztársasági erény dicsérete is, hiszen az ember mindennapi életét nem a közügyekért való aggodás tölti ki, de ha kell, a római polgár kész cselekedni a közjóért, a közös ügyért (*res publica*).

Ha az erényen alapuló cselekvés része az emberi boldogságnak, akkor kikerülhetetlen kérdés, hogy ki vezesse a közösséget – szemben a modern felfogással, miszerint nem az számít ki, hanem hogy milyen intézmény nevében irányít valaki. Cicero álláspontja ez: „Akiket azonban a természet államférfiúi képességekkel áldott meg, semmiképpen se habozzanak hivatalra szert tenni, és vegyenek részt a közigazgatásban. [...] Akik részt vesznek az állam vezetésében, rendelkezniük kell a lelki nemességgel, akárcsak a filozófusoknak vagy talán még inkább, vessék meg az emberi dolgokat, őrizték meg a gyakran emlegetett lelki nyugalmat és békét, feltéve, ha nem gyötri őket szorongás a jövővel kapcsolatban, és ha méltósággal és következetesen akarnak élni.”¹⁵ Tisztában volt a politikai

¹⁰ Cicero válogatott művei [ford. BORONKAI Iván et al.] (Budapest: Európa 1987) 308.

¹¹ Cicero, 308.

¹² Cicero 292–293.

¹³ Cicero 294.

¹⁴ Cicero 295.

¹⁵ Cicero 314.

vezetés legnagyobb lelki és erkölcsi terhével, a döntésnek a jövő bizonytalanságából fakadó felelősségével. Van-e nagyobb emberi erkölcsi feladat, mint egy közösség jövőjét befolyásoló döntés meghozatala? Ez a legnagyobb emberi vállalkozás, ami elképzelhető, ez az alkotmányos rend legérzékenyebb pontja.

A MODERN ALKOTMÁNY

Az írott (kartális) alkotmány iránti praktikus igény az amerikai alapítás folyamatában merült fel. Egy konkrét politikai feladat megoldásához volt rá szükség. 1787-ben fogalmazták meg az amerikai alkotmányt, 1791-ben az első franciát, ezt követte a Belgiumé. Mindhárom eset és a rá következő írott alkotmányok megszületése vagy az adott ország függetlenségét, vagy a zsarnokságtól való megszabadulást jelezték. Ugyanakkor a modern zsarnokságok is alkalmazták a kartális alkotmányt mint politikai eszközt. Politikai szempontból ezért érdemes fölvetni a kérdést: Szükség van-e kartális (írott) alkotmányra? Kijelenthető, hogy önmagában az a tény, hogy egy országnak írott alkotmánya van, politikailag nem specifikus. Azt is jogos kimondani, hogy az írott alkotmány nem minőségi különbség jele a nem írott alkotmányokkal szemben, de kétségtelenül valamilyen komoly funkciója van, ha egyszer szinte dogmatikusan ragaszkodnak a modern kor államai hozzá. A kartális alkotmány azzal nem indokolható, hogy „racionálisabb”, a magasabb észhasználat felismeréseinek egyike volna, hogy egy ponton az államférfiak a fejükre csaptak, hogy az írott alkotmányt mint csodagyógyszert vezessék be. A racionalitás mélységét tekintve aligha van különbség az ősi vagy természetjogi alkotmány és a kartális alkotmányok között. Henry Sumner Maine írja az ősi alkotmány kapcsán: „A *Ius Naturale*, a természetjog nem más, mint a *Ius Gentium*, a népek joga egy sajátos elmélet szemszögéből nézve.”¹⁶ vagy: „A természet szerint élni annyit jelentett, mint a közönséges lények zagyva szokásain és vaskos élvezetein felülemelkedve magasabb törvények szerint cselekedni, amelyek betartására semmi más, csak az önmegtagadás és az önuralom teszi képessé az arra törekvőt”¹⁷, illetve: „a szenvedélyeknek való ellenállásra nevelt”.¹⁸ Ráadásul a klasszikus kartális alkotmányok a természetjogi gondolkodáson alapulnak, átmenetet képeznek a természetjogi és a modern észjogi politikai gondolkodás között. Vagyis máshol kell keresni a kartális alkotmány iránti igény megnövekedését.

A következő szempontokat érdemes figyelembe venni: az emberi testhez való politikai viszonyulás megváltozása a kora újkortól kezdődően; a szerződéselméleti gondolkodás eluralkodása; az államról való gondolkodás liberális szemléletének

¹⁶ Henry Sumner MAINE: *Az ősi jog: Összefüggése a társadalom korai történetével és kapcsolata a modern eszmékkel* [ford. SÁRKÁNY Mihály] (Budapest: Gondolat 1988) 45.

¹⁷ MAINE 46.

¹⁸ MAINE 47.

győzelme a rivális felfogások felett. Vegyük szemügyre az első változást. A test és lélek közötti összefüggés terén a középkori, elsősorban keresztény teológiai-filozófiai felfogás szerint a lélek a meghatározó, a test csupán bűnbe viszi a lelket, a testi vágyak gyengítik a lélek erejét, a szexuális készítés pedig egyenesen megbénítja az ember racionális részét is. A test középkori ábrázolása ezzel összhangban pálcikaembereket láttat, akiknek szinte nincs is testük. A büntetés kegyetlensége is főként a test megcsonkítására, elpusztítására irányult, a test semmilyen védelemben nem részesült. Az újkor abban hozott újat, hogy az anyag megismerésére irányuló természettudományok kialakulása felfokozta a kíváncsiságot az emberi test iránt is, ebben élen járt az orvoslás, a boncolás és egyáltalán a fizikai testek mozgásának a kérdéseivel való foglalkozás. Ezzel párhuzamosan haladt az egyén vagy individuum gazdasági, majd politikai jelentőségének a felfedezése. Fokozatosan a másik ember, így annak teste is – szükségletei, vágyai, kinézete –, önálló értékre tett szert, amelyet érdemes volt politikai eszközökkel is védeni. A középkori szervesen felépülő politikai test (body politic) lassan átadta a helyét egy olyan politikai testfelfogásnak, amely az egyén teste védelmének az elvén alapult: az angol Habeas corpus („Bírdad a testedet!”) azt fejezte ki, hogy minden ember maga uralkodik a saját teste felett, mi több, másoknak – így az államnak – csak meghatározott feltételek teljesülése mellett van joga egy ember testéhez hozzányúlni. Ezen alapszik a modern emberi jogok eszméje is, vagyis az embernek – mint személynek, akinek teste van, nem csak elvont lelki entitása – számtalan elidegeníthetetlen joga van, beleértve a saját teste feletti uralmat is. A test védelme a modern szabadságeszme kiindulópontja.

Másik fontos fejlemény a modern szerződéselméletek általánossá válása. Közvetlenül ezekben gyökerezik az írott alkotmány eszménye: a társadalom tagjai mintegy szerződést kötnek, hogy államot hozzanak létre, s mivel maga az állam – ezen elgondolás szerint – nem természetes, létezését, működését ugyanúgy mesterségesen kell biztosítani, mint egy üzletkötés menetét. Írott alkotmányra tehát azért is volt szükség, mert az adott szót akarták – az üzleti egyezséghez hasonlóan – szilárdabb, jogi eszközökkel kikényszeríthető formába önteni. A politikai célok kizárólag a részt vevő felek beleegyezésével változtathatók meg, az írott alkotmányok szerződéshez hasonlítanak, a politikai intézményeket, procedúrákat, a szereplők körét és néhány elvet rögzítenek. A modern írott alkotmány eszméje abban az angol polgárháborús tapasztalatban gyökerezik, hogy az igazságosság vitatott koncepciója helyett az írott szerződés mintájára minden érdekelt fél járuljon hozzá a politikai szabályok kialakításához. Akarva-akaratlanul ez az arisztotelészi elgondolás kiteljesítése: a jó rend alapja a jó törvény. Viszont ez a megoldás eleve lemond a legjobb rend kialakításának igényéről, sőt, lemond annak racionális lehetőségéről is. A biztonság fontosabb, mint az igazság. Az írott alkotmány eszméje egyszerre fejezi ki a modern polgárháborús-forradalmi időszakból való kiábrándultságot, és a modern felvilágosodás önbizalmát abban,

hogy a politika ésszerűsíthető, jogi eszközökkel – emberi törvénnyel – kiszámíthatóvá tehető. Ennek azonban ára van: a politikai felelősség elmosódik, mivel minden politikai folyamatban oly sokan vesznek részt, hogy végül kibogozhatatlan, hogy – akár csak a döntésért is – ki a felelős. Az írott alkotmány csak látszólag növeli meg az egyéni felelősséget, valójában intézményi, azaz közösségi felelősséggé alakítja át a politikai döntéseket. Nem véletlen, hogy az írott alkotmány a döntés felelőségétől menekülők biztos menedékévé vált: aki az alkotmány nevében jár el, betűjét követi, nem lehet felelős semmilyen politikai katasztrófáért sem. Visszatérő kérdés: ki felelős a nácik hatalomra jutásáért? A weimari alkotmány? A történeti magyarázatok folyton azt ismétlik, hogy a weimari alkotmány elhibázott módon szabályozta egy új választás kiírásának a feltételeit, ezzel előkészítette a demokratikus Németország bukását. Ez tipikusan a modern alkotmány eszméjén alapuló személytelen magyarázat. Ez az antik alkotmányos és erkölcsi felfogással tökéletesen szembemegy. Mintha az intézmények és nem emberek kormányoznának. Mivel a modern írott alkotmányokat alátámasztó állameszme szerződéselméleti, az a látszat keletkezett, mintha az írott alkotmányok különleges státuszt képviselnének – csak akkor érvényesek, ha társadalmi szerződési folyamat előzi meg őket, vagyis egy olyan állapot, amikor majdnem mindenki egyetért egy új alkotmány létrehozásában. Csakhogy a társadalmi szerződés eszméje fikció. Még a társadalmi szerződés eszméjét elfogadó klasszikus alapítások sem nyugodtak társadalmi szerződésen. Az amerikai föderalisták súlyos vitát folytattak az antiföderalistákkal, a francia forradalmárok pedig polgárháborúba keveredtek az új alkotmányos rend kiharcolásáért. Nem szerződés, még kevésbé konszenzus, egyedül a politikai küzdelem, esetleg háború és törvényalkotás az írott alkotmányok végső politikai környezete. Még kevésbé nevezhetjük társadalmi szerződésnek azokat az alkotmányozási eljárásokat, amelyek már a megszilárdult demokratikus államrend és törvényhozás kereteiben mentek végbe. Vajon a magyar rendszerváltás alkotmányozási folyamata társadalmi szerződésen alapult? Csak akkor, ha a potenciális választók hallgatása beleegyezést jelent és ezt szerződésnek tekintjük. Eljárás szerint egy új alkotmány elfogadása ugyanúgy zajlik, mint bármely más törvény elfogadása. Természetesen lehet érvelni politikai-kulturális érvekkel, a demokrácia szubsztanciális felfogásának eszméivel, valójában azonban egy működő demokráciában egy új alkotmány – amennyiben nem számolja fel az írott alkotmányokat létrehozó alapelveket – rutinszerű feladat kell, hogy legyen. Ez nem jelenti azt, hogy feltétlenül rutinszerűnek kell lennie. Minden új írott alkotmány magyarázata abban a konkrét politikai helyzetben gyökerezik, amelyben létrejön. Általánosítani bármelyiket csupán annak a jele, hogy az írott alkotmányt technikai eszköznek tekintik, amely egyformán működik minden politikai közösségben. Mivel a modernség a technológia korszaka, az alkotmányos fejlődés – középpontjában az írott alkotmánnyal – követi ezt a logikát és törekvést, miszerint a biztonság állandósításának a feltétele a technológiai rutin megteremtése.

Vessünk egy pillantást az írott alkotmányok mintájára, az Amerikai Egyesült Államok alkotmányára. A fenti kritériumok alapján kijelenthető, hogy az írott alkotmány igénye azért merült fel, mert két problémát akartak ezzel megoldani: az egyik a föderális Amerikai Egyesült Államok létrehozása, a másik a zsarnoki hatalom kialakulásának megakadályozása. Mindkét politikai cél annyira triviális volt a kortársak számára, hogy a *Federalist Papers* három szerzője lényegében szinte valamennyi írásában ezen célok mellett érvelt. Például: „a föderális Alkotmány közvetlen célja a tizenhárom primitív Állam uniójának a biztosítása”,¹⁹ vagy „[a]z Alkotmány szükségessége [...] az Unió megőrzése”,²⁰ vagy „[m]inden hatalom – törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató – egyetlen kézben való koncentrálása, mindegy hogy egy személyé, keveseké vagy sokaké, vagy, hogy örökletes, önjelölésen alapszik vagy választott, joggal nevezhető zsarnokinak.”²¹ Minden más írott alkotmány esetében is azt a politikai helyzetet kell alapul venni, amelyben megszületett, és azt a funkciót, amit betöltött.

A harmadik körülmény szorosan összefügg az előzővel. Az írott alkotmányok megfogalmazói abból indultak ki, hogy az állam hatalma egy tengeri szörnyével, a bibliai leviatánéval vetekszik. Az állam egy fenevad, amelyet meg kell fékezni. Paradox módon az írott alkotmányok ebből a szempontból is meg hasonlottak az idő előrehaladásával. Ugyanis minél több tudás állt a hatalom rendelkezésére, annál megfékezhetetlenebbé vált a modernség során. Francis Bacon, illetve Thomas Hobbes állítása, miszerint a „tudás hatalom”, először kapcsolta össze a hatalmat a tudás növekedésével.²² Bacon világosan megfogalmazta, hogy a tudás célja a természet legyőzése: „Emberi tudás és hatalom egy és ugyanaz, mert ha az okot nem ismerjük, az okozat is elmarad. A természet ugyanis csak engedelmességgel győzhető le”.²³ Mivel a természet fogalma is átalakult, a természet legyőzése az emberi racionalitás és a tőle megkülönböztetett külvilág közti új viszonyt fejezte ki. A természet többé nem a dolgok belső lényegét és energiáját fejezte ki, hanem az objektív világ összességét. A szemléletváltozás és torzítás már a görög *phüszisz*nek a latin *naturára* való lefordításával elkezdődött és véget ért a modern technológia

¹⁹ Alexander HAMILTON – James MADISON – John JAY: *The Federalist Papers* 14. (New York: Mentor Books 1961) 102.

²⁰ HAMILTON–MADISON–JAY 23. 152.

²¹ HAMILTON–MADISON–JAY 47. 301.

²² A „Scientia potentia est” kifejezés ebben a formában nem szerepel Francis Bacon műveiben, holott neki tulajdonítják. Bacon egyik alkotásában (*Meditationes sacrae*, 1597) a „scientia potestas est” szerepel, ami annyit tesz, hogy „a tudás hatalom”, csak hogy itt a kontextus szerint Isten tudásáról van szó, a helyesebb fordítás tehát: „a tudás az Ő hatalma”. Hobbes *De homine* című művében (1658) viszont megtalálható. Vagyis egyértelmű, hogy a „tudás hatalom” kifejezés ugyanolyan, az utókor által összevont bölcsesség, mint a Machiavellinek tulajdonított „a cél szentesíti az eszközt” kifejezés, vagy a „vissza a természethez” állítólagos rousseau-i kijelentés.

²³ Francis BACON: *Novum Organum. Új Atlantisz I.* [ford. CSATLÓS János – SARKADY János] (Budapest: Nippon 1995) 7.

korszakával, amelyben éppen az az ijesztő, hogy „minden funkcionál”.²⁴ Az antik szerzők a tudást az erénnyel összefüggésben említették, miszerint a rossz döntés, cselekedet forrása az erény nem ismerete. De hogy a tudás a hatalom szárnysegédje, azt csak a modern európai filozófia fogalmazta meg. Valahol ebben az összefüggésben kell keresni, a modern, 20. századi zsarnokság civilizációt is fölszámolni képes ereje és a tudás gyors növekedésének folyamata között. Mivel a politikai hatalom magja az állam, legfőbb ellenségévé az állam vált, holott nem az államban, hanem a hatalom és a tudás direkt összekapcsolásában kell keresni a modern zsarnokság forrását. A modern zsarnokságok – minden kétséget kizáróan – az államot használták ki, azt sajátították ki, ezért az állam vált gyanússá. Holott a politikai tudás természete változott meg, amely az intézmény és nem a cselekvő, racionális ember szemszögéből fogta meg a célokat. Az írott alkotmány kőbe akarta vésni azt, ami lehetetlen: a politikai cselekvés jogi korlátja akar lenni, holott a politikai cselekvést eszmék, belátások és kényszerek vezérlik, sokkal kevésbé jogi megfontolások. Cselekvésének lényege a kreativitás, a jövő felmérése és befolyásolása. Különösen a második világháború szomorú tapasztalatai váltották ki azt az elgondolást, hogy az állam mint olyan a felelős a borzalmas politikai fejleményekért. Az államot korlátozni kell, függetlenül annak törekvéseitől, s ennek legfőbb eszköze az írott alkotmány. De mitől lett olyan hatalmas és félelmetes az állam? Két tényezőtől. Egyrészt a megnövekedett tudás ellenőrzésének és használatának a kényszere miatt, másrészt amiatt, hogy a modern államok a szocializmus eszméje alatt formálódnak a 19. század második fele óta. A tudás és a hatalom összefüggéséről már volt szó. A szocializmus viszont azon a morális felháborodáson alapszik, hogy a szegénység jelensége nem az egyének önhibájából alakul ki, ezért igazolhatatlan a szegény és gazdag, marxista változatban a tulajdonos és tulajdon nélküli ember közti különbség. Egyetlen eszköz van, az állam funkcióinak a kiterjesztése. Az állam eszköze a természet legyőzésének és a társadalmi egyenlőtlenségek kiegyenlítésének. A kommunista írott alkotmányok büszkén foglalták össze ezen törekvéseiket. De a nyíltan totális államok megszűntével nem biztos, hogy a kiváltó okok is megszűntek. Talán szokatlan megfogalmazás, de az írott demokratikus alkotmányok ideig-óráig egyetlen dolgot képesek fékezni, illetve látható keretek között tartani – túl a jogi szempontú hatalommegosztáson és más hasonló intézményi megoldásokon –, ez pedig a politikai ambíció.

Hogy politikai szempontból teljesen másként lehet megítélni az írott alkotmány funkcióját és hatását, mint jogi szempontból, arra nézve érdemes megvizsgálni, hogy például a hatalommegosztás alapvető, írásban rögzített elve miként viselkedik a valóságos politikai küzdelemben, szemben az írott alkotmány jogias

²⁴ Martin Heidegger több írásában is foglalkozott a technológia és a természet kérdésével. *Die Frage nach der Technik* című tanulmánya a modern kor azon törekvését fogalmazza meg, hogy a lét lényegét a technológia révén vegye birtokba.

vagy ideologikus megközelítéseivel. Az írott alkotmányok jogias megközelítésének alapvető gyengéje, hogy nem számol a politikai cselekvés természetével, miszerint a politika a kreativitás és nem a szabálykövetés terepe. Egyrészt az írott alkotmányok folyamatos értelmezésre szorulnak a konkrét események és vitatott politikai cselekedetek fényében, másrészt csupán normatív erővel bírnak, kikényszeríthetőségük bonyolult, időben elhúzódó folyamat lehet, szemben a politikai cselekvés azonnaliságával, sokkal gyorsabb reagálóképességével. Ami az írott alkotmányok ideológiai funkcióját illeti, a szakirodalom telis-tele van ilyen jellegű írásokkal. Stephen Breyer például így kezdi az amerikai alkotmányról szóló könyvét: „Az Egyesült Államok egy olyan nemzet, amely a szabadság elveire építkezik. A szabadság nemcsak a kormányzati kényszerítéssel szembeni szabadságot jelent, hanem annak a szabadságát is, hogy részt lehessen venni a kormányzásban. Amikor Jefferson azt írta, hogy [...]”²⁵ Tipikusan ideologikusnak nevezhető ez a fajta megközelítése az amerikai alkotmánynak: annak súlykolását szolgálja, hogy mi az amerikai alkotmány, újra és újra át kell ugyanis ismételni („értelmezni”), hogy mi a funkciója, mit ír elő, hogyan kell hozzá viszonyulni. Egy alkotmány – legyen írott vagy íratlan – rendkívül elvont, az emberek számára szinte megközelíthetetlen. Ebből érthető meg az írott alkotmány egyik funkciója: az alkotmányok elvontságát oldani, konkretizálni lehet demokratikus, pontosabban köztársasági vagy vegyes államforma esetében. A népet értelmileg és érzelmileg is be kell vonni az alkotmányosság szellemiségébe, különben az alkotmány írott malaszt marad. Azt állítom, hogy az írott alkotmányok nem „fejlettebbek” az íratlanoknál, csupán jobban alkalmazkodnak a népuralomból fakadó szükségletekhez. Az írott alkotmány egy modern jogtechnikai eszköz a hatalom megszervezésére, de politikai szempontból nem hoz semmilyen újat a hatalomgyakorlás mikéntjére nézve.

A demokráciának is sokféle felfogása létezik, sokféle módon működik. Hogy milyen mértékben válik el az alkotmány jogi, ideológiai és politikai jelentősége, arra álljon itt példának az a megfigyelés, hogy a megosztott hatalmi ágak milyen módon csúsznak ki az alkotmányosan előírt jogkörükből, ezért a hatalommegosztás mint demokratikus alapelv is csak tendenciaszerűen érvényesülhet. Sőt, William J. Quirk szerint az Egyesült Államoknak az írott mellett van egy „íratlan alkotmánya” is. A megfigyelt jelenséget így foglalja össze a szerző: „[...] elhagytuk az alapítók írott alkotmányát és egy új, íratlan alkotmánnyal helyettesítettük. Az új, íratlan alkotmányt *Boldog Konvenciónak* fogjuk nevezni. A *Boldog Konvenció* a kormányzati hatalmi ágak informális elrendeződése, miáltal a három hatalmi ág mindegyike az alkotmányos felelőségek közül sokat a másik kettőre

²⁵ Stephen BREYER: *Active Liberty. Interpreting Our Democratic Constitution* (New York: Alfred A. Knopf 2005) 3. Jellemző a megfogalmazás: „a mi demokratikus alkotmányunk”-ról szól, vagyis eleve jelzi, hogy semmiféle tudományos általánosításra nem törekszik, azaz ideologikus szándékai vannak.

hárít át.”²⁶ Quirk azt állítja, hogy az amerikai alkotmány megfogalmazóinak kezét az a meggyőződés vezette, miszerint a hatalommal előbb vagy utóbb mindenki vissza fog élni, függetlenül attól, hogy ki gyakorolja. Ha ezt elfogadjuk, akkor az eredeti szándéktól való minden praktikus eltérés veszélyezteti az alapfelismerést: a hatalom korrumpál. Ez olyan igazság, mint a kétszer kettő négy, vagy hogy a víz molekulája két hidrogén- és egy oxigénatomot tartalmaz. A különböző hatalmi ágak a napi politikai küzdelemben folyamatosan hárítják a döntések felelősségét, a törvényhozás igyekszik az elnökre, az elnök pedig a Legfelsőbb Bíróságra hárítani a döntést és így a politikai következményeket. A legkényelmesebb, ha a politikai döntéseket jogi kérdéssé alakítják át: melegek jogai, abortusz stb. tipikusan politikai döntést igénylő feladatok, mégis a politikusok igyekeznek ezeket jogi problémává alakítani. Quirk meg is adja az egyszerű magyarázatát a kialakult informális íratlan alkotmánynak: „a képviselők újra akarják választatni magukat”.²⁷ Azonban – érvel Quirk – az amerikai alapítók éppen azért írták le az alkotmányt, mert az íratlan angol alkotmányt nem tartották hatékonynak. Az írott alkotmány a biztonság növelésének politikai eszköze, a hatalommal való visszaélés megakadályozása az egyetlen és fő célja.

Ha megnézzük az elmúlt kétszáz évben keletkezett írott alkotmányokat, azt látjuk, hogy számtalan egyéb célt is kitűztek – a nemzeti identitás szimbolikus kifejezésétől a szociális biztonság garantálásán át ideológiai tételek kőbe véséséig –, miáltal elhomályosult az eredeti szándék, amely azonos az íratlan alkotmányok céljával, a politikai ambíciók megfékezésével.

ÚJ ALKOTMÁNY MAGYARORSZÁGON

Minden alkotmányt – legyen történelmi vagy kartális – a politikai körülményeiből lehet megérteni. Nincs abszolút különbség a kétféle alkotmányosság között. A politikai körülmények azt jelentik, hogy egy adott pillanatban a különböző politikai erők szembenállása, harca milyen viszonyokat teremt. Az igazi különbség az alkotmányos rend és a barbárság között van. Az alkotmányos rend formája, összetétele a politikai verseny következménye.

Nem múlt el év az elmúlt húsz esztendőben Magyarországon, hogy ne merült volna fel az új alkotmány megfogalmazásának a politikai igénye. Ezt a politikai igényt elsősorban a jobboldalon tartották napirenden: az ok a rendszerváltás negatív jelenségeinek állandó visszavezetése az eredetre. Mivel a rendszerváltás felülről irányított volt, a módosított 1949-es alkotmány eleve magára vállalta a későbbi

²⁶ William J. QUIRK: *Courts and Congress. America's Unwritten Constitution* (New Brunswick–London: Transaction Publishers 2010) 2.

²⁷ QUIRK 2.

politikai konfliktusokért a felelősséget: a rendszerváltás alkotmánya keretet kívánt adni a szükségszerű átalakításhoz a törvényhozásnak. Rögzíteni kívánta a jogállam intézményi kereteit, a hatalommegosztás procedurális működését, a gazdasági liberalizálás feltételeit, a társadalmi biztonság tételes felsorolását. A stabilitás szempontja és a nyugati jogállami modellek keverése jellemezte a rendszerváltás alkotmányát. A legfőbb politikai törekvés az volt, hogy az előző és az új berendezkedésnek ne legyenek politikai elnyomottjai. Az így kialakult politikai összetétel egy masszív, de laza ellenzéki párhálózatot hozott létre, szemben a kommunista párt utódjával, az MSZP-vel, amelynek nem volt szövetségese. Az 1990-es választási eredmények ezt a politikai megosztottságot tükrözték: a posztkommunisták alacsony szavazati aránya igazolni látszott az új alkotmányos berendezkedés politikai megújulást segítő minőségét. Hamarosan kiderült, hogy az alkotmány mint pártpolitikailag semleges törvény nem képes a rendszerváltás során felhalmozódott politikai feszültségeket kezelni. Kombinálódva a gazdasági legitimáció gyengülésével, húsz évvel a rendszerváltás után felmerült annak lehetősége, hogy az új rendszer elveszítheti a politikai legitimitását. Fölsejlett, hogy a liberális demokrácia nem képes jó válaszokat adni az aktuális – lelki és anyagi – szükségletekre. Földerengett, ahogy az első világháború utáni weimari Németországban, hogy a liberális demokrácia nem alkalmas az ország politikai feszültségeinek folyamatos enyhítésére. A rendszerváltás gazdasági legitimitását az adta, hogy a nép jóléte közelíteni fog a nyugatihoz. Mivel maga a rendszerváltás legfőbb célja, a hatalom korlátozása sosem vált fő témává, a módosított írott alkotmány megmaradt a jogi elvontság szintjén. Fontosabb volt a gazdasági liberalizáció és a közelgő jólét ígérete. Szemben az amerikai alapítással, a magyar írott alkotmány nem tett szert tekintélyre.

A fő probléma azonban mégis az volt, hogy nem sikerült egyensúlyt teremteni a demokratikus verseny és a hosszú távú – gazdasági, társadalmi, kulturális – célok között. Az alkotmányosság eszméjét is sokféle módon igyekezett az új rendszer a fő cél, a hatalmi monopólium megtörése érdekében kihasználni: 1. az alkotmány mint a békés politikai átmenet szimbóluma, kerete, referenciapontja, ehhez hozzárendelt erős AB, jogi perfekcionizmus mint politikai eszköz; 2. a szakpolitikai megközelítések dominanciája, a szakértelem hangsúlyozása: a politikai akarat bénítása, technicizálása; 3. az állam liberális felfogás szerinti gyengítése, piaci működési logikára való állítása, miközben az állam agyon van terhelve feladatokkal, szolgáltatásokkal. Valamennyi célja: az állam lebontása, a kormányzás feltételeinek gyengítése: a hatalmi bázis, a hosszú távú célok elenyészése, a politikai szempont elhanyagolása. Egy dolog bizonyossá vált, hiszen nem sikerült az alkotmányosságot minimális politikai egységképzővé alakítani. Ennek oka az volt, hogy a módosított alkotmány gerince a hatalom korlátozása, megosztása volt, de megőrizte a nem politikai célok sorát: főként a szociális kérdések alkotmányos szintű kezelését, ami gyengítette a politikai funkcióját az alkotmánynak. A libe-

rális elemek és szándékok elhomályosították a rendszerváltás politikai célját, a kommunista alkotmányossággal való radikális leszámolást. A 2010-ben megalakult kormány a kétharmados, tehát alkotmányozási hatalommal bíró politikai felhatalmazás birtokában a rendszerváltás politikai kiteljesítését tűzte ki célul, ezért írt új alkotmányt. Nem gazdasági, nem szociális, hanem tisztán politikai célok vezérelték az új alkotmány megfogalmazóit. Ehhez képest másodlagosak, bár nagyon fontosak az egyéb célok, mint pl. a hatékonyabb végrehajtó hatalom kialakítása, az állampolgári lojalitás erősítése, a gazdasági liberalizáció korlátozása, az állam erősítése. Mivel az új alkotmány teljesíti minden írott alkotmánnyal szemben támasztott legfőbb minimális követelményt, a hatalom korlátozását és az emberek között örökké lappangó barbárság féken tartását, minden más szempont számunkra politikai kérdés, nem az alkotmányosság körébe tartozó probléma.

Hogy az 1989-es alkotmánymódosítás politikai értelemben nem szilárdult meg, azt bizonyítja, hogy hányféle álláspont alakult ki a státuszáról, melyet Somogyvári István megfogalmazását követve a következőképpen kategorizálhatunk:²⁸ 1. a történeti alkotmányt preferálók köre, akik szerint a szó hagyományos értelmében vett kartális vagy írott alkotmányra nincs szükség; 2. nincs szükség új alkotmányra, a jelenlegi alkotmány apróbb hibái ellenére is működőképes, és megadja azt a dogmatikai tartalmat, mely elengedhetetlen az ország működéséhez; 3. nem feltétlenül szükséges új alkotmányt létrehozni, de kisebb módosítások, korrekciók elengedhetetlenek; 4. alkotmánykonszolidációra van szükség; 5. mind tartalmában, mind minőségében új alkotmány létrehozása, amely valódi rendszerváltást fejez ki az államszervezet átalakításával, esetleg elnöki vagy félelnöki rendszer létrehozásával s ilyen jellegű változtatásokkal. Ez utóbbi vált politikai cselekvéssé. Csak abból az eszméből, felfogásból, szükségletből lesz politika, amely a politikai cselekvéshez szükséges erőt meg tudja szervezni. De semmilyen erő sem képes a politikai bölcsességet és a politikai cselekvés törvényeit megsemmisíteni.

²⁸ A Politológus Hallgatók Vándorkonferenciája (POLI; ELTE ÁJK 2010. március 25–26.) *Kell-e Magyarországnak új alkotmány?* szekciójában elhangzott előadása alapján.

Győrfi Tamás

A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás

Ez az írás az új alaptörvény legitimitásával kapcsolatos szakmai (és közéleti) vitákhoz kíván hozzájárulni. Az a kiindulópontja, hogy az alkotmány legitimitása körüli vitákban fontos tisztázni, hogy egyáltalán indokolt-e, s ha igen, miért indokolt a mindenkori parlamenti többség hatalmát normatív korlátok közé szorítani. Az erre a kérdésre adandó válaszunk nagyban meghatározza, hogy indokolt-e tartalmi megkötésekkel támasztanunk az alkotmánnyal szemben, s mit indokolt gondolnunk az alkotmányozás kívánatos folyamatáról. A modern liberális demokráciák egyidejűleg két normatív elv mellett kötelezik el magukat: egyszerre kívánnak megfelelni a közösségi döntésekkel szembeni demokratikus eljárási, és a döntések tartalmával kapcsolatos liberális elveknek. Dolgozatomban azt is vizsgálja, hogy miként lehet megfelelni egyidejűleg e két elvárásnak. Tanulmányom mindvégig megmarad ennél az általános előkérdésnél, és nem elemzi sem a magyarországi alkotmányozás folyamatát, sem az új alaptörvény tartalmát. Az itt felvázolt fogalmi keretnek a hazai alkotmányozásra vonatkozó implikációit egy másik írásban kíséreltem meg kibontani.¹

A TÖBBSÉG ZSARNOKSÁGA VAGY BÍRÓI OMNIPOTENCIA?

Amikor a liberális demokráciák liberális és demokratikus elemei közötti lehetséges konfigurációkat kívánjuk számba venni, indokoltnak látszik egy már jól bejáratott fogalmi keretet használni elemzésünk kiindulópontjaként. Én magam a lehetséges álláspontok feltérképezésénél Bruce Ackerman elméletét fogom követni, és az egyes pozíciók azonosításánál az ő címkéit fogom alkalmazni.² Ez lehetővé

* Győrfi Tamás – az Aberdeeni Egyetem oktatója

¹ Lásd a *Fundamentum* folyóirat alkotmányozásról szóló fórumához fűzött hozzászólásomat. SOMODY Bernadette – DRINÓCZI Tímea – GYÖRFI Tamás: „Alkotmányozás” *Fundamentum* 2011/I. 47–51. Ugyancsak ebben a tanulmányban tisztázom a legitimitás szociológiai és politikai filozófiai fogalmai közötti különbséget. Mindkét írásom kizárólag a legitimitás utóbbi fogalmát vizsgálja.

² Bruce A. ACKERMAN: *We the People. Foundations I.* (Cambridge: Belknap Press of Harvard Univ. Press 1991) különösen 7–16.

teszi számomra, hogy saját álláspontomat ebben az elméleti keretben pozicionáljam. Az Ackerman által felvázolt három modell, az alapjogi fundamentalizmus, a monista, illetve dualista demokrácia-felfogások éppen abban különböznek egymástól, hogy eltérően konstruálják meg a demokratikus közösségi döntések és a liberális alapjogok egymáshoz fűződő viszonyát.

Az *alapjogi fundamentalizmus* kiindulópontja, hogy a demokratikus döntéshozatal ugyan gyakran tiszteletben tartja az alapjogokat, az eljárás demokratizmusa és az alapjogok tisztelete, illetve védelme közötti viszony azonban csupán kontingens. Elvileg semmi sem zárja ki, hogy a többség durván megsértse, vagy semmibe vegye az egyén és a kisebbségek jogait. Az alapjogi fundamentalista számára a legnagyobb veszélyt a többség zsarnoksága jelenti, s ezt akarja elkerülni bármi áron, akár úgy is, hogy ez által korlátok közé szorítja a demokratikus döntéshozatalt. Az eljárás méltányossága éppen ezért nem lehet a liberális demokráciák végső igazoló elve. Az alapvető jogok akkor is megilletik az embert, ha ezzel éppenséggel a többség nem ért egyet. Vagyis az alapjogi fundamentalizmus hívei számára az alapjogoknak normatív elsőbbségük van az eljárás méltányosságával szemben. Normatív erejük nem a demokratikus döntéshozataltól származik, hanem független attól, s korlátok közé szorítja a demokratikus döntéshozatalt. A demokratikus döntéshozatal eredménye csak akkor és annyiban tiszteletre méltó, amennyiben nem sérti meg a liberális alapjogokat. Mint Ackerman mondja, ezt a felfogást tükrözi az az alkotmánytechnikai megoldás, mely megváltoztathatatlanul nyilvánítja az alkotmány bizonyos rendelkezéseit.³

A *demokrácia monista felfogása* ezzel szemben nem ismeri el a demokratikus döntéshozatalt korlátozó alapjogok önálló normatív erejét. A monista nem utasítja el a jogosultságok ideáját, de úgy gondolja, hogy a jogosultságok csak addig érdemesek védelemre, amíg a demokratikus eljárás eredményét tükrözik. Ha az alapjogok a demokratikus döntéshozatal elébe vágnak, honnan nyerik a normatív erejüket? – kérdezi a monista. S mivel az alapjogok tartalma tekintetében az egyes liberális filozófusok között is komoly nézeteltérés van: mely alapjogoknak kellene a többséget korlátok közé szorítaniuk? „A jogok felülírják a demokráciát – feltéve természetesen, hogy a helyes jogokról [*the Right rights* – Gy. T.] van szó” – teszi hozzá nem minden szarkazmus nélkül Ackerman.⁴ A liberális filozófus, mondja a monista, arra tart igényt, hogy az ő vitatott erkölcsi felfogásának privilegizált helyet biztosítsunk. Vagy, ha nem is magának követeli ezt a privilegizált erkölcsi pozíciót, úgy a bírókat hatalmazná fel arra, hogy az alapjogokról vallott saját felfogásukat számon kérjék a törvényhozáson. A monista tehát nem a többség zsarnokságában, hanem abban látja az alkotmányos rendszerre leselkedő legnagyobb veszélyt, hogy abban a bírók amolyan platóni filozófus-királyyá válnak,

³ ACKERMAN 15.

⁴ ACKERMAN 15.

s az ő erkölcsi vélekedésük emelkedik hivatalos rangra. A monista szemében éppen ezért a törvények alkotmányossági felülvizsgálata problematikus intézmény, mely legitimációs deficitet küzd.⁵

Ackerman *dualista elmélete* mind az alapjogi fundamentalizmust, mind a demokrácia monista felfogását elutasítja. A dualista, mint azt a név is sugallja, a közösségi döntések két szintjét különbözteti meg: míg a politika normál üzemmódjában az egyszerű többség érdeke érvényesül, addig az alkotmányos politika kivételes pillanataiban arra van szükség, hogy az alkotmányos rendszert átalakítani kívánó aktorok a politikai közösség igen nagy részét mobilizálni tudják az alkotmányos reformok érdekében. A dualista konstrukció mind a többség zsarnokságának, mind a bírói omnipotenciának a veszélyeit képes mérsékelni. Mivel az alkotmányos politika szintjén sokkal nagyobb mértékű konszenzusra van szükség, mint a normál politika esetében, így jóval kisebb annak az esélye, hogy egy monolit többség a kisebbségre tudja kényszeríteni akaratát. Másfelől az alkotmányos és a normál politika közötti fogalmi különbségtétel hatékony választ látszik adni az alkotmányossági felülvizsgálatot végző bíróságokkal szembeni kritikákra: a bíróságok ugyan valóban ellenőrzésük alatt tartják a normál törvényhozást, de mégsem antidemokratikusak, mivel ilyenkor csak az alkotmányos politika szintjén meghozott döntéseknek szereznek érvényt, akár a 'közönséges törvényhozóval' szemben is.

Ugyan a dualista modell mind a két veszélyt mérsékelni tudja, egyiket sem tudja megszüntetni. A monista szerint a bíróságok így is túlzottan nagy hatalmat kapnak, hiszen az alkotmányos korlátok túl kevés fogódzót adnak a bíróságoknak, s azok így is saját erkölcsi vélekedéseiket kényszerítik rá a törvényhozásra. Másfelől, a dualista megoldás csak csökkenti, de nem küszöböli ki a többség zsarnokságának lehetőségét, mivel a dualista modell is csupán esteleges kapcsolatot létesít a demokratikus döntéshozatal és a kisebbségek érdekeit védő jogok között. A dualista, a monistához hasonlóan elutasítja a közösségi döntéseket megelőző alapjogok konstrukcióját, és így továbbra is lehetőséget ad a kisebbségek jogainak felszámolására. Mint Ackerman egy hipotetikus példája világossá teszi, a dualista végső, normatív igazoló elve nem liberális, hanem demokratikus elv: ha például az alkotmányozó többség valamely vallás hittételeit hivatalos rangra kívánná emelni, a dualista alkotmányjogi értelemben nem kifogásolhatná ezt a gyakorlatot.⁶

A következőkben amellet kívánok majd érvelni, hogy létezik egy olyan politikai filozófiai hagyomány, amely annak az ígéretével lép fel, hogy elkerülhetjük mind a többség zsarnokságát, mind a platóni filozófus-királyság (vagy bírói omnipotencia) veszélyét. Ezt a politikaifilozófia-hagyományt az egyszerűség kedvéért

⁵ ACKERMAN 8.

⁶ ACKERMAN 14.

politikai liberalizmusnak fogom nevezni, jelezvén, hogy e hagyomány legjelentősebb alakja John Rawls.⁷ A politikai liberalizmust három tézissel fogom jellemezni.

Az ésszerű pluralizmus tézise. A modern társadalmak egyik alapvető jellemvonása, hogy a társadalom tagjai különböző vallási és erkölcsi nézeteket vallanak, különböző életformákat tartanak helyesnek, s belátható időn belül nincs arra remény, hogy ezen erkölcsi nézeteltérések megszűnjenek. Erkölcsi nézeteltéréseink nem magyarázhatók pusztán tudatlansággal, előítéletes gondolkodással, vagy elmentéses érdekeinkkel: értelmes, jóhiszeműen érvelő emberek valamennyi rendelkezésre álló elv és tény mérlegelése után is juthatnak egymástól eltérő erkölcsi következtetésekre. Rawls az 'ítélőerő teherkételeinek' nevezi azokat a tényezőket – ezek közé tartozik az empirikus bizonyítékok komplex és ellentmondó volta, a releváns szempontok eltérő súlyozása, az érvelésben alkalmazott fogalmaink bizonytalan volta és nyitott szerkezete –, amelyek miatt ésszerűen gondolkodó emberek véleménye eltérhet erkölcsi kérdésekben. Ilyen körülmények között ésszerűen kitarthat valaki egy olyan álláspont mellett, melynek helyességéről nem képes kényszerítő erejű érvekkel meggyőzni a vele egyet nem értőket.⁸ Formalizálva: akkor beszélhetünk ésszerű pluralizmusról, ha *A* jó okkal hiszi azt, hogy *p* igaz (*p* *A* vélekedésszisztemében igazolt), míg *B* jó okkal hiszi azt, hogy non-*p* igaz (*B* vélekedésszisztemében non-*p* igazolt).⁹

A nyilvános igazolás tézise. Noha az ésszerű pluralizmus körülményei között számos kérdésben nem értünk egyet, a politikai liberalizmus hívei feltételezik, hogy vannak olyan állítások, amelyek nyilvánosan igazolhatóak. *P* akkor igazolt nyilvánosan, amennyiben az a politikai közösség minden tagjának vélekedésszisztemében igazolt. Érdekes a nyilvános indokok vagy nyilvános igazolás itt használt tartalmi felfogását megkülönböztetni a nyilvános indokok eljárási felfogásától. Az eljárási felfogást jól illusztrálja például a hobbesi elmélet. Hobbes szerint a természeti állapot alapproblémája abban áll, hogy mindenki a saját indokai alapján cselekszik. Azzal azonban, hogy magunk fölé emelünk egy szuverént, lemondunk arról, hogy saját indokaink alapján cselekedjünk. A szuverénnek a helyesre vonatkozó indokai az egyes állampolgárok helyesre vonatkozó elképzelései helyébe lépnek. A szuverén saját indokai nyilvános indokokká válnak, amelyeket az állampolgároknak is jó okuk van követni. Mint látható, ebben az elméleti keretben a nyilvános indokok fogalma (a szuverén parancsa) eljárási természetű. Egy indok nem azért nyilvános, mert tartalma azzá teszi, hanem azért, mert egy meghatározott forrásból származik. Ezzel szemben a politikai liberalizmus a nyilvános indokokkal szemben tartalmi kritériumot állít fel: egy indok akkor nyilvános, ha a politikai közösség minden tagja számára igazolt.

⁷ Lásd John RAWLS: *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press 1993).

⁸ Az ítélőerő teherkéteiről lásd RAWLS (1993) 54–58.

⁹ Lásd Gerald GAUS: *Contemporary Theories of Liberalism: Public Reason as a Post-Enlightenment Project* (London: SAGE 2003) 14.

A legitimitáció liberális elméletének tézise. A politikai liberalizmus sajátossága abban áll, ahogyan összekapcsolja a nyilvános igazolás és a politikai legitimitáció kérdését. Eszerint az állam autoritatív döntései annyiban igazolhatók, amennyiben azok kielégítik a nyilvános igazolás követelményét.¹⁰ Itt ismét hasznos lehet a politikai liberalizmus felfogását a nyilvános indokok hobbesiánus elméletével szembeállítani. Hobbes elméletében a nyilvános indokok fogalma nem feltétele, hanem következménye a szerző legitimitás-elméletének. A szuverén döntése nem azért legitim, mert nyilvános indokokra támaszkodik, hanem éppen fordítva, egy indok azért nyilvános, mert a legitim hatalom birtokosától származik. A legitimitáció liberális elméletében viszont a nyilvános indokok konstitutívak a legitimitás szempontjából, azaz az állam egy döntése csak akkor legitim, ha kielégíti a nyilvános igazolás követelményét.

A fenti három tézis a politikai liberalizmus csontvázát alkotja. Ahhoz, hogy az elmélet működőképes legyen, a későbbiekben izmokat kell a csontokra raknunk, vagyis további tézisekkel kell azt kiegészítenünk. Érdekes azonban e ponton időlegesen megállnunk, s rögzítenünk, hogy miért vonzó a politikai liberalizmus által nyújtott alternatíva. Úgy vélem, e vonzerő abban az ígértben áll, hogy egyidejűleg elkerülhetjük mind a többség zsarnokságát, mind a platóni filozófus-királyság veszélyét. Amennyiben az állam intézkedései mindenki vélekedésrendszerében igazoltak, úgy az állam nem lehet zsarnoki, hiszen intézkedései a kisebbség vélekedésrendszerében is igazoltak. A nyilvános igazoltság azonban azt a veszélyt is elhárítani látszik, amelytől a demokrácia monista hívei tartanak: mivel az állam intézkedései mindenki vélekedésrendszerében igazoltak kell hogy legyenek, egyik állampolgár erkölcsi nézetei sem kerülnek privilegizált helyzetbe. A későbbiekben megvizsgálom, vajon a politikai liberalizmus képes-e beváltani ezeket az ígéretek. Előbb azonban egy olyan ellenvetést vizsgállok meg, amely már ezen az absztrakt szinten is kihívást támaszt a politikai liberalizmussal szemben.

A DEMOKRÁCIA PROCEDURÁLIS FELFOGÁSA

Bár fentebb amellet érveltem, hogy a politikai liberalizmus képes lehet kiküszöbölni mind a többség zsarnokságát, mind a platóni filozófus-királyság veszélyét, fontos világossá tenni, hogy a legitimitáció liberális elve nem egyeztethető össze valamennyi plauzibilis politikai elvvel. Létezik a demokráciának egy széles körben osztott felfogása, amely szerint bármilyen eredményre is vezet a demokratikus döntéshozatal, amennyiben a döntés méltányos eljárásban született, úgy annak

¹⁰ Lásd RAWLS (1993) I39–I40.

eredményét legitimnek kell tekintenünk.¹¹ Ezt az álláspontot fogom a demokrácia procedurális felfogásának nevezni. Mint láttuk, a monista és a dualista elméletek minden különbözőségük dacára abban egyetértenek, hogy a politikai hatalom végső igazoló elve a demokratikus eljárás méltányosságában keresendő. A demokrácia ezen tisztán eljárási felfogása nem egyeztethető össze a legitimáció liberális elvével. Ennek oka abban keresendő, hogy egy állítás igazoltsága és tényleges elfogadása nem feltétlenül esik egybe. Lehet, hogy egy állítást indokolt lenne elfogadnom, de mégis elutasítom azt, vagy éppen megfordítva, elfogadom azt, noha a többi igaznak tartott vélekedésem fényében el kellene azt utasítanom. A legitimáció liberális elmélete állítások igazolhatóságáról szól: azt követeli, hogy az állam döntései olyan indokokon alapuljanak, amelyek mindenki vélekedésrendszerében igazoltak. Ezzel szemben a procedurális demokrácia végső eszménye a többség által való tényleges elfogadottságon nyugszik: azt követeli, hogy az állam döntéseit az állampolgárok többsége ténylegesen elfogadja. Ha azonban a két legitimációs elv összeütközésbe kerülhet, és rivalizálhat egymással, úgy fontos tisztáznunk, hogy miért lenne indokolt a legitimáció liberális elméletét előnyben részesítenünk rivalizálásával szemben. Ehhez behatóbban is meg kell vizsgálnunk, mit kínál a procedurális demokrácia eszménye.

Fontos megállapítanunk, hogy mind a demokrácia procedurális felfogása, mind a legitimáció liberális elmélete az egyenlő méltóság absztrakt fogalmából indul ki. Az előbbi szerint akkor kezeljük az állampolgárokat egyenlően, ha a közösségi döntések során mindenki akaratának egyenlő súlyt adunk. Ezzel szemben

¹¹ Ebben a megfogalmazásban a rawlsi 'tisztá eljárási igazságosság' fogalma köszön vissza. Lásd John RAWLS: *Az igazságosság elmélete* [ford. KROKOVAY Zsolt] (Budapest: Osiris 1997) 115. Vannak, akik úgy vélik, hogy a demokrácia ilyen jellemzése nyilvánvalóan félrevezető. Jeremy Waldron például úgy vélekedik, hogy a demokratikus eljárásokat helyesebb lenne a 'tökéletlen eljárási igazságosság' fogalma alá foglalni. Lásd Jeremy WALDRON: "The Core of the Case Against Judicial Review" *Yale Law Journal* 2006/6. 1346., 1378. Természetesen a demokratikus eljárásokat lehet így értelmezni; tanulmányom végén én magam is egy ilyen felfogás mellett állok ki. Az itt felvázolt procedurális érvrendszer azonban nem egyeztethető ezzel az értelmezéssel. Ez ugyanis azt feltételezi, hogy rendelkezésünkre áll az igazságosságnak az eljárástól független kritériuma. Ez viszont ellentmondani látszik az ésszerű pluralizmus tényének. Ha nem értünk egyet az igazságosság kérdéseiben, akkor az igazságosság egy vitatott felfogását nem tehetjük meg az eljárás kritériumává, hiszen ez – a proceduralista érvrendszere szerint – igazságtalanul privilegizálná valakiknek az igazságosságra vonatkozó vélekedéseit. Waldron ellenvetésének azonban mégis van bizonyos igazságtartalma: a procedurális felfogás hívei is formálhatják úgy a demokratikus eljárást, hogy az eljárás szenzitív legyen az eredmények helyességére, ám ezek az intézményi megoldások nem privilegizálhatják az igazságosság és a jó élet valamely vitatott felfogását. Így például, amikor a kiskorúakat kizárjuk a választójogból, a kompetens döntések esélyét akarjuk növelni, amikor a parlament eljárását strukturáljuk, a racionális vita lehetőségét akarjuk megteremteni. Az eljárásnak ezek a vonásai kétségkívül az eredmény helyességével állnak összefüggésben, de önmagukban nem privilegizálják egyik vitatott erkölcsi felfogást sem.

a legitimáció liberális elmélete szerint az egyenlőként kezelés ennél többet követel: az állampolgárokat az állam akkor kezeli egyenlőként, ha döntései mindenki számára igazoltak. Bizonyára akadnak szép számmal olyanok, akik szerint a demokrácia fenti procedurális felfogása a valódi demokrácia karikatúráját jelenti, ezért nem érdemes részletekbe menően cáfolni. Én magam nem osztom ezt a vélekedést: úgy gondolom, hogy a procedurális felfogás nagyon is szofisztikált érvelésen nyugszik, s ezért komolyan kell azzal számolnunk. Megítélésem szerint a procedurális demokrácia melletti érvelés legerősebb formája a következő:

- (1) Az ésszerű pluralizmus körülményei között az állampolgárok különböző vallási és erkölcsi nézeteket vallanak, s különböző életfelfogásokat helyeselnek.
- (2) Ezek között a körülmények között akkor kezeljük az állampolgárokat egyenlő méltóságú személyekként, ha valamennyiük akaratának egyenlő súlyt adunk a közösségi döntések során.
- (3) A demokrácia eljárási felfogása nem zárja ki, hogy a közösségi döntések rendkívül igazságtalanok legyenek az igazságosság bizonyos felfogásai fényében. A demokrácia eljárási felfogása az ilyen rendkívül igazságtalan döntéseket is legitimnek kell hogy tekintse. A kirívóan igazságtalan döntések azonban csak a demokratikus döntéshozatal kontingens eredményei.
- (4) A közösségi döntések gyakran koordinációs problémát oldanak meg, s ezért gyakran az olyanok is jobban járnak a közösségi döntések követésével, akik azokkal nem értenek egyet.¹²
- (5) Bár a demokrácia tisztán eljárási felfogása nem zárja ki, hogy a közösségi döntések rendkívül igazságtalanok legyenek, egy versengő demokráciában ennek a forгатókönyvnek a valószínűsége igen kicsiny. A modern liberális demokráciákban nem monolit többségek állnak szemben monolit kisebbségekkel, a mindenkor többség jellemző módon kisebbségek koalíciója.¹³
- (6) Extrém szituációkban az sem védi meg a kisebbségeket, ha a bíróságokat felruházzuk az alkotmányos felülvizsgálat jogával: a többség ilyenkor képes ignorálni a neki nem kedvező bírói döntéseket, vagy manipulálni a bíróság összetételét.¹⁴

¹² Az érv részletesebb kifejtését lásd Jeremy WALDRON: *Law and Disagreement* (Oxford: Clarendon Press 1999) 103–104. Az állítás tehát nem egyszerűen az, hogy a kisebbségben maradtaknak indokolt a döntést legitimnek tekinteni, ezt (2) hivatott alátámasztani, hanem az, hogy gyakran ők is jobban járnak a többség döntésének elfogadásával, mintha nem lenne az ügyben közösségi döntés. Rekonstrukciómban (4) nem feltételezi, hogy minden közösségi döntés koordinációs problémát old meg.

¹³ Ez az érv központi fontosságú például Richard Bellamy számára. Lásd Richard BELLAMY: *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press 2007).

¹⁴ Lásd Jeffrey GOLDSWORTHY: *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy* (Oxford: Oxford University Press 2001) 266.

- (7) A demokrácia minden tartalmi felfogása szükségképpen igazságtalanul privilegizálja valamely társadalmi csoport vitatott erkölcsi felfogását.
- (8) Ha a demokratikus törvényhozást bírói felülvizsgálatnak vetjük alá, úgy szükségképpen privilegizáljuk a bírók erkölcsi nézeteit.
- (9) Ha az állampolgárok nem szólhatnak bele az alkotmány elveinek tartalommal való kitöltésébe, mert az bírói privilégium, úgy az állampolgárok a bírókkal nem egyenrangú tagjai a politikai közösségnek.

Összefoglalva, a procedurális demokrácia híve nem érzéketlen a demokratikus döntéshozatal igazságtalan eredményével szemben. Érvének lényege abban áll, hogy az ilyen igazságtalanságok csak *esetleges*, s fölöttébb valószínűtlen kimenetei az eljárásnak. Amennyiben viszont a demokrácia valamely tartalmi felfogását fogadjuk el, úgy *szükségszerűen* privilegizáljuk valakik erkölcsi felfogását, s szükségképpen eltérünk az egyenlő méltóság eszméjétől. Amennyiben csak ez a két választásunk van, úgy az esetleges igazságtalanságok formájában meg kell fizetnünk az árát annak, hogy mindenkit egyenlő méltóságú személyként kezelünk.¹⁵ Vagy megfordítva a tételt, a demokrácia tartalmi felfogása az időnként igazságtalan eredmények kiküszöböléséért túl nagy árat fizet azzal, hogy a bíróságokat felruházza az alkotmányos felülvizsgálat jogával: így ugyanis minden esetben, s szükségképpen igazságtalanul, privilegizáljuk a bírók vitatott erkölcsi felfogását.

Bár a (4)–(6) alatti érvek, ha helytállóak, jelentősen erősítik a procedurális demokrácia híveinek álláspontját, ezeket az érveket kiegészítő jellegűnek tekintem, s nem vetem itt elemzés alá; úgy gondolom, a későbbiekben semmi sem múlik ezen. Először a procedurális felfogással szembeni néhány közismert érvet vizsgállok meg, melyek pontosabban megvilágítják, hogy mik a procedurális felfogás árnyoldalai. Ezeket az érveket azonban nem tekintem perdöntőnek: mivel a procedurális demokrácia hívei is elismerik, hogy felfogásuk vezethet olyan eredményre, amelyet egyesek rendkívül igazságtalannak tekintenek, így ennek újbóli kimutatása aligha cáfolja álláspontjukat. Éppen ezért érvelésem kulcsa az egyenlet másik oldalának a cáfolata lesz: azt próbálok majd kimutatni, hogy a demokrácia tartalmi felfogása nem feltételezi szükségszerűen, hogy igazságtalanul privilegizáljuk valakik erkölcsi felfogását. Ha a politikai liberalizmus nem jár szükségképpen bizonyos erkölcsi álláspontok indokolatlan privilegizálásával, úgy viszont indokolt ezt az igazoló elméletet választani a demokrácia procedurális felfogásával szemben, mivel a politikai liberalizmus nincs kitéve azoknak az ellenvetéseknek, amikkel szemben a procedurális demokrácia sebezhető.

A procedurális demokrácia-felfogással szemben felhozott legalapvetőbb ellenvetés megítélésem szerint, hogy az félrevezetően konstruálja meg preferenciáinknak

¹⁵ Ennek a választási szituációnak a hangsúlyozását lásd különösen: Jeffrey GOLDSWORTHY: *Parliamentary Sovereignty: Contemporary Debates* (Cambridge: Cambridge University Press 2010) 10.

a gyakorlati döntéseinkben betöltött szerepét. A procedurális felfogás minden preferenciát aggregál annak tartalmától függetlenül. Az egyén java azonban fogalmilag elválasztható attól, amit az egyén preferál, s nemcsak elválasztható, hanem az igazolási folyamatban éppen ennek van elsőbbsége: nem azért jó valami, mert azt preferáljuk, hanem megfordítva, azért indokolt valamit preferálnunk, mert az jó nekünk.¹⁶ Vagyis a preferenciák kritikai vizsgálatnak vethetők alá. Ha viszont a jónak, s így a közjónak létezhet elvileg a felek preferenciáitól elválasztható fogalma, úgy az nem okvetlenül egyezik meg azzal, amit a legtöbben akarnak, hanem azzal lesz azonos, ami mellett a legjobb érvek szólnak. A politikai döntéshozatalnak nem kell a nyers preferenciákat¹⁷ aggregálnia: a preferenciákat nem azért kell tiszteletben tartani, mert azok valakinek a preferenciái, hanem akkor és azért, mert valamilyen jót előmozdítanak.¹⁸ Az a tény, hogy a náci Németországban sok német preferálta a zsidók megsemmisítését, még nem teszi ezeket a preferenciákat igazolhatóvá. Ha viszont a preferenciáink racionális felülvizsgálatnak vethetők alá, úgy legitimáció-elméletünknek is tükröznie kell ezt aényt.

De ha a procedurális demokrácia felfogása ki is tudná szűrni azokat a preferenciákat, amelyek pusztá előítéleten, tudatlanságon, vagy rosszindulaton alapulnak, még akkor is kifogásolhatnánk, hogy az tökéletesen érzéketlen azzal szemben, hogy miként oszlanak meg egy döntés terhei az állampolgárok között. Másképpen kifejezve, a procedurális felfogásnak nem része a reciprocitás gondolata. Idézzük fel Bruce Ackerman hipotetikus példáját, amikor is egy fundamentalista keresztény közösség az állami politika rangjára emeli saját vallási hittételeit. Tételezzük fel, hogy a keresztény többséget nem a tudatlanság, a rosszindulat, vagy a vak előítélet vezérli, hanem mélyen meg van arról győződve, hogy az általa választott út az erkölcsileg helyes út. A procedurális demokrácia elméletének nincsenek meg a megfelelő belső erőforrásai ahhoz, hogy kihívást intézzon egy ilyen gyakorlat legitimitásával szemben. Azok, akik a többség zsarnokságától tartanak, viszont éppen azt kifogásolják, hogy a procedurális felfogás ugyanolyan súlyt ad a keresztény többséghez tartozók saját magukra vonatkozó preferenciáinak, mint azoknak a preferenciáknak, melyek a más vallású, vagy ateista kisebbségre vonatkoznak.

Milyen érvet tud adni a procedurális demokrácia-felfogás híve a náci Németország zsidóinak, vagy a nem keresztény kisebbségnek Ackerman példájában? Még

¹⁶ Lásd Kis JÁNOS: *Alkotmányos demokrácia: három tanulmány* (Budapest: Indok 2000).

¹⁷ Cass R. SUNSTEIN: "Naked Preferences and the Constitution" *Columbia Law Review* 1984/84. 1689.

¹⁸ Nem állítom, hogy a közösségi döntések helyessége soha ne függne a preferenciáink megoszlásától. Dworkin terminológiáját használva, léteznek ún. preferencia-szenzitív döntések. Lásd Ronald DWORKIN: "Equality, Democracy, and Constitution: We the People in Court" *Alberta Law Review* 1989–1990/28. 324., 331. Ha például a közösség nagyobbik része egy sportlétesítményt akar építeni, míg a kisebbség része egy hangversenytermet, akkor mondhatjuk, hogy az a döntés a helyes, amelyik a többség preferenciáját figyelembe veszi.

akkor is, ha részt vehetnek a politikai döntéshozatalban, és szavazatukat egyenlő súllyal mérlegelik, e kisebbségek mindkét esetben joggal mondhatják, hogy nem kezelték őket a közösség egyenrangú tagjaiként, s az a tény, hogy szavazatuknak egyenlő súlya volt az eljárásban, nem kárpótolja őket az egyenlőtlen bánásmóddért.

Bár az eddigi érvelésem extrém példákat használt, nem feltételezte, hogy a demokrácia procedurális elmélete gyakran vagy általában szélsőségesen igazságtalan eredményre vezetne. Lehet, hogy az ehhez hasonló extrém esetek nem gyakoriak, ám különös élességgel világítják meg a procedurális felfogás immanens problémáját, nevezetesen, hogy az érzéketlen mind a preferenciákat alátámasztó indokok helyességével, mind a döntés terheinek megoszlásával szemben. Létezik azonban egy olyan közismert érv, melyet leghatásosabban Ronald Dworkin képvisel, amely valóban a szélsőségesen igazságtalan szituációkra építi a procedurális felfogással szembeni ellenvetését. Nevezük ezt az ellenvetést a *morális tagság* érvének. Lényegi vonásaira redukálva az érv a következőképpen foglalható össze: (1) A demokratikus döntéshozatal mindig feltételez valamilyen létező politikai közösséget. Egy méltányos eljárás kötelezettségeket róhat *A* állampolgárra akkor is, ha ő nem ért egyet a közösség döntésével. Ez a kötelezettség azonban feltételez egy létező politikai közösséget, s csak ennek keretén belül nyer értelmet. Abból a tényből például, hogy a kínaiak többen vannak, mint a magyarok, nem következik, hogy a magyarok akarata ellenére Pekinget tehetnék Magyarország fővárosává. Nem azért, mert ez ellenkezne a szavazatok egyenlő súlyozásának elvével, hanem azért, mert a kínai és a magyar két külön politikai közösség, s a többségi döntésnek csak az adott politikai közösségen belül van kötelezettség-teremtő ereje. (2) A politikai közösség fogalma feltételezi a tagság fogalmát. *A* állampolgárt csak akkor terheli politikai kötelezettség, ha tagja az adott közösségnek.¹⁹ (3) A politikai közösségben betöltött tagság erkölcsi dimenzióval bír, mert a tagságnak erkölcsi feltételei is vannak. *A* állampolgár erkölcsi értelemben nem tagja egy politikai közösségnek, amennyiben a közösség többi tagja szisztematikusan semmibe veszi az ő érdekeit, és nem tekint rá a közösség tagjaként. A náci Németország zsidó állampolgárait a német politikai közösség nem tekintette a politikai közösség egyenrangú tagjainak, ezért őket a politikai közösségben nem is terhelte politikai kötelezettség. (4) A morális tagság kritériumai korlátokat támasztanak a kollektív döntések tartalmával szemben. Még ha egy közösségi döntés ki is elégíti a méltányos eljárás követelményeit, az nem kötelezi *A* állampolgárt, amennyiben a döntés megsérti a morális tagság kritériumrendszerét.²⁰

A demokrácia eljárási felfogásával szemben létezik még egy igen erős, a joguralom eszméjére hivatkozó ellenvetés. Az ellenvetés lényege talán úgy bontható ki

¹⁹ Az érv első két lépésében nincsen semmi megkülönböztetetten liberális. Legnagyobb hatású megfogalmazását lásd Carl SCHMITT: *Verfassungslehre* (Berlin: Duncker und Humblot 1928) 228–235.

²⁰ Lásd DWORKIN (1989–1990) 324, 335–343; Ronald DWORKIN: *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution* (Oxford: Oxford University Press 1996) 19–35.

legkönnyebben, ha a procedurális demokrácia-felfogás és a parlamenti szuverenitás tana közötti viszonyrendszerben exponáljuk azt. A demokrácia procedurális felfogása látszólag jól illeszkedik a parlamenti szuverenitás eszméjéhez, hiszen úgy tűnik, hogy megfelelő igazolást ad arra vonatkozóan, hogy miért ne legyenek a parlamenti törvényhozásnak korlátai. Csakhogy ez az illeszkedés csupán látszólagos. A procedurális demokrácia azért nem illeszkedik megfelelően a parlamenti szuverenitás tanához, mert túl sokat igazol. Ez a felfogás ugyanis összefér a joguralom elvének nyílt megsértésével. Ha ugyanis a hatalom legfőbb igazoló elve a nép akarata, akkor a joguralom elve által támasztott korlátok is önkényesnek tűnnek, hiszen nem világos, hogy a nép akarata miért ne írhatná felül a törvényeket olyan egyedi ügyekben, ahol a törvény következménye ütközik a nép igazságérzetével.²¹ Ezzel szemben a parlamenti szuverenitás tanát általában úgy szokták értelmezni, hogy az valóban korlátlannak tekinti a parlament törvényhozó hatáskörét, ám azáltal, hogy azt *törvényhozó hatalomként* értelmezzük, eleve bizonyos korlátok közé szorítjuk a hatalmat, s ezeket a korlátokat a joguralom elve tölti meg tartalommal. Így például nem egyeztethető össze a törvényhozó hatalom eszméjével az egyedi ügyekre szabott törvényalkotás, vagy a visszaható hatályú jogalkotás. Még fontosabb, hogy a parlamenti szuverenitás tana összhangban áll azzal a gondolattal, sőt azt a gondolatot juttatja érvényre, hogy a nép hatalma a jog által közvetített formában jelenik meg, míg a demokrácia eljárási felfogása nem tud számot adni arról, hogy miért van szükség a jog mediáló szerepére. A procedurális felfogás felől nézve a joguralom értékei a népakarat éppen olyan önkényes, a priori korlátozását jelentik, mint a liberális alapjogok. Tartalmában ugyan az alapvető jogok és a joguralom elvei a procedurális demokrácia-felfogás más-más típusú korlátozását jelentik, de közös bennük, hogy egyik sem vezethető le magából a procedurális demokrácia eszméjéből. Az tehát, aki azért utasítja el a liberális alapjogok gondolatát, mert az úgymond apriori korlátokat állít a procedurális demokrácia eszméjével szemben, nem csak az alapjogokat, hanem a joguralom gondolatát is el kell hogy utasítsa.²²

²¹ Ennek iskolapéldáját adja az Orbán-kormány 'pofátlan végkielégítésekkel' kapcsolatos gyakorlata. „Nem az emberek igazságérzetét kell megváltoztatni, hanem azokat a régi szabályokat, amelyekbe beleütköztünk” – nyilatkozta a miniszterelnök, amikor az AB első ízben megsemmisítette a végkielégítéssel kapcsolatos szabályokat. „Az egyik oldalon van az emberek igazságérzete, amely szerint a jövőben már nem lehet azt csinálni, ami eddig ment, vagyis hogy indokolatlanul magas és elfogadhatatlan mértékű végkielégítéseket fizetnek ki, ráadásul olyanoknak is, akik felelősek az ország tönkretételéért. Ugyanakkor itt áll a régi alkotmány, és az Alkotmánybíróság nem tehet mást, mint hogy a régi, ideiglenes alkotmány [egészen pontosan: az éppen hatályos alkotmány – Gy.T.] alapján minősíti a kormány indítványait” – megy tovább a gondolatmenet.

²² Pontosabban fogalmazva, ugyanaz a logika vonatkozik a joguralomra, mint az alapjogokra. A procedurális demokrácia híveinek addig indokolt tiszteletben tartani a törvényeket, amíg a nép tiszteletben akarja azt tartani, de sem a törvények, sem az alapjogok nem jelenthetik a népakarat külső korlátját.

A joguralom és a procedurális demokrácia fogalmai nemcsak analitikusan választhatók szét, hanem történelmileg is különböző időpontokban váltak a modern alkotmányos demokráciák részévé. A demokrácia lényegét eszmetörténeti értelemben sokáig a közvetlen néprészvétel elve jelentette.²³ A modern demokráciák azonban nem a közvetlen néprészvételen alapuló antik előzmények folytatásának számítanak, hanem sokkal inkább a rendi képviselőlet fokozatos átformálásával, annak egalitáriusabbá válásával jöttek létre. Az abszolutista állammal szemben kibontakozó alkotmányos állam először volt jogállam, s csak később vált a mai értelemben demokráciává, a képviselőlet egalitárius vonásainak kibontakozásával.

Foglaljuk össze, hová vezetett eddigi gondolatmenetünk. A fenti érvek azt mutatják, hogy a procedurális demokrácia-felfogással szemben igen komoly ellenvetések tehetők, mindenekelőtt az, hogy ez a felfogás nem tud meggyőző indokokat adni azoknak, akik alulmaradnak a demokratikus döntéshozatal során, hogy miért kellene nekik *mindig* alávetniük magukat a többség akaratának, csak azért, mert a szavazatukat egyenlő súllyal vették figyelembe a döntés során. Nem azt akarom azonban bizonyítani, hogy ezek az ellenvetések perdöntőek a demokrácia procedurális felfogásával szemben. Ehelyett, mint mondtam, a procedurális felfogás egyenletének másik oldalát kísérem meg cáfolni, s azt próbálom meg alátámasztani, hogy a többségi döntés tartalmi korlátai nem feltétlenül privilegizálják igazságtalanul a liberális filozófus vagy az alapjogoknak érvényt szerző bíró álláspontját. Ha ezt sikerül alátámasztanom, akkor a politikai liberalizmus megőrzi a procedurális felfogás érvényes meglátásainak magját, anélkül, hogy ki lenne téve az azzal szemben itt felvázolt ellenvetéseknek.

AZ ELVEKTŐL AZ INTÉZMÉNYEKIG: AZ AUTORITÁS DÖNTŐBÍRÓI FELFOGÁSA

Fentebb amellet érveltem, hogy a politikai liberalizmus, ellentétben a demokrácia procedurális felfogásával, azzal a reménnyel kecsegtet, hogy elkerülhetjük mind a többség zsarnokságát, mind a platóni filozófus-királyok uralmát. Nem nehéz azonban észrevenni, hogy a politikai liberalizmus csontváza, amit a három tézis rajzol meg, még elégtelen ahhoz, hogy egy működőképes alkotmányelméletet építsünk rá. Két egymással összefüggésben álló ellenvetés látszik különösen súlyosnak. Először, a helyes alkotmányos berendezkedéssel kapcsolatos nézeteltéréseink

²³ Montesquieu jól látta, hogy a közvetlen demokrácia hajlamos a joguralom korlátainak áttörésére: „Ilyenkor a nép, minthogy még azt a hatalmat sem képes elviselni, amelyet maga bízott másra, mindent egyedül akar intézni, határozni akar a szenátus helyett, végrehajtó hatalmat gyakorolni a hatóságok helyett, és a bírakat is meg akarja fosztani a hatáskörüktől.” Charles Louis de Secondat MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről* [ford. CSÉCSY Imre – SEBESTYÉN Pál] (Budapest: Osiris–Attraktor 2000) 190.

cáfolni látszanak azt az álláspontot, miszerint az alkotmányos berendezkedésünk nyilvánosan igazolható. Másodszor, még ha az alkotmányos berendezkedés nyilvánosan igazolható is, a politikai liberalizmus, szemben a demokrácia procedurális felfogásával, nem ad olyanfajta eljárást a kezünkbe, amely azonosítaná, hogy mely elvek és intézmények igazolhatók nyilvánosan.

Amikor a nyilvános igazolás hívei ezzel a dilemmával kerülnek szembe, általában két nem túl meggyőző válasz felé hajlanak: vagy indokolatlanul eltekintenek az alkotmányos intézményekkel kapcsolatos nézeteltéréseinktől, vagy azt vélelmezik, hogy a tényleges demokratikus eljárás a nyilvános igazoltság megfelelő indikátora. John Rawls például azt remélte, hogy ha a jó életre vonatkozó vallási vagy erkölcsi felfogások terén nem is értünk egyet, az igazságosság politikai felfogásában egy modern alkotmányos demokráciában kellőképpen széleskörű konszenzus uralkodik.²⁴ A procedurális demokrácia híveinek azonban kétségtelenül igaza van abban, hogy ez illúzió, s erkölcsi nézeteltéréseink nem csak azokra a kérdésekre terjednek ki, hogy mint egyéneknek miként kell élnünk, hanem azokra a kérdésekre is, hogy mi minősül a társadalom tagjai közötti méltányos együttműködésnek.

Mások, mint például Jürgen Habermas, más módon optimisták. Azt feltételezik, hogy a tényleges szavazás eredménye, ha a döntéshozás megfelelő háttérfeltételei fennállnak, jó indikátorai annak, hogy milyen elvek igazolhatók nyilvánosan. Fröbel álláspontját rekonstruálva Habermas egyetértőleg jegyzi meg, hogy a többségi döntés ideális esetben²⁵ racionálisan motivált, de fallibilis eredménye annak a vitának, amelyet időlegesen – a döntéshozás kényszere miatt – fel kellett függeszteni.²⁶ Majd néhány sorral lejjebb:

„Rousseau-tól eltérően, aki az általános törvény puszta formájára összpontosította figyelmét, Fröbel a közösség szuverén akaratának nem tulajdonított gyakorlati ésszerűséget; ezt a vélemény- és akaratformálás olyan eljárásához kötötte, amely meghatározza, hogy a politikai akaratról – mely nem azonos az ésszerűséggel – mikor mondhatjuk el, hogy az ésszerűség vélelme áll mellette.”²⁷

A szavazás tehát, amennyiben a véleményformálás megfelelő körülmények között zajlik, ha nem is azonos a konszenzussal, inherens kapcsolatban áll azzal, ha nem is azonos a gyakorlati ésszerűséggel, vélelmezhetjük ésszerűségét.

²⁴ RAWLS (1993) 224.

²⁵ Többek között ezeket a feltételeket hivatott körvonalazni Habermas diszkurzusetikája. Lásd Jürgen HABERMAS: *A kommunikatív etika: a demokratikus vitákban kiérlelődő konszenzus és társadalmi integráció politikai-filozófiai elmélete* [vál., ford. FELKAI Gábor] (Budapest: Új Mandátum 2001).

²⁶ Lásd Jürgen HABERMAS: *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge: Polity 1996) 475.

²⁷ HABERMAS (1996) 475.

A rawlsi és a habermasi felfogások azonban csak a nyilvános igazolás elméletén belül rekonstruálják azt a két veszélyt, amit el akartunk kerülni. Optimistán azt feltételezni, hogy az alkotmányos intézmények tekintetében konszenzus van, csupán a platóni filozófus-királyság egy szofisztikáltabb felfogásához vezet bennünket. Ha ellenben optimista módon azt feltételezzük, hogy a tényleges szavazás a nyilvános igazolhatóság megbízható indikátora, úgy a legitimáció liberális elvét a demokrácia procedurális felfogásában oldjuk fel, s mint láttuk, ez utóbbi megfér a többség zsarnokságával.

Bár a fenti nehézségek komoly kételyeket támasztanak a politikai liberalizmus programjával szemben, ezek a nehézségek nem leküzdhetetlenek. Úgy vélem, a nyilvános igazolás Gerald Gaus által kidolgozott elmélete segítségével a politikai liberalizmus képes megválaszolni az itt felvázolt ellenvetéseket.²⁸ A következőkben Gaus elméletének két, egymással szoros kapcsolatban álló elemére kívánom felhívni a figyelmet. Mielőtt azonban Gaus elméletének e két pontját bemutatom, nyomatékosítani szeretnék egy olyan gondolatot, amelyet elemzésem korábban már érintett. Ez a három gondolat együttesen egészíti ki a politikai liberalizmusnak a három tézissel fentebb megrajzolt vázát.

A nyilvános igazoltság és a konszenzus különbözőségének a tézise. A nyilvános igazolás tartalmi felfogását elemezve már rámutattam, hogy az, amit indokolt elfogadnunk, és amit ténylegesen elfogadunk, nem feltétlenül esik egybe. Lehetséges, hogy megfelelő retorikai eszközökkel meggyőznek egy olyan állítás helyességéről, amelyet a többi ésszerűnek tartott vélekedésem fényében nem ésszerű elfogadnom, vagy éppen megfordítva, elutasítok egy olyan állítást, amit ésszerű lenne elfogadnom. Ha a nyilvános igazolás fogalmát a tényleges elfogadás és így a konszenzus fogalmával definiálnánk, úgy a procedurális felfogás híveinek nyilvánvalóan igaza lenne. Tagadhatatlan tény, hogy egyik létező politikai közösségben sincs tényleges konszenzus még az alkotmány alapszerkezetére vonatkozóan sem. Talán nem véletlen, hogy a procedurális felfogás hívei elsiklanak a nyilvános igazolhatóság és a konszenzus fogalmai közötti különbség fölött. Amennyiben azonosítjuk e két fogalmat, úgy a procedurális felfogás hívei kétséget kizáróan tudják bizonyítani, hogy még az alkotmányos demokráciák alapszerkezete sem igazolható nyilvánosan. Ha azonban szem előtt tartjuk e fogalmi megkülönböztetést, úgy megnyitottuk annak a fogalmi lehetőségét, hogy egy állítás akkor is nyilvánosan igazolható, ha nem övezi konszenzus. A nézeteltérés ténye önmagában nem bizonyítja a nyilvános igazolás lehetetlenségét.

A nézeteltérések többszintűségének a tézise. Gaus elméletének nagy erénye, hogy komolyan veszi az erkölcsi nézeteltéréseket, s nem feltételez konszenzust ott, ahol nincsen konszenzus. Másfelől viszont azt is hangsúlyozza, hogy nem minden

²⁸ Lásd mindenekelőtt Gerald F. GAUS: *Justificatory Liberalism. An Essay on Epistemology and Political Theory* (New York–Oxford: Oxford University Press 1996).

nézeteltérés jelent egyforma kihívást a nyilvános igazolás elméletével szemben. A gondolatmenet kibontásához érdemes az általunk vallott nézeteket három nagy csoportba sorolni. Vannak olyan nézeteink, amelyek mellett az összes lehetséges ellenérv felsorakoztatása után is jó okkal kitarthatunk, mivel valamennyi ellenvetést sikerül elhárítanunk. Az ilyen nézeteket nevezhetjük konkluzívan igazolt nézeteknek. Más nézeteket sikerült konkluzív módon megcáfolnunk. A konkluzív módon igazolt „győztes” és az ilyen módon cáfolt „vesztes” nézetek azonban nem merítik ki a logikai lehetőségeket. Vannak olyan nézeteink, amelyek saját vélekedésrendszerünkben igazoltak, ám azt nem tudjuk mások számára is kényszerítő erejű érvekkel alátámasztani. Az ésszerű pluralizmus ténye éppen úgy írható le, hogy bizonyos erkölcsi kérdésekben az egyes állampolgárok ésszerű, de inkonkluzívan igazolt nézeteket vallanak. A jó okkal gondolja, hogy p igaz, ugyanakkor B is jó okkal gondolja azt, hogy $\text{non-}p$ igaz, mivel egyiküknek sincsenek kényszerítő erejű érvei a másik meggyőzésére, de a maga vélekedésrendszerében mindkettő jó okkal tart ki saját álláspontja mellett. A politikai liberalizmus kritikusai azt hangsúlyozzák, hogy erkölcsi kérdésekben elfoglalt álláspontjaink tipikus esetben e harmadik kategóriába esnek, vagyis ilyenkor inkonkluzívan bizonyított nézeteink állnak egymással szemben. Ha ilyenkor is ragaszkodunk a legitimáció liberális elméletéhez, úgy megbénul a kollektív cselekvés lehetősége. Következésképpen a politikai liberalizmus egy nemes, de utópikus politikai elmélet marad. Ha minden nézeteltérésünk ilyen módon lenne leírható, úgy a kritikusok igen közel járnának az igazsághoz. Az ilyen episztemológiai patthelyzetnek, ahogy Gaus nevezi, érdemes azonban két változatát megkülönböztetnünk. Vannak egyszerű nézeteltérések, ahol két egyaránt ésszerű, de kényszerítő érvekkel alá nem támasztott álláspont áll egymással szemben. Vannak azonban olyan esetek, amikor absztraktabb elveink nyilvánosan igazoltak, ám ezek az absztrakt elvek több értelmezést engednek meg, amelyek egyike sem igazolható kényszerítő indokokkal.

Úgy látszik, az ilyen patthelyzetek esetében két stratégia áll nyitva előttünk.²⁹ Vagy megvárjuk, míg eljutunk egy kényszerítő erejű érvekkel igazolható állásponthoz, vagy valamelyik fél rákényszeríti saját ésszerű, de mások által ésszerűen elutasított vélekedését a többiekre. A második stratégia aligha követhető ebben a fogalmi keretben, mert ellentmond a legitimáció liberális tézisében megfogalmazott követelménynek. A várakozás, mondja Gaus, vonzóbb alternatívának tűnik, de csak az egyszerű nézeteltérések esetében. Ha vannak nyilvánosan igazolt elveink, melyeknek azonban egyik értelmezése sem igazolható nyilvános érvekkel, akkor a várakozás azzal egyenlő, hogy nyilvánosan igazolt elveinket a megcáfolt elvekhez hasonlóan kezeljük, és semmilyen gyakorlati következményt nem társítunk hozzájuk.

Az autoritás mint döntőbíró. Ez a gondolat továbbvezet minket Gaus elméletének egy másik fontos eleméhez, a döntőbíróként felfogott autoritáshoz. A politikai

²⁹ GAUS (1996) 179–184.

liberalizmus eddig felvázolt elemei kijelölik az autoritás fő funkcióját és paramétereit. Eszerint az államnak az a feladata, hogy mintegy erkölcsi döntőbíróként lépjen fel az ésszerű pluralizmus keretei között. Az autoritás feladata az, hogy bíraskodjon a nyilvánosan igazolt elveink inkonzulzív értelmezései közötti vitában. Az autoritás e felfogásának talán legfőbb ismertetőjegye, hogy miként ötvözi a gyakorlati és az episztemikus megfontolásokat.

Ez a vonás világosabbá válik, ha összevetjük a döntőbíró autoritását az autoritás két másik modelljével. Vannak olyan esetek, amikor azért indokolt követnünk egy másik ember instrukcióját, mert az jobban tudja, mit indokolt tennünk. A szakértelemre alapozott autoritás esetében *A* azért indokolt követni *Sz*, a szakértő utasítását, mert jó oka van azt hinni, hogy *Sz* utasítása helyes. Más a helyzet akkor, amikor az autoritás funkciója koordinációs problémák megoldása. Tegyük fel, hogy *A* és *B* két cselekvési alternatíva, x és y között kell hogy válasszson. Ha tiszta koordinációs problémáról van szó, mindketten közömbösek x és y alternatíva közötti választásban, ám mindkettőjüknek fontos, hogy *ugyanazt* az alternatívát válasszák. Ebben az esetben *A* és *B* számára is ésszerű *K*, a koordinátor utasítását követni, akkor is, ha x és y per definitionem egyenértékű cselekvési alternatívák, és így nincs értelme azt feltételeznünk, hogy x kiválasztásával az autoritás helyesen járt el. A koordinatív autoritásnak pusztán gyakorlati funkciója van, nem támasztunk vele szemben episztemikus igényeket.

A döntőbíróként felfogott autoritás funkciója különbözik mind a szakértőtől, mind a koordinátortól. Egy példával illusztrálva: nem kell hogy a futballista azt gondolja, a bíró jobban tudja nála a szabályokat alkalmazni. Adott esetben joggal gondolhatja azt, hogy a bíró tévedett a tizenegyes megítélésében. De többet is állíthatunk. Nem kell azt sem gondolnia, hogy a bíró *rendszerint* jobb ítéletet hoz majd nála. Ahhoz azonban, hogy a játék folytatódjon, mégis indokolt elfogadnia a bíró döntését és e szerint cselekedni akkor is, ha azt hibásnak gondolja. Ám a gyakorlati autoritással ellentétben nem értelmetlen rákérdeznünk a bíró kompetenciájára, s az autoritásigény nem lehet független mindenféle episztemikus megfontolástól. Mint Gaus mondja, a bíró döntésének *igazolás-közeletűnek* kell lennie, s lehetnek olyan döntések, melyek nem tesznek eleget ennek a feltételnek, s nyilvánvalóan alaptalanok és ésszerűtlenek.³⁰

Mivel elveink nyilvánosan igazoltak, jó indokunk van ezen elvek alapján cselekedni, akkor is, ha nem értünk egyet azzal, ahogyan az autoritás értelmezi azokat. Ebben áll az autoritás gyakorlati funkciója: azt várjuk el tőle, hogy az ésszerű pluralizmus keretei között útmutatást nyújtson arra vonatkozóan, hogy miként cselekedjünk. Ugyanakkor az autoritásnak episztemikus vonatkozása is van, hiszen azt várjuk tőle, hogy nyilvánosan igazolt elveink valamely védhető, plauzibilis értelmezésével álljon elő. A koordinátortól eltérően tehát a döntőbíró

³⁰ GAUS (1996) 187–190.

eleget kell hogy tegyen bizonyos episztemikus követelményeknek, de a szakértőtől eltérően az állampolgároknak nem kell azt hinniük, hogy a döntőbíró jobb választást hoz mint ők maguk hoznának. Az állampolgár továbbra is hiheti azt, hogy saját inkonkluzív értelmezése helyesebb a döntőbíró inkonkluzív értelmezésénél.

Mivel mostanra a politikai liberalizmus egy viszonylag szofisztikált elmélete áll rendelkezésünkre, időszerűnek tűnik az összevetés az alapjogi fundamentalizmussal és a demokrácia procedurális felfogásaival. Úgy vélem, hogy az autoritás döntőbírói funkciója megőrzi a procedurális felfogás legfontosabb belátását, s valódi tiszteletet mutat az erkölcsi nézeteltérések iránt. A procedurális demokrácia hívei gyakran utalnak arra, amit Richard Wollheim a demokrácia paradoxonának nevez.³¹ A paradoxon abban áll, hogy állampolgárként egyidejűleg mondhatom azt, hogy *A* cselekvési alternatívát kellene megvalósítani, amikor is *A* az az alternatíva, amit személy szerint előnyben részesítek, s hogy *B* cselekvési alternatívát kellene megvalósítani, amikor is *B* az az alternatíva, amit a demokratikus eljárás kitüntetett. A politikai liberalizmus, ellentétben az alapjogi fundamentalizmussal, számot tud adni erről a paradoxonról, mivel az állampolgároknak nem kell azt gondolniuk, hogy a döntőbíró döntése helyes, s nem kell feladniuk saját inkonkluzív vélekedéseiket, és nem kell konszenzusra jutniuk vagy konszenzust színelniük azokban az esetekben, ahol továbbra is saját inkonkluzív értelmezésüket tartják helyesnek, ugyanakkor jó indokuk van a döntőbíró inkonkluzív értelmezése alapján cselekedni.

Másfelől, szemben a procedurális demokrácia híveivel, a politikai liberalizmus képviselői nem osztják azt az álláspontot, hogy a méltányos eljárásban született döntések mindig kötelező erejűek, függetlenül azok tartalmától. Éppen ezért a politikai liberalizmusnak nem okoz gondot azon döntések legitimációjának megkérdőjelezése, amelyek nyilvánvalóan igazságtalanok és semmibe veszik valamely kisebbség érdekeit. Mivel a döntőbíró autoritása csak a nyilvánosan igazolt elvek versengő, inkonkluzív értelmezései közötti választásra terjed ki, ezért nem legitimek azok a döntések, amelyek túllépik e határt. Mint azt említettem, a procedurális demokrácia híveinek jó érvei vannak arra vonatkozóan, hogy miért valószínűtlen, hogy a demokratikus verseny szélsőségesen igazságtalan eredményekre vezessen. Ha viszont ez mégis bekövetkezik, a procedurális felfogásnak nincsenek meg a belső tartalékai, hogy kihívást intézzon a szélsőségesen igazságtalan intézkedések legitimálásával szemben. Ilyenkor a procedurális demokrácia hívei vagy kénytelenek elfogadni ezen döntéseket és az intézkedéseket legitimnek tekinteni, vagy elméletükből nem következő kompromisszumok révén tagadják a saját igazságérzetüket sértő intézkedések legitimitását. A politikai liberalizmus egy egységes fogalmi keretben képes számot adni mind a demokrácia paradoxonjáról, mind arról, hogy miért illegitimek a szélsőségesen igazságtalan, de eljárásilag kifogástalan döntések.

³¹ Richard WOLLHEIM: "A Paradox in the Theory of Democracy" in Peter LASLETT – Walter Garrison RUNCIMAN (szerk.): *Philosophy, Politics and Society* 2. (Oxford: Basil Blackwell 1962) 71., 84.

KI LEGYEN A DÖNTŐBÍRÓ?

Eddigi gondolatmenetem egy olyan álláspont mellett tört lándzsát, mely a procedurális demokrácia-felfogással szemben azt állítja, hogy a többségi döntésnek vannak tartalmi korlátai, ugyanakkor amelynek, reményeim szerint, sikerült elkerülnie az alapjogi fundamentalizmussal gyakran együtt járó dogmatizmust, mely érzéketlen a jogokkal kapcsolatos morális nézeteltérésekre. Az eddigi fejtegetésem megmaradt a politikai elvek szintjén, s a többségi döntés legitimitásának feltételeivel foglalkozott. Az alkotmány azonban nemcsak alapelveket fogalmaz meg, hanem politikai intézményeket is konstituál. Tanulmányom utolsó pontjában egyetlen, de kardinális fontosságú intézményi kérdést érintek, az alkotmánybíróság legitimitásának problémáját. Ez azért is különös fontosságú, mert az alkotmány legitimitása körüli vitákban az alkotmánybíróság hatáskörének megvonása talán minden más intézményi kérdésnél nagyobb figyelmet kapott.

A kérdés elfogulatlan vizsgálatához két nehézséget is le kell küzdenünk. Az egyik a magyar alkotmányjogi hagyományban, a másik az érvelés eddigi menetében rejlik. A rendszerváltás utáni magyar közjogi gondolkodás saroktétele az alkotmánybíráskodás legitimitásának feltétlen elismerése. Az alkotmánybíráskodás intézményesítése egy olyan nemzetközi trendbe illeszkedett, amely ellenállhatatlan erejűnek tűnik. Mint azt Alec Stone-Sweet írja, „a parlamenti szupremácia tana [...] elveszítette vitalitását. Miután egy udvarias, nosztalgikus fejbőlintást teszünk a La Manche csatornán át Westminster irányába, halottnak nyilváníthatjuk.³² A parlamenti szuverenitás tana nem egyszerűen kisebbségi, hanem szalonképtelen nézet ma magyar alkotmányjogászai körökben. Az alkotmányjog alighanem legnagyobb tekintélyű hazai művelője, Sólyom László állítja, hogy az Alkotmánybíróság jogainak csorbítása a kazah államszervezeti modell irányába tereli az országot.³³ A nyugatias orientációjú alkotmányjogászok körében a kazah metafora elemi retorikai erővel fejezi ki, hogy az alkotmánybíróság legitimitásának megkérdőjelezése komolyan képviselhetetlen álláspont. Csakhogy a Kazahsztánra hivatkozó érvelés sántít. Kétségtelenül igaz, hogy a nemzetközi trend az alkotmánybíráskodás térnyerése felé mutat. Ugyanakkor fejlett demokráciák egész sorában még mindig nincs, vagy magyar mércével mérve nem teljes értékű az al-

³² Alec STONE-SWEET: *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe* (Oxford: Oxford University Press 2000) I.

³³ Beszámoló Sólyom Lászlónak a konferencián elhangzott előadásáról: SÓLYOM László: „Ez nem az európai út, ez a kazah út” www.stop.hu/articles/article.php?id=794459. A méltányosság kedvéért azt meg kell jegyezni, hogy az utalás nem az alkotmánybíráskodás hiányára, hanem a meglévő alkotmánybírási jogkörök szűkítésére vonatkozott. Megítélésem szerint azonban ez a pontosítás nem érinti a tétel lényegét.

alkotmánybíráskodás. Még fontosabb azonban, hogy a nemzetközi példákra hivatkozás nem pótolja a normatív érveket.³⁴

Nemcsak a magyar alkotmányjogi hagyomány, hanem az eddigi gondolatmenetem is abba az irányba látszik mutatni, hogy kitüntetett fontosságot tulajdonítsunk az alkotmánybíráskodás intézményének. Igen erős korreláció áll ugyanis fenn az alkotmány legitimitását meghatározó politikai elvek és az alkotmányos intézmények között. Azok, akik a demokrácia procedurális felfogását vallják,³⁵ általában kritikusan tekintenek az alkotmánybírásgra: vagy eleve illegitimnek tartják az alkotmánybírásgot, vagy az alkotmányértelmezés olyan felfogását képviselik, amely erős korlátokat állít a bírói aktivizmus elé.³⁶

Ez az összefüggés könnyen megragadható. Politikai intézményeink igazolásához kétféle érvtípust szoktunk mozgósítani.³⁷ Időnként olyan megfontolásokra támaszkodunk, amelyek a politikai döntések eredményével állnak összefüggésben. Például azért nem ruházzuk fel a kiskorú állampolgárokat választójoggal, mert úgy gondoljuk, nem képesek kompetens döntéseket hozni. A döntések várható helyessége azonban nem az egyetlen szempont a politikai intézményeink kialakításánál. Bizonyos döntési jogkörök telepítésénél figyelembe vesszük azt is, hogy kit miként érintenek az adott döntések. Nobel-díjas amerikai közgazdászoknak például nem azért nem indokolt beleszólást biztosítani gazdasági tárgyú döntéseinkbe, mert ez által rosszabb döntések születnének, hanem azért, mert ők egyszerűen nem tartoznak a magyar politikai közösséghez, s a magyar politikai közösséget érintő kérdésekben a magyar állampolgárok illetékesek dönteni. Az eredményorientált és eljárás-orientált érvek megkülönböztetése az alkotmánybírásg igazolásának problémájára is gyümölcsözően alkalmazható.³⁸ A procedurális

³⁴ Bármily meglepő is, az általános konszenzus ellenére az alkotmánybírásg legitimitásának alátámasztására a hazai irodalomban eddig csupán néhány igazán színvonalas kísérlet történt. Ezek közül kiemelkedik Kis János monográfiája. Lásd KIS (2000).

³⁵ E ponton fontos különbséget tennünk a demokrácia monista és dualista felfogása között. Az alkotmánybírásgok elutasítása, mint azt már említettem, elsősorban a monista álláspontra jellemző.

³⁶ Ez utóbbi álláspont legszínvonalasabb kifejtését lásd John Hart ELY: *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review* (Cambridge–London: Harvard University Press 1980).

³⁷ Lásd WALDRON (2006) 1372–1373.

³⁸ A magyar alkotmányjogi gondolkodásban, megítélésem szerint, meghatározó szerepe van egy olyan érveknek, amely nehezen helyezhető el a fenti kategória-rendszerben. Az érv a hatalommegosztás tanára támaszkodik, s azt hangsúlyozza, hogy minden hatalmi ágat, így a törvényhozót is korlátozni kell. (Vélhetően a *nemo iudex in sua causa* elv segítségével lehetne ezt eljárás-orientált érvvé transzformálni.) Három problémát látok ezzel az érveléssel. (I) Először is, a hatalommegosztás ugyan valóban fontos államszervezési elv, de hiba lenne abszolutizálni: minden politikai rendszerben kell hogy legyen olyan döntéshozó, akinek a hatalmát nem ellenőrizheti egy másik szerv. A törvényhozó döntéseit alárendelhetjük egy bíróságnak, de az elv következetes alkalmazása azt követelné, hogy a bíróság döntéseit is vessük alá további felülvizsgálatnak. Könnyen belátható, hogy a felülvizsgálat láncolata véget kell hogy érjen valahol. [Lásd GOLDSWORTHY

demokrácia hívei azért tartják problematikusnak az alkotmánybíráskodás legitimitását, mert döntő szerepet tulajdonítanak az eljárás-orientált érveknek. Úgy vélik, a demokratikusan választott törvényhozó eljárása fölényben áll az alkotmánybírássággal szemben, mert minden állampolgár nézeteinek egyenlő súlyt ad.

(2001) 257.] (2) Másodszor, úgy gondolom, hogy az alkotmánybírásg intőzményesítése nem oldja meg a hatalommegosztás elvi problémáját, csupán a törvényhozó ellenőrizetlen hatalma helyére az alkotmánybírásg ellenőrizetlen hatalmát állítja. Ezzel az állítással szemben az a kézenfekvő ellenvetés tehető, hogy ha az alkotmányozó nem ért egyet az alkotmánybírásg döntésével, úgy megváltoztathatja az alkotmányt, tehát nem igaz az, hogy az alkotmánybírásg fölött ne lenne ellenőrzés. Ha azonban a jogi formák mögé nézünk, két eset valószínű: amennyiben a kormányzó párt vagy koalíció egyedül is képes az alkotmányt megváltoztatni, úgy az alkotmányozónak az alkotmánybírásg fölötti kontrollja hatékony lehet ugyan, ám ekkor éppen a bíróság nem tud hatékony ellenőrzést gyakorolni a törvényhozó felett. Ilyen alkotmányozó többség azonban csak kivételesen jön létre, így jóval gyakoribb a második eset. Az alkotmány tipikusan olyan absztrakt elveket fogalmaz meg, amelyek tekintetében egyetértés van a különböző politikai erők között, de amelyek különböző tartalommal tölthetők meg, s az absztrakt elvek értelmezésében tipikus esetben már nincs egyetértés. Tételizzük fel, hogy E elv része az alkotmánynak, s E elvnek adható két rivális értelmezés, E^1 és E^2 , ám ezek egyike sem élvezi az alkotmányozó többség támogatását. Az alkotmánybírásg E^1 értelmezést választotta, a törvényhozó viszont E^2 -t preferálja. Mivel az alkotmányozók között csak E elvet illetően van egyetértés, így azok nem tudnak hatékony ellenőrzést gyakorolni az E^1 és E^2 közötti választásban, vagyis az alkotmánybírásg döntése praktikusán végleges marad. (Ennek az összefüggésnek a tárgyalását lásd még a Következtetés alpontban.) (3) Harmadszor, a hatalommegosztásra hivatkozó érv formális abban az értelemben, hogy a hatalommegosztást öncélként tekinti, s nem mond semmit az egyes intézmények epiztemikus teljesítményéről, vagy eljárásának méltányosságáról. Még ha az érv kedvéért el is fogadnánk, hogy az alkotmánybíráskodás intézményesítése nem az egyik ellenőrizetlen hatalmat cseréli fel egy másik ellenőrizetlen hatalomra, a következő dilemma merülhet fel. Tételizzük fel, hogy A intézmény mind eredményorientált, mind eljárás-orientált megfontolásokat szem előtt tartva fölényben áll B intézménnyel szemben, de ha A -hoz telepítjük bizonyos hatáskörök gyakorlását, úgy A azt ellenőrizetlenül gyakorolja, míg ha B -hez, úgy B felett egy másik szerv ellenőrzést gyakorol. Indokolt-e ilyen esetben B -t A ellenőrzőjévé tenni? Nem gondolnám, hogy a fenti szituációban mindig B ellenőrzése alá kellene rendelnünk A -t. Másképpen kifejezve, a hatalommegosztás érve csak az egyik lehetséges intézményszervező elv, s nem világos, hogy miért kellene ennek automatikusan felülmúlnia minden más szempontot. Fontos hangsúlyozni, e helyen nem azt állítom, hogy az alkotmánybíráskodás igazolhatatlan. Állításom itt csupán annyi, hogy az nem igazolható a hatalommegosztás formális elvével, hogy az alkotmánybírásg igazolásának azon kell nyugodnia, hogy a bíróság döntéseinek helyessége vagy eljárásának méltányossága miatt fölényben áll a törvényhozóval szemben. Nem vezethető-e le ez utóbbi következtetés a *nemo iudex in sua causa* elvből? Az elvnek, ahogy látom, három különböző értelmezést lehet adni. (a) Állíthatja azt valaki, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatosan a törvényhozó testület egésze érintett, és így elfoglalt fél. Ez plauzibilis álláspont, amennyiben például a törvényhozó hatásköri vitába bonyolódik valamelyik másik államhatalmi szervvel. (Érdekes módon az alkotmánybírásg hívei soha nem hivatkoznak erre az elvre, amikor a testület saját hatáskörével kapcsolatban hoz döntéseket.) Általános tételként azonban ez az értelmezés túlfeszíti a *nemo iudex in sua causa* elvet. Igen nehéz lenne amellett érvelni, hogy a törvényhozó testület egésze érintett, és elfoglalt például az abortusz

Azok viszont, akik a demokratikus döntéshozatalt tartalmi korlátozásnak akarják alávetni, általában az alkotmánybírók elkötelezett hívei, s álláspontjuk alátámasztására rendszerint eredményorientált érveket alkalmaznak. Úgy gondolják, a bíróságok valamilyen oknál fogva jobb döntéseket fognak hozni a törvényhozóknál. Eddigi érveléséből az következik, hogy az eredményorientált megfontolásoknak döntő szerepet kell játszaniuk abban a kérdésben, hogy milyen testületre ruházzuk a döntőbíró autoritását, hiszen az autoritás döntésének igazolás-közelítőnek kell lennie. Ebből azonban csak annyi következik, hogy a politikai liberalizmusnak az a felfogása, amely mellett itt érveltem, nem diszkvalifikálja automatikusan az alkotmánybíráskodást azon az alapon, hogy annak eljárása antidemokratikus. Az eredményorientált érvek primátusából azonban további érvek nélkül az sem következik, hogy az alkotmánybírókra kellene az erkölcsi döntőbíró szerepét ruháznunk.

Jeremy Waldron egy fontos cikkében úgy érvel, hogy a közkeletű felfogással szemben az eredményorientált megfontolások is amellet szólnak, hogy az erkölcsi döntőbíró funkcióját a törvényhozóra, és ne bírói testületekre ruházzuk.³⁹ Waldron cikke élénk vitát váltott ki arról, vajon a bírók erkölcsi érvelése fölényben áll-e a törvényhozókéval szemben.⁴⁰ Ezen írás keretein belül nem vállalkozom arra, hogy részletesen elemezzem a vitában szemben álló álláspontokat, inkább két megjegyzéssel egészíteném azt ki.

Először, a politikai liberalizmus itt felvázolt elmélete sajátos kontextusba helyezi a törvényhozók és a bíróságok epiztemikus teljesítményével kapcsolatos vitát. Számunkra ez a vita a nyilvános igazolás kontextusában vált relevánssá. Éppen ezért

alkotmányosságának a kérdésében, mint ahogyan egy bíró érintett lenne például saját kártérítési ügyében. Ha csak annyit akar valaki állítani, hogy a törvényhozók is mély meggyőződéssel és karakteres véleménnyel rendelkezhetnek ebben a vitában, úgy egyfelől a törvényhozó testület hatáskörét általában meg lehetne kérdőjelezni, másfelől az alkotmánybíráskodás éppúgy sebezhető ezzel az ellenvetéssel szemben. (b) Másodsor, állíthatja valaki, hogy a törvényhozás többsége elfogult a kisebbség érdekeivel szemben, s ezért a *többség* nem lehet saját bírója. Ez az érv azonban azt feltételezi, hogy a jogokkal kapcsolatos viták mindig egy monolit többség és egy hasonlóan monolit kisebbség vitáját képezik. Azok azonban, akik a *nemo iudex in sua causa* elvre hivatkoznak, nem azt állítják, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatnak ezekben a kivételes esetekben van helye, állításuk jóval általánosabb ennél. Másrészt nem azt állítják, hogy a többség, hanem azt, hogy a törvényhozó, mint testület, nem lehet saját ügyeinek bírója. (c) Ha azonban a fenti két értelmezést elvetjük, úgy az elv nem tűnik többnek, mint a hatalommegosztási érv újrafogalmazása: mindegyik államhatalmi szervet ellenőrizni kell, s egyik szerv ellenőrzése sem bízható saját magára: hatékony ellenőrzés csupán külső szervtől várható el. Ha azonban a *nemo iudex in sua causa* elv felolvad a hatalommegosztási érvben, úgy fenti ellenvetéseim erre az elvre is vonatkoznak.

³⁹ WALDRON (2006) 1376–1386.

⁴⁰ Lásd Jeremy WALDRON: "Judges as Moral Reasoners" *International Journal of Constitutional Law* 2009/I. 2–24.; és a szimpózium többi tanulmányát az I-CON ugyanezen számában.

nem azt kell kérdeznünk, hogy a törvényhozók, vagy a bíróságok vannak jobb helyzetben bizonyos objektív erkölcsi igazságok feltárását illetően, hanem azt, hogy melyik intézménynek van jobb esélye arra, hogy nyilvánosan igazolt elvekhez jusson el, vagyis olyan elvekhez, amelyek valamennyi állampolgár vélekedésrendszerében igazolhatók. Ha az ésszerű pluralizmus tényéből indulunk ki, úgy igen nehéz ellenállni annak a gondolatnak, hogy minden ember kitüntetett pozícióban van annak megítélésénél, hogy egy állítás igazolható-e a saját vélekedésrendszerében. Az ésszerű pluralizmus, mint azt Rawls hangsúlyozta, az „ítélőerő tehertételeiből” fakad. Nincs egyetlen ember sem, akinek pontosan azok lennének az erkölcsi tapasztalatai, mint nekem. Nincs egyetlen ember sem, aki bonyolult erkölcsi kérdésekkel szembesülve pontosan úgy súlyozná a releváns erkölcsi elveket, s pontosan úgy mérlegelné a rendelkezésre álló empirikus bizonyítékokat, mint én. A döntőbírónak tehát nem egyszerűen azt kell megállapítania, hogy mennyiben tart helyesnek bizonyos erkölcsi állításokat, hanem azt is, hogy mennyiben tartja azokat igazolhatónak mások vélekedésrendszerében. Erre a feladatára pedig a nagy, reprezentatív törvényhozói testületek sokkal alkalmasabbnak tűnnek, mint a kis létszámú, többé-kevésbé homogén szociológiai hátterű bíróságok.

Második megjegyzésem arra vonatkozik, hogy kinek kell viselnie a bizonyítás terhét ebben a vitában. Mint Richard Bellamy, a procedurális demokrácia-felfogás elkötelezett híve mondja:

„Ha nincs arra vonatkozóan általánosan elfogadott mértékünk, hogy miként döntsük el, mit követel az egyenlő törődés és tisztelet, úgy nincs indokunk arra, hogy ne egyenlő súlyt adjunk mindenki álláspontjának annak meghatározásában, hogy ez az elv miként jelenjen meg az közösségben. Ha nem így járnánk el, úgy megtagadnánk azt, hogy mint jogosultságok alanyai egyenlő státusú személyként, másokkal azonos alapon, egyenlő szerepet kapjanak jogaik meghatározásában és védelmében.”⁴¹

Mint korábban mondtam, nem osztom a procedurális demokrácia híveinek azon nézetét, hogy a közösségi döntésekben mindenki preferenciáinak egyenlő súlyt kellene adni, függetlenül e preferenciák tartalmától. Ha azonban ezt a gondolatot megszelídítjük, s hozzáigazítjuk a politikai liberalizmus fogalmi keretéhez, akkor az elv nagyon is vonzónak tűnik. Ha van egy nyilvánosan igazolt elvünk – s az a benyomásom, hogy az egyenlő törődés és tisztelet követelménye ilyen elv –, de az absztrakt elvnek inkonzisztensen igazolt versengő értelmezései vannak, amennyiben meggyőző igazolás nélkül megtagadjuk valakitől, hogy az elv értelmezésében az ő nézeteinek másokéval egyenlő súlyt adjanak, úgy valóban elvitatnánk tőle a politikai közösségen belüli egyenlő státust. Noha az alkotmánybíróságok episztemikus fölényét hangsúlyozóknak komolyan veendő, meg-

⁴¹ BELLAMY (2007) 98.

fontolásra érdemes érvei vannak, álláspontjuk nem tűnik számomra kényszerítő erejűnek. Kényszerítő erejű érvek hiányában pedig úgy gondolom, hogy nem indokolt eltérnünk az egyenlőség fentebb említett követelményétől.

KÖVETKEZTETÉS

A fenti két megfontolás számomra elegendő erejű annak a következtetésnek a levonásához, hogy az erkölcsi döntőbíró szerepét a törvényhozóra, és nem a bíróságokra kell ruházni. Ez a következtetés egy kicsit óvatosabb, mint annak deklarálása, hogy az alkotmánybíráskodás nem igazolható. Ha valakinek sikerülne meggyőzően alátámasztania, hogy az alkotmánybíróság nem jár el erkölcsi döntőbíróként az itt meghatározott értelemben, úgy gondolatmenetem egyáltalán nem érintené az alkotmánybíróság legitimitációjának kérdését. Az alkotmánybírók többsége valószínűleg kategorikusan visszautasítaná, hogy erkölcsi döntőbíróként tevékenykedik, s úgy tekint magára, mint egyszerű jogalkalmazóra. Készséggel elismerem, hogy az alkotmányban vannak szabálypontosságú előírások, s ezek alkalmazása során a bíróság lényegében ugyanúgy jár el, mint a rendes bíróságok a rutinszerű ügyek eldöntésekor. Ugyancsak elfogadom, hogy az alkotmánybírói érvelés kiinduló premisszája mindig az alkotmány autoritatív szövege. Az alkotmány absztrakt szövege és az alkotmánybíróági döntés közötti érvelési láncban azonban a bíróknak rendszerint erkölcsi tartalmú döntéseket kell hoznia, következésképpen az érvelési láncnak részét képezik ésszerű, de inkonklúzívan igazolt erkölcsi állítások. A bíró bizonyos esetekben joggal mondhatja, hogy sajátos jogi szakértelme episztemikus autoritássá avatja, ám az érvelés azon részében, amikor erkölcsi döntéseket kell hoznia, nincs okunk őt episztemikus autoritásnak tekinteni.

A következőkben Kis Jánostól idézek hosszabban, aki megítélésem szerint nagyon pontosan összefoglalja az alkotmány és az alkotmányértelmezés viszonyát, és az alkotmányértelmezés karakterét:

„A demokratikus alkotmányok úgy határozzák meg az alapvető jogokat, hogy mindenki elfogadhassa őket, aki a demokráciát egyáltalán elfogadja, bármilyenek legyenek is általánosabb világnézeti meggyőződései. Ez lényeges, hisz a modern társadalmak vallási, világnézeti szempontból sokszínűek. Némelyek köztünk hívők, mások nem azok, de miközben a hit kérdéseiben nem értünk egyet, abban mindnyájan egyet tudunk érteni, hogy minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Hívő emberek talán úgy gondolják, e jog azért illet meg minden embert, mert Isten minden embert a saját képére teremtett. Nem hívő emberek meg arra gondolhatnak, hogy azért illet meg mindenkit, mert mindannyian személyek – életünket önállóan vezetni, másokkal autonóm társakként együttműködni képes lények –

vagyunk, az emberi méltóság eszméje pedig épp a személy különleges erkölcsi rangját ismeri el. Más-más világnézet alapján fogadjuk el, de mindnyájan elfogadjuk, hogy minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Mégis következmények származnak abból, hogy egyetértésünk hátterében nem ugyanaz a világnézet lappang. Az, hogy »minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz«, nagyon elvont rendelkezés. *Önmagában* nem mondja meg, hogy pontosan milyen bánásmódokat zár ki. Hogy ezt eldönthessük, az élethez és az emberi méltósághoz való jog absztrakt elvét értelmezni kell; az értelmezés során további elveket és ténymegállapításokat kell mozgósítani, és természetes, hogy a helyes értelmezés keresése során ki-kí ahhoz a mögöttes világnézethez forduljon, melynek alapján az elvet igaznak tartja. Ezért aztán, miközben magában az elvben egyetértünk, konkrét alkalmazásaiban már nem okvetlenül fogunk egyetérteni.”⁴²

Tökéletesen egyetértek azzal a jellemzéssel, hogy az alkotmány tipikus esetben olyan absztrakt jogelveket fogalmaz meg, amelyeknek egymást kizáró versengő értelmezései vannak. Az itt használt terminológiában: az alkotmány versengő interpretációi ésszerű, de inkonzisztán igazolt értelmezések. Következtetésem abban tér el Kis Jánostól, hogy miként kell kezelni ezt az erkölcsi nézeteltérést. Kis János a következőképpen folytatja a gondolatmenetét:

„Mit kezdjen az alkotmány az ilyen vitákkal? Ha olyan alkotmányt akarunk, mely mindenkié, aki a hatálya alatt él, akkor nem visszük be az alkotmányba a közösen elfogadott elvek vitás értelmezéseit. Azon a szinten fogalmazzuk meg az alkotmány rendelkezéseit, amelyen mindenki – ha a demokráciát egyáltalán elfogadja – egyet tud érteni velük. A vitás ügyeket pedig a politikára hagyjuk. Nyitva hagyjuk a lehetőséget mindenki számára, hogy megpróbálja meggyőzni polgártársait, majd a jogalkotókat, a jogalkalmazókat és a törvények alkotmányosságát elbíráló alkotmánybírákat arról, hogy ő értelmezi helyesen, mi következik a közösen elfogadott alapvető jogból a vitás ügyre nézve. Ebben a vitában formálódik aztán a törvény, például az, amely az abortuszt szabályozza.

A törvényben már nem fog mindenki egyetérteni, de érvényességét annak is el kell fogadnia, aki nem ért egyet vele, hiszen egy olyan alkotmányos rendelkezés alapján hozták, melyet ő is elfogadhat, egy olyan politikai folyamatban, amelyben neki és a vele egyetértőknek is egyenlő szavuk volt, és megmarad a szavuk azt követően is, hogy a törvény hatályba lépett. Mődjük lesz rá, hogy megpróbálják elérni a – véleményük szerint – hibás törvény módosítását vagy visszavonását.”⁴³

⁴² Kis János: „Alkotmányozás – Mi végre? III. A normaszöveg kérdőjelei” *Élet és Irodalom* 2011. április 8.

⁴³ Kis (2011).

Kétségtelenül igaz, hogy egy olyan országban, ahol a véleménynyilvánítás szabadságát komolyan veszik, mindvégig vitatható marad, hogy az absztrakt alkotmányos rendelkezések mely inkonkluzív értelmezése helyes. Ám fontos látni, hogy kié a döntés joga az inkonkluzívan igazolt értelmezések vitájában: ahol létezik alkotmánybíráskodás, s a kormánytöbbség önmagában nem diszponál az alkotmány fölött, ott e vitában a végső szót az alkotmánybíróság mondja ki. Ha így van, úgy nem retorikai túlzás azt állítani, hogy a modern jogrendszerekben az alkotmánybíróságok erkölcsi döntőbíróként funkcionálnak. Tanulmányom mellett érvelt, hogy ez a gyakorlat súlyosan problematikus.

Techet Péter

Az alkotmányozó akarat Avagy a lét és a legyen kapcsolata

*„Die Freiheit allerdings ist mit dem Notwendigen
gegeben, und erst, wenn sie zu ihm in Relation
tritt, stellt sich die neue Verfassung dar.”*

(Ernst Jünger)¹

Az alábbi dolgozatban mellett érvelünk – nem az egyetértés, hanem a megértés céljából –, hogy a jog végső okaként azonosított alkotmány mögött – és ekként az egész jogrendszer mögött – az akarat, az erőszak (*Gewalt*) áll. A jog megszületése nem jogi, hanem tényleges folyamat:² szerencsés esetben akaratok egyetértő találkozása, más esetben egyetlen akarat egyoldalú ereje legitimálja a normatív semmire épített legális rendszert. Amint Georg Jellinek felismerte,³ és amint a német 1918-as forradalom után a birodalmi bíróság egy ismert döntésében ki is mondta:⁴ a jogrendszer legitimitásának nem oka, nem feltétele megszületésének legalitása, jogszerűsége. A faktualitás ereje – normatív ereje – legitimál. Az alkotmány révén jogiasodik a politika – de az alkotmány születése pusztán politikai eljárás. Az alkotmány leköti a politikát, hogy a társadalmilag fontos kérdések és válaszok immár ne a politikai harc eredményei legyenek, hanem a szűkített érvrendszerű és meghatározott eljárásrendű jogrendszeré.⁵

Egy olyan rendszerrel szemben, amelyben a tények normatív ereje és az egyén személyes erkölcsi felfogása nem találkozik egymással, a pozitivista jogász nem tehet mást, mint Gerhard Anschütz, látva korának „nemzeti forradalmát”: azaz

* Techet Péter – LL.M., jogfilozófus, újságíró

¹ Ernst JÜNGER: *Der Waldgang* (Stuttgart: Klett-Cotta 2008) 44.

² Ahogy Heinrich Triepel írja: „A jog érvényességének »jogalapja« nem jogi.” Lásd Heinrich TRIEPEL: *Völkerrecht und Landesrecht* (Leipzig: Hirschfeld 1899) 82.

³ Georg JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre* (Berlin: Springer 1920) 339.

⁴ „Die Rechtsmäßigkeit der Begründung [ist] kein wesentliches Merkmal der Staatsgewalt.” (Reichsgericht 1920. július 8-i döntése).

⁵ Christian WALDHOF: „Entstehung des Verfassungsgesetzes” in Otto DEPENHEUER – Christoph GRABENWARTER (szerk.): *Verfassungstheorie* (Tübingen: Mohr Siebeck 2010) 290.

visszaléphet egyetemi katedrájától, esetleg a jogon kívüli (politikai) szférába helyeződve küzdhet egy új jogért.

Az alábbi dolgozat semmilyen értelemben sem kíván a megtörtént magyar alkotmányozási folyamatra és annak eredményére reflektálni – amely szigorú értelemben véve amúgy sem tekinthető alkotmányozásnak, az erre való kényszerhelyzet hiánya okán⁶ –, hanem a jogi megismerés, az Engels és Kautsky által leírt *juristische Weltanschauung*⁷ ideológiai válaszainak dekonstruálására tesz csupán kísérletet. Egy átfogó jog- és társadalomkritikai elmélet kidolgozásához ugyanis a valóság tényleges megértése az első lépés. Dolgozatunk nem az erőszak igazolása, hanem tényének ábrázolása.

AZ AKARAT MINT AZ ÉRVÉNYESSÉG FELTÉTELE

A jog egy érvényes és érvényesülő kényszerrend. Így az állításunk. Érvényes, azaz a Sollen-szférában egzisztál, és kötelezettséget fejez ki, amely kifejezés lehetősége nem függ a kifejezés megvalósulásától. Ám mivel a jog érvényesülő rend is, az érvényes kifejezések igénylik a megvalósulás *lehetőségét*⁸ (ami továbbra sem jelenti, hogy magát a megvalósulást igényelnék, hiszen ez esetben érvényesség és érvényesülés egyet jelentene). Ha az érvényes akarat pusztán az akarat megfogalmazása révén érvényesülne, akkor az érvényesség és az érvényesülés egybe esne, azaz a

⁶ A 2010/II-es magyar alkotmányozás politikai indokairól és eredményéről e dolgozatban nem lesz szó; a dolgozat sem igazolása, sem kritikája nem kíván lenni az új Alaptörvénynek. Mivel az új Alaptörvény formáljogilag megfelelő eljárásban lett elfogadva, jogi érvényessége vitathatatlan – azaz legfőlőbb csak egy *külsődleges, politikai* álláspontból, a fennálló *jog ellenében* lehetne megbírálni. (Eörsi Máttyás is éppen a jog *mögé* lépve, rögtön a népre hivatkozva tartja elképzelhetőnek az elfogadott alkotmány leváltását, lásd EÖRSI Máttyás: „2014” *Magyar Narancs* 2011. április 28.) Más kérdés persze, hogy egy jogi dokumentum jelentését sohasem az elfogadása, hanem az alkalmazása során nyeri el, így – főleg az alkotmánybírószági – joggyakorlat, amelyet a tudomány, akár mögöttes politikai értékvalasztások mentén, befolyásolni tud, fogja valóban megmutatni az új Alaptörvény lényegét, jelentését. A Súlyom-iskola erre irányuló szándékaként lásd JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011).

⁷ Friedrich ENGELS – Karl KAUTSKY: „Juristen-Sozialismus” in Karl MARX – Friedrich ENGELS: *Werke* 21. (Berlin: Dietz 1975) 491. Minderről lásd még Kilian STEIN: *Die juristische Weltanschauung: der Staat als Fetisch* (Hamburg: VSA 2010).

⁸ A göttingeni Sabine Müller-Mall különbséget tesz érvényesség (*Geltung*) és normativitás (*Normativität*) között: az első a norma absztrakt lehetősége arra, hogy hatni tudjon, a második viszont maga a konkrétan kifejtett képessége arra, hogy hasson. Vö. Sabine MÜLLER-MALL: „Normative Kräfte” in Jochen BUNG – Valerius BRIAN – Sascha ZIEMANN (szerk.): *Normativität und Rechtskritik. Tagungen des Jungen Forums Rechtsphilosophie (JFR) in der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie (IVR) im September 2006 in Würzburg und im März 2007 in Frankfurt am Main* (Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2007) 18.

Sollen voltaképp a Seint fogalmazná meg egy más nyelvtani szerkezetben, azt írván tehát elő kellőként, ami eleve is van. Ez esetben állíthatnánk, hogy az érvényes jog érvényesülése természetes. Mivel azonban a jogról való gondolkodás elsődleges feltétele, hogy megőrizzük az érvényesség és az érvényesülés kettősségét – ha ugyanis ez összemosódik, már nem jogról, hanem a létező mindenről (minden létezőről) beszélünk –, nem tagadhatjuk, hogy *a jog egy kényszerrend*. És e jellege nem mellékes, mert épp ez által fejezzük ki a jogról való *gondolkodhatóság* elsődleges feltételét: az érvényesség és az érvényesülés kettősségét. Miért is? Gondoljunk bele, mi lenne annak a következménye, ha azt állítanánk, hogy a jog elsődleges megkülönböztető jegye és lényege nem a kényszerben van! Egy ilyen állítás implicite két további vagylagos állításba gondolható tovább: 1. vagy a jogot teljességgel a Sollen-szférába utaljuk és logikai kategóriaként kezeljük, nem is tartva fontosnak bármiféle esélyét is akár a társadalmi interaktivitásának, azaz az érvényesülésének – ne feledjük, hogy még a szigorú normativista Hans Kelsen is egy minimumhatékonyságot elvárt azért a jogrend egészétől –, 2. vagy pedig a jogot teljességgel belemossuk a valóságba, azt gondolva, hogy jogilag nézve is igaz az a fizikai törvényekre alkalmazható állítás, hogy úgylát az van, aminek lennie kell, s úgylát annak kell lennie, ami van. Azonban „ahogyan lehetetlen az érvényesség meghatározásánál a valóságtól elvonatkoztatnunk, éppen úgy lehetetlen az érvényességet a valósággal azonosítanunk”.⁹ A szigorú, a jogot csak logikai összefüggéseiben kezelő normativizmus a valóságról szakítaná le a jogot (más kérdés, hogy a kritikusai által Kelsennek felrótt szélsőséges álláspontot maga Kelsen sem vallotta, ahogy az is más téma persze, hogy ezáltal saját elméletét gyengítette csak¹⁰), a természetjogias gondolkodás viszont azonosítaná a valósággal a jogot (a természetjog számára ugyanis a jog is csak eleme azon Seinnak, amely felett helyezkedik el a természetjog Sollenje¹¹). Az eredmény mindkét esetben ugyanaz: a *jog* funkcionális értelmetlensége. A normativizmusnál a jog teoretikus értelmét megőrizhetné – ám azt is minek? –, gyakorlati értelemmel viszont épp nem bírna, hiszen kihagynánk a fogalmi meghatározásából a céljába implikált társadalmi meghatározottságot és meghatározást. A természetjogi koncepciónál viszont tudományos és gyakorlati értelmét is elveszítené: tudományosan, nem elkülönülven immár, nem lenne vizsgálható, gyakorlatilag pedig szintén nem bírna autonóm értelemmel, mert egy nagyobb értelem (*Sein*) része lenne. A jog kényszerrend jellege biztosítja, hogy a jog úgy lehet érvényes és érvényesülő rend, hogy közben az érvényesség és az érvényesülés nem egymás szinonimája, hanem esetleg feltétele csak. (Azaz a jog azért van – *érvényes* –, hogy célja szerint alakítsa a társadalmat, tehát érvényesüljön, ám az érvényesülésről csak akkor beszélhetünk, ha van egy

⁹ Hans Kelsen: *Tiszta jogtan* (Budapest: Rejtjel 2001) 39.

¹⁰ Vö. Peschka Vilmos: *A modern jogfilozófia alapproblémái* (Budapest: Gondolat 1972) 54–55

¹¹ PESCHKA 33.

minta – maga az érvényes jog –, amelyhez képest lehetséges *inkább* vagy *kevésbé* érvényesülést megállapítanunk. Az érvényességnek tehát célja az érvényesülés, az érvényesülésnek pedig feltétele az érvényesség. Ha összemósódnak, a jog a célját, a jogszerűség a feltételét vesztené.) Nos, ha tagadjuk a kényszert, tagadjuk tehát a jog értelmét, teleologikus, jövőre orientált és társadalmi jellegét. Mivel az érvényes jog nem eleve azonos az érvényesülővel – azaz nem mindig az *van*, aminek lennie *kell* –, így az érvényes tartalom sem eleve, hanem a kényszer, az akarat révén érvényesül.

A jog egy érvényes és érvényesülő kényszerrend: egy olyan kellést fejez ki, amely nem immanens tulajdonsága az előírás címzettjének, és nem szükségszerű következménye az előírás feltételéül szolgáló tényállásnak. Nem a jelenségek képe (*Abbild*), hanem mintaképe (*Vorbild*).¹² Akik egy folyamat, egy jelenség, egy esemény immanens tulajdonságának tartják annak jogi minőségét (minősítését),¹³ egy Seimből következtetnek egy Sollenre. A jog ugyanis (vagy: azonban) egy Sollen-tétel: nem azt mondja meg, hogy mi *van*, hanem azt, hogy minek *kell* lennie. Egy jelenség jogi minősége nem azt jelenti, hogy maga a jelenség milyen (*ist*), hanem hogy milyennek kell (*soll*) lennie.

Míg a természeti törvény következik,¹⁴ addig a jog vonatkozik. Nem kauzális, hanem teleologikus aktus. „A »kellőség« (*»das Gesolltsein«*) a létezőt nem önmaga alapján jellemzi, hanem egy olyan instancia alapján, ami valamit követel”.¹⁵ Mivel a jog teleologikus aktus, ezért a jogkövetkezmény nem kauzálisan, hanem akaratlagosan kapcsolódik a jogilag értelmezett jelenséghez, viszonyhoz, folyamat-hoz, személyhez.

Az absztrakt szinten mindez előremutatóan történik: kijelentve, hogy általában milyennek kell tekinteni bizonyos tényhelyzeteket. A konkrét szinten – az alkotó jogalkalmazás szintjén – viszont visszamenőlegesen állapíttatik meg, hogy egy megtörtént jelenséget milyennek kell látni, ha jogilag akarjuk látni.

Nos, a kellés tehát nem immanens tulajdonság, nem következik a jelenségből, a folyamatokból magából, hanem a jelenséghez, a folyamatokhoz *rendelt jelentés*. Rendelt: azaz akaratlagos, aktív tevékenységet feltételező magatartás áll az egész jogi felépítmény mögött: „Ha az, aminek lennie kell, nem a létezőben és nem a létező által ismerhető fel, szüksége van autoritásra, amely a kellést tételezi”.¹⁶ Nos, ezért van szükség az akaratra. A jog érvényességében sem *van*, hanem tételeztetik:

¹² Vö. Franz ACHERMANN: *Das Verhältnis von Sein und Sollen als ein Grundproblem des Rechts* (Winterthur: P. G. Keller Verlag 1955) 55.

¹³ Már a szakirodalmi szóhasználat – minőség helyett *minősítés* – is elárulja azt, amit állítunk majd, hogy a jog nem fennáll, nem eleve van, hanem mindig kimondatik, hozzárendelődik (hozzárendeltetik) a tényekhez.

¹⁴ Éppen ezért „érvényesség” nélkül „érvényesül”.

¹⁵ ACHERMANN 30.

¹⁶ ACHERMANN 4.

azaz akaratok eredménye. És érvényesülésében sem *van*, hanem megvalósíttatik: azaz szintén akaratok eredménye. Hogy milyeneké, az a következőkben kiderül.

AZ AKARAT MINT AZ ÉRVÉNYESÜLÉS FELTÉTELE

A pozitívizmus számára a jog már csak megszületettségében létezik: ekként épp dinamikájában nem képes redukcionista szemléletével érzékelni azt. A természet-jog viszont megpróbálná különféle értékkepciókkal – voltaképpen egy jog feletti Sollennel – kötni az alkotmányozó folyamatot. A dekonstrukcionizmus és a realizmus irodalma alapján meg, úgy látszhat, a jog *ex nihilo* jön létre: oka egy akaratát megfelelően érvényesíteni képes döntésben fedezhető fel, amely döntés megteremti a letisztult állapot normatív kereteit, ekként az új politikai egzisztencia alkotmányi törvényét. Mitől függ azonban a döntés akaratspektruma és érvényesülésének sikere? Az etikai normák nem lehetnek a jog mércéi: ugyanis az etika merev, abszolút igazságai nem illeszkednek a jog mindig gyakorlati, flexibilis valóságához. Nem az a jó bíró, aki mindenáron az igazságot keresi – és akkor annak kérdését, hogy mi az igazság, már fel sem tesszük –, hanem az, aki szuverénként dönteni tud. A döntést Carl Schmitt-i értelemben fogjuk fel – amely elentétben a vádakkal (Karl Löwith, Bernd Rüthers) nem föltétlenül nihilista –; azaz a jó döntésben egyesül a tekintély (*potestas*) és a hatalom (*auctoritas*). A döntéshozó tekintélye adja a döntés legitimációját, és a mögöttes kényszer lehetősége – a hatalom – biztosítja a hatékonyságát. Nem elvont etikai normák igazolnak – elvégre ki jogosult ezek felállítására és megtalálására? –, hanem a gyakorlat sikere. Egy alkotmányozást az alkotmányozó (jogon kívüli) akarat sikere, egy jogi döntést az érvényesülés és az elfogadottság sikere. Amint Christian Waldhoff megállapítja: bármily fájó, egy állam belső jogi-politikai folyamata, alkotmányozása esetén nem állapíthatóak meg természetjogi, emberi jogi vagy nemzetközi jogi korlátok.¹⁷ Miközben az önkorlátozás lehetősége nem kizárt.

Ehelyütt szükségesnek látszik utalni Ernst-Wolfgang Böckenförde véleményére, aki szerint a modern alkotmányosság utolsó jegye, értékcharta jellege egy új totalitás lehetőségét veti fel. A modern alkotmányok nem csak szervezeti vázát adják a hatalom működésének, de a szuverén mozgásterének kijelölői, korlátjai is. Az értékek kezdetben e negatív tartalomból voltak kiolvasandók, de számos alkotmány *expressis verbis* megfogalmazott bizonyos emberi (vagy alapvető) jogokként nevesített értékeket, és ezek olyan tartalmat adtak az alkotmányoknak,

¹⁷ WALDHOFF 312–315. (Waldhoff éppen ezért hangsúlyozza más helyütt, hogy az alapjog nem emberi jog, azaz nem univerzális érvényességű, hanem egy állami döntés eredménye, egy pozitív-jogi aktus. Minderről lásd TECHET Péter: „A láncok védői – az emberi jogok kritikusai. Konzervatívizmus és emberi jog” *Kommentár* 2011/2. 12–15.

amely a jogrendszer hagyományos jogi rétegződésébe nehezen illeszthető be, illetve amely nem bármikor megváltoztatható, mert érvényességét nem formájától – alkotmányban elfoglalt helyétől – nyeri, hanem *immanens érvényességet* igényel. A hagyományos jogelméleti kép, miszerint a jog tartalma a jog formája okán érvényes, megfordul, s immár a jog tartalma *saját okán* érvényes. Ha azonban egy tartalom a formától függetlenül érvényes, akkor a tartalom nem cserélhető, s csak a tartalom formája, de nem a forma tartalma változtatható. Böckenförde ennek kapcsán beszél új totalitásról.¹⁸ Az utóbbi időkben egyre nagyobb hangsúlyt kapnak az alkotmányokban az ún. alkotmányos értékek, alapelvek, emberi jogok (azaz egy teológiai megalapozottságát veszített, szekuláris, úgymond természetjog megjelenését figyelhetjük meg), amelyek leválthatatlan, korlátozhatatlan, kontrollálhatatlan, s a hagyományos jogképpel idegen, a klasszikus jogi rétegződésbe nehezen beilleszthető szintjét adják a jogrendszernek.¹⁹ A különböző alkotmánybíróságok gyakorlati, ill. az újjáéledt természetjog és az alkotmányos liberalizmus párhuzamos elméleti munkája nyomán az alkotmányok értékchartákká váltak, amelyek tartalmát ráadásul az alkotmánybíróság(ok) hivatott(ak) kiolvasni, s egy olyan egységes egészzé formálni (alapjogok rétege), amely a jog strukturálisan zárt, de kognitíve nyitott rendszerébe *egy strukturálisan nyitott, de kognitíve zárt szintet* próbál beemelni.²⁰ Pokol Béla több helyütt részletesen elemzi mindezt, amit ő a *jog alkotmányjogiasításának* nevez. Ő is megállapítja az új jogréteg kognitív zártságát: „az alkotmányos alapjogok és -elvek normatív tartalma jóval absztraktabb, mint a hagyományos jogterületek szabályai”.²¹ Ennek révén a jogtudományban megjelenik az értékalapú, zárt gondolkodás. Amint Ernst Forsthoff hangsúlyozta: az értékeknek saját – a jogétól eltérő – logikájuk van.²² Az érték exkluzív és kognitíve zárt gondolkodást feltételez. Forsthoff szembeállította az értéket (*Wert*) az erénnyel

¹⁸ Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: „Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung” in Arno BUSCHMANN [et al.] (szerk.): *Festschrift für Rudolf Gmür zum 70. Geburtstag*, 28. Juli 1983 (Bielefeld: Gieseking Verlag 1983) 18.

¹⁹ Ezt nevezzük az alkotmányos alapjogok rétegének; az ezekkel kapcsolatos problémákról lásd POKOL Béla: „Alapjogok és alkotmánybíráskodás – jogelméleti nézőpontból” *Jogtudományi Közlöny* 1990/5.; ill. POKOL Béla: *Jogelmélet* (Budapest: Századvég 2005) 77–136.

²⁰ Carl Schmitt mindezt úgy fogalmazza meg, hogy „sobald der Wert erscheint, wird eine spezifische Denk-Schaltung unvermeidlich”. Lásd Carl SCHMITT: „Die Tyrannei der Werte” in Sergius BUVE (szerk.) *Säkularisation und Utopie. Erbracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag* (Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz: W. Kohlhammer Verlag 1967) 55. Azaz az érték nem nyitott, hanem zárt tartalmú kategória: így identitásában idegen a jog jelenségétől. Míg a jog érzékeli a külvilágot, s adekvát reakciót eredményez, addig az érték immanens és a tények vagy idomulnak hozzá, vagy *tant pis pour les faits*.

²¹ POKOL Béla: *A bírói hatalom* (Budapest: Századvég 2003) 170.

²² Ernst FORSTHOFF: „Die Umbildung des Verfassungsgesetzes” in Hans BARION – Ernst FORSTHOFF – Werner WEBER (szerk.): *Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag, dargebracht von Freunden und Schülern* (Berlin: Duncker und Humblot 1959) 45.

(*Tugend*), s míg az erény az egyénre vonatkozik, így nem érvényesíteni, hanem gyakorolni szokták, addig az érték *másokra vonatkoztatott aktus*, s így érvényesíteni kell.

Az exkluzív érték gondolkodás legnagyobb hibája, hogy a valóságról tehető jogi kijelentéseket – „jogszerű”, „jogszerűtlen” – megismerési ítéleteknek (*Erkenntnisurteile*) tartja: azaz egy folyamat jogellenességének megállapítása ugyanolyan ítéleti aktus számára, mint annak megállapítása, hogy az előttem lévő képnek mennyi az átmérője. Holott a jogi ítélet nem ilyen megismerési ítélet – mert nem a megismerendő tárgyból, hanem a megismerő szubjektumából fakad –, s ekként ugyanúgy lehet valami egyszerre jogszerű és jogszerűtlen – akaratunk és akaratunk érvényesíthetőségétől függően –, mint ahogy az előttem lévő kép is látható szépnek vagy csúnyának egyaránt. Pozícionáltságunk, kondicionáltságunk, kulturáltságunk és akaratunk függvénye, hogy a képet szépnek vagy csúnyának látjuk. Hogy aztán, mely állítás objektiválódik (kanonizálódik) a diskurzusban, továbbra sem a megismert képtől, hanem a megismerő akaratának erejétől, hatásától, elfogadottságától függ. A jogban sincs ez másképp. Egy tényállás – mint a *reális Sein* egy eleme – sokféleképpen megismerhető, sokféle megismerési ítélet hozható róla: ergo a róla tehető állítások verifikálhatóak magával a megismerendő tárgy immanens tulajdonságaival. Ha azonban a tényállást jogilag vizsgáljuk, akkor nem felismerünk, hanem értékelünk: az ítélet éppen ezért (lévén a jog nem immanens, hanem hozzárendelt, gondolt, akart tulajdonság) nem a megismerés, hanem az ontológiailag szubjektív – ami deontológiailag nézve objektiválódhat is akár – akarat, gondolat, tudat eredménye. Nem a tényállás jogellenes (vagy jogszerű), hanem az én akaratom látja annak. A kép átmérője az akaratomtól függetlenül is annyi, amennyi (amennyi a megállapodott mértékegységgel mérő mérőszalag alapján megállapítható), de esztétikai vagy jogi értéke nem önmagából, hanem az értékelő személy tudatából vonatkozik rá. A kép a megismerési ítéletnek alanya („a kép ennyi és ennyi centiméter átmérőjű”), míg az értékelő ítéletnek tárgya („én szépnek látom a képet”, „én jogellenesnek ítélem az eseményt”). Ha és amennyiben az ítéletalkotási láncolat hierarchizált – ahogy a jogban igen, az esztétikában viszont nem –, úgy a láncolat végén elhelyezkedő ítéletalkotó személy ítélete objektívnek látszhat, lévén az ítéletalkotási láncolatban legitim módon nem felülbírálnak immár. Az esztétikában – mivel (hivatalosan) nem alakult ki a jogi döntéshozatali fórumokhoz hasonló ítéletalkotási láncolat – jobban érzékelhető az ítéletek szubjektivitása, és egy laikus is jobban látja, hogy hiába okos a képet elemző esztéta, véleménye csak egy a felvethető vélemények közül. A jog azonban egy olyan *mitikus légkört* alakított ki önmaga körül – akár ruházódásában is (lásd az alkotmánybírák öltözetét, szertartásait²³) –, amely révén

²³ Hans VORLÄNDER: „Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit” in Hans VORLÄNDER (szerk.): *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit. Verfassung und Politik* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006) 28–29.

azt az *illúziót* keltheti a laikus jogalanyokban, hogy a bírói ítélet, az alkotmánybírói kijelentés voltaképp maga a jog – és eddig még igaz is –, ám úgy vélvén egyben, hogy e jogot a bíró, az alkotmánybíró pusztán felismeri, ahogy felismeri a kép átmerőjét, az utca hosszát, a törvénykönyv súlyát és édesanyja korát. Míg egy esztétikai ítéletnél mindenki vallja a „*chacun à son goût*” elvét – szubjektívnek ítélve bármely véleményt –, addig a jognál a laikus úgy véli, hogy a megismerendő tényállásban immanensen lakozik az az egyetlen válasz, ami a tényállás jogiságát eldönti, s amit csak a szakképzett és megfelelően díszes ruhába bújtatott jogász képes felismerni. Holott egy tényállás jogszerűsége sem objektívebb kijelentés, mint egy kép szépségéről alkotott vélemény.

Amikor tehát egy-egy esemény – pláne egy eleve jog előtti alkotmányozás – jogiságát akarjuk objektíve megítélni – és az érték gondolat erre utal: azaz arra, hogy a világ tényei, dolgai *magukban* hordozzák jogi minőségüket –, akkor azt a mára naivnak tetsző állítást is el kéne fogadnunk, hogy egy kép vagy szép, vagy csúnya, és megfelelő megismerési módszer kialakításával el is dönthetnénk, hogy a kép valóban szép-e vagy csúnya.

Az etikai normák csak a belső azonosulás esetén korlátozhatják – de ez esetben önként vállaltan, tehát szűk értelemben véve nem is valódi (azaz *belső*) korlátként²⁴ – a szuverén alkotmányozó akaratot, míg jogi normák, létre nem jövén még maga az új jogrendszer, nem is léteznek, a korábbi jog pedig, elveszítvén mindennemű hatékonyságát, éppen nem *alkalmas* a korlátozásra. Ha etikai normák *belső* létét ismernénk el, azzal olyan terepünkre sodródnánk, ahol, meggyőződésünk szerint, a tudomány nem illetékes, míg a jogi normák elismerése esetén tagadnánk a korábbi jog „*érvényesületlenségét*” (nem-érvényesülését), ekként az egész alkotmányozási helyzet kialakulhatóságát. Elvégre a szuverén alkotmányozó akarat azért jelenhetett meg, mert a korábbi jogrendszer immár képtelen lett saját normáinak érvényt szerezni – azaz nem érvényesülnek a normái –, ekként logikailag lehetetlen, hogy egyszerre állítsuk a korábbi jogrendszer normáinak érvényesülő és a szuverén alkotmányozó akarat aktív egyidejű létét.

Mégsem állítjuk azt, hogy az a „jogi vákuum”, amelyben a szuverén alkotmányozó akarat „akar” – azaz hat – mindentől mentes, társadalmi *üres* tér lenne.

²⁴ Korlátnak azt tekintjük, ami a korlátozott alany akaratán kívül állóan hat a korlátozott alany cselekvési lehetőségére. Mindaz, amit azért nem teszünk meg, mert eleve nem tehetnénk meg, nem korlátozza szabadságunknak. Lásd Joel FEINBERG: *Társadalomfilozófia* (Budapest: Osiris 1999) 20–21. A jogi és az etikai normák – előírások lévén – ekként korlátozhatják a cselekvésnek, ezért állítjuk, hogy ilyenek nincsenek a jog előtti rendezés időszakában, ám például a természeti törvények, amelyek egyébként szintén áthághatatlanok egy alkotmányozás esetén, nem korlátozók, mert nem előírnak egy cselekményt, hanem pusztán leírják azt, ami történik. Lásd Michael PAUEN – Gerhard ROTH: *Freiheit, Schuld und Verantwortung. Grundzüge einer naturalistischen Theorie der Willensfreiheit* (Frankfurt/M: Suhrkamp 2008) 59–64.

A korlátok azonban nem normatívak, azaz nem konstruáltak, hanem az alkotmányozás folyamatának lényegéből, céljából, az abban részt vevő alanyok alanyiságából adódnak. Ha tetszik: a dolog természetéből következnek. Mindez egyáltalán nem jelenti az akarat szabadság csökkenését, mert a determináció összeegyeztethető a szabadság jelenségével (*kompatibilitás tézise*).²⁵

Az akarat lényege, hogy általa célokat tudunk önmagunk számára meghatározni, s e célokat követni vagyunk képesek. Társadalmilag az akarat leginkább a *procedurális rutin-elmélet* segítségével írható le, ami szerint az akarat – az elmélet szerint az individuális akarat is – filogenetikai és ontogenetikai tényezőktől, azaz velünk született és megszerzett faktoroktól (determinánsoktól) függ: ezek teremtik meg azon belső szabályrendszert, amelynek működését kívülről célra törekvő akaratnak látjuk, holott a bennünk lévő öröklött és tanult tényezők által kialakított szabályok szerinti cselekvés történik csak.²⁶ Egy társadalom életében a kultúrát azonosíthatjuk ezzel az öröklött és tanult szabályrendszerrel, s ez hordozza tehát a potenciális célokat és azok elérhetőségének lehetőségét és módját.²⁷ Az elmélet kétféle cél között tesz különbséget: a *target* olyan cél, amely érzékelhető közelségben van (egy célszalag elérése ilyen cél), a *goal* pedig olyan cél, amely nem érzékelhető az erre irányuló akarat megjelenésekor, így eléréséhez szükség van azon feltételekre, amelyek egyáltalán lehetővé teszik az akarat tárgyának érzékelhetőségét.²⁸ Állításunk szerint, egy politikai egzisztencia megteremtése mint cél ilyen *goal*-célnak tekintendő, hiszen az erre vonatkozó akarat nem egy érzékelhető célra, hanem egy olyanra irányul, amelynek először úgymond meg kell jelennie.

A politikai egzisztencia akarásának feltétele – amint lejjebb látjuk –, hogy legyen egy vele találkozó, hasonló tartalmú akarat, s az elfogadás után – közvetítő közegként – jöjjön létre a normatív keret, amelyen belül a teremtmő (tétélező) akarat már mint megőrző akarat él tovább. A cél ekkor már nem a *létezendő* megteremtése, hanem a percipiálhatóan *létező* megőrzése.

A tétélező akarat sikerének feltételekre van szüksége. A feltétel okán állíthatjuk, hogy az akarat nem a semmiből hozza létre az új politikai egzisztenciát, miközben a feltételek nem előzetes korlátot jelentenek – mint a jogi vagy az etikai normák tennék –, hanem azon közeget, amelyen belül valóban az akarat nem csak megfogalmazza, de *elérheti* célját. Mindezen feltételeket hívhatjuk legitimációnak is, bár inkább a *feltétel* és az *elfogadás* deskriptív kategóriáit használnánk szí-

²⁵ PAUEN–ROTH 10., 19.

²⁶ A procedurális rutin-elméletéről lásd Wolfgang PRINZ: „Wille und Ziel oder ist willentliches Handeln dasselbe wie zielorientiertes Handeln?” in Tillmann VIERKANT (szerk.): *Willenshandlungen. Zur Natur und Kultur der Selbststeuerung* (Frankfurt/M: Suhrkamp 2008) 18.

²⁷ A kultúra egy lehetséges, vázlatos felfogásáról lásd TECHET Péter: „A jog funkcionális értelmezése. A jog kulturális, társadalmi-politikai és időbeli dimenziójáról” *Valóság* 2007/5. 65–66.

²⁸ PRINZ 23.

vesebben. Vagy Peschka Vilmos kifejezését átvéve: az akarat sikerének feltétele a (majdani) jog „társadalmi bázisának” megléte. Persze az akarat tartalmát nem korlátozza ez, sőt egy megfelelően erős és hatékony erőszak e bázis ellenében is képes érvényesíteni akaratát, mert „[a]z állami kényszerrel támogatott államakarat formája [...] bármilyen társadalmi tartalmat általános érvényű jogként jelenthet ki” – ámde: „a társadalmi-gazdasági feltételeknek ellentmondó, azokat ignoráló tartalmú jog előbb-utóbb végül is mindig elveszti érvényességét.”²⁹ *E feltételek (determinánsok)* tehát nem *szűkítik az alany akaratspektrumát, pusztán sikerességét.* Azaz: az *ideális Sein* korlátai a *reális Sein* okán jelennek meg, miközben – mivel két önálló létszféráról van szó – az *ideális Sein* önmagában nem korlátozott: bármi akarható, de nem bármi valósítható meg. Az akaratot mint *ideális Seint* nem korlátozza tartalmában semmi, ám sikere érdekében figyelembe kell vennie azt a közeget, amelyre irányul, amelyre vonatkozik. Ez nem jelenti azt, hogy a jog érvényességét a jog tartalmából vezetnénk le. A jog mint állami kényszer és akarat nem tartalma okán érvényes, miközben érvényességének eredményét, az érvényesülést igenis meghatározzák jogon kívüli, társadalmi – és a társadalomban való jelenlőségük okán morális – jelenségek is. Ami a jogot (*mint Sollent*) meghatározza, nem maga a Sollen, hanem a Sein, a valóság. A jog egyszerre hat a valóságra – visszatükröződik benne –, miközben a jog maga is e valóság visszatükröződése.³⁰ A marxista jogelmélet – magyarázni próbálva a Sollen létrejöttét – mindezt olyképpen írta le, hogy annak kérdése, mi *legyen*, ugyan nem tényekből levezetett – így elkerülhető az ún. naturalista hiba –, de tények által meghatározott.³¹

A jogi pozitivizmus hibája tehát, hogy a jogot kizárólag önmagában vizsgálja, nem észrevéve a létezővel mint befogadó-alkalmazó-értelmező közeggel való ontológiai és komplex kapcsolatrendszerét, mert a két szférát szétválasztja és, ismeretelméletileg kezelve, logikailag eleve is szétválasztottnak tartja. Az axiológiai gondolkodás pedig a jogot ismét nem a valósággal, hanem egy még feljebbi (vagy még mélyebbi) normával való megfeleltetésben vizsgálja, értékeli, összefüggést vélt felfedezni az érvényesség és a tartalom között. A jogi pozitivizmus számára az érvényesség ekként egy immanens, lényegi kategória, a természetjog számára pedig egy másik érvényes (kellő) (érték)rend függvénye. A jog mindkét esetben – a pozitivizmusnál *in se*, az axiológiai koncepciónál pedig relációjában – absztrakt kategória marad, érvényesülése így szintén absztrakt kijelentés maradhat csak.

Amennyiben azonban tagadjuk az absztrakt korlátok – ön- vagy külső korlátok – létét a jog kapcsán, még nem állítjuk egyidejűleg, hogy a jog egy korlátoktól

²⁹ PESCHKA 358–359.

³⁰ Vö. többek között VARGA Csaba: *A jog mint logika, rendszer és technika* (Budapest: Osiris 2000) 21–22.

³¹ Peter HIGI: *Sein und Sollen in der marxistischen Rechtstheorie unter Berücksichtigung des marxistischen Wissenschaftsverständnisses* (Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag 1988) 181.

mentes bármi lenne.³² A jog érvényessége és érvényesülése függ a jog társadalmi környezetétől. Ebben az értelemben érthetőek Peschka Vilmos találó szavai, miszerint „a jog érvényessége tulajdonképpen mint a jog tartalmának próbája, kontrollja is felfogható”.³³

Az a reális jogontológia, amely mindenféle absztrakt kategória létét tagadva kizárólag a folyamatok tényszerűségére figyel, nem is állíthatná, hogy bármi, ami a társadalmi tényszerűségében, a *Sein*-ben végbemegy, mindenféle korláttól mentes lenne, s eredményét kizárólag önnön akarata, teremtő ereje határozná meg. Ez a szemléletmód éppen a normatív tanokra igaz: a normatív szférában ugyanis valóban létrehozhatóak elszigetelt gondolati aktusokkal elszigetelt világok (*Sollen*), amelyeknek úgyis egyetlen feltételnek, a normatív érvényesség attribútumának kell csak megfelelniük, s amely jellemző egyébként is egy önleírás, azaz tautologikus és *internus* kijelentés. A jogi realizmus azonban a jogi valóságra koncentrált, annak minden bonyolult társadalmi, történeti összefüggéseivel, és amennyiben ezek között szeretne a szuverén alkotmányozó döntés sikeres, hatékony – azaz érvényesülő – lenni, sikere e környezetétől függ. *Az érvényesülés ugyanis a szuverén alkotmányozó döntés akarata, ám nem szükségszerű következménye.* Nem minden akarat képes lerombolni a korábbi jogi rendszert, hogy a faktuális szférában kikristályosodó döntésével újraformálja a politikai egzisztenciát, megteremtve azt az előzetes rendet, amelynek immár normatív megfogalmazása, kerete, letisztázása lehet az alkotmányi törvény. Az erre irányuló akarat sikerét tehát nem kizárólag az akarat ereje határozza meg – és ezt nem etikai minimumként, pusztán történeti igazságként fogalmazzuk meg –, hanem az a közeg is, amelynek jogát rombolja le a szuverén alkotmányozó akarat; amely közeget formál újra; és amely közegnek ad új alkotmányt. Mert bár a jog egy akarat, s érvényesen bármi akarható, de nem hosszú távon, mert az érvényesség – mint folyamatszerű tulajdonság – csak egy *elfogadott* joghoz kapcsolódó attribútum.³⁴ Mindezzel nem az érvényesség és az érvényesülés közé teszünk egyenlőségjelent, tagadva netán magának a *Sollen*-nek is a létét, pusztán jelezzük, hogy – amint Peschka Vilmos írja –:

„[a] jog érvényessége az állami kényszerrel biztosított *államakarati forma*, a jogban kifejeződő akarat alanyának társadalmi különössége, tehát a társadalomban uralkodó osztály és a jog realizálódása, érvényesülése mint komponensek állandó mozgásban, alakulásban, levésben levő relációinak *eredőjeként* áll elő”.³⁵

³² Minderről lásd KARÁCSONY András – TECHET Péter: „Idő és jog” in MEZEY Barna (szerk.): *A szimbólumok üzenete. A jogi kultúra jelképei: eljárások, szokások, formák és tárgyak* (Budapest: Eötvös Kiadó 2011).

³³ PESCHKA 359.

³⁴ A normatítelezés folyamatának belső – ha tetszik: pragmatikus – kötöttségeiről lásd Norbert CAMPAGNA: „Vom Anspruch auf Verbindlichkeit zu den verbindlichen Normen. Historisch-systematische Überlegungen zur Entstehung politisch-rechtlicher Normativität” in BUNG–VALERIUS–ZIEMANN 40–44.

Az új jog ezért nem *in abstracto* születik, ekként nem is *ex nihilo* jön létre, hanem valami eleve meglévőbe (*Dasein, être-là*) épülve bele, amely mint anyag vagy befogadja vagy sem. (Éppen ezért lett volna hiú ábránd, hogy a magyar 1989–90-es rendszerváltásnál jogi aktusokkal gyors, de hosszú távú változások érhetők el.³⁶ A jog mindig követi a társadalom belső folyamatait, és amint egy posztkommunista társadalom is legalább egy emberöltő után tud valóban megtisztulni, úgy a jog hatása is a megfogalmazásához, tételezéséhez képest jóval később áll be. Mindez persze nem jelenti azt, hogy a jog a maga eszközeivel – törvényalkotás, bírói ítékezés – ne segíthetné a társadalmi folyamatokat.) A szuverén alkotmányozó akarat sikere így az elfogadástól függ.³⁷ Az elfogadás voltaképp nem más, mint a normára – az akcióra – adott reakció, amely ha a normatartalommal megegyező irányú, akkor a norma érvényesülését, a norma szerinti magatartás bekövetkeztét segíti elő. Sabine Müller-Mall newtoni ihletettséggű érvényességmodelljében az érvényesség – a fizikai erővel analóg – ereje a normának, tehát az az erő, amit a norma az adott cselekedetre kifejt; s minél erősebb az érvényesség ereje, annál valószínűbb, hogy a cselekedet a norma szerinti lesz. Ám az érvényesség ereje – mint akció – szembetalálkozik azzal az erővel, amit az a magatartás fejt ki, amire irányul a norma ereje. Minél erősebb a reakció – az elfogadás –, annál biztosabb az érvényesülés.³⁸

Mindezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy az érvényesülésnek legitim – elfogadott – okokra van szüksége. A legitimáció nem egy külső – jogi, metajurisztikus, erkölcsi stb. – mintának való megfelelés eredménye, hanem egy szociálpszichológiai tény. „Az alkotmány akkor legitim – azaz jogi alarendként elismert –, ha az alkotmányozó hatalom, amelynek döntésén az alaptörvény nyugszik, maga is elismert.”³⁹

Amikor a népet azonosítjuk az alkotmányozással, a politikai döntések alanyaként – amely persze nem leíró, hanem ideologikus, fiktív kijelentés⁴⁰ –, akkor sem gondolhatunk arra, hogy ez a nép – amely számosságában és heterogenitásában egységes akaratképzésre eleve képtelen is – „akarna”, „döntene”. A nép szerepe abban jelenik meg, hogy egy nála kisebb és homogénebb csoport akaratát és döntését *elfogadja-e vagy sem* (Carl Schmitt eleve aklamációról beszél a demokrácia kapcsán), azaz *engedi-e*, hogy az adott akarat tartalma érvényesüljön saját életében, vagy sem.⁴¹

³⁵ PESCHKA 356.

³⁶ Erről lásd TECHET Péter: „A rendszerváltás alkotmányozása” *Magyar Szemle* 2009/II–12.

³⁷ Vö. Christian WINTERHOFF: *Verfassung–Verfassungsgebung–Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung* (Tübingen: Mohr Siebeck 2007) 373.

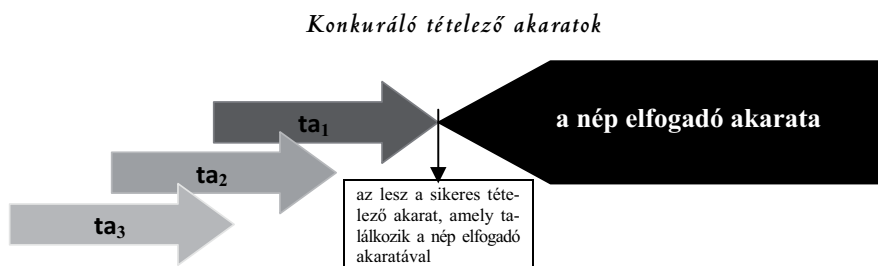
³⁸ Lásd MÜLLER-MALL 23–25.

³⁹ PETRÉTEI József: „Az alkotmányozó hatalomról” *Jura* 2008/I. 131.

⁴⁰ Wilhelm STAPEL: *Die Fiktionen der Weimarer Verfassung. Versuch einer Unterscheidung der formalen und der funktionalen Demokratie* (Hamburg–Berlin–Leipzig: Hanseatische Verlagsanstalt 1928) 77.

⁴¹ Nagyon szépen fejezik ki a lett alkotmánynak a parlament (Seima) feloszlathatóságáról szóló rendelkezései a szuverén akaratok ilyenképpen ütközését és a nép mint elfogadó alany szerepét.

Nos, igaz, hogy a döntés teremti az alkotmányi állapotot – mint előzetes rendet –, de nem bármely döntés képes erre: csak az, amelyik találkozik azok akaratával (elfogadó akaratával), akikre a döntés (mint teremtő akarat) vonatkozik. A politikai egzisztencia mint tényállapot (*Sein*, érvényesülés) ekként *több akarat egyidejű és folyamatos*⁴² találkozásának köszönheti létét. Egyik részről van a teremtő akarat, amely megfogalmazza a céltartalmat, másik részről pedig vannak az egyéni akaratok, amelyek elfogadják – és/vagy módosítják – a céltartalmat, meghatározva a politikai egzisztencia tényleges tartalmát. Ez a politikai egzisztencia az az előzetes rend, amelynek normatív – tehát immár nem csak érvényesülő, de érvényes, ekként kikényszeríthető – kerete az alkotmányi törvény (*Verfassungsgesetz*): ez azonban szintén a tételező és az elfogadó akaratok találkozásának eredményeképp hozza létre a jogrendszert, amely pedig eleve az alkalmazó akaratok találkozásának köszönheti fennállását. (Lásd az alábbi ábrát.)



Azaz a tételezettség születésében s alkalmazásában is egyaránt a társadalmi relációtól – azaz az akaratok találkozásától – függ. Ahogy Varga Csaba írja:

„[a] jog életét megtestesítő mozgás [...] alapvetően a társadalmi viszonyoktól indul, hogy a jogalkotás közvetítésével és az emberi, tudományos felismerés során feltárt lényegi általánosság ismeretében elérje a tipikus vonásoknak

A lett alkotmány 48. §-a értelmében az államfő kezdeményezheti a Seima felosztatását, azzal a felfüggesztő feltétellel, hogy a döntés csak egy népszavazáson való megerősítés révén válhat hatályossá. Ha a választópolgárok e népszavazáson a parlament felosztatására mondanak igent, az államfői akarat érvényesülvén, a parlament felosztatottnak tekintendő, s új választásokat kell tartani. Ha azonban, szól a lett alkotmány 49. §-a, a nép az államfői akarat – azaz a felosztatás – ellen voksol, az államfő elveszti hivatalát, ekként a parlament szuverén akarata érvényesül. Az egy csárdában lévő két dudás jogelméleti feloldását és a nép mint elfogadó akarat szabályozását példázza a lett alkotmány. (Forrás: www.verfassungen.eu/lv; az alkotmány eredeti nyelven itt olvasható: www.saeima.lv/Likumdosana/likumdosana_satversme.html)

⁴² Fontos hangsúlyozni, hogy az alkotmány érvényessége nem csak egy egyidejű, pillanatnyi döntés, akaratnyilvánítás, akarat-találkozás eredménye – amint Carl Schmitt túlzottan decizionista szempontú alkotmánytana ábrázolja –, hanem folyamatos akarat-egyeztetést feltételez: mindezt a smendi integráció fogalmával írhatjuk le leginkább, vö. WALDHOFF 308.

a különös szintjén történő rögzítését, hogy aztán a jogalkalmazás e különösséget ismét a társadalmi viszonyok felé fordíthassa”.⁴³

Mihelyt akár a tételező, akár az elfogadó (alkalmazó) akarat megszűnik „akarni”, szétbomlik a normatív keret, az előzetes rend, és ismét kilépünk a ténytérbe, ahol aztán a megjelenő tételező akaratok közül az lesz sikeres, amelyik találkozik a jelenvaló elfogadó akaratokkal. És így tovább, és így tovább. Amint a történelem, úgy az alkotmánytörténet sem ér véget. Mindig lesznek újabb alkotmányok, újabb fordulatok.

Az újbóli kilépés kapcsán meg kell vizsgálnunk egy fontos kérdést, amely a teremtő (tételező) akaratra irányul. Ez az akarat a siëyesi konstituáló hatalommal (*pouvoir constituant*) vagy a benjamini jogkeletkeztető erőszakkal (*rechtsetzende Gewalt*) azonosítható. Az alkotmányozás folyamata egyértelműen e jelenség(ek) megnyilvánulása – nevezzük őket bárhogyan is –, ám a kérdés az, hogy az alkotmány és főleg az alkotmányi törvény létrejötte után mi lesz, mi marad a szerepük nékik. Egyes állítások szerint az újbóli alkotmányozáskor ismét előjönnek. Igen ám, de *ugyanaz* az akarat jön elő, mint ami létrehozta a rendet s a rendszert? (Ugyanaz az erő alkotmányozott 1949-ben, mint 1989-ben, s esetleg 2011-ben?) Mi értelme volna ennek? A teremtő (tételező) akarat olyan rendet s rendszert hozott létre, amelyen belül ő a nélkül tudja érvényesíteni akaratát, hogy ismét ki kellene lépnie a rendből s a rendszerből a jogelőttiség világába. Amennyiben *új cél* fogalmazódik meg, *új erőszakforma* jelenik meg egyben. A jogtételező erőszak feladata, hogy győzzön: ez valósul meg a döntésben, a döntő akarat elfogadásában. Ám ezután, létrejövén a rend, immár jogmegtartóvá (*rechtserhaltend*) válik az erőszak, amely nem követhet új célt.⁴⁴ Ha új cél fogalmazódik meg a régi cél elfogadására épülő egzisztenciális keretben (alkotmány), akkor új, a jogmegtartó erőszakkal konkuráló erőszak jelenik meg.

Így az újbóli alkotmányozásokkor nem ugyanaz az erőszak, akarat, hatalom hat, amely a lerombolt rendnél is hatott. A korábbi rendre irányuló hatalom már mint jogvédő, jogörző hatalom, erőszak, akarat marad fenn, s az esetleges teremtő (tételező) akaratok, az új *pouvoir constituant*-ok vele szemben „akarnak”, eként eleve nem is azonosak vele. Mindezt azért fontos leszögezni, mert még Christian Winterhoff is a maga nagy alkotmányelméleti opuszában az alkotmányozások esetén a *pouvoir constituant*-ról beszél, mintha mindig egy és ugyanazon hatalom nyilvánulna meg az újbóli alkotmányozások esetén.⁴⁵

⁴³ VARGA 21.

⁴⁴ Vö. Walter BENJAMIN: *Zur Kritik der Gewalt und andere Aufsätze* (Frankfurt/M: Suhrkamp 1965) 44.

⁴⁵ TECHET Péter: „Az alkotmányozás mint politikai tényfolyamat” *Iustum Aequum Salutare* 2009/I. 230–231.

Visszatérve a legitimitás kérdéskörére – Carl Schmitt ezek kapcsán „jogi feltételezésekről” beszél, amelyek a minden népnél különböző, tértől és időtől függő népszellemmel lennének azonosak⁴⁶ –: joggá az válhat, amely találkozik a népben élő ilyen „feltételezésekkel”. A feltételül szolgáló feltételezések – amit rövidebben társadalmiságnak nevezhetünk – biztosítják tehát a jogtételező akarat sikerét, ezzel az új jog létrejöttét.

Milyen okokból találkozhat a teremtető (tételező) akarattal a nép elfogadó akarata? A jogi magyarázatok ez esetben úgyszintén nem kielégítőek, hiszen amennyiben azt állítjuk, hogy a nép valamiféle jogtudat birtokában, az érvényes joggal azonosulva fogadja el a teremtető (tételező) akaratot, akkor voltaképp egy okozatot (a jog elfogadását) az új politikai egzisztencia létének és az új normatív keret érvényesülésének okaként kezeljük. A nép azonban szintén a ténytérben tartózkodik, amikor „találkozik” a teremtető (tételező) akarattal, ekként az ő elfogadásának sem jogi (azaz fiktív, normatív), hanem valós (faktuális) indokai vannak. A jogi leírás mindig utólagos (*ex post facto* kapcsolódik a tényekhez), s ebből következően nem következmény, hanem „rendelmény”, azaz a tényekhez rendelt utólagos jelentés. Jacques Derrida emiatt tette fel azt a kérdést, hogy végül is ki írta alá a Függetlenségi Nyilatkozatot: Jefferson nem lehetett, mert ő „csak” írta; a nemzet kongresszusi képviselői sem lehettek, mert ez a nemzet – elvégre a nyilatkozat még nem volt aláírva – nem létezett szuverén módon; a nép sem írhatta alá, mert a nyilatkozat konstituálta a népet.⁴⁷ Mégis valaki valakinek a nevében aláírta ezt, ami okán megszülethettek azok az instanciák (nemzet, nép, képviselő stb.), amelyek önkonstituálásukat érvényesen aláírhatták volna. Azaz mégiscsak van valami a jog előtt, ami szintén jogi – még ha nem is lineárisan, hanem retroaktíve kell is érteni ezt a valami-előtt-levést. Ha viszont a fizikális idő linearításában nézzük a jogot, akkor Derrida szerint a jog egy forradalmi állapotból, erőszakból születik, ahol önmaga realizálja önmagát. Mert ha az új jog a régi jog talajából nőne ki, nem is lenne újszerű, mert legitimitása nem önmagától, hanem a régi jogtól származna. A jogot lineárisan megelőző időbeli ok így nem egy másik jog, hanem a döntés (ami pedig nemcsak hogy nem azonos a régi joggal, de nem is jogi aktus). Derrida itt ugyanazt állítja, mint Carl Schmitt: a jog egy politikai döntés sikeressége révén születik, amely kijelöli azon kereteket, amelyek a döntés értelmében – immár visszamenőlegesen is – jognak számítanak. A ténybeli helyzet, amelyet a siker legitimál, utólagosan válik jogilag is értelmezhetővé. Egy forradalom – vagy maradvány – példánál: a Függetlenségi Nyilatkozat aláírása

⁴⁶ Carl SCHMITT: *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens* (Berlin: Duncker und Humblot, 1993) 9.

⁴⁷ Jacques DERRIDA: „Unabhängigkeitserklärungen” in Christoph MENKE – Francesca RAIMONDI (szerk.): *Die Revolution der Menschenrechte. Grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen* (Frankfurt/M: Suhrkamp 2011) 150.

– nem önmagában, hanem visszamenőlegesen tekinthető csak jogi aktusnak. Ha sikeres: jogszerűvé válik, ha sikertelen: jogellenessé. Ezt a szemléletet François Ost a *futur antérieur* (befejezett jövő) nyelvtani szerkezettel illusztrálja. Ez a derridai retroaktív legitimáció azonban nem a győztesek ideológiai bűvészmutatványa, hanem az *időbeliség dialektikájából* fakad. Mert ugyan Derrida elismeri, hogy az új jogot megalapozó döntés nem tartozik semmiféle történeti-időbeli folytonossághoz, de – és itt jön a lényeg – mégis ebben játszódik le a születés: mert hiszen a régi jog formáit rombolja le, feszíti szét. Azaz a visszamenőleges legitimáció nemcsak színlelt, de valós, nemcsak retrospektív, de előre tekintő is: hiszen ha *mégis* van (valami), amiben és amivel lejátszódik az egész megalapozás, akkor nem a semmiből születik az új jog sem. Az alapítás egyszerre egy hagyományba (valami meglévőbe) épül bele, miközben az újszerűség lényege – amit Derrida az ígérettel azonosít – ezen meglévőt formálja újra, alakítja át, vagy lerombolva őt, épít belőle valami mást.⁴⁸ Mindez az intézményesedő és az intézményesedett idő dialektikáját mutatja: az intézményesedő idő az intézményesedett idő formáiban jelenik meg. Mert kiszakadni egy tradícióból lehet, de a tradícióból magából nem.⁴⁹ Tehát van fizikális idő a jog előtt, amelyben lineárisan nem jogi aktusok zajlanak, de mihelyt ezen nem jogi aktusokból (forradalom, alkotmányozás stb.) megszületik az új jog, az új jog képes a saját jogi idejébe bevonni keletkezését is, s így visszamenőlegesen jogiasítani a nem jogi előzményeket. Ez a jogi idő dialektikája és sajátoszerűsége.⁵⁰

Egy demokratikus rendszerben a nép elfogadása által jön létre az a jogrendszer,⁵¹ amely immár *visszamenőlegesen* képes a megelőző eseménysorokat saját kommunikációs instrumentáriumával jellemezni, leírni, azaz jogtörténetileg legitimálni. Az alkotmánynak – azaz a jog egészének – legitimációja egy „alapítási elbeszélésben” rejlik:⁵² az állam, a jog, a politika utólagosan *elbeszéli* (igazolja) saját létrejöttét, immáron a létrejött fogalmakat használva. Míg történetileg-lineárisan az elbeszélés (legitimitás) az elbeszélhetőség (politikai döntés) eredménye, addig legitimitás szempontjából megfordul a helyzet, s az elbeszélés ad értelmet az elbeszélhetőségnek. Az alkotmányok érvényességének kérdésénél voltaképp a *normativitás szembekerül a történetiséggel*, s felülírja azt.⁵³ Jefferson aláírása – amely a maga

⁴⁸ Minderről lásd François OST: *Le temps du droit* (Paris: Odile Jacob 1999) 61–64.

⁴⁹ OST 125.

⁵⁰ Vö. KARÁCSONY–TECHET

⁵¹ WALDHOFF 304.

⁵² Vö. Albrecht KOSCHORKE: „Zur Logik kultureller Gründungserzählungen” *Zeitschrift für Ideengeschichte* 2007/2.

⁵³ Josef ISENSEE: „Wechsel, Wandel und Dauer der Staatsformen im 19. und 20. Jahrhundert” in Ulrich LAPPENKÜPER – Joachim SCHOLTYSEK – Christoph STUDDT (szerk.): *Masse und Macht im 19. und 20. Jahrhundert. Studien zu Schlüsselbegriffen unserer Zeit* (München: Oldenbourg 2003) 67., 73.

konkrét időbeli megnyilvánulásakor még értelmezhetetlen aktus volt – az utólagos elmesélés eredményeként mégis értelmet, igazolást, legitimitást nyer.

Nos, az (első) elfogadás tehát nem jogi folyamat. Ám akkor milyen? Milyen indokok okán találkozhat a teremtő (tétélező) akarattal az elfogadó akarat? Miért fogadja el azt az előzetes rendet a nép, amely előzetes rend a jövő jogának – mint felépítménynek – az alapjául szolgál? A *jog követésének* indokai, mint ismert, lehetnek: a szankciótól való félelem (a racionális költség-haszon mérlegelés), vagy a társadalmi imitáció (azaz a jogkövető társak magatartásának utánzása) vagy a belső azonosulás.⁵⁴ Ezen indokok a jogot megalapozó állapot elfogadásánál is megjelenhetnek. Ekként az elfogadó akarat indoka néhányaknál lehet a félelem a további erőszaktól, mások csak igazodnak hozzá, hasonulnak, idomulnak és követik társaik többségét, és bizonyosan vannak olyanok, akik eleve és belsőleg is azonosulnak, egyetértenek az új helyzettel. Egy konkrét forradalom utáni stabilizálódás, konszolidálódás idején is megfigyelhetők ezek az emberi viszonymagatartások: a félelem, az utánzás vagy az azonosulás okán történő elfogadás. Mindez ismételten a tények normatív erejét bizonyítja: az ember ugyanis eleve hajlamos a ténylegesen bekövetkezett – annak ténylegessége, ismétlődése és mások általi rendszeres gyakorlása okán – normatívra, azaz önmagára (is) kötelezőként szemlélni, elfogadni.⁵⁵

⁵⁴ Manfred REHBINDER: *Rechtssoziologie* (München: Beck 2003) 153–155.

⁵⁵ JELLINEK 337.

Szigeti Péter

Az alkotmányozás alkotmányossága¹

Konferenciánk címe által behatárolt téma jó alkalmat kínál ahhoz, hogy az *alkotmányozás tárgyi problémáját* ezúttal ne pusztán egyetlen jogi, köz- vagy alkotmányjogi szempontból, hanem több szaktudomány nézőpontja és mondanivalója szempontjából közelíthessük meg. Erre akkor nyílik lehetőség, ha a tárgyi problémák primátusából indulunk ki, ehhez rendeljük hozzá a módszereket, s nem egyetlen szaktudomány – bármennyire is értékes – belső kánonját (tehát nézőpontját, értékrendjét, eszközrendszerét, terminológiáját stb.) részesítjük előnyben. Egy szaktudománynak mindig előnye, hogy fegyvelmez, lehatárol, az elemzéshez egynemű közeget teremt, azonban könnyen ki is rekeszthet reális problématartományokat, valós jelenségeket és a módszertanától különmemű értékrendeket. Egyetlen kutatási perspektíva felvétele ezért könnyen torzíthat, leszűkíthet. Minél makacsabb következetességgel teszi ezt meg, annál könnyebben el lehet jutni ahhoz a semmiképpen sem kívánatos helyzethez, ahol már nem a tárgy komplex tulajdonságai vezetnek a megközelítés módszereit, hanem a módszer konstituálja tárgyát. Egy alkotmány pedig mindig kétféle normacsoportot foglal magába: egy pozitív jogit és egy politikai normákat tartalmazót. Az alkotmányjogi mint szakjogi elemzés feltétlenül szükséges, de sohasem lehet kimerítő, ha nem tér ki a politikai normák természetének bemutatására. Éppen ezért induljunk ki két remek osztrák közjogász, Hans Kelsen és Friedrich Koja jogpozitivista megközelítéséből. Ők következetes gondolkodóként választott módszerük határértékéig viszik el elemzéseiket, azonban tudatosan nem kívánnak e jogpozitivista határmegvonáson átlépni – eltérően tőlünk. Számunkra ugyanis éppen a fentebb vázolt módszertani perspektíva nyitja meg a politológiai elemzés terepét.

Koja a „játékszabály-alkotmány” vagy „anyagi értékrendalkotmány” *ideáltipikus*, tehát nem valóságos, hanem pusztán a cselekvők feltehető szándékait heurisztikus perspektívába helyező szembeállítás mellett is kimutatja, hogy a szakjogias felfogás, a *játékszabály-alkotmány* elgondolás mellett sem tartható az alkotmány „érték-

* Szigeti Péter – az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetének tudományos tanácsadója, a Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogelméleti Tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára

¹ A tanulmány az „Alkotmányozás Magyarországon és másol. Politikatudományi és közjogi megközelítések” című konferencián (MTA PTI 2010. december 20.) elhangzott előadás alapján készült 2011 január–februárjában.

semlegességének” tézise. Persze ezen felfogás keretében előtérbe állíthatják, hogy az alkotmányt szervezeti és eljárásjogi szabályrendként, illetőleg a törvényhozási és végrehajtási jogosultságok gyakorlásának materiális korlátjaként (alapjogok, szabadságjogi korlátok) vizsgálják, s ekkor olyan szabályokat állítanak homlokterbe, melyek megsértését az alkotmányjog valóban szankcionálja – eltérően a pusztán államcélként vagy pedig politikai-társadalmi értékrendként az alkotmányban szereplő politikai normáktól. Azonban egy ilyen elgondolás esetén is marad az alkotmánynak a világnézeti és politikai értékválasztási kérdések minősítésétől tartózkodó, tehát valóban semleges tartománya mellett két értékelő tartománya. Azért, mert egyrészt egyetlen magatartást előíró (vagy éppen arra felhatalmazást adó) norma sem lehet értéksemleges, hiszen *ami kötelez*, az nem semleges, továbbá egy jogiasan kidolgozott alkotmány is határozott értékítéletet tartalmaz, amikor például a képviseleti és a közvetlen demokrácia térréumait, arányait kijelöli vagy éppen negligálja, vagy – tegyük hozzá saját érvként – ahogy a hatalommegosztás hatásköri és intézményes kereteit megkonstruálja. A normák meghatározott csoportját a jogrend közegében sem lehet semlegesíteni hatalmi-politikai természetüktől. Egy anyagi értékrendet előtérbe helyező *politikai alkotmányfelfogás esetében* – amely nemcsak alapjog meghatározásokat tartalmaz, melyek megsértése az ellentétes jogi aktusok kasszációját vonja maga után – a célmeghatározások teljesülésének mértéke és szankcionálása okoz jogértelmezési és jogalkalmazási nehézségeket. (Egészítsük ezt ki azzal – amit szerzőnk elmulasztott –, hogy az ilyen típusú materiális projekteket nem önmagukban, az alkotmányi norma szintjén, hanem mindig a rájuk vonatkozó konkretizáló törvények és közigazgatási normák együttese alapján lehet minősíteni – s ez többféle bizonytalanságot is megold.) „A ‚jogi’ alkotmányfelfogás előnye tehát a relatív szabatoság és értelmezési biztonság; hátránya pedig az a veszély, hogy az alkotmány a fejlődésnek pusztá hüvelyé lesz” – mondja Kósa.² Perspektívák nélküli kullogizmus, mondhatjuk, ha nincsenek meghatározott államcélok és humánus értékpreferenciák.

AZ ALAPNORMA ÉRVÉNYESSÉGE

Az alkotmányjog tudománya és egy jogrendszer számára egyaránt nélkülözhetetlen, hogy az alkotmányt a „jogok jogának”, a „törvények törvényének” tekintsék, hiszen a jogrend ettől nyeri érvényességét, kötelező erejét. *Az alkotmány pozitív jogi értelemben a jogrendszer alapszabálya és egyben a jogrendszer része.* Egyelőre maradjunk annál az összefüggésnél, hogy egy alkotmány jogi és politikai normák összessége, ahol a kiindulópont a tipikusan tárgyspecifikus *érvényesség* kérdésének a megold-

² Friedrich KÓSA: „Az Alkotmány” [ford. MÉSZÁROS Kinga] in TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan* (Budapest: Szent István Társulat 2003) 471–474.

dása. Az alkotmány mint alpnorma státusáé. Induljunk ki egyetlen kutatási perspektíva – a jogtani jogpozitivizmus felvételéből, Hans Kelsenre³ és Friedrich Kojára⁴ támaszkodva –, hogy aztán teret nyithassunk egyéb szaktudományos perspektíváknak. Szerzőinknél az alpnorma egyfelől a joglogikai értelemben vett alkotmányt, másfelől pedig a pozitív jogi értelemben vett alkotmányt jelenti, amely a jogalkotás révén ad felhatalmazást a közhatalmat gyakorló szervezetek felépítésére, működésére, hatásköreire.

A huszadik század legnagyobb jogpozitivista gondolkodójánál, Hans Kelsennél a jogrend nem normák halmaza, esetleges és tetszőleges szabályok sokasága, mert minden egyes eleme – tartalmától függetlenül, formális értelemben – visszavezethető az alpnormára. Nem tartalmi igazolásra szorulnak a jogszabályok, mint az erkölcsi normák, hanem visszavezethetőségi igazolásra. „A normák sokasága akkor alkot egységet, rendszert, ha érvényessége egyetlen normára mint az érvényesség végső alapjára visszavezethető.”⁵ A tiszta jogtan azzal a hipotetikus feltevéssel dolgozik, hogy mivel érvényes az alpnorma, érvényes az a jogrend is, amely rajta áll.

„Ez az alpnorma csupán a joganyag bárminő pozitivistikus megragadásának első szükségszerű feltételét fejezi ki, minthogy nem jogi eljárás során jön létre, nem pozitív normaként érvényes, nincs tételezve, hanem – minden jogalkotás, minden pozitív jogi eljárás feltételeként – előre feltételezett.”⁶

Íme, a joglogikai és pozitív jogi értelemben vett alkotmány.

Az alpnorma státusának logikai szükségszerűségként való feltételezésén túlmenően azonban Kelsen megpróbálja ezt realizistikusabban is megalapozni. Egyfelől az írott alkotmánnyal: *egy meghatározott jogrend érvényessége egy ilyen alkotmány felhatalmazásán alapul*. A jogalkotó és jogalkalmazó szervek felhatalmazásukat, hatásköreiket és illetékességüket az alkotmánytól nyerik. Ez teljességgel kielégítő megoldás ott, ahol van írott alkotmány. De amikor az alpnorma státusát Kelsen a történetileg utolsó alkotmányra, azét pedig a megelőzőkre, s végső soron a történetileg első alkotmányra vezeti vissza, akkor vállalt módszerének korlátjaiba ütközik. A pozitív jog érvényességét nem lehet egyedül a pozitív jogon belül megalapozni, mert az egyes alkotmányok között – különösen forradalmi/ellenforradalmi alkotmányozások vagy jogtípusváltások esetében – nem létezik sem történeti, sem jogi felhatalmazásbeli folytonosság. Ilyenkor kézenfekvő megoldás a joglogikai szubsztitucionalizmus álláspontja. Persze a jogtípus társadalmi formakötöttséget kifejező – például államszocializmus vagy polgári társadalom – kategóriája nem jogpozitivista, hanem jogelméleti szempontú minőség-kategória.

³ Hans KELSEN: *Tiszta jogtan* [ford. BIBÓ István] (Budapest: ELTE Bibó István Szakkollégium 1988).

⁴ Lásd KOJA (2003).

⁵ KELSEN (1988) 35.

⁶ KELSEN (1988) 37.

A *legalitás* e ponton, a jogtípusváltás pontján *visszamegy a berendezkedések eltérő legitimációjára* – mutathatunk rá Kelsentől függetlenül arra, hogy vajon ki kerül a jogtípusváltásnál a jogalkotói hatalom pozíciójába, ki az, aki egy új, érvényes jogrendet, kényszerrendet építhet ki. Ez a pozitív jogon túli, társadalmi-történelmi kérdés a politikai erőviszonyok kérdése. Csak akkor lehet megválaszolni, ha felismerjük: a forradalmak *új alapszabályt tételnek fel, új jogalkotó autoritással*. Az autoritás és az új alapszabály azonban rögzítve felveti a legitimáció problémáját. A jogelméleti, politikai filozófiai irodalomban sokan képviselték és képviselik ezt vagy az ehhez hasonló álláspontot. Friedrich Julius von Stahl nem véletlenül tartotta 1789-et a szerzett jogok Szent Bertalanéjének. A rendi társadalommal és előjogaival valóban végzett az 1789-es Deklaráció, Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata: „Első cikkely. Az emberek szabadnak, jogilag egyenlőnek születnek, és azok is maradnak. A társadalmi megkülönböztetések csak a közhasznosságon alapulhatnak”.⁷ A francia forradalom egy másik autentikus kritikusa, Edmund Burke pedig az angol kormányzati rendszert és a common law-t olyan tökéletesnek vélte, hogy szerinte azt érdemileg senkinek sincs joga mással felcserélni. Az amerikai radikális demokrata, Tom Paine⁸ kénytelen volt vele szemben arra rámutatni, hogy a bármennyire is tökéletesnek gondolt joguralmi tanra való hivatkozás sem feledtetheti, hogy az, aki a jövő nemzedékek kezét az intézmények megalkotásában egyszer s mindenkorra megköti, az valójában nem a szabadságot, hanem a legmagasabb fokú zsarnokságot képviseli. Tagadja a népek forradalomhoz való jogát. A saját jövő megalkotásának lehetőségét vonja el az új és új, még meg sem született generációktól.

Itt persze már nem pusztán arról van szó, hogy egy formális, jogpozitivistikus értelemben vett alapszabályra való visszavezethetőség fennáll-e egy régi és az azt tagadó új alkotmány között – a magyarországi békés átmenet egyik sajátossága éppen ez a jogtípus és legitimációs értékkezelés-váltás ellenére megmaradó formális visszavezethetőség volt, ezért neveztük legális átmenetnek –, eltérően 1789-től, hanem arról a materiális értékrendváltásról, amely miatt *egy régi rend álláspontjáról* minden új rend *illegitim jogképződésnek* minősül. Így kezeli Weber *Jogszociológiájában*⁹ a forradalmi természetjogot, hisz minden tartalmilag *valóban új alkotmány* a régi álláspontjáról *illegitim, voltaképpen alkotmány sértés*.

⁷ *A Nagy Francia Forradalom dokumentumai* [összeállította, fordította és a jegyzeteket készítette HAHNER Péter] (Budapest: Osiris 1999) 85.

⁸ Thomas PAINE: *Az ember jogai* [ford. PAP Mária] (Budapest: Osiris–Readers International 1995) 14–16.

⁹ „A természetjog ennél fogva az a sajátos forma, amely a *forradalom* által teremtett rendnek legitimitást kölcsönöz. A fennálló rend ellen lázadó osztályok újra és újra a 'természetjogra' hivatkoztak: ez volt az a forma, amely akkor is legitimitást kölcsönzött annak a követelésüknek, hogy jogot alkossanak, ha nem tételes vallási normákra és kinyilatkoztatásokra támaszkodtak.” Max WEBER: *Gazdaság és Társadalom. A megértő szociológia alapvonalai* 2/2. [ford. ERDELYI Ágnes] (Budapest: KJK 1995) 174.

Ez azonban nem keverendő össze az *alkotmánymódosítás egyszerűbb* esetével, amikor az alkotmányok a mindenkor törvényhozó szervre ruházzák a jogot, hogy sajátos eljárás keretében alkotmánymódosító és -kiegészítő előírásokat alkossanak. A jogelméleti és politikai filozófiai kérdésen túlmenően a *kontinuitás és diszkontinuitás alkotmányjogi szempontja* plusz relevanciával bír. Az alkotmány az alkotmány módosítása céljából nem hív össze egy külön szervet, hanem az alkotmánymódosítást egyszerűbbé teszi. Ebben az esetben egy jogi funkció ellátásáról van szó; egyszerre történik normaalkotás és normavégrehajtás, ami miatt *pouvoir constitué*-ről (alkotmányos hatalomról) beszélünk.¹⁰ Itt hiba volna *pouvoir constituant*-ra (alkotmányozó hatalomra) gondolni, mint a történetileg első, semmilyen jogi előírásra vissza nem vezethető alkotmány esetében. A formális, eljárásjogi felhatalmazó szabályok betartása jellemzi az alkotmánymódosításokat és esetenként még a tartalmilag új alkotmányok megalkotását is (ha és amennyiben elérik az alkotmánymódosítások kritikus tömegét, s a mennyiségi változtatások új minőségbe csapnak át). Formális jogi értelemben csak az alkotmánymódosításra felhatalmazó eljárási szabály(ok) megsértése jelenthet diszkontinuitást a belső jog szempontjából. Nem így a *nemzetközi jog* felől nézve, ahol az állam egységét és folytonosságát még a materiális értékrendek tartalmi változtatásai *ellenére is fenn kell tartani a jogbiztonságot szolgáló jogutódlás biztosítása céljából*.

„[...]a győztes forradalom – az általa létrehozott jogrend hatékonysága folytán – legitim államhatalommá válik. Ha a *forradalom* a jogfolytonosság megtörését jelenti, ha fogalmának azt kell kifejeznie, hogy az egyetlen állami jogrend nem az alkotmánymódosítás szabályai szerint változott meg, hanem azt egy másik pótolta, mely a korábbiak az alkotmánymódosítást illető előírásából nem vezethető le, akkor ez – a nemzetközi jog szemszögéből nézve – nem azt jelenti, hogy a módosítás 'törvénytelen' volt, csak azt, hogy az nem az egyes állami jogrend alkotmánya szerint, hanem sokkal inkább a magasabb szintű törvény, azaz a nemzetközi jog szerint ment végbe. A kontinuitás e tekintetben csak relatív értelemben (ti. az államon belül) törik meg, végső soron (vagyis nemzetközi jogilag) ezzel szemben megmarad; s ezzel a jogrendszer időbeli egysége is fennmarad.”¹¹

Akárcsak követőjénél, Friedrich Kojánál, Kelsennél is a nemzetközi jogközösség elismerhet államokat, akár *de iure*, akár *de facto* módon érvényes jogalkotó hatalomként. Ha pedig ez megtörtént, akkor az alapszabály problémája áttolódott a belső jogi megalapozásról a *nemzetközi jogközösség általi elismertségre*.

Végeredményben Kelsen háromféleképpen próbálta az alapszabályt megalapozni: a normák visszavezethetőségében keletkező hiátust *logikai hipotézis* útján;

¹⁰ KOJA (2003) 469.

¹¹ KOJA (2003) 470.

a történetileg első alkotmánnyal és a nemzetközi jogközösség elismerésével azonban el-
lentmondásos megoldásokhoz jutott. Semmiképpen sem nevezhető következetes-
nek, hogy a pozitív jogrend érvényességét egy nem tételezett, hanem *csak feltételezett*
„Grundnorm”-ra vezette vissza. Megoldhatta volna az alpnorma státusát, ha a
pozitív jogrend érvényességét nem feltételezett, hangsúlyozottan hipotetikus mozza-
natra, hanem pozitivista szándékaival összhangban *tételezettként fogja fel*. Ebben az
esetben azonban azt kellett volna mondania, hogy az alpnorma érvényessége az alkotmányozó
hatalomtól származik: az alkotmány és a jog a hatalom tényének egy funkciója. Viszont ek-
kor elesett volna az a monista teóriája, amely az államot a jogrenddel azonosítja.
Állam és jog különműködésének és dualitásának tagadása – és ebből következően
jogászai államfogalma¹² – nem tette lehetővé számára, hogy a pozitív jogrendet a
tétélező hatalom autoritásától eredeztesse. Az állam hatalmi természete, így az
alkotmányozó hatalomé és a jogalkotó hatalomé, némiképp talányossá válik, mi-
közben a nemzetközi jogi jogalany kontinuitása megoldhatónak bizonyul.

A tiszta jogtani megközelítésben az alkotmányozó hatalomnak mint tétélező
szubjektumnak – a módszertisztaság követelménye következtében szükségessé
vált – elejtése ezért vezet a logikai szükségszerűségként bevezetett „Grundnorm”
néhány szempontból bizonyosan talányos megoldásához: a *tétélező alany* (alkotmá-
nyozó hatalom; *pouvoir constituant*) és a *tétélezési helyzet* politológiai vizsgálata helyett logikai
feltételezéshez. Éppen ezt a két kérdést kell előtérbe állítanunk: hogyan alakult
az alkotmányozó hatalom Magyarországon az elmúlt húsz évben.

AZ ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM MAGYARORSZÁGON

A kérdés megválaszolásához látnunk kell, hogy két világosan definiálható szélső
érték közötti helyzetben, egyfajta tertium datur állapotában volt az alkotmá-
nyozó hatalom 1989 és 2010 között nálunk. A tiszta formát, a szélső értékeket a
forradalmi alkotmányozó hatalom léte és a külső kényszer dominálta alkotmányozás,
az *oktroj* jelenti.¹³ Forradalmi alkotmányozás estén a létrejött grémium egyfelől az
alkotmányozási kényszer politikai nyomása alatt áll, másfelől az új alkotmány
megalkotásáig terjedő időre minősíti magát ilyen hatalomnak (alkotmányozó
nemzetgyűléssé átminősített nemzetgyűléssé, vagy országgyűlésből átminősített
nemzetgyűléssé). A speciális, kiszélesített testület célfeladat megoldását tulajdo-
nítja magának, ez rendeltetése, amit deklarál is. Ez a kritérium választja el az al-
kotmánymódosítás hatalmával rendelkező törvényhozó hatalomtól (*pouvoir*

¹² A jogi, társadalmi és politikai államfogalmakról lásd Takács Péter jellemzéseit: TAKÁCS Péter: *Államtan. Fejezetek az állam általános elmélete köréből* Sisyphus Állam- és Jobbölcséleti előadások (Buda-
pest: Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar 2010) 23–58.

¹³ Klasszikus példaként gondoljunk a hazánkra ráerőltetett, 1849-es császári – olmützi – alkot-
mányra.

constitué = alkotmányos hatalommal rendelkező grémium), amit gyakran egy garanciális elem is biztosít: az alkotmányozó hatalom összetételének a törvényhozás tagjain túlterjeszkedő kiszélesítése. Az alkotmányozó hatalom alanyi körének a törvényhozó hatalomtól való teljes vagy akár csak részleges elválasztása egyfelől plusz legitimációs erőforrást jelent, másfelől éppen azt a célt szolgálja, hogy az új alkotmány tartós, időtálló legyen, ne válhasson és váljon ad hoc lecserélhetővé. Ez esetben *sem formai, procedurális, sem pedig tartalmi-materiális jogfolytonosság nincs a régi alkotmánnyal*. Az alkotmányozó nemzetgyűlés célja, hogy az alkotmány a nemzet vagy legalábbis annak nagy része, politikai többsége tartós, hosszú távon érvényes törekvéseivel összhangba álljon. Tiszta formában való elfogadása után kerül sor a törvényhozó hatalom megválasztására. Így kerülhető el, hogy a „a tűzoltó zenekar saját maga számára írja a kottát” – ami mindig roppant problematikusvá teszi egy ilyen vállalkozás legitimitását. Lehet legális, ha nem sértik meg a formai, eljárásjogi szabályokat, de aligha lehet összetársadalmilag legitim alkotmány.

Amikor nem áll fenn a két szélső érték, hanem stacioner, békés társadalmi állapotok közbenső helyzetében vagyunk, akkor mi alapozhatja meg az alkotmányozás alkotmányosságát? Két összetevő felől kell közelítenünk. Előkérdés, hogy van-e alkotmányozási kényszer, indokolt-e és milyen mértékben új alkotmányt megalkotni. Ha erre az előkérdésre igenlő a válasz, akkor kell megvizsgálni, hogy honnan nyeri legitimitását egy politikai többség az alkotmányozáshoz? Milyen megoldások, a törvényhozó (alkotmánymódosító) és az alkotmányozó hatalom elválasztásának milyen technikái igazolhatják, szolgálhatnak garanciául arra, hogy az új alkotmány ne pusztán egy kisebbségé és ne valamiféle belső oktroi útján létrejött alapidokumentum legyen. Legitimációs problémák – egy szociálisan és politikai értékrendjében plurálisan tagolt és világnézetileg sokszínű társadalomban – még kidolgozott garanciarendszer mellett is felléphetnek. Nálunk a törvényhozó hatalom és az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom jelentős mértékű egybeesése igen sok problémát vetett fel az elmúlt húsz évben. Nincs egzakt viszony az Alkotmány 19. § (3) bekezdése és a 24. § (3) bekezdése között. Előbbi az országgyűlésnek ad hatáskört alkotmányozásra, utóbbi viszont az alkotmánymódosítás szabályáról beszél. (Tulajdonképpen nemcsak egy, hanem épenséggel két külön tárgykörre vonatkozóként is lehet[ne] olvasni e rendelkezéseket.) Egybenézve a két rendelkezést az alkotmánymódosító törvényekhez és új alkotmány elfogadásához is a parlamenti összlétszámhoz igazodó kétharmados („nagykétharmados”) támogatottság szükséges.¹⁴ Hiszen ha a kevesebbhez, a módosításhoz is szükséges a nagykétharmados támogatottság, akkor a többhöz, egy új alkotmány megalkotásához sem lehet ennél csekélyebbre szükség. Mivel

¹⁴ Nem citálva ehelyütt az 1994–1998 közötti parlamenti ciklus ún. ötpárti alkotmányozása külön szabályrendszerét, amely további garanciaként referandumot is előírt az alapidokumentum elfogadásához.

történelmünk első írott alkotmánya az országgyűléshez telepítette a szerencsétlenül egybeeső alkotmánymódosító-alkotmányozó hatalmat, ezen jogalap miatt tartották fenn – persze más megfontolások mellett – a formai, eljárási folytonosságot az 1949. évi XX. törvénnyel. Nálunk az alkotmányozásnak mindössze egyetlen garanciális szabálya létezik, a „nagykétharmadoság”.

Ahol az alkotmányozó hatalomnak a törvényhozó hatalomtól való elválasztására nincs több garanciális elem, technika, ott könnyen módosítható-változtatható az alkotmányos rend. Ezzel szemben léteznek a merev alkotmányok, amelyek nehezen módosíthatók, illetve örökös klauzulákkal óhajtánák kizárni egy új rend alapvetését. A francia alkotmány 89. cikke, az olasz 139. cikke szerint a köztársasági államforma nem lehet alkotmánymódosítás tárgya. Az NSZK alkotmánya [79. cikk (3) bekezdés] a köztársaság mellett az emberi jogok védelmét, a hatalommegosztást, a demokrácia és a népszuverenitás elveit, a szociális államot és a szövetség tartományokra tagozódásának érintését egyaránt teljesen megtiltja. Magunk az effajta tilalmak „örök” mivoltával kapcsolatban – Paine nyomdokain – szkeptikusak vagyunk, bár az adott kor, adott berendezkedésének és politikai kultúrájának összefüggésében az ilyen tilalmaknak is lehet kötőerejük. Az eljárási jellegű garanciák beiktatása viszont fontos követelmény – főleg ott, ahol nincs önkorlátozó hatalom. A hatalmat ugyanis könnyű megszokni, könnyen korrumpálódik, ezért a „hatalommal szemben ellenhatalmat állítani” montesquieu–bibói követelménye adja e változtatási szigorítások magvát. Ilyen lehet az alkotmány bizonyos részeinek vagy egészének csak népszavazás útján megengedett módosítása. Ilyen a ciklusát töltő parlament által alkotott új alkotmány következő parlament általi elfogadása esetén történő hatályba léptetése, miközben az előzőnek fel kell oszlatnia önmagát, és az új összetételű parlament léptetheti csak hatályba a nem általa alkotott alaptörvényt. Ennek a megoldásnak a változatai szerepelnek az „északi demokráciák” országainak – Svédország, Dánia, Belgium, Hollandia – alkotmányos szabályozásában. Az elfogadás garanciája lehet megerősítő népszavazás is – mint *condictio sine qua non*. Az alkotmányozó hatalom alanyi körének kiterjesztéséről más összefüggésben már írtunk, ez is a hatásos garanciális technikák közé tartozik. Az alkotmányozásra jogosult indítványozói kör szűkítése (szigorítása) is nehezítheti az önkényes eljárást, miként a kétkamarás parlamentek esetében az együttes, támogató eljárási követelmények beiktatása. Hasonló technika, ha az alkotmány szövegrészeinek különböző olvasatokon kell átmennie, megfelelő támogatottsággal, mert egy ilyen kontroll esetén könnyen elakadhat a folyamat. Ilyenkor az alkotmányozási folyamat előrehaladásához magas fokú konszenzus szükséges. Ezek az eljárási garanciák akadályozhatják meg, hogy az alkotmányozó hatalom helyzetébe kerülő erő a „győztes mindent visz” elve jegyében léphessen fel. Önmagában, egyéb fékek nélkül a hazai „nagykétharmadoság” garanciája – megváltozott erőviszonyok közepette – keveset ér.

A nem feltételezett, hanem *tételező* alkotmányozó hatalom alakulásában három lényegesen eltérő állapot mutatkozott meg Magyarországon:

1989–1990: a régi hatalommal és államszocialista berendezkedéssel szemben a politikai osztályban a *negatív egység* dominanciája, amely kiegészült a parlamentáris köztársaság államformájának sarokköveit kijelölő többségi konszenzussal. Ebben az időszakban *alkotmányozási kényszer* volt, a régi jogtípussal szembeni negatív egység következtében. Ez pedig abban a mértékben fokozatosan erősödött, ahogy a hazai és külső folyamatok háttérbe szorították az államszocialista rendszeren belüli modellváltás lehetőségét, és előtérbe állították az 1989 őszi-téli német, csehszlovák, román eseményekkel, majd pedig az első szabad választás parlamenti politikai erőviszonyaival a társadalmi rendszer, a jog- és államtípus megváltoztatását. *Egy új állami, politikai és társadalmi berendezkedés jogi alapjainak megteremtését.* Köztulajdon helyett magántulajdoni dominanciát piaci integrációval, a tervező mechanizmusban a politikailag integrált államszocializmus és annak a hatalom egységéről szóló doktrínája helyett hatalommegosztást, egypártrendszer helyett többpárti pluralizmust, Népköztársaság helyett Köztársaságot.

Milyet? Jelzésszerűen: először két irány záródott ki. Egyfelől az 1989. évi négyigenes népszavazás eredménye kizárta a fél-elnöki megoldás felé történő elmozdulás lehetőségét. Másfelől a westminsteri típusú parlamentarizmus – ahol a többség mindent elnyer, s a parlament a szuverén, mert felette nem áll senki – lehetőségét is nehéz lett volna kombinálni a jogállamiságot széles hatáskörű alkotmánybíraskodással garantáló koncepcióval. Ezzel szemben az jól összefért az 1946. évi I. törvény hazai hagyományával, hogy a parlament által választott elnök nem része a végrehajtó hatalomnak, hanem semleges, szimbolikus államfő. A parlamentáris kormányforma körül kialakuló konszenzust illetően egyetértően idézhetjük Szűcs Zoltán Gábor összefoglalását:

„A koncepció, hogy az 1946: I. törvény sorvezetőként való használatával további viták nélkül is viszonylag egyszerűen, kialakítható egy a magyar 'közjogi folytonosságba' illő megoldás, Antall Józseftől származott, s a vita különböző szakaszaiban lényegében minden résztvevő számára elfogadhatónak bizonyult. S bár ma már megoszlanak a vélemények arról, hogy végül vajon mennyire szorosan követte az új szabályozás az 1946: I. törvényt [...] mint ahogy arról is, hogy mennyire volt megalapozott Antall hivatkozása egy homogén 'közjogi folytonosságra' [...], vagy, hogy mennyire leplezett inkább egy politikai alkut [...], úgy tűnik, 1989-90-ben mindenki elfogadta, hogy ami az új alkotmányba bekerült, az szándékai szerint az 1946-os szabályozásból származik, s hogy a történeti folytonosság érve is elfogadható.”¹⁵

¹⁵ SZÜCS Zoltán Gábor: „»Históriai jogi alapra helyezkedtünk«. Diszkurzív politológiai esettanulmány az 1946:I. törvény szerepéről az 1989–90-es köztársasági elnöki vitában” *Politikatudományi Szemle* 2008/4. 36.

Annak pedig, hogy e szakasz határát 1990-re tehattük, kvantitatív bizonyítéka van. Ez alatt a két év alatt 119 *paragrafusát* módosították az Alkotmánynak, két teljes revízióval (1989. évi XXXI., köztársaságot kikiáltó törvény és az 1990. évi XL. törvény), II módosítással és 17 részleges revízióval. Ezzel szemben az utána következő 15 év alatt mindössze 70 paragrafus módosítására került sor, és pedig már teljes revízió nélkül. Végeredményben a Nemzeti Kerekasztal (NEKA), az utolsó államszocialista parlament (1985–1990) és az átmenet kormánya vált alkotmányozó hatalommá, azzal a többlet támogatottsággal, hogy az 1989. novemberi népszavazás a magyar történelem során először bevonta a népet az alkotmányozásba, továbbá azzal a legitimációs deficittel, hogy a NEKA (az Ellenzéki Kerekasztal, a harmadik oldal és az MSZMP delegációja) nem kapott felhatalmazást a magyar társadalomtól e feladat elvégzésére.

1991–2010. április 25: a kölcsönös közömbösítés visszatérően és tartósan fennálló állapota, melyben alkotmányozási lehetőségek ugyan voltak, de nem volt olyan alkotmányozási kényszer, amelyet a viszonylag könnyen módosítható alkotmányunk és az azt kiegészítő alkotmánybíróági alkotmányfejlesztés mellett az alkotmányozó hatalom protagonistái meg tudtak volna tenni. Kölcsönösen lekötötték egymás kezét. A legnagyobb közjogi akadályt egy új alkotmány kidolgozása előtt az alkotmányos gondolkodás három eltérő megközelítésmódja képezte.¹⁶ A konkrét körülményekkel összefüggő részletektől eltekintve,¹⁷ ezért nem jött létre alkotmányozó hatalom ebben a periódusban.

Az induláskori alapszerkezetet egy *liberális-jogállami radikalizmus és a konszenzusos demokrácia* (A) hívei védtek és védik a legjobban (az SZDSZ és értelmiségi holdudvara, jelentős alkotmányjogászokkal mindvégig, de kezdetben az Antall József vezette MDF, a FIDESZ és az MSZP egy része is osztozott ebben). Ennek az alapszerkezetnek jelentős elemei: erős alkotmánybíróság, többféle ombudsman, kormánytól független szervezetek (ügyészség, jegybank, közszolgálati rádió, TV, ORTT, bírósági szervezetrendszer) autonómiája. A második, *radikális demokrata felfogás* a joguralommal szemben *a népszuverenitás elvéből indul ki* (B), következőképpen felveti a képviselői visszahívhatóságot, a közvetlenül választott, erősebb legitimitációjú és több hatáskörrel bíró köztársasági elnök intézményét, továbbá nagyobb szerepet szánna a népszavazásnak. Itt mindhárom elem a pártcentrikus megoldást gyengíti. E felfogás hívei közül többen az egykamarás parlament helyett bevezetnék a kétkamarást, ahol a felsőház a jogalkotás jobb minőségéért felelne, s az állampolgárok pártok általi reprezentációjánál szélesebb

¹⁶ KÖRÖSÉNYI András: „Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1995–2005” in GOMBÁR Csaba (szerk.) *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk* (Budapest: Századvég 2006) 14–19.

¹⁷ Lásd ezeket SZIGETI Péter: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006: komplex jog- és alkotmányelméleti, jogszociológiai és szakjogi elemzés* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2008) 50–54.

civil és korporatív szempontokat érvényesítene. A *guvernamentális felfogás* (C) hívei számára a parlament nem elsősorban a képviselet, hanem a kormányzás intézménye. A többségi akarat legfőbb letéteményese a kormányfő és kormánya. Alapelveik felől nézve munkájukat a kétharmados törvények indokolatlanul korlátozzák, és szükségtelen a kormányzattól független intézmények hatáskörének erősítése (például az ügyészségé), vagy új ellensúlyok képezése. A korai MDF-et és a mai FIDESZ-t jellemzi elsősorban a guvernamentalizmus.

Körösenyi András bravúros elemzésekkel mutatta ki, hogy a három megközelítésből bármelyik kettőnek vannak olyan közös vonásai, melyek egy-egy alkotmányozási kérdésben koalíciót alkotnak a harmadik irányzat elgondolásával szemben. (A-B tehát C-vel szemben, B-C tehát A-val szemben, C-A tehát B-vel szemben fellépve közömbösíti a magára maradat irányzat tartalmi megoldásait.)

„Így például a jogállami-konszenzusos és a radikális demokrata felfogást összeköti a hatalommegosztás elve, s egyaránt szembeállítja őket a guvernamentális megközelítéssel. [...] A radikális demokrata és a guvernamentális felfogást viszont összeköti az erős végrehajtó hatalom koncepciója, és egyaránt szembeállítja őket a jogállami-konszenzusos felfogással, amelynek az egyik legfőbb törekvése a végrehajtó hatalom gyengítése, megosztása, ellen-súlyozása. [...] A jogállami-konszenzusos és a guvernamentális felfogást viszont a radikális demokrata elképzeléssel szemben egyfajta elitizmus, valamint a népszuverenitás elve populista felfogásának, a demokrácia részvételi és közvetlen elemeinek az elutasítása köti össze.”¹⁸

Tehát az alkotmány módosításaival és az alkotmánybíróság alkotmányozó hatalomként (alanyként) betöltött esetjogon keresztüli jogfejlesztésével működőképes volt jogrendszerünk. Alkalmazkodni tudott és reagált a változások kihívásaira, formailag is új alkotmány nélkül.

2010. április 25-től: a parlamenti választások eredménye (a Fidesz-MPP–KDNP politikai koalíció nagykétharmados győzelme) nyomán megszűnt a kölcsönös közömbösítés állapota. Nincs alkotmányozási szükséghelyzet, mert Magyarországnak működőképes polgári demokratikus alkotmánya van. Azonban ha nem is feltétlenül kell, attól még lehet alkotmányozni. (Attól azonban, hogy lehet, közel sem biztos, hogy a végeredmény jobb lesz, mint elődjéé volt). *Van azonban erőfőlény és az új politikai kurzus (rezsim) intézményesítésére, értékrendje alkotmányos alapjainak megteremtésére törekvő nemzeti-konzervatív akarat. Győzedelmeskedett a guvernamentalista felfogás.*

Szándékosan nem egyszerűen guvernalizmusról írunk. Itt ugyanis a *mentalitás jelentőségét* külön szükséges hangsúlyozni. A hatalom mikroszintjén, annak a Michel Foucault által elemzett összetevője ma nálunk különös jelentőséggel bír. A polgári

¹⁸ KÖRÖSÉNYI 18.

demokratikus berendezkedés makroszintű intézményes homlokzata mögött fegyverező mechanizmusok, klasszifikációk, attitűdök és informális hatalmi összetevők is jelentős erővé válhatnak. Megváltoztathatják az intézmények reális működésmódját. Ha egy politikai erőnél, ellenzékben, ismeretlen volt az önkorlátozás, az hatalomra jutva sem fogja magát korlátozni. Az attitűdök, beállítódások fontosabbak, mint a hirdetett nézetek (noha sok esetben azok is árulkodhatnak), jogi formák, formális szabályok. *Ahol pedig elesik az önkorlátozás, ott elesik az alkotmányosság és a jogállamiság (Rechtsstaat) is.* Helyére lép a hatalmi állam (*Machtstaat*), amely persze állam, van jogrendje is, csak éppen nem rendelkezik a jogállami minőségű jogszolgáltatás szabadságjogokat védő, hatalmi cselekvéseket korlátozó és a kisebbségeket a többség zsarnokságától megóvó korlátaival, garanciáival. 1989 elvetése ezért nem véletlen: az új politikai rezsim „centrális erőterével” a hosszú távú berendezkedés igényével és ennek alkotmányos-legitimációs megalapozásával lép fel. Ezért tervezik szimbolikus erővel felruházva, április 25-re, a 2010-es parlamenti választások második fordulójának évfordulós napjára az új alkotmány elfogadását. A „szavazófülkék-forradalma” szelídített formában fejezi ki a magyar szélsőjobb „második forradalom” iránti igényét. Teljesen aligha elégítheti ki, mert akik számára a 2006. szeptember 17-i tévészékház-ostrom forradalmi helyzet volt, amit Orbánék elmulasztottak kihasználni – igen messzire mennek. Lázadó csoportok fellépése közel sem jelent osztársadalmi válságot, forradalmi helyzetet. Továbbá szemben a magyar szélsőjobboddallal, feltehetőleg és remélhetőleg a főhatalom nem lesz irredenta, xenofób, antiszemita. Aligha állítható vissza az Európai Unió tagországaiként a két világháború közötti független Magyarországgal való valóságos folytonosság, ehhez legalább 66 évet kellene visszafelé megtenni. Kettős beszédmód azonban tapasztalható az alkotmányozók részéről. Ami in concreto visszaállíthatatlan, annak bizonyos összetevőit szimbolikusan vissza kívánják hozni. Ezért van szükség az új alkotmányban *legitimációs értékrend-cserére*. Ezért hallhattuk, hogy a szándék „húsz év értékvitáinak lezárása” a keletkezett centrális erőterrel, a rend megteremtése, egy nemzeti-konzervatív, nacionalista, tekintélyelvű értékrend és mentalitás intézményesítésével, betelepítésével. Ahogy az Orbán Viktor vezette egykor polgári radikális majd liberális Fidesz-MPPPP 1998-2002 között már konzervatív alakulatként ágyazta be pártját a magyar társadalomba, azonképpen törekszik az új rezsimet hosszú távon meggyökereztetni a magyar politikában. Teljes körű személycserékkel, kormánytisztviselők indoklás nélküli felmentésével, s az állami bürokrácia hívekkel való feltöltésével. Példastatuálással, ahol az erőszakkal való fenyegetettség helyzetében már nem elég a köztisztviselők lojalitása, hanem a hűség az elvárás. Új politikát kijelölő, új szellemiségű és érdekmotivált új kurzussal – ebben az értelemben új rezsimmel.

Számukra, a cselekvő erő belső pozíciójából, az alkotmányos hatalom erőfölényével való élés bizonyára nem jelenik meg erőfölénnyel való visszaélésként. „*A demokratikus tér belakása*” mindössze a többség akaratát fejezi ki – a főhatalmat gyakorló

párt frakcióvezetője szerint. Ettől azonban még visszaélésről van szó. Az államelmélet és a politikai filozófia éppen ezt látszik igazolni.

A GUVERNAMENTALISTA FELFOGÁS GYŐZELMÉNEK KÖVETKEZMÉNYEI

Nézzük először a politikai filozófia tendenciáját. Aki kicsit is jártas e területen, az tudja, hogy a *vallási tolerancia* gondolatából nőtt ki a *politikai tolerancia*, amelynek explicit formája a *politikai pluralizmus*. Elméletileg a 19-20. század fordulója körül jelentek meg első jelentős képviselői, de a politikai gyakorlatban csak a II. világháború után terjedt el modern kontraktualizmusként. Akként, hogy a vezető-kiválasztás legjobb módszere a verseny: a legkülönbözőbb, eltérő politikai minőségek, pártok, irányzatok kiválasztásának legjobb eszköze, ha ezek közül szabályozott versenyhelyzetben *az állampolgárok szavazata, bizalma dönti el a főbatalom kérdését*. Miután egymásra épülő fejleményekről van szó, felvetődik: létezhet-e politikai pluralizmus politikai tolerancia nélkül? Aligha. Ahol pedig nincs önkorlátozás, hanem egész pályás letámadás van, ott éppen a tolerancia elvvel kerülnek szembe.

Ami az államelméletet illeti, magunk nem vagyunk a liberális minimális állam hívei, mert sem a kis államot, sem az etatista nagyot nem lehet az önérték rangján kezelni. Az adott kor adott társadalmi államának a társadalmi rendeltetését kell jól betöltenie. Azt, hogy az anyagi és szellemi-kulturális újratermelési folyamatot minél magasabb szinten biztosítsa, illetve segítse elő – ehhez kell hogy igazodjanak az állami funkciók és ennek függvénye kell hogy legyen az állam terjedelme. Vegyük a minimális állam – mérsékelt (korlátozott) állam – semleges állam vonulatot.

Egykor, a 19. században a minimális állam biztosította a polgárság jogállami igényeit. Azt, hogy a polgári társadalom működéséhez, a magántulajdonosok közötti piaci tevékenységcseréhez biztosítani kellett a köz- és jogrendet, a magántulajdon szentségét és az állam belső és külső védelmét. A közjó a piacon képződött, s a személyes szabadságjogok védelméhez a minimális államra is szükség volt. Ezekben a „honorácior demokráciák”-ban a vagyonos és művelt polgárság soraiból kerülhetett csak ki a politikai osztály, a vezetés személyi köre, az elit – ellentétben a pluralista demokráciákkal, hiszen kettős cenzussal záródott ki a népesség 9/10-nek részvétele a politikai hatalom gyakorlásából. Az általános választójog és a (viszonylag) szabad politikai szerveződés mondjuk 100 évvel későbbi helyzetében, amikor népképviselői országgyűlésekben új társadalmi osztályok, rétegek igényei is megjelenhetnek, és a hatalmat már a többségi elv legitimálja, akkor éppen a *többségi elv mindenhatóságával szemben* fogalmazza meg a polgárság a *mérsékelt állam eszméjét: a legitim többségi akarat kötelez, a közjó már nem, vagy legalább is nem egyedül a piacon keletkezik, ezért el kell ismerni a szolgáltató állam és a gazdasági, szociális és kulturális jogok létét, de a mérsékelt állam önkorlátozó állam, amely nem*

bívatkozhat az abszolút parlamenti vagy korlátlan nemzeti szuverenitásra.¹⁹ Ezért az alkotmányos állam a hatalommegosztás és a jogállami intézményrendszer biztosítása mellett (alkotmánybíráskodás, független bírói hatalom, ombudsman, semleges államfő, számvevőszék, választási bizottságok ellenőrzése) működik.

Másfelől a szekularizáció következtében és értelmében *semleges az állam* a 20. század második felétől, mert elválasztja egymástól az államot és az egyházat, tartózkodik világnézeti, magánéleti-életvezetési kérdések eldöntésétől vagy akár csak közhatalmi eszközökkel történő befolyásolásától. A semlegességnek persze eltérő szintjei – világnézeti, ideológiai, bírói, politikai (pártsemleges területek), végrehajtó hatalmi – és működésmódjai vannak. Az azonban bizonyos, hogy alapjogi és értékcollíziók esetén az alkotmánybíráskodás, és nem a végrehajtó hatalom illetékes ezekben dönteni. Ahol azonban szűkítik, vagy az ellenőrző szervek uralásával főhatalmi kompetencia alá vonják az alapvető semlegességi zónákat, ott visszafelé mennek a modern államiság fejlődési trendjétől.

A hazánkban kialakult politikai erőviszonyok közepette tehát a guvernamentalista felfogás teljes győzelmet arathat a liberális, jogállami radikalizmus és a közvetlen demokrácia módozataira is építő radikális demokrata felfogás felett. Abba a helyzetbe került, hogy legyengítheti, sőt, szakíthat is vele, felszámolva a konszenzusos demokrácia hatalommegosztásos rendjébe beépült „fékek és ellensúlyok”, semleges ellenőrző szervek rendszerét. Erre utal, hogy a Nemzeti Bank elnöke pozíciójának kivételével mindenütt jelentős, meghatározó személycserék történtek (ÁSZ elnök, PSZÁF, Legfőbb Ügyész, Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, OVB összetétele, főispánok kinevezése), s a szabályozás hatalmának birtokában különösebb veszélyeknek nem teszi ki magát a főhatalmat gyakorló kormányzó többség. Feltehető, hogy miután az Alkotmánybíróság az elmúlt fél év sűrű alkotmánymódosításai (kilenc eset 2011. január végéig) során nem élt a hatáskörét bátran kitérítő elvi lehetőséggel, hogy kiterjeszkedjen az alkotmánymódosítások alkotmányosságának felülvizsgálatára – emellett sok jó jogi indok felhozható –, aligha fogja a csatabárdot kiásni potenciálisan a kormányt gyengítő népszavazási kérdések hitelesítési ügyében. Ha az alkotmányvédelem szerve nem kívánta – ellenőrzéssel – alkotmányos alkotmánymódosításokra szorítani a főhatalmat, akkor feltehető, hogy egy másik fontos terepen (kötelezően kiírandó, üggyöntő népszavazás kivételes minőségének akceptálása) sem fog ütközni a hatásköreit, az indítványozók alanyi körét és szankcióját egyaránt meghatározó parlamenti többséggel.

¹⁹ Az önkorlátozó hatalom normatív igazolásához lásd: SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom* (Budapest: KJK–MTA ÁJI 1995).

UTÓSZÓ

Mikor alkotmányos, legitim egy alkotmányozás? – térhetünk vissza alapkérdésünk tömör, tételes megválaszolására. A jogrend alkotmányon alapuló *érvényességének* elvont jogelméleti-közjogi kérdése az *alkotmányozás alanya* politológiai vizsgálatához vezet. Itt már hazai talajon vizsgáltuk a „ki a tételező hatalom” kérdését, s állapítottunk meg három különböző szakaszt az elmúlt húsz esztendő vonatkozásában. Az alkotmány ugyanis valóban alkotás, amit létre kell hozni, ezt pedig mindig valós alanyok, történelmi szubjektumok teszik meg. Ennek számbavétele ezért szükséges. Minden egyes állampolgár részvétele (érdeklődése) mellett zajló, összetársadalmi alkotmányozás természetesen nincs és nem is lehetséges. Mindig a politikai osztály alkotmányoz, a szakelemet hordozó jogászság segítségével. Az azonban nem közömbös, hogy milyen feltételekkel és társadalmi támogatottság mellett. Alkotmányozási kényszerhelyzet nélkül is lehet alkotmányozni, ha van rá lehetőség, kedv és erő. Ilyen állapot alakult ki nálunk a 2010-es országgyűlési választások eredménye nyomán. Nincs azonban még egy ország Európában, ahol olyan könnyen lehetne alkotmányozni, mint Magyarországon. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom *alanyi körének egybeesése következtében*, a törvényhozás kétharmadának birtokában ez megtehető, legális, melyet, más országokkal ellentétben, nálunk *nem egészítenek ki garanciális* elválasztási szabályok, technikák. Ha pedig nem követi az „elit” alkotmányozását társadalmi támogatottságot kifejező utólagos elismerés, népszavazás útján történő ratifikáció, akkor az új alkotmány súlyos legitimációs deficittel megterhelve indul útjára. Ezért kérdéses, hogy *pro futuro* meg fogja-e tudni szerezni azt az ismertséget, elismertséget és a szociológiai értelemben vett *követni készséget*, amely egy alkotmány funkcióinak betöltéséhez szükséges.

Alkotmányozási kényszerhelyzet nélkül, a törvényhozó és az alkotmányos hatalom alanyi körének egybeesése mellett, önkorlátozás hiányában skeptikusan ítéljük meg a készülő új alaptörvényt. Ha nem lesz több, mint egy kurzus legitimációs és regulatív megalapozására tett kísérlet, akkor az erőfölénnyel élés könnyen az azzal történő visszaéléssé válhat. Még akkor is, ha a kormányzás gazdaság- és társadalompolitikai eredményessége a jövőben esetleg igazolódna.

II. RÉSZ

*Alkotmányozás egykor
és máshol*

Horváth Attila

Alkotmányjogi javaslatok és reformok, 1790–1949

A 18. század utolsó harmadáig az országgyűlésben jobbra a sérelmi politikára jellemző eseti jogalkotás volt a meghatározó. Amikor II. József halála előtt az 1790. január 28-i leiratában elrendelte Magyarországnak 1780. évi állapotába való visszahelyezését (II. József rendelkezései közül ez volt az egyetlen, amelyet a magyar közigazgatás készségesen végrehajtott), a magyar nemesi elit már nem elégedett meg az in integrum restitutióval, hanem elhatározta az egész magyar jogrendszer reformját és modernizációját.

A sarkalatos törvények egésze, mint „alkotás”, akkor vált nyilvánvalóvá a magyar rendek előtt, amikor II. József nem csak egyes törvényeket, hanem azok összességét támadta meg. Ekkor észlelték, hogy a törvényes állapot a nemzetnek milyen fontos tényezője és alkotórésze.¹ A „constitutio” szót először Bihar vármegye használta modern értelemben (alkotás) 1786-ban, II. József radikális reformjainak évében.² A fogalom tisztázását segíthette az is, hogy a francia rendi gyűlés is constituálónak, alkotmányozónak nevezte magát. Az alkotmány szót Széchenyi István alkotta a részvény, részvénytársaság, alapítvány stb. jogi műszavainkkal együtt.³

II. JÓZSEF URALKODÁSÁRA ADOTT VÁLASZKÉNT SZÜLETETT TERVEZETEK

A „kalapos király” halálát követően egymás után adták ki az egyes alkotmány-, illetve reformtervezeteket. Ennyi politikai irat, mint amennyit 1790–91-ben írtak, még 1848-ban és 1861-ben sem jelent meg összesen. Ballagi Géza könyvében

* Horváth Attila – az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jegtörténeti Tanszékének egyetemi docense és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Jegtörténeti Tanszékének egyetemi docense

¹ MARCZALI Henrik: *Az 1790–91. országgyűlés I.* (Budapest: Akadémiai 1907) 110.

² MARCZALI Henrik: „Alkotmánytervezetek 1790-ben” *Budapesti Szemle* 1906/351. 397.

³ BEÖTHY Zsolt (szerk.): *A magyar irodalom története 2.* (Budapest: Atheneum 1896) 43–44.

500-at gyűjtött össze.⁴ Gróf Széchenyi Ferenc,⁵ gróf Batthyány Alajos,⁶ báró Skerlecz Miklós,⁷ Ócsai Balogh Péter, Hajnóczy József,⁸ Koppi Károly,⁹ Berzeviczy Gergely¹⁰ és a többiek írásai a természetjogi iskolának megfelelően az alanyi jogosultságokat helyezték előtérbe, melyek védelmét az állam köteles biztosítani, amelyekből minél többet kell az ország polgárainak biztosítani. A természetjogi iskola fogadtatta el azt az elvet, hogy a jognak ki kell terjednie a kormány, a kormányzottak, valamint a közigazgatás és az egyes emberek közötti viszonyok szabályozására. Éppen ezért a természetjogi iskola tanításai szorosan összekapcsolódtak a társadalmi szerződés gondolatával, amely 1790-től a magyar nemesség körében rendkívüli népszerűségnek örvendett. Különösen az elméletnek az a része, amely szerint a nép és az uralkodó mint egyenlő jogú felek állnak egymással szemben. A magyar történeti alkotmány egyes részeit – a vérszerződést, az Aranybulla ellenállási záradékát, az erdélyi fejedelmek békéit, a Pragmatica Sanctiót és a Szent Korona-tant is – modernizálták. Arra hivatkoztak, hogy a társadalmi szerződés, mint minden kétoldalú szerződés, bármikor felbontható, de nem csak az uralkodó, hanem a nép részéről is. Mivel II. József egyoldalúan megszegte a társadalmi szerződést, így a nép felszabadult kötelezettségei alól, és egy új szerződést (természetesen a nemességre nézve sokkal kedvezőbb feltételeket tartalmazót) kell kötnie II. Lipóttal.¹¹

A Montesquieu által képviselt hatalommegosztás elmélete rövid idő alatt nagy tekintélyre tett szert Magyarországon. *A törvények szelleméről* című könyv szerzője, származására büszke nemes, a magyar nemességről elismerőleg nyilatkozott, arra is hivatkozva, hogy a nemesség a monarchia elengedhetetlen feltétele, a nélkül ez az államforma despotikussá válna.¹² Ráadásul Montesquieu megrótt a Habsburgokat, amiért a magyarság elnyomására törekedtek.¹³ A fékek és ellensúlyok kialakításával az abszolutizmusra törekvő királyi hatalmat lehetett korlátozni.

⁴ BALLAGI Géza: *A politikai irodalom Magyarországon 1825-ig* (Budapest: Franklin 1888) 285.

⁵ FRAKNÓI Vilmos: *Gróf Széchenyi Ferenc 1754–1820* (Budapest: Magyar Történelmi Társulat 1902); BÁRTEAI SZABÓ László: *A sárvár-felsővidéki gróf Széchenyi család története II.* (Budapest: Szent István Társulat 1913).

⁶ CSABA Jenő: *Gróf Batthyány Alajos „Ad amicam aurem” című munkája* ((Budapest: Barcza József Könyvnyomdája 1917).

⁷ BERÉNYI Pál: *Skerlecz Miklós báró művei* (Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalat 1914).

⁸ BÓNIS György: *Hajnóczy József* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1954).

⁹ KOPPI Károly: *Ius electionis quondam ab hungaris exercitum, historia stripis Arpadianae* (Bécs: Typis Societatis Typographicae 1790); HORVÁTH Ambrus: *Koppi Károly működése* (Szeged: Juhász Nyomda 1940).

¹⁰ H. BALÁZS Éva: *Berzeviczy Gergely, a reformpolitikus* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1967).

¹¹ MARCZALI (1907) 89.; BÓNIS 177.

¹² Charles-Louis de Secondat MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1962) 4., 9., 32.

¹³ ECKHARDT Sándor: *A francia forradalom eszméi Magyarországon* [ford. CSÉCSY Imre – SEBESTYÉN Pál] (Budapest: Franklin 1924) 23.

Nemcsak Montesquieu tekintette követendő példának az angol alkotmányt, hanem a magyar jogászok is ekkor ismerték fel a két történeti alkotmány formai hasonlóságát.¹⁴ Aranka György az *Anglus és a magyar igazgatásnak egyben-vetése* cím alatt megjelent művében, mielőtt az összehasonlításhoz fogna, erősen hangsúlyozza a magyar állam függetlenségét. Majd kijelenti, hogy a magyar alkotmányban a patrimonális felfogásnak nyoma sincs. A korábbi szakirodalom¹⁵ a magyar államfejlődés legkorábbi, II–II. századi korszakát jelölte így, amely elmélet szerint az uralkodó hatalmának alapja a magánbirtoka, patrimoniuma. Természetesen Aranka György nem erre az elméletre utal, hanem a 18. századi viszonyokat vetíti vissza a korábbi évszázadokra és a Szent Korona főtulajdonjogát hangsúlyozza. Aranka a legfőbb hasonlatosságot az angol és a magyar alkotmány között abban látta, hogy mindkét országban a főhatalmat megosztották a fejedelem és az ország rendjei között.

Aranka művét – többek között – az ugyanebben a tárgyban, de először latin nyelven megjelent röpirat, a *Conspectus regimis formae regnorum Angliae et Hungariae* (Anglia és Magyarország kormányzati formáinak vizsgálata, 1790) ihlette.

A *Conspectusa* egy füzetben, két különböző kiadásban azonban egy másik értekezés is olvasható: *Dissertatio statistica de potestate exequente regis Angliae* (Anglia és Magyarország igazgatási formájának előadása, 1790). Szerzője nem minden célzatosság nélkül hangsúlyozta, hogy az angolok polgári javaikkal korlátlanul rendelkezhetnek. A parlamentben rendi különbség nélkül választott képviselők tanácskoznak, és nemcsak hogy korlátozzák a király hatalmát, hanem az országgyűlés a hatalom egyetlen forrása. A királyt ugyan nem lehet felelősségre vonni, de a kormány tagjai a parlamentnek felelősek.¹⁶

Az 1790–91-es országgyűlésen ülésező középnemességre talán a legnagyobb hatást Ócsai Balogh Péter¹⁷ kéziratban formában terjesztett alkotmánytervezete gyakorolta. Nógrád vármegye követe is a társadalmi szerződés gondolatából indult ki, amelynek értelmében, mivel II. József megszegte a Pragmatica Sanctióban

¹⁴ ARANKA György: *Anglus és magyar igazgatásnak egybevetése* (Kolozsvár: k.n. 1790); CONCHA Győző: „Az angolos irány politikai irodalmunkban a múlt század végén” *Erdélyi Múzeum* 1880/2.; ANDRÁSSY Gyula: „Anglia és Magyarország alkotmányos fejlődése” *Budapesti Szemle* 1927/203.; FEST Sándor: „Magna Carta – Aranybulla” I–II. *Budapesti Szemle* 1934/682–683.; FEST Sándor: „Párhuzam az angol és a magyar alkotmány között a XIII. században” *Budapesti Szemle* 1941/765.; HANDEL Béla: „Volt-e párhuzam az angol és a magyar alkotmányfejlődés között a középkorban?” *Századok* 1942/1–3.

¹⁵ Lásd MÁLYUSZ Elemér: „A patrimonális királyság” *Társadalomtudomány* 1933/37.

¹⁶ ZÁVODSZKY Géza: „Zinner János, az angol alkotmány első hazai ismertetője” *Magyar Könyvszemle* 1987/I. 10.

¹⁷ Lásd Horváth István tanulmányát Ócsai Balogh Péter munkásságáról: HORVÁTH István: *Eszmélek, eszmények magatartások. 150 év politikusi Nógrádban 1790–1940. Történelmi tanulmányok* (Salgótarján: Nógrád Megyei Múzeumok Igazgatósága 1995) 30.

kötött kétoldalú szerződést, ezzel megszakadt az örökösödés fonala (filum successionis interruptum), így új szerződést – koronázási hitlevelet – kell kötni a nemesség és a király között. Megfogalmazott követelménye szerint az új szerződésnek rögzíteni kell:

1. A törvényhozás joga a nemesi országgyűlést illeti. Az uralkodó a rendek által előterjesztett törvényjavaslat szentesítését csak egyszer tagadhatja meg.
2. A köznemesség részesedjék a végrehajtó hatalomból. A Helytartótanács szűnjön meg, helyébe az országgyűlés által választott köznemesi szenátus lépjen. A Magyar Kamara csak az országgyűlésnek tartozzon számadással. Az országgyűlés választja a nádort, a koronaőröket, a megyék a törvények végrehajtói. Az országgyűlés évente tartott ülésein megszavazza az adókat, rendelkezik a nemesi felkelés meghirdetéséről. Az országgyűlést csak a rendek halaszthatják el, de három évnél nem hosszabb időre.
3. Magyarország a többi tartománytól közigazgatásilag elválasztandó. „Ezért a hitlevélben világosan és szabatosan ki kell fejezni, hogy Magyarország, mint önálló birodalom, a többi tartománytól egész igazgatásában, úgy a belsőben, mint a külsőben, teljesen elválasztandó [...]”
Idegen katoná az országban nem tartózkodhat.
4. A király az országgyűlés hozzájárulása nélkül nem üzenhet hadat és nem köthet békét. A katonaság a királynak és az országnak is tegyen esküt.
5. A protestáns vallások bevett felekezetek legyenek. A városok és az adózó nép ügyére vonatkozó jogszabályokat egy bizottság dolgozza ki.
6. Erdély egyesüljön Magyarországgal.¹⁸

A jezsuita társaságból még felszentelése előtt kilépő és a joggyakorlatot félbehagyó gróf Batthyány Alajos 1790–91-ben négy kötetben kiadott, *Ad amicem aurem* címmel, latin nyelven írt nagy hatású művével a francia felvilágosodás morális és jogfilozófiai hatásával átítatott alkotmányreformokat ajánlott honfitársainak. Állameszméje a jogegyenlőség alapján szervezett monarchia, melyben az egyén szabadságát nem korlátozza a rendi jog, és amelyben a hatalmi ágakat elválasztják, és így korlátozzák az uralkodó hatalmát. A király az országgyűlés által választott állandó tanáccsal egyetértve bocsáthatja ki a rendeleteit. A reformok bevezetése azért is fontos, mert ezzel megelőzhető a forradalom. A szerző ezért korlátozná a vagyoni különbségeket is, a kiváltságokra pedig úgy tekint, mint a barbárság maradványaira. Hirdeti a felekezeti egyenlőséget. A jobbágyságot felszabadítaná a földesúri joghatság alól, és szerződéses viszonyt alakítana ki. Ennek

¹⁸ MARCZALI (1906) 95.; vö. MÁLYUSZ Elemér: *Sándor Lipót főherceg iratai. 1790–1795* (Budapest: Egyetemi Nyomda 1926) 10.; MÁLYUSZ Elemér: „A köznemesség küzdelme a társadalmi vezető szerepért 1790” *Protestáns Szemle* 1926/4. 222.; KOSÁRY Domokos: *Művelődés a XVIII. századi Magyarországon* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1983) 334.

megfelelően szabad költözési-, birtokszerzési- és hivatalviselési joggal ruházná fel őket. Megyénkét két-két megválasztott követ képviselné őket az országgyűlésen.¹⁹

Az 1790–91. évi országgyűlés idején Hajnóczy József²⁰ már elismert szaktekintélye a magyar alkotmányjognak. Nemcsak konkrét tárgyakban nyújtott segítséget, hanem közjogi értekezések sorával próbálta befolyásolni az országgyűlés alakulását. Már 1790 februárjában készen volt az *Egy hazafi gondolatai néhány, az országgyűlésre tartozó dologról* című kézírata, tavasszal készült el a *Propositiones...*, nyáron pedig *A magyar országgyűlésen javaslandó törvények lényege* című értekezés. 1791-ben, de még az országgyűlés alatt jelent meg nyomtatásban a *Közjogi értekezés a királyi hatalom korlátairól Magyarországon* című munka, az országgyűlés feloszlása után pedig a *Magyarország országgyűléséről és annak szervezetéről* szóló közjogi értekezés. 1792-ben pedig *A katolikus egyházi rendről Magyarországon alkotott törvények kivonata és A különféle közterhekről szóló értekezés*.

Hajnóczy József szerint bármelyik törvény megváltoztatása természetes jog. A Corpus Jurisban felsorolt régi törvényeket hatályon kívül kell helyezni és egy új társadalmi szerződés alapján egy új alkotmányt kell készíteni. A király személye továbbra is szent és sérthetetlen, de az alkotmányos monarchiának megfelelően az országgyűlés korlátozza a hatalmát. A királynak megmarad a törvényhozásban a vétőjoga, azaz a törvények szentesítését megtagadhatja. Az országgyűlés kizárólagos törvényhozói jogkörei közé tartoznak: I. királyválasztás, 2. koronázás, 3. nádorválasztás, 4. koronaőr-választás, 5. törvényalkotás, 6. adómegajánlás, 7. segélymegajánlás, 8. általános felkelés, 9. a szabad királyi városoknak ülés- és szavazati jog adása az országgyűlésen, 10. honfiúsítás (ha az országgyűlés idején kerül rá sor), II. királylányok kiházásítása, 12. határkiigazítás, 13. taksák szabályozása, 14. nevelésügy, 15. közigazgatási, katonai és közgazdasági rendszer. A király nem hozhat olyan ügyekben rendeleteket, melyek kizárólagosan az országgyűlés törvényalkotási hatáskörébe tartoznak, az Aranybullában meghatározott ellenállási jog pedig nemcsak a rendeket, hanem az egész nemzetet megilleti. Az országgyűlésnek nem a rendeket, hanem a nemzetet kell képviselnie, ezért a negyedik, városi rendbe be kell sorolni az összes nem nemesi földbirtokost, s őket birtokaik arányában kell képviselethez juttatni. Egyúttal a birtokszerzési képességet minden magyar állampolgárra ki kell terjeszteni. A hivatalviselést nem a nemesi címhez, hanem a birtokhoz köti, így alacsonyabb hivatalokat azok is betölthetnek, akiknek nincs birtokuk. A *Hármaskönyv* I. rész 9. cikkelyében megjelölt nemesi előjogot, amely szerint nemest csak idézés és törvényes ítélet alapján lehet elfogni, kiterjeszti a városi polgárokra és azokra, akik az úri joghatóságtól mentes

¹⁹ CSABA 6.; BALLAGI 322.; PRUZSINSZKY Sándor: *Természetjog és politika a XVIII. századi Magyarországon: Batthyány Alajostól Martinovicsig* (Budapest: Napvilág 2001) 23.; CONCHA Győző: *A kilenczvenes évek reformeszméi és előzményei: irodalomtörténeti vázlat* (Budapest: Franklin 1885) 119.

²⁰ Életéről és munkásságáról lásd BÓNIS.

ingatlanokkal rendelkeznek – tehát nem mindenkire. A nemesi adómentességet azonban megszüntette volna, hiszen a nemesi felkelés elveszítette jelentőségét.²¹

A különböző alkotmánytervezetek és egyéb reformokat pártoló javaslatok hatására született meg az 1790–91. évi országgyűlés jó néhány törvénye: a nádorválasztásról (V. tc.), a Szent Korona Budára hozataláról (VI. tc.), Magyarország függetlenségéről (X. tc.), a törvényhozó és a végrehajtó hatalom gyakorlásáról (XII. tc.), a vallásszabadságról (XXVI–XXVII. tc.), a jobbágyság szabad költözéséről (XXXV. tc.), a zsidókról (XXXVIII. tc.), a kínvallatás betiltásáról (XLII. tc.), nem-nemeseknek is megadták a fellebbezési jogot (XLIII. tc.), és végül bizottságokat küldtek ki az alkotmány módosításának és különböző törvénykönyvek kidolgozására (LXI. tc.).²²

REFORMKORI TERVEZETEK ÉS 1848–49

A reformok folyamatát az ún. Martinovics-féle összeesküvés kíméletlen megtorlása²³ egy időre megakasztotta. Hatásuk mégis „búvópatakként” tört elő a reformkorban.²⁴

A reformkorban, taktikai megfontolásból, inkább a magánjogi és a büntetőjogi javaslatokkal foglalkoztak. Természetesen ezek a reformjavaslatok szorosan kapcsolódtak az alkotmányjog által is szabályozott területekkel: nem nemesek birtokbírhatása, magántulajdon biztosítása, törvény előtti egyenlőség, büntetőjogi garanciák és a büntetőjog humanizálása. Ennek eredményeként születtek meg az 1839–40-es országgyűlés által elfogadott kereskedelmi törvények,²⁵ és készült el Deák Ferenc vezetésével az 1843-as büntetőjogi reformjavaslat.²⁶ Az 1840-es években már bátrabban foglalkoztak alkotmányjogi kérdésekkel is. Vita bontakozott ki pl. a magyar vármegyék jövőjéről. Kossuth Lajos és a köré csoportosuló ún. municipalisták szerint a parlamentnek felelős kormány önmagában nem ad elegendő védelmet a hatalom esetleges visszaéléseivel szemben. A vármegyék alkotmányvédelme – amint ezt a több évszázados gyakorlat is bizonyítja – további biztosítékot adhat. Kossuth Lajos nyilatkozatát azóta is többször idézték:

²¹ Hajnóczy József *közjogi-politikai munkái* [sajtó alá rendezte CSIZMADIA Andor] (Budapest: Akadémiai Kiadó 1958); Hajnóczy József [vál., a bevezetést és a jegyzeteket írta POÓR János] (Budapest: Új Mandátum 1998).

²² Az 1790–91. 67. tc. és az 1825–27:8, 9. és 15. tc. alapján létrejött rendszeres regnikoláris bizottságok kiadványainak bibliográfiája [összeállította BIBÓ István] (Budapest: Országgyűlési Kvt. 1977).

²³ FRANKÓI Vilmos: *Martinovics és társainak összeesküvése* (Budapest: Ráth 1880); BARTA János: „Illúziók és realitások a magyar jakobinusok mozgalmában” *Századok* 1995/4. 883.

²⁴ SZALAY László: *Publicistai dolgozatok II.* (Pest: Heckenast 1847) 16.

²⁵ HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai* (Budapest: Gondolat 2006) 377.

²⁶ FAYER László (szerk.): *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyagyűjteménye I–IV.* (Budapest: MTA 1896–1902).

„[...] megyei institutio, ha képviseleti rendszerre alapítva a népszabadsággal összhangzásba hozatik s hivatásainak gyakorlatában a kor igényeihez időmíttatik, a kor individuális jogélvezetének leghatályosabb orgánuma, úgy nemzetünknek semmi európai intézményért, semmi szabatos papírgondolatért cserébe nem adható, becses drága kincse lehet.”²⁷

A centralisták önálló hatáskörű, de a parlamentnek felelős kormányt és garantált szabadságjogokat követeltek és úgy vélték, hogy ezzel szemben nem tarthatók tovább a magyar vármegyéknek a rendi alkotmány által biztosított széles körű jogosítványai. Természetesen a megyéket nem kívánták megszüntetni, csak alaposan átalakítani.²⁸

Az 1843–44. évi országgyűlés részeredményei (magyar államnyelv 1844. évi II. tc.; nem nemesek birtokképesége 1844. évi IV. tc.; nem nemesek hivatalviselése 1844. évi V. tc.) után, az 1847-ben összehívandó országgyűlés előtt tették közzé az Ellenzéki nyilatkozatot, amely bevezetőjében megemlékezett az alkotmányos és nemzeti sérelmekről, és leszögezte, hogy ezek megismétlődését csak a következő alkotmányos reformok megvalósulása zárhatja ki: közteherviselés, törvény előtti egyenlőség, kötelező úrbéri megváltás, az ősiség megszüntetése, a költségvetésnek az országgyűlés általi ellenőrzése, a népképviselet, az országgyűlésnek felelős kormány kinevezése.²⁹

Az 1848-as forradalom lehetővé tette, hogy a rendi képviseleti monarchiát alkotmányos monarchiává alakítsák át. Nem teljesen új, kartális alkotmányt készítettek, hanem a jogfolytonosságot megőrizve a korábbi alkotmányt módosították. Ez azért is volt lehetséges, mert nem egy abszolút monarchiával szemben kellett megfogalmazni az új jogszabályt, hanem az utolsó rendi országgyűlés nyilatkozta ki, hogy nem a kiváltságos osztályok, hanem az egész nemzet képviseletében jár el. A rendszerváltozás tehát nem jogfosztással történt, mint a francia forradalom esetében, hanem jogkiterjesztéssel. A Szent Korona joghatósága alá vonták a nem nemeseknek minősülő állampolgárokat is. Ennek jelentőségét hangsúlyozó adat, hogy Magyarország minden öt lakosából négynek alapvető jogviszonyait változtatták meg az áprilisi törvények.³⁰

Az 1790 óta elhangzott javaslatok és külföldi példák, elsősorban az angol és az 1831-ben kiadott belga alkotmány³¹ alapján három hét alatt készültek el a

²⁷ STIPTA István: „Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója” in BALOGH Judit (szerk.): *Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója* című országos jogtörténeti konferencia tanulmányai (Debrecen: DE ÁJK – Lícium-Art 2004) III.

²⁸ STIPTA István: *Törékvések a vármegyék polgári átalakítására: tervezetek, javaslatok, törvények* (Budapest: Osiris 1995) 12.

²⁹ *Deák Ferencz beszédei, 1829–1847 I.* [összegyűjtötte KÓNYI Manó] (Budapest: Franklin 1882) 611.

³⁰ SOMOGYI Éva: *Abszolutizmus és kiegyezés: 1849–1967* (Budapest: Gondolat 1981) 16.

³¹ CONCHA Győző: *Újkori alkotmányok I.* (Budapest: Hornyánszky Nyomda 1884) 18.

korszakalkotó törvények. Az alkotmányosság követelményeit a legfőbb vonásokban teljesítették:³² garantálták a magántulajdon szentségét (1848. évi III. tc. 32. §), a népképviselési választójog és az országgyűlés szabályozásával megvalósították a népszuverenitás és a népképviselés elvét (IV. tc és V. tc.), a második kamarát a későbbiekben először a főrendiházi törvénnyel (1885. évi VII. tc.), majd a felsőházi törvénnyel (1926. évi XXII. tc.) szabályozták. A főrendiházi törvény szerint elvesztették tagságukat a szegényebb – évi 3000 Ft-nál kevesebb föld- és házadót fizető – főrangúak, a címzetes katolikus püspökök és a főispánok. Főrendiházi tagságot kapott a református és az evangélikus egyház 3-3 püspöke, továbbá 3-3 főtisztviselője és az unitáriusok egyik elnöke, a királyi kúria elnöke, a budapesti ítélőtábla elnöke és megalakulásától kezdve a Közigazgatási Bíróság elnöke és másodelnöke. Emellett a király – a kormány javaslatára – 50 főrendiházi tagot élethosszig tartó ideig delegálhatott a főrendiházba.³³

A felsőházi reform céljaként megfogalmazták, hogy „az első kamarában érvényesülő politikai pártszempontok mellett hivatásos képviseletet adjon a szakszerűségnek és egyes társadalmi osztályok érdekeinek”. Ezért örökös jogon a Habsburg–Lotharingiai-ház állandóan Magyarország területén lakó, 24 esztendőnél idősebb férfitagjai kerülhettek be a Felsőházba. Hivatal és méltóság alapján felsőházi tagok lettek egyes magas állami tisztségviselők: a koronaörök, a legfőbb bíróságok vezetői, a koronaügyész, a honvédség vezérkari főnöke és rangidős tábornoka stb., az ún. bevett vallások, a katolikus, református, evangélikus, unitárius, görög keleti és az izraelita egyház vezetői. Választás útján kerültek be a felsőházba a legalább 2000 pengő földadót fizető főnemesi családok 24 évnél idősebb férfitagjai, a területi és testületi önkormányzatok, az Országos Vitézi Szék, a Magyar Tudományos Akadémia, az egyetemek és főiskolák, a Magyar Nemzeti Múzeum, valamint a Budapesti Áru- és Értéktőzsde kiválasztott reprezentánsai.³⁴

A hatalmi ágak elválasztása, a független, az országgyűlésnek felelős kormány felállítása az 1848. évi III. tc.-kel történt meg. A közigazgatás és bíraskodás egyértelmű elválasztását és a bírói függetlenséget a későbbiekben az 1868. évi IV. tc. rendezte.³⁵ A törvények primátusát az 1790. évi XII. tc. már deklarálta. A törvények

³² Az alkotmányosság követelményeit lásd KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan* (Budapest: Osiris – Századvég 1994) 17–19.

³³ VÖRÖS Károly: „A főrendiház 1885. évi reformja” in Á. VARGA László (szerk.): *Rendi társadalom – polgári társadalom I.* (Salgótarján: Nógrád Megyei Levéltár 1987) 397; PÜSKI Levente: „A liberális alkotmányosság és az 1885. évi főrendiházi reform” in L. NAGY Zsuzsa – VERESS Géza (szerk.): *Történeti tanulmányok I.* (Debrecen: KLTE 1992) 67; SZALAI Miklós: „Az 1885-ös főrendiházi reform” in Pölöskei Ferenc – Stemler Gyula (szerk.): *Múltból a jövőbe. Tanulmányok* (Budapest: ELTE BTK Újkori Magyar Történeti Tanszék 1997) 41.

³⁴ PÜSKI Levente: *A magyar felsőház története, 1927–1945* (Budapest: Napvilág 2000) 19.

³⁵ MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1982) 35.

uralmát és a jogállamiságot azonban csak a közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. valósította meg. A Közigazgatási Bíróság a legfontosabb különbíróság lett. Ez a testület tette lehetővé, hogy az állampolgárok a közigazgatási hatóságok esetleges visszaéléseivel szemben bírói úton kereshessenek jogorvoslatot.³⁶

A törvény előtti egyenlőséget nem deklarálták, hanem a VIII–XIII. tc. révén biztosították. Az emberi jogok közül az egyesülési- és gyülekezési jogra úgy tekintettek, mint amelyeket már szokásjogi úton megvalósítottak,³⁷ és mivel ezekre a szabadságjogokra vonatkozó törvényjavaslatokat a király valószínűleg nem szentesítette volna, ezért csak a sajtó-, vallás- és a tanszabadságot szabályozták (XIII–XX. tc.).³⁸

A vallásszabadságról már korábban is születtek törvények: Erdélyben 1557-ben az evangélikus, 1564-ben a református és 1568-ban pedig az unitárius vallást emelték a bevett vallások közé. Magyarországon az 1608. évi k.e. I. tc. deklarálta a protestánsok vallásszabadságát, de bevett vallássá az 1790. évi XXVI. tc.-kel lettek, egy időben a görögkeleti vallással (1790. évi XXVII. tc.). Az izraelita vallást az 1895. évi XLII. tc. tette bevett vallássá (vö. az 1895. évi XLIII. tc.-kel a vallás szabad gyakorlásáról).

1849 ÉS AZ I. VILÁGHÁBORÚ VÉGE KÖZTI ALKOTMÁNYFEJLŐDÉS

Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc leverése után bevezetett abszolút kormányzati rendszerrel szemben Deák Ferenc egyezséget ajánlott a Habsburg-dinasztiának. Szerinte a kiegyezés kiindulópontja a Pragmatica Sanctio lehetne. Össze kell hívni a magyar országgyűlést (az erdélyi és a horvát képviselőkkel együtt) és elismerni a jogfolytonosságot, majd megkoronázni Ferenc Józsefet. A közjogi kiegyezést végül az 1867. évi XII. tc.-be foglalták, amely lényegében a magyar korona országai és a többi Habsburg-uralom alatt álló országok közötti „közös érdekű viszonyokról s ezek intézéséről” rendelkezett. A Pragmatica Sanctio és ennek a kiegyezési törvény általi értelmezése szerint Magyarország és az osztrák tartományok a közös uralkodó által „feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul együtt birtoklandók”. Ebből következett, hogy „a közös biztosság együttes erővel

³⁶ STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története* (Debrecen: Multiplex Media – Debrecen U. P. 1997) 150.

³⁷ HORVÁTH Attila: „A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig” *Jogtörténeti Szemle* 2007/I. 4.

³⁸ GERGELY András: „Az 1848-as magyar polgári államszervezet” in PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek* (Budapest: Tankönyvkiadó 1891) 50.; KÁROLYI Árpád: *Az 1848-iki pozsonyi törvények az udvar előtt* (Budapest: k.n. 1936) 58.; NAGY Miklós: „Ghyczy Kálmán mint nádori ítélőmester” *Budapesti Szemle* 1930/219. 10.

leendő védelme és fenntartása közös és viszonylagos kötelezettség.” A Pragmatica Sanctio ugyanakkor biztosította, „hogy Magyarország alkotmányos közjogi és belkormányzati önállósága sértetlenül fenntartassék”.

A közös és együttes védelem eszközei a hadügy és a külügy, így ezek közösek, és közös az ezekre vonatkozó pénzügy is. A közös ügyeket az uralkodó által kinevezett közös miniszterek irányították, akiknek az ellenőrzését a két országgyűlésből választott 60-60 tagú delegáció végezte. A delegációkat az uralkodó hívta össze, felváltva Bécsbe és Budapestre.³⁹

A KÉT HÁBORÚ KÖZTI KORSZAK

Az Osztrák–Magyar Monarchia I. világháborús vereségének hatására IV. Károly 1918. november 13-i eckartsau-i nyilatkozatában nem a trónról mondott le, hanem a királyi hatalom gyakorlásáról, az államügyek vitelében való részvételről, de még ez sem volt érvényes, mert hiányzott a miniszteri ellenjegyzés. Károly uralkodói jogainak megszűnését csak az 1921. évi XLVII. tc.-ben mondta ki a magyar nemzetgyűlés. Egyúttal deklarálták, hogy „hatályát veszítette és ezzel a királyválasztás joga a nemzetre visszaszállt.”

Az államfői hatalom ideiglenes gyakorlásáról szóló 1920. évi I. és II. tc. szerint az ország ideiglenes államfője a kormányzó lett. A kormányzót a nemzetgyűlés titkos szavazással a magyar állampolgárok közül választja, aki kezdetben a királyt helyettesítette, de az 1921. évi XLVII. tc. életbelépése után már a trón nem volt betöltve, így a kormányzó nem a királyt, hanem a királyi intézményt helyettesítette, tehát a kormányzó tényleges államfővé vált. A történeti alkotmányt a magyar nemzet mindig is megbecsülte, ezért is nálunk a szélsőséges eszméket valló pártok és mozgalmak (kommunista és fasiszta pártok), melyek szembehelyezték magukat az ország alkotmányával és történeti tradícióival, a lakosság jelentős részének támogatását nem nyerhették el.⁴⁰

³⁹ ANDRÁSSY Gyula: *Az 1867-iki kiegyezésről* (Budapest: Franklin Nyomda 1896) 5.; GALÁNTAI József: „A dualizmus kialakításának egyes kérdései” in PÖLÖSKEI – RÁNKI (szerk.) 140.; SOMOGYI Éva: *A kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában* (Budapest: MTA Történettudományi Intézet História Szerkesztősége 1996) 15.; KOZÁRI Mónika: *A dualista rendszer (1867–1918)* (Budapest: Pannonica 2005) 31.

⁴⁰ A nyilas szellemiségű pártok az 1939-es választásokon a náci Németország támogatásával 19%-ot értek el. Lásd: PINTÉR István: „Kényszerpályára szavazó ország – 1939” in FÖLDES György – HUBAI László (szerk.) *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998* (Budapest: Napvilág 1999) 202. Az 1945-ös választásokon a Magyar Kommunista Párt, a Szovjetunió támogatása ellenére csak 16,85%-ot ért el. Lásd BALOGH Sándor: „Szabad és demokratikus választás – 1945” in FÖLDES–HUBAI 228.

TELEKI PÁL KORPORATÍV ALKOTMÁNYREFORM-TERVE

Gróf Teleki Pál második miniszterelnöksége idején (1939. február 16. – 1941. április 3.) terjesztette elő korporatív alkotmányreform-tervezetét,⁴¹ melyet véleményezésre elküldött a fontosabb politikai és közéleti tényezőknek.⁴²

Teleki, miniszterelnökként, ahogy azt az alkotmánytervezetének bevezetőjében is leírta, rendkívüli feladatra vállalkozott: „Át kell vezetnünk meneteközben ezer év óta korszerűen átépülő és épp ezért vésztállóan haladó magyar hajónkat és legénységét, hazát és népet a ma Scülla és Karübdisz között.”⁴³ Ezért egyrészt arra törekedett, hogy a szélsőjobboldal befolyását visszaszorítsa. Ennek a programnak a jegyében, röviddel a kormányalakítás után, betiltotta Szálasi pártját és mintegy harminc nyilas vezetőt internáltak. Nem engedte át a magyar vasútvonalakon a német csapatokat és befogadta a lengyel menekülteket. Szociálpolitikai intézkedésként az 1939. évi XVI. tc. a mezőgazdasági munkások feleségeinek özvegyi nyugdíjat adott, az 1940. évi IV. tc. tudatos telepítésekkel életerős kis- és középparaszti birtokok létrehozását határozta el, az 1940. évi XXIII. tc. Országos Nép- és Családvédelmi Alap felállításáról rendelkezett. Teleki a külpolitikájában a „fegyveres semlegességre” és a területi revíziókra törekedett. 1939 márciusában visszafoglalta Kárpátalját és létrejöhetett a lengyel–magyar közös határ. Az 1940. augusztus 30-i második bécsi döntéssel visszatérhetett Észak-Erdély és a Székelyföld.

A II. világháború kezdeti időszakára Magyarország szinte az egész európai kontinensen egyedül maradt mint független és alkotmányos állam, és ezért egyre erősödő német nyomásgyakorlással kellett szembeszegülnie. Ennek jegyében Magyarország csatlakozott a háromhatalmi egyezményhez, és engedélyezték a Volkshbund működését. A Teleki-kormány elfogadtatta a második zsidótörvényt és előkészítette a harmadikat.

Ebben a bel- és külpolitikai helyzetben készítette el Teleki Pál alkotmánytervezetét, amelyben a parlamentarizmust a korporációs és municipalista elv alapján akarta átalakítani. A tervezet bevezető részében Teleki leszögezte, hogy nagy tisztelettel tekint a magyar történeti alkotmányra, de a válságos helyzetre tekintettel jelentős mértékben módosítaná. A háborús fenyegetés közepette az individualizmus válságából csak a közösség érdekét figyelembe véve lehet kilábalni.⁴⁴ Ennek ellenére nem akarta a német nemzeti szocialista vagy az olasz fasiszta példát követni:

⁴¹ Teleki Pál alkotmánytervezete [kézirat] (Esztergom: Prímási Levéltár 8497/1940). Ismerteti: Tóth Zoltán József: „Teleki Pál alkotmánytervezete” *Jogtudományi Közlöny* 1996/12. 538–541.

⁴² PÜSKI 124.

⁴³ TELEKI Pál: *Válogatott politikai írások és beszédek* [szerk. és az utószót írta ABLONCZY Balázs] (Budapest: Osiris 2000) 443.

⁴⁴ TELEKI Pál: *Magyar politikai gondolatok* (Budapest: Stádium 1941) 9.

„Magyarországon totalitárius egypártrendszer bevezetése lehetetlen, mert nem fér össze nemzetünk jellemvonásával. Nem fér össze a magyarságnak rendkívül erős szabadságérzetével, a némettel szemben [...] A magyar nemzetnek – mert kis nemzet – csak szabad országgyűlés lehet képviselte, csak ez lehet politikai formája.”⁴⁵

A hivatásrendiség és a municipalizmus érdekében az Alsóház 50-55%-át a vármegyék, 38-42%-át a hivatásrendek, 6-8%-át pedig az egyetemet (főiskolát) végzettek választják. A megyékben és városokban minden választópolgár szavazhat. Aki ezen kívül munkát végez és valamelyik hivatásrendi kamara tagja, az ebben a minőségében is szavazhat. Aki pedig egyetemi, főiskolai végzettséggel is rendelkezik, annak akár három szavazata is lehet. Az Alsóház által választott 60 tagú közigazgatási és államigazgatási bizottság ellenőrzi a kormány rendeleteit és az államigazgatást. Egyúttal megszünteti az interpelláció intézményét, mert az már „tisztára cirkusszá” vált. Emellett az országgyűlési képviselők közül és bírákból egy olyan bíróságot kíván létrehozni „amely magasabb nemzetpolitikai, jogi, azaz bírói és gazdasági (a gazdasági életet ismerő) szempontokat együtt tud mérlegelni és érvényesíteni – mindhármát a legszigorúbb erkölcsi normák szerint.”⁴⁶

A gazdasági alapon szerveződő hivatásrendek a következők: mezőgazdasági őstermelők rendje, ipari rend, bányászat és kohászati rend, kereskedelem- és hitelügyi rend, közlekedésügyi rend, szabad foglalkozások rendje, járadékosok rendje (nyugdíjasok, tőkepénzesek, életjáradékosok, házbirtokosok, magánzók rendje). Ezeket a kategóriákat a későbbiekben módosítani lehet.

A Felsőház összetételét is módosítani szeretné. Egyes elemei, így az államfő által kinevezettek, az egyházak képviselői, a Nemzeti Bank vezetői, bírák, egyetemi tanárok maradnának, de a megyei képviselet feleslegessé válna. Ugyancsak kizárná a Felsőházból a főrangúakat, akiknek részvétele inkább a jogfenntartás elvét szolgálja. Felvetette viszont, hogy a nemesség és a vitézek rendje kapjon-e képviseletet, másrészt a köztisztviselők, illetve az anyák rendjét is felruházta volna felsőházi képviselettel. A nemzetiségi érdekképviselet vonatkozásában biztosítani kívánta a megyékben a nemzetiségi arányokhoz igazodó képviseletet.

Teleki Pál alkotmánytervezetét 1940 novemberének vége felé széles körben tárgyalták, de a többségi vélemény inkább elutasító volt. Többek között Bethlen István, Hegedűs Lóránt, Kozma Miklós, Egyed István a sajtó hasábjain és egyéb fórumokon kritizálták Teleki elképzeléseit.⁴⁷

⁴⁵ TELEKI (2000) 446–447.

⁴⁶ TELEKI (2000) 454.

⁴⁷ ROMSICS Ignác: *Bethlen István: politikai életrajz* (Budapest: Magyarságkutató Intézet 1991) 279.

AZ 1946. ÉVI I. TÖRVÉNY

Magyarország Ideiglenes Nemzeti Kormánya 1945. január 2-án a Szovjetunió, az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok és a többi Egyesült Nemzet ellen folytatott háborúban, elismerve Magyarország vereségének tényét, elfogadta az említett három hatalom megbízottja által előterjesztett fegyverszüneti feltételeket. (Az 1945. évi V. tc.-kel törvénybe is iktatták.) Ennek alapján Magyarországon a békeszerződés aláírásáig a szovjet hadsereg állományából egy ún. Szövetséges Ellenőrző Bizottságot hoztak létre (az Amerikai Egyesült Államok és az Egyesült Királyság képviselői tulajdonképpen csak megfigyelői státuszt kaptak), amely ellenőrizte a fegyverszüneti feltételek végrehajtását. A szovjet megszálló hatóság hatáskörrel rendelkezett a kormány tagjai, illetve a köztársasági elnök kinevezése vonatkozásában, politikai utasítások, a pártok működésének engedélyezése, újságok kiadásának jóváhagyása, a rádióállomások, a posta, a távíró, a távbeszélő működésének ellenőrzése, a ki- és beutazások engedélyezése tekintetében. A Szövetséges Ellenőrzési Bizottság szerteágazó feladatait 700-800 fős apparátussal, központi, kerületi, megyei, városi és üzemi hálózattal intézte. A nagy létszámú hadsereg és hivatal költségeit a magyar államnak kellett állnia, amely 1945–46-ban meghaladta a nemzeti jövedelem 30%-át. Mindemellett a Szövetséges Ellenőrzési Bizottság operatív módon is beleszólt a magyarországi viszonyokba,⁴⁸ és Magyarország szuverenitása a békeszerződés aláírása után 45 évig korlátozottá vált.

Az 1945-ös nemzetgyűlési választások viszonylag zavartalanul zajlottak le, és a Független Kisgazdapárt hatalmas, 57%-os győzelmével végződtek.⁴⁹ A „választási korrekció” elvét meghirdető kommunisták, akik csak 16,85%-ot kaptak, ezért megkezdtek az ún. szálamitaktikájukat. A világháború rettenetes pusztításai után a magyar embereket legkevésbé az államforma kérdése foglalkoztatta, mégis Rákosiék felvetették a köztársaság kikiáltásának gondolatát. Tudták, hogy a Független Kisgazdapárt nem egységes ebben a kérdésben. Várható volt, hogy sokan ellenezni fogják még a probléma felvetését is, mondván, hogy ez nem szerepelt a választási programjukban, ezért erre nem kaptak a választóktól felhatalmazást. A Kommunista Párt emellett egy korlátozott tartalmú köztársaságban a választási arányokat meghaladó befolyást remélt.⁵⁰

A Kisgazdapárt azonban olyan politikai érettségről tett tanúbizonyságot, amire a kommunisták nem számítottak. A párt irányvonalát meghatározó „paraszi centrum”, Nagy Ferenc, Kovács Béla és Varga Béla, a miniszterelnökkel,

⁴⁸ SZAKÁCS Sándor – ZINNER Tibor: *A háború „megváltozott természete”: adatok és adalékok, tények és összefüggések, 1944–1948* (Budapest: Genius Gold Batthyány Társaság 1997) 32.; FÖLDESI Margit: *A szabadság megszállása* (Budapest: Kairosz 2009) 127.

⁴⁹ BALOGH SÁNDOR 228.

⁵⁰ PÖLÖSKEI Ferenc: *A köztársasági eszme története Magyarországon* (Budapest: Cégér 1994) 174.

Tildy Zoltánnal együtt határozottan a köztársasági államforma mellé álltak. Varga Béla, a Nemzetgyűlés későbbi elnöke a Független Kisgazdapárt 1946. január 9–II-i frakcióülésén így vallott erről: „Legitimista családból származom, a király képe ott függött a tisztaszoba falán. Magam is legitimista vagyok. De ma legitimista meggyőződésemm ellenére azt mondom, a köztársaság az egyetlen lehetséges államforma.”⁵¹ Abban bíztak, hogy ezzel a taktikájukkal hatástalanítják a Kommunista Párt támadását, és hogy az új köztársaság által létrehozott intézményekben végre a választási eredményeknek megfelelő pozíciókat tudnak betölteni. Megszűnhetne például a kommunista befolyás alá került Nemzeti Főtanács és Politikai Bizottság. A békekonferencián is kedvezőbb tárgyalási pozíciókkal indulhat egy múltjával teljes mértékben szakító állam.⁵² Kovács István Fejér megyei parasztképviselő még a történelmi folytonosságról sem feledkezett meg. Javasolta, hogy a köztársasági elnök a Szent Koronára tegye le az esküt.⁵³

A Független Kisgazdapárt törvénytervezetét a párt legtekintélyesebb jogász képviselői (Auer Pál, Erőss János, Pfeiffer Zoltán, Sulyok Dezső, Vásáry István) és a párt vezetői (Nagy Ferenc, Kovács Béla és Varga Béla) készítették el. A tervezet a hagyományos hatalommegosztási elvnek megfelelően széles körű jogokkal ruházta fel a köztársasági elnököt, aki a végrehajtó hatalmat az általa kinevezett kormány útján gyakorolja. Emellett az államfőt számos más (képviseleti és főfelügyeleti) jog is megilleti: nem kell figyelembe vennie a koalíciós pártok vezetőinek vagy a Politikai Bizottságnak a véleményét, bizonyos hadúri jogokat is biztosítani kívántak, ezen kívül a kegyelmezés jogát, a bíróságok kinevezését, a nemzetközi képviselet és a rendjelek és a kitüntetések jogát. Az államfőt illeti meg a nemzetgyűlés összehívása, az ülésszakok megállapítása és annak feloszlata. A törvényjavaslatot csak egyetlen alkalommal küldheti vissza megfontolás véget.⁵⁴

Az első fejezet az emberi és polgári szabadságjogok egy részét sorolta fel, a záró fejezet pedig a Szent Koronára való hivatkozással kísérelte meg erősíteni a II. világháború után igencsak megtépázott nemzettudatot: „A Magyar Szent Koronát... a magyar nép továbbra is kegyelele tárgyának és a nemzet egysége jelképének tekinti, egy olyan történelmi gondolat külső kifejezésének, amely hosszú időn keresztül egybekapcsolta mindazokat, akik a magyar nemzethez tartozónak vallották magukat.”⁵⁵

⁵¹ HÁM Tibor: „A második Magyar Köztársaság megalakulása 1946. január 31-én” *Hiány* 1990. július 18. I4.

⁵² MEZEY Barna: „A köztársasági elnök a magyar jogtörténetében” in PÖLÖSKEI Ferenc (szerk.): *Köztársasági eszme és mozgalom Magyarországon* (Budapest: ELTE 1991) 59.

⁵³ TÖRÖK Bálint: „Magyarország: köztársaság” *Magyar Nemzet* 1996. február 1.

⁵⁴ FÖGLEIN Gizella: „A köztársasági elnöki jogkör (1946)” in PÖLÖSKEI (szerk.) 63.

⁵⁵ Idézi FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon, 1944–1949* (Budapest: Osiris 2001) 82.

A Magyar Kommunista Párt Jogi Osztálya Rákosi Mátyás utasítására foglalta írásba azt a tervezetet, amelyet valószínűleg Kádár Miklós és Beér János készített.⁵⁶ Ez a törvényjavaslat meglehetősen hevenyészett szövegezésű volt, meg sem közelítette a kisczardák elaborátumának színvonalát. Csak néhány alapelvről és rendkívül korlátozott államfői jogköréről rendelkezett. A köztársasági elnök a miniszterelnököt csak a nemzetgyűlés Politikai Bizottságának kétharmados többséggel hozott határozata alapján, a minisztereket és a követeket pedig a miniszterelnök javaslatára, a Politikai Bizottság abszolút többséggel hozott határozata alapján nevezhette ki. Állami főtisztviselőket a kormány határozata szerint, a szakminiszter előterjesztésére bízhatta meg.

A nemzetgyűlés által hozott törvényeket az államfő csak kihirdethette, nem-hogy a hozzájárulása, hanem még az aláírása sem kellett. A nemzetgyűlést csak a Politikai Bizottság kétharmados többséggel hozott határozata alapján oszthatta fel, de arra már nem kapott jogot, hogy össze is hívja. A politikai, emberi és személyes szabadságjogokra vonatkozó kitételek is hiányoztak.⁵⁷

A kommunista párt azért kívánta korlátozni ilyen rendkívüli mértékben a köztársasági elnöki jogköröket, mert nyilvánvalóvá vált, hogy a kisczardák fogják delegálni a leendő államfőt.⁵⁸

Egyfajta kompromisszumos megoldásként jellemezhető a Szociáldemokrata Párt javaslata, melyet tulajdonképpen Ries István igazságügy-miniszter utasítására az Igazságügyi Minisztérium Törvény-előkészítő Bizottsága készített el. A tervezet szerint az államfő kizárólagos joga volt a miniszterelnök kinevezése és felmentése, de a miniszterek kinevezéséhez és felmentéséhez a kormányfő, az V. és az ennél magasabb fizetési osztályba tartozó közhivatalnokok és más köztisztviselők kinevezéséhez pedig az illetékes szakminiszterek előzetes javaslata, illetve előterjesztése volt szükséges. A köztársasági elnököt megilleti a kegyelmezés joga, az érdemrendek és egyéb kitüntetések alapítása és adományozása, a nemzetközi képviselő, követküldés és -fogadás. A nemzetgyűlést nem hívhatta össze, harminc napnál hosszabb időre csak egyszer napolhatta el, a feloszlathoz pedig akkor volt joga, ha „tartósan munkaképtelenné” vált. A nemzetgyűlés által alkotott törvényeket 30 napon belül köteles volt aláírni, kihirdetni és záradékkal ellátni. A visszaküldés jogával csak egy alkalommal élhetett. A tervezet utolsó paragrafusában történelmi-politikai előzményként az 1918. november 16-án kikiáltott népköztársaságot jelölte meg.⁵⁹

⁵⁶ VIDA István: „Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről” *Jogtudományi Közlöny* 1982/12. 956.

⁵⁷ *Dokumentumok az államforma kérdésének 1946. évi rendezéséhez* [összeállította VIDA István] *Jogtudományi Közlöny* 1982/12. 970.

⁵⁸ FÖGLEIN (2001) 77.

⁵⁹ FÖGLEIN (2001) 83.

A Kisgazdapárt képviselőiben tárgyaló Sulyok Dezső kompromisszumként elfogadta a Ries István igazságügy-miniszter által összeállított törvénytervezetet, így ezt az elaborátumot terjesztették a nemzetgyűlés elé, amely némi historizáló politikai vita után elfogadta az 1946. évi I. tc.-et Magyarország államformájáról.

Magyarország 1946. február 1-től köztársaság lett, és ennek megfelelően hatályukat veszítették a királyságra és a kormányzóra vonatkozó jogszabályok. A törvény ünnepélyes preambuluma visszautalt néhány közjogi hagyományra (ónodi országgyűlés, 1849-es debreceni határozat,⁶⁰ 1918-as népköztársaság), majd a Kisgazdapártnak a hatására deklarálták az emberi jogok tiszteletben tartásának és védelmének elvét.⁶¹

„A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, a magyar nép számára a rendezett együttélést s a más népekkel való békés együttműködést. Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai, különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában. Ezekből a jogokból egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

Az itt felsorolt emberi jogok védelme érdekében született meg az 1946. évi XX. tc., de ezt a jogszabályt a gyakorlatban soha sem alkalmazták.

A törvény létrehozta a köztársasági elnöki intézményt és megszüntette az ideiglenes államfői testületet, a Nemzeti Főtanácsot. Az államfő hagyományos jogköreit (pl. a vétót, a nemzetgyűlés felosztatását és elnapolását) viszont jelentősen korlátozta. A Kommunista Párt hatására a kormányalakításnál továbbra is közreműködhetett a Politikai Bizottság,⁶² amelyben Rákosi Mátyásnak az akaratát érvényesült. (A Politikai Bizottság ettől kezdve nemcsak a parlament, hanem a köztársasági elnök jogkörét is korlátozta). Ugyancsak a kommunisták elképzeléseinek megfelelően került ki a törvényből a hadúri jog, továbbá a nemzetgyűlés felosztatás utáni összehívásának, megnyitásának és berekesztésének joga. A nemzetgyűléssel kapcsolatos jogkörök hiányosságai komoly alkotmányos válsághoz

⁶⁰ Nem utaltak vissza az 1921. évi XLVII. tc.-re, amely IV. Károly Öfelsége uralkodói jogainak és a Habsburg-ház trónörökösödésének megszüntetéséről rendelkezett.

⁶¹ E jogok írásba foglalásának történeti-eszmei előzményei Az ember és polgár jogainak deklarációja és az Atlanti Charta bizonyos részei.

⁶² PALASIK Mária: *A jogállam megteremtésének kísérlete és kudarca Magyarországon 1944–1949* (Budapest: Napvilág 2000) 108.

vezethettek volna. Erre a „joghézagra” Csorba János, a Magyar Közigazgatási Bíróság kisközpárti elnöke hívta fel a nemzetgyűlés figyelmét:

„A törvénynek ez a hiányossága lehetővé tenné a parlament nélküli kormányzást. Elképzelhető ugyanis az az eset, hogy a köztársaság elnöke már a megbízatásának első idejében él a nemzetgyűlés felosztatásának jogával, s miután a törvény sem a köztársasági elnöknek, sem a kormánynak nem teszi kötelességévé az új Nemzetgyűlés összehívását, illetőleg választások kiírását, a köztársasági elnöki szék megüresedésének esetét kivéve, a törvény szó szerinti értelmezése alapján évekig lehetne parlament nélkül kormányozni. Ez a hiányosság a burkolt diktatórikus kormányzásnak lehet a kiindulópontja.”⁶³

Az 1946. évi I. tc.-ről megoszlanak a vélemények. A legitimisták álláspontját Mindszenty József fogalmazta meg. Eszerint a törvény vitája „[...] idegen megszállás alatt, a magyar nép megkérdezése nélkül, a képviselők pártéleti szólásszabadságának korlátozásával folyt le” – írta 1946. február 1. kelt levelében.⁶⁴

A magyar közjogi szakirodalomban Csekey István egyetemi jegyzetében arra a következtetésre jutott, hogy az 1946. évi I. tc.-kel tartalmilag megszűnt a magyar történeti alkotmány, bár formálisan a törvény nem minősíthető kartális alkotmánynak.⁶⁵ Schmidt Péter ezzel szemben nem minősítette alkotmánynak, hiszen az alkotmány tárgykörének jelentős részei hiányoztak.⁶⁶ Takács Imre szerint viszont: „Az 1946. évi törvény tartalma alapján ideiglenes alkotmány.”⁶⁷ Hasonló álláspontot képvisel Kukorelli István is, aki leszögezte, hogy az 1946. évi I. tc.-et hibái ellenére is koherens jogszabálynak tartja, és szerinte: „[e] törvény Magyarország első, a gyakorlatban is működő – igaz csak három évet megélt – chartális alkotmánya. Államforma- és kormányforma-változásról csak alkotmány rendelkezhetett, ezt tette az 1946. évi I. törvény is.”⁶⁸

A szovjet megszálló hatóságok⁶⁹ és a Kommunista Párt 1949-re felszámolták a köztársaság intézményeit és oktrojálták az ún. sztálini alkotmányt (1949. évi XX. tv.),

⁶³ Idézi FÖGLEIN (2001) 134.

⁶⁴ Idézi FÖGLEIN (2001) 196.

⁶⁵ Idézi RUSZOLY József: „»A Magyar Köztársaság Alkotmánya«”. Történelmi alkotmányunk és az 1946. évi I. törvény cikk Magyarország államformájáról” in FEITL István (szerk.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében: tanulmányok* (Budapest: Napvilág 2007) 338.

⁶⁶ SCHMIDT Péter (szerk.): *Magyar alkotmányjog* (Budapest: BM Tanulmányi és Prop. Csof.főnökség 1976) 37.

⁶⁷ KUKORELLI (1994) 33.

⁶⁸ KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006) 35.

⁶⁹ Erről emlékezik meg a kommunista diktatúrák áldozatainak emléknapja, melynek megtartását a Magyar Köztársaság Országgyűlésének 2000. június 13-án elfogadott 58/2000. (VI. 16.) sz. határozata rendelte el annak emlékére, hogy Kovács Bélát, a Független Kisgazdapárt főtákarát 1947-ben ezen a napon jogellenesen letartóztatták és a Szovjetunióba hurcolták.

amellyel nem csak a magyar történeti alkotmányfejlődést rombolták szét, hanem szembefordultak a jogállamisággal is.⁷⁰

A köztársaságról szóló törvény reneszánszára az 1989–90-es rendszerváltozáskor került sor. A törvény szövegét Kukorelli István osztotta ki a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain részt vevőknek, és erre hivatkozott Antall József 1989. augusztus 30-i beszédében:

„A módosításban szereplő köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően, az 1946. évi I. törvénycikkben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul [...] az 1946. évi I. törvénycikk alapján azt a köztársasági elnöki koncepciót tartjuk elfogadhatónak, amelynek értelmében a végrehajtó hatalom feje a köztársasági elnök, és az 1848. évi III. törvénycikkben kifejezésre jutó miniszteriális kormányzással összefüggésben a kormányon keresztül gyakorolja hatalmát. [...] Úgy véljük, hogy ez a köztársasági elnöki intézmény felel meg annak a közjogi hagyománynak, amely soha nem ismerte el az abszolút monarchiát, és amelynek alkotmányos folytonossága európai értelemben is büszkeségeink közé tartozhat.”⁷¹

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásainak eredményeként megalkotott 1989. évi XXXI. törvény szinte szó szerint átvette a köztársasági elnök választására, a tisztség megszűnésére és az országgyűléssel kapcsolatos jogaira vonatkozó rendelkezések túlnyomó többségét. A jogfolytonosságra pedig a törvény indoklásában utaltak.⁷² Így a jelenlegi, még hatályos alkotmányunk tartalmában az 1848. évi III. tc.-re és az 1946. évi I. tc.-re épül leginkább.

⁷⁰ HORVÁTH Attila: „A szocialista alkotmány (1949. évi XX. tv.)” in HORVÁTH Attila – KOLTAY András – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Sapienti iniuria non potest fieri. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére* (Budapest: Gondolat 2009) 137.

⁷¹ BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal tárgyalások 1989-ben IV.* (Budapest: Magvető 1999) 19–20.

⁷² Magyar Közlöny 74. szám (1989. október 23-i ünnepi szám) 1230.

Hahner Péter

Alkotmányozás az Egyesült Államokban és Franciaországban a 18. század végén

A 18. század végén az észak-amerikai brit gyarmatokon és Franciaországban is lezajlott egy meglehetősen összetett eseménysor, amelyet az utókor forradalom néven emleget. Két év eltéréssel mindkét országban összeült egy választott gyűlés, amely hozzálátott az ország új alkotmányának kidolgozásához: Amerikában 1787-ben az Alkotmányozó Konvenció, Franciaországban pedig 1789-ben az Alkotmányozó Nemzetgyűlés. Mindkét testületben a felvilágosodás kultúráján nevelkedett társadalmi elit játszotta a vezető szerepet, s még foglalkozásukat tekintve sem különböztek egymástól: a többséget mindkét gyűlésben a földbirtokosok és a jogi végzettségű személyiségek alkották. Egyik gyűlés sem kapott társadalmi felhatalmazást az új alkotmány elkészítésére. A francia Alkotmányozó Nemzetgyűlést eredetileg rendi gyűlésként hívták össze, az államadósság felszámolásának céljából, a franciák pedig csak reformokat vártak tőle, nem a régi rend teljes felszámolását. Az amerikai Alkotmányozó Konvenciót azzal a céllal hívták össze, hogy felülvizsgálja a korábbi alkotmányt, a Konföderáció Cikkelyeit. Vagyis mindkét gyűlés forradalmi lépésre szánta el magát, amikor úgy határozott, hogy egészen új alkotmányt készít hazája számára.

Ennyit a hasonlóságokról. Ami viszont az alkotmányozó munka sikerét illeti, aligha lehet nagyobb különbséget elképzelni: az amerikai alkotmány (huszonhét kiegészítéssel ellátva) mindmáig érvényben van, a francia viszont egy évig sem „működött”, és (ha az életbe nem léptetettek is beleszámítjuk) napjainkig tizennégy másik alkotmányt készítettek.

Ha az eltérő siker okait vizsgáljuk, először azt kell figyelembe vennünk, hogy egészen más társadalmi és politikai körülmények között fogalmazták meg a két alkotmányt. Az amerikai társadalomban jóval szélesebb körökben volt szétosztva a tulajdon, mint a franciában. Aligha véletlen, hogy Thomas Jefferson nem sorolta fel a tulajdonhoz való jogot a Függetlenségi Nyilatkozatban az ember elidegeníthetetlen jogai között, a francia alkotmányozók viszont a szabadság után azonnal a tulajdont említették meg az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának

* Hahner Péter – történész, a Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Újkortörténeti Tanszékének tanszékvezető egyetemi docense

második cikkelyében. A francia társadalom többsége a tulajdon nélküliek közé tartozott – az amerikai társadalom többsége a kistulajdonosok közé, ezért itt nem kellett különösebb védelemben részesíteni a tulajdont. Nyilvánvaló, hogy az utóbbi társadalom jóval stabilabb, s némileg könnyebb tartós alkotmányt készíteni számára, mint egy olyan társadalom számára, ahol a nincstelenek vannak többségben.

A mai amerikai alkotmányt a forradalmi háború kirobbanása után tizenkét évvel fogalmazták meg, egy elhúzódó háború után, amikor a társadalom többsége békére és nyugalomra vágyott, s ennek érdekében készen állt a kompromisszumokra. Az uralkodó elit pedig egy erős központi hatalom felállításával kívánta megszilárdítani a társadalmi rendet, s megnövelni az ország nemzetközi tekintélyét. A francia alkotmányon ezzel szemben a forradalom első hónapjaiban dolgozni kezdtek, mielőtt még véglegesen kialakultak volna a forradalmi átalakulás végső körvonalai. A politikai elit körében pedig kialakult egy sajátos szerepjáték: amikor az éppen hatalmon lévő csoport arra törekedett, hogy erős központi hatalmat hozzon létre, politikai ellenfelek úgy próbáltak a helyükre lépni, hogy a néptömegek mozgalmaira támaszkodva ellenforradalmi szándékokkal vádolták meg őket. Ez a gyakorlat pedig aligha kedvez a szilárd alkotmányos berendezkedésnek. Az Egyesült Államokban a politikai elit egy része (a Hamilton köré csoportosuló Föderalista Párt) nyíltan azt hangoztatta, hogy a kormánynak a nagy vagyonnal rendelkező tulajdonosok érdekeit kell figyelembe vennie. Igaz, a másik párt, a jeffersoni Republikánus Párt elutasította ezt a törekvést, de csak a negyedik elnökválasztáson sikerült irányításuk alá vonni a kormányszerveletet. Franciaországban viszont a politikai elit különböző csoportjai a forradalom első öt évében ideológiai és aktuálpolitikai okokból a néppel való összefogás fontosságát hangsúlyozták, s egyes agitátorok kifejezetten támadták a gazdagabb rétegeket.

Egészen más volt a két országban az alkotmányozók viszonya a régi rendhez, a forradalom előtti politikai állapotokhoz. Az Egyesült Államok tagállamai a forradalom során némileg demokratizált formában, de lényegileg megőrizték az angol politikai rendszert: a brit uralkodó hatalmát a kormányzó, az alsóház hatalmát az államok képviselőházai, a felsőház hatalmát pedig az állami szenátusok gyakorolták. Radikális újításokra, társadalmi felfordulásra, terrorra vagy diktatúrára nem került sor. A kinevezés gyakorlata háttérbe szorult, a választások jelentősége megnövekedett, a kormányzók hatalma csökkent, a képviselő testületeké megnövekedett. Az örökletes hatalom elve tabuvá vált, elterjedt a társadalmi felsőbbrendűség külső jegyeinek megvetése, az előkelő társadalmi helyzet nem vont maga után automatikusan jogot bizonyos közhivatalokra, a társadalmi felsőbbrendűség tehát nem alapulhatott többé a születésen, hanem kizárólag az egyéni érdemen. Vagyis a politikai forradalomnak természetesnek voltak társadalmi következményei, ezek azonban nem voltak homlokegyenest ellenkezőek az Angliától örökölt politikai és társadalmi rendszer demokratikus tendenciáival, hanem inkább tovább erősítették ezeket.

Franciaországban azonban a forradalom gyökeresen új társadalmi rendet hozott létre, amelyről azt hangoztatták, hogy minden ízében különböznie kell a forradalom előtti rendtől. A régi társadalmi rendet a kiváltságok határozták meg – az újat a törvény előtti egyenlőség. A régi politikai rend az elvben abszolút királyi hatalmon alapult – az új viszont a választások útján kifejezett népszuverenitáson. Az Egyesült Államokban a forradalom utáni rend sok szempontból különbözött a forradalom előttiétől, de nem forgatta fel olyannyira az emberek mindennapi életét, mint Franciaországban. Az amerikaiak úgy érezték, hogy a minden brit állampolgárt megillető szabadságjogokért harcolnak, s inkább megvédelmezik a régi szabadságot, mint megalapozzák azt. A franciák azonban a múlttal való gyökeres szakítás tényét hangsúlyozták, s hamarosan megalkották a „régí rend” fogalmát. Ahogy François Furet megfogalmazta, „[a] régí rend eszméje létfontosságú a francia forradalom számára. Annak ellenkezőjét fejezi ki, a rossz oldalt, annak tagadását: nem csak azt, ami megelőzte a forradalmat, de azt is, amit elutasított, a szakítást és az új korszak eljövételét.”¹ 1789. augusztus 4-e éjszakáján az Alkotmányozó Nemzetgyűlés néhány óra alatt felszámolta a földesúri rendszert, a testületi, városi, rendi és tartományi kiváltságokat, a hivatalvásárlást, a papi tizedet – vagyis a régi társadalmi rend alapjait. Ezután gyökeresen átalakította a közigazgatási rendszert, az igazságügyet, az adóügyet, az egyházügyet és a pénzügyeket. A francia társadalom reformokat várt – és egy egészen új világot kapott. Az Amerikai Egyesült Államokban nem került sor ilyen gyökeres változásokra.

Az eltérő társadalmi és politikai körülmények miatt egészen másként gondolkodtak saját feladatukról a francia és az amerikai „alapító atyák”, az alkotmány megfogalmazói. Ezt két idézettel lehet a legjobban érzékeltetni. Az amerikai John Dickinson a következő tanácsot adta kollégáinak Philadelphiában: „Csak a tapasztalat vezéreljen bennünket! Az ész félrevezethet!”² A francia Armand Gaston Camus pedig kijelentette az egyházügyi viták során: „Minden bizonnyal megvan a hatalmunk a vallás megváltoztatására is. De nem fogjuk megcsinálni!”³ Az egyik gyűlésben tehát azt hangoztatták, hogy az ideális megoldások helyett optimális és pragmatikus célok elérésére törekednek, a múlt hagyományaira építve. A másikban pedig azt, hogy semmi sem korlátozhatja az alkotmányozók tevékenységét, akár új világot is alkothatnak a régi helyén.

James Madison így fogalmazott *A föderalista* címen összegyűjtött cikkek egyik híres fejezetében:

¹ François FURET – Mona OZUF: *Dictionnaire critique de la révolution française. Idées* (Paris: Flammarion 1992) 25.

² Idézi Richard B. MORRIS: *The Making of a Nation* (New York: Times Incorporated 1963) 130.

³ A jellegzetes kijelentést igen sokan idézik, többek közt Louis MADELIN: *La Révolution* (Paris: Hachette 1911) 146.; Henry DANIEL-ROPS: *L'église des révolutions. En face des nouveaux destins* (Paris: Fayard 1960) 23.; Jean-Christian PETITFILS: *Louis XVI* (Paris: Perrin 2005) 757. stb.

„Ha az emberek angyalok volnának, nem kellene kormányozni őket. S ha az embereket angyalok kormányoznák, a kormányzatot sem belülről, sem kívülről nem kellene ellenőrizni. Az olyan kormányzati rendszer kialakításában, amelyben emberek igazgatnak más embereket, a nagy nehézség a következő: először képessé kell tenni a kormányzatot arra, hogy irányítsa és ellenőrizze a kormányzottakat; másodszor rá kell kényszeríteni, hogy ellenőrizze saját magát.”⁴

Az 1787-es Alkotmányozó Konvenció egyik vezető személyiségénél tehát a hangsúly a hatalom önkorlátozásán van. Valószínűleg ezt az angol politikai hagyományok is elősegítették: Angliában viszonylag hamar kialakult a hatalom megosztása a király, a Lordok Háza és a Képviselőház között, s a 17. század forradalmi arról győzték meg a brit gondolkodókat, hogy ha bármelyik hatalom háttérbe szorítja a másik kettőt, annak az egész politikai nemzet látja a kárát. Aligha véletlen, hogy Locke közvetlenül a dicsőséges forradalom után fogalmazta meg a hatalmak szétválasztásának szükségességét.

Ezt az elvet egy nagy tiszteletben álló francia politikai gondolkodó, Montesquieu bárója finomította tovább – csak hogy az 1791-es alkotmány megfogalmazóira minden jel szerint nem az ő írásai, hanem a régi monarchia és a felvilágosodás más ideológiai öröksége gyakorolt meghatározó hatást. Egyrészt az abszolút monarchia alapelve, mely szerint minden szuverenitás forrása a király – s 1789-ben ezt az osztatlan, abszolút szuverenitást sajátította ki az Alkotmányozó Nemzetgyűlés. Mostantól a nemzeti szuverenitást ugyanolyan egységesnek, oszthatatlannak és mindenhatónak tekintették, mint korábban a királyt. Sieyès abbé így fogalmazott *Mi a harmadik rend?* című röpiratában: a nemzeti akarat mindig törvényes, azt semmi sem korlátozhatja.

„Egy nemzet rendkívüli képviselői olyan hatalommal rendelkezhetnek, amilyenel a nemzet felruházta őket. Mivel egy nagy nemzet nem gyűlhet össze önmaga mindannyiszor, ahányszor ezt a közrenden kívüli körülmények megkövetelhetik, rendkívüli képviselőit fel kell ruházni az alkalom által megkívánt hatalommal. Ha a nemzet maguk előtt gyűlne össze, és hangot adna akaratának, mernének-e vitatkozni vele, hogy miért nem más formában tette ezt? Itt a valóság minden, a forma semmi. E nemzet gyűlését a rendkívüli meghatalmazottak testülete helyettesíti. Kétségtől semmi szükség arra, hogy a nemzeti akarat teljességével ruházzák fel őket, csak speciális hatalomra van szükségük, és csak kevés esetben. De e gyűlés veszi át a nemzet minden alkotmányos formáktól való függetlenségét. Nincs szükség a hatalom visszaélései elleni elővigyázatosságra [...]”⁵

⁴ Alexander HAMILTON – James MADISON – John JAY: *A föderalista* [ford. BALABÁN Péter] (Budapest: Európa 1998) 381.

⁵ Emmanuel SIEYÈS: *Qu'est-ce que le tiers-état?* (Paris: Flammarion 1988) 135–136.

Vagyis a hatalomnak a francia alkotmányozók szerint egyáltalán nem kell korlátoznia önmagát – bármit megtehet, amit a nemzet érdekében szükségesnek lát.

Ugyanilyen meghatározó szerepe volt a felvilágosodás univerzalista elveinek, mely szerint minden értelmes embernek egyet kell akarnia, egységbe kell tömörülnie, ha egyszer ép ésszel képes belátni, mit kíván a közös érdek. Ez az elv az Egyesült Államokban is érvényesült, az alkotmányban egyetlen szó sem esik a pártokról, az alapító atyák a pártrendszert múltékony gyermekbetegségnek tekintették, és George Washington megpróbálta mind a föderalisták, mind a republikánusok vezetőit bevonni kormányaiba. Csakhogy az amerikai gondolkodók körében más, jóval realistább nézetek is hangot kaptak, és *A föderalistának* köszönhetően szélesebb körökben is elterjedtek. Madison így ír:

„Üres szólam, hogy a felvilágosult államférfiak képesek egyeztetni a szemben álló érdekeket és a köz javának szolgálatába állítani valamennyit. A kormányrúdnál nem mindig felvilágosult államférfiak állnak. És nem minden esetben egyeztethetők az érdekek áttételes és hosszú távú megoldások nélkül, amelyek azonban csak ritkán esnek nagyobb súllyal a latba, mint valamelyik fél azonnali – a másik érdekeit vagy a köz javát figyelmen kívül hagyó – érdekei. Mindebből arra a következtetésre jutunk, hogy a pártoskodás okait nem lehet kiküszöbölni, s a nehézségek csak akkor mérsékelhetők, ha megtaláljuk az eszközöket, amelyek segítségével korlátok közé szoríthatjuk a hatásait.”⁶

Vagyis a nézet- és érdekkülönbségek a politikai élet nem éppen kellemes, de természetes velejárói.

A francia alkotmányozók azonban ezzel ellentétes nézeteket hangoztattak. Sieyès abbé így szónokolt 1789. szeptember 7-én:

„Egy nemzetnél mindenki meghajol, és meg is kell, hogy hajoljon a nemzeti érdek előtt... El kell ismernünk és ragaszkodnunk kell ahhoz, hogy minden egyéni akarat numerikus egységének felel meg. És ne higgyék, hogy a több polgár által megválasztott képviselő esetében ez az elv érvénytelen! Egy bailliage (bíróági kerület) küldöttét közvetlenül a bailliage választotta meg, közvetett módon viszont valamennyi bailliage. Ezért minden küldött az egész nemzetet képviseli. Ha nem így lenne, olyan politikai egyenlőtlenség lenne a küldöttek között, amelyet semmivel sem lehet igazolni, és a kisebbség hozná a törvényt a többség számára, ahogy azt már bemutattam.”⁷

Vagyis a képviselő nem hogy pártot nem alkothat, de még választói érdekeit sem szabad képviselnie, kizárólag az egységes nemzeti érdeket.

A francia és amerikai alapító atyák eszméi igen közel álltak egymáshoz, azonban az eltérő történelmi múlt, társadalmi környezet és politikai hagyományok

⁶ HAMILTON–MADISON–JAY 95.

⁷ HAHNER Péter (szerk.): *A francia forradalom dokumentumai* (Budapest: Osiris 1999) 156.

hatására egészen különböző irányba ható tendenciák érvényesültek a két alkotmány elkészítése során. A francia alkotmányozók olyannyira meggyőzték önmagukat arról, hogy ők képviselik a nemzeti akaratot, hogy még népszavazásra sem bocsátották az 1791-ben elkészített alkotmányt. Ha az általuk képviselt nemzeti akaratot semmi sem korlátozhatja, még választóik egyes csoportjainak az érdekei sem, akkor ez a referendum feleslegesnek tűnhet. A francia társadalom túlnyomó többsége tehát 1791-től kénytelen volt olyan politikai rendszerben élni, amelyhez még csak nem is adhatta beleegyezését. Az Egyesült Államokban viszont népszavazás elé terjesztették az új alkotmányt, s az csak hosszas ratifikációs küzdelmek után léphetett életbe 1789-ben. Könnyen lehet, hogy a ratifikáció során egy műveltebb és gazdagabb, konzervatív kisebbség akarata érvényesült, hiszen a ratifikáló állami gyűlésekbe csak a felnőtt, fehér férfiak egynegyede választott képviselőket. Amerikában azonban mégiscsak széleskörű társadalmi vitát folytathattak az alkotmányról közel másfél éven át – míg Franciaországban a képviselők életbe léptették azt, és kész.

Az amerikai alkotmányozók lehetővé tették az alkotmánymódosításokat. Az Alkotmány V. cikkelye kimondja, hogy

„[a] Kongresszus, ha a két kamara kétharmada szükségesnek találja, kiegészítéseket terjeszt elő a jelen alkotmányhoz, illetve az összes államok kétharmada törvényhozó testületeinek kérelmére a kiegészítések előterjesztése céljából konvenciót hív össze, amely kiegészítések mindkét esetben minden tekintetben a jelen alkotmány hatályos részét képezik, amennyiben azokat az államok háromnegyed részének törvényhozó testületei, vagy az államok háromnegyed részének konvenciói megerősítették.”⁸

Nem könnyű tehát az alkotmány kiegészítése – de jóval könnyebben végrehajtható, mint a franciáé. Az 1791-es alkotmány előírása ugyanis így hangzik: „Ha három egymást követő törvényhozás egyöntetűen szükségesnek ítélte bizonyos alkotmányos cikkely megváltoztatását, sor kerülhet a kért revízióra.”⁹ Mivel egy törvényhozó gyűlés két évig ülészik, négy évnél hamarabb semmiképpen sem kerülhet sor egy alkotmánymódosítás elfogadására. Ráadásul a francia alkotmányozók azt is hozzátették ehhez, hogy „a következő törvényhozás és az azt követő nem javasolhatja egyetlen alkotmányos cikkely módosítását sem.”¹⁰ Vagyis aki viszonylag gyors változtatást kívánna, azt alkotmányos úton nem is teheti meg.

Az amerikaiak semmilyen akadályt sem állítottak az elé, hogy az Alkotmányozó Konvenció tagjait az új törvényhozó szerv képviselői közé válasszák. Az új alkotmányt tehát azok (is) „működtethették”, akik megfogalmazták. Becsüle-

⁸ HAHNER Péter: *Az Egyesült Államok elnökei* (Budapest: Maecenas 2006) 401.

⁹ HAHNER (1999) 137.

¹⁰ HAHNER (1999) 137.

tükre válhat, hogy azonnal felismerték saját művük hiányosságait. George Washington már elnöki beiktatási beszédében kijelentette, hogy szükség lenne az egyének és államok jogait biztosító alkotmány-kiegészítésre, az új Kongresszus pedig már 1789-ben javaslatot tett tizenkét alkotmány-kiegészítésre, melyek közül tízet 1791 decemberére az államok háromnegyede elfogadott, s így Jogok Törvénye (Bill of Rights) néven érvénybe is léptek.

Franciaországban azonban az 1791-es politikai pártharcok során többen is elfogadták azt a javaslatot, hogy az Alkotmányozó Nemzetgyűlés tagjait – vagyis az alkotmány létrehozóit – nem lehet a következő törvényhozó szerv soraiba választani. François Furet így fogalmazta meg az alkotmányozók furcsa döntésének következményeit: „Ezért követők, amikor megjelentek a parlamenti színpadon, nem lelkesedtek különösebben azért, hogy pusztá végrehajtói legyenek egy olyan szöveggönyvnek, amelynek megalkotásában nem vettek részt, s amely szerintük túl sokat adott XVI. Lajosnak.”¹¹ Vagyis Franciaországban azoknak kellett volna tiszteletben tartani és tartatni az alkotmányt, akik nem vettek részt annak megalkotásában, és népszavazás híján még a véleményüket sem kérdezték meg. Minden bizonnyal ez is hozzájárult ahhoz, hogy az 1791-es alkotmány oly rövid életűnek bizonyult.

Végezetül meg kell említenünk, hogy az Egyesült Államokban megvolt, Franciaországban pedig hiányzott minden politikai rendszer megszilárdulásának fontos előfeltétele: az erős végrehajtó hatalmat megtestesítő személy iránti, viszonylag széles körű társadalmi bizalom. George Washington rendkívül népszerű volt, és a függetlenségi háború során számtalanszor bebizonyította, hogy tiszteletben tartja a képviseleti rendszert, s nem tör személyes hatalomra. 1789. február 4-én az alkotmányt egyelőre elfogadó, mind a tíz állam 69 elektora George Washingtonra adta le egyik szavazatát, egyhangúlag választották meg az Egyesült Államok elnökévé, majd lelkes ünneplés közepette utazhatott az ideiglenes fővárosba, New Yorkba. Franciaországban azonban az 1791-es év leghíresebb belpolitikai eseménye, a király szökési kísérlete azzal a következménnyel járt, hogy a forradalom hívei nem bíztak meg abban a személyben, akire az új alkotmány a végrehajtó hatalmat ruházta. Ezután még azt a minimális együttműködést is nehéz volt létrehozni a törvényhozó és végrehajtó szerv között, amely az alkotmányos monarchia működésének elemi feltétele.

Milyen következtetést vonhatunk le mindebből, azon a nyilvánvaló igazságon kívül, hogy jóval könnyebb tartós alkotmányt biztosítani egy olyan ország számára, amely fejlett képviseleti hagyományokkal rendelkezik, mint egy olyan országnak, amelyben jóval csekélyebb mértékben érvényesülhettek efféle hagyományok? Talán csak azt, hogy sikeresebbnek tűnik az amerikai példa, mert itt a képviselők elismerték a különféle társadalmi érdekek meglétét, mindent megtettek,

¹¹ François FURET – Ran HALÉVI: *La monarchie républicain* (Paris: Fayard 1996) 240.

hogy elfogadtassák a társadalommal az új alkotmányt, s lehetőleg minél kevésbé forgatták fel a társadalom mindennapi életét. A franciák azonban azzal áltatták magukat, hogy az általuk képviselt, egységes nemzeti akarat mindent megold. Jellemző az államadósság kezelésének eltérő módja is. Amerikában Washington pénzügyminisztere, Hamilton a gazdasági törvényszerűségeket figyelembe véve az unió egységének megszilárdítására használta ki az államadósságot, amelyet vámokból és fogyasztási adókból fedezett. A francia alkotmányozók többsége viszont a nemzeti akarat nyelvében beszélt, és a hazaszeretet mindenhatóságában bízva olyan gyorsan elértéktelenedő papírpénzzel akarta biztosítani az államadósság törlesztését, amellyel jó időre tönkretette Franciaország gazdasági életét. Hasonló eltéréseket találhatunk a valláspolitikai terén is. Az Egyesült Államokban ilyesmi nem is létezett – az első alkotmány-kiegészítés kimondta a vallásszabadságot, s ezt minden kormányzat tiszteletben is tartotta. A francia alkotmányozók viszont a mindenható nemzeti akarat nevében sem a katolikus egyház fejét, sem a francia papság gyűlését nem kérdezték meg, amikor gyökeresen átalakították a francia egyház szervezetét, s ezzel sikerült a fél országot szembefordítani a forradalommal.

Óvatosság és pragmatizmus Amerikában – magabiztos és gyökeres újjátöltés Franciaországban. A philadelphiai Alkotmányozó Konvención Benjamin Franklin elismerte, hogy az új alkotmány minden bizonnyal tökéletlen, mégis arra kérte képviselőtársait, hogy tegyenek úgy, mint ő, „bízzanak kissé kevésbé saját tévedhetetlenségükben”, és fogadják el az alkotmányt.¹² Amikor viszont a francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés feloszlott, senki sem hozta szóba az alkotmány hiányosságait. Éppen ellenkezőleg! Bailly biztosította a gyűlés tagjait az utókor áldásáról, Pastoret képviselő pedig ahhoz gratulált, hogy felállították a szabadság trónusát, és „helyreállították a szabad ember tízparancsolatát.”¹³ Az embernek határozottan az az érzése támad, amikor ezt olvassa, hogy a franciák is jobban tették volna, ha kissé kevésbé bíznak meg saját tévedhetetlenségükben.

¹² Walter ISAACSON: *Benjamin Franklin. An American Life*. (New York–London: Simon and Schuster 2003) 458.

¹³ Alphonse de LAMARTINE: *A girondiai története I.* [ford. JÁNOSI Ferencz] (Pest: Pfeifer Ferdinánd 1865) 184.

Pócza Kálmán

Alkotmányozási eljárások összehasonlító elemzése¹

Első pillanatra meglepőnek tűnhet, de az alkotmányozás folyamatát összehasonlító perspektívából szemlélő nemzetközi szakirodalom a legutóbbi időkig szinte egyáltalán nem létezett, annak ellenére, hogy sok szerző hangsúlyozza az alkotmányozás eljárásának fontosságát.² Mindez azért is meglepő, mivel a törvényhozás folyamatát és eljárásait összehasonlító politikai és jogi szakirodalom viszont már régóta nagy számban áll rendelkezésre.³ Olyan normatív szövegekre persze könnyű rálelni, amelyek az ideális alkotmányozási eljárást írják le, ám az alkotmányozás folyamatát a maga realitásában összehasonlító kötetekben egészen biztosan nem dúsít sem az összehasonlító alkotmányjog, sem pedig a politikatudomány. Talán csak az utóbbi időben fedezték fel alkotmányjogászok is azt, hogy az alkotmányozás eljárása összehasonlító perspektívába helyezve jelentős tudományos eredményekhez vezethet.⁴ Az eljárások fontosságának hangsúlyozása tehát mintha feszültségben lenne a realitások tudományos feldolgozásával. Ez a tarthatatlannak tűnő helyzet azonban azzal a veszéllyel fenyeget, hogy hamis ábrándokból kiindulva megalapozatlan következtetéseket vagy normatív elvárásokat fogalmaznak meg az alkotmányozási folyamatok elemzői.

Éppen emiatt tűnik nagyon is fontosnak azt megállapítani, hogy vajon az alkotmányozási eljárások hatnak-e az elkészült alkotmány alapján működő politikai rendszer jellegére, vagy hogy az eljárási folyamat jellegéből lehet-e következtetni az alkotmányt fenntartó politikai kultúrára.⁵ Egy ilyen jellegű munka az

* Pócza Kálmán – a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar Politológia Tanszékének egyetemi adjunktusa

¹ Jelen tanulmány rövidített és szerkesztett változata a Politikatudományi Szemle 2011/3. számában jelent meg.

² Laurence H. TRIBE – Thomas LANDRY: „Reflections on Constitution Making” *American University Journal of International Law and Policy* 1992–1993/8. 632.

³ Jon ELSTER: „Forces and Mechanism in the Constitution-Making Process” *Duke Law Journal* 1995/2. 364.; Zachary ELKINS – Tom GINSBURG – Justin BLOUNT: „Does the Process of Constitution-Making Matter?” *Annual Review of Law and Social Science* 2009/5. 202.

⁴ <http://www.comparativeconstitutionsproject.org>.

⁵ Ilyen következtetéseket von le Bonime-Blanc is az 1978-as spanyol alkotmányozási folyamat jellegét vizsgálva. Lásd Andrea BONIME-BLANC: *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution Making* (London: Boulder 1987) 161.

összehasonlító alkotmányjog és az összehasonlító politikatudomány határmezsgyéjén helyezkedne el. Jelen írásban az elemzési keretrendszer meghatározásával foglalkozunk. Az összehasonlítás elemzési szempontrendszerének meghatározásán túl az alkotmányozási eljárás leírásának módszertanát is érdemes röviden tisztázni – ezért is térünk ki az aktorcentrikus institucionalizmus módszertani kérdéseire is. Az elemzési szempontok és az aktorcentrikus institucionalizmus együttes alkalmazása egy összehasonlító elemzésben ígéretes eredményeket hozhat a magyar alkotmányozási folyamat helyének pontos meghatározása tekintetében. Az alábbiakban tehát először az elemzési szempontrendszereket tükröző fogalmi instrumentáriumot adjuk meg (táblázatos formában lásd a mellékletet), hogy aztán rátérhessünk az elemzés módszertanára, az aktorcentrikus institucionalizmusra.

AZ ALKOTMÁNYOZÁS SZUBJEKTUMA

Az alkotmányozási eljárások összevetésének egyik legfontosabb eleme, hogy ki is az alkotmányozás *alanya*. Első lépésben fel kell hívnunk a figyelmet egy olyan megkülönböztetésre, amely még a jogtudományi és politikatudományi berkekben sem bevett gyakorlat. A tudományos művek java része ugyan megkülönbözteti a *pouvoir constituant*-t a *pouvoir constitué*-től, a minden kötöttségtől mentes alkotmányozó hatalmat az alkotmányos keretek közé szorított hatalomtól, ám a *pouvoir constituant* és a *pouvoir commettant* közötti igen lényeges különbségtételre már nem hívják fel a figyelmet. Pedig ez a nagyon is lényeges különbség ugyanattól a tudós-politikustól származik, aki a *pouvoir constituant* fogalmát is meghonosította: Sieyès abbé a leendő francia alkotmányhoz írott kommentárjában arról ír, hogy egy nagy kiterjedésű államban a szuverén nép alkotmányozó hatalmát csak közvetve tudja gyakorolni, ezért képviselőket kell választania. Ebben a formájában a szuverén csak *pouvoir commettant*, képviselőket választó entitás. A *pouvoir constituant* elnevezés Sieyès szerint a már megválasztott küldötteket illeti meg.⁶ A képviseleti elemet is magában foglaló *pouvoir constituant* azonban sokféle formában ölthet testet, attól függően, hogy a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalom és – a közvetlen demokratikus elem (referendum) bevonása révén – a választópolgárok milyen kombinációja jelenik meg az alkotmányozás folyamán *pouvoir constituant*-ként.⁷

⁶ Emmanuel SIEYÈS: *Oeuvres de Sieyès* (Paris: EDHIS 1789) 35.; Pasquale PASQUINO: „Die Lehre vom 'pouvoir constituant' bei Emmanuel Sieyes und Carl Schmitt” in Helmut QUARITSCH (szerk.): *Complexio Oppositorum. Über Carl Schmitt* (Berlin: Duncker und Humblot 1998) 46–48.

⁷ Ebben az esetben kifejezetten a legiszlátív gyűlésekkel foglalkozunk, azaz nem vizsgáljuk azt az esetet, amikor egy végrehajtó hatalom egymaga vagy éppen a legiszlátív testülettel közösen ad új alkotmányt egy országnak.

Elster a legiszlátív gyűlések esetében négyféle variánst különböztet meg.⁸ A legtisztább és legegységesebb eset az *alkotmányozó nemzetgyűlés*. Ebben az esetben a választójoggal rendelkezők azzal a céllal választanak meg képviselőket, hogy azok kidolgozzanak és elfogadjanak egy teljesen új alkotmányt, amely újjászervezi az ország politikai intézményeit.⁹ Az alkotmányozó gyűlés mandátuma tehát egy új alkotmány megírására szól. Mindeközben a képviselők mandátuma időben is korlátozott: amint elkészült az alkotmány, az alkotmányozó nemzetgyűlés feloszlatja magát, hogy új választásokat írjanak ki egy – alkotmányozási mandátummal nem, csak alkotmánymódosítási lehetőséggel rendelkező – törvényhozó hatalom megválasztására. Elster ezen ideális esetről azonban gyorsan meg is jegyzi: bármilyen kívánatosnak, sőt bizonyos értelemben természetesnek is tűnik, hogy egy új alkotmányt egy ilyen határozott idejű és célú gyűlés fogadjon el, a valóságban ez viszonylag ritkán történik meg. Elster ennek okát elsősorban abban látja, hogy az alkotmányozók általában a kisebb ellenállás lehetőségét választják. Mivel az alkotmányozás folyamata előtt vagy alatt általában már ülésezik egy törvényhozói jogosítványokkal rendelkező gyűlés is, így Elster szerint természetesen adódik, hogy ne egy új módszerrel és újonnan választott testület, hanem a már működő gyűlés fogadjon el egy új alkotmányt. Amennyiben a meglévő törvényhozó hatalom képes új alkotmányt adni, akkor az alkotmányozók csak nagyon ritkán választják azt az utat, hogy a törvényhozó gyűlés mellé párhuzamosan megválasszanak egy alkotmányozó gyűlést is.¹⁰ Amennyiben nem létezett ilyen jellegű legiszlátív jogkörrel bíró gyűlés, úgy az aktuális ügyek intézése végett akkor is kell egy ilyet választani. Márpedig az egyszerű törvényhozó gyűlés megléte Elster szerint erőteljesen arra ösztönzi a politikusokat, hogy ne legyen két párhuzamos legiszlátív gyűlés.¹¹

Az alkotmányozó nemzetgyűlések mellett kétségkívül erős, normatív érvek szólnak: mivel az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjai vagy nem lesznek tagjai az új alkotmány elfogadása után megválasztott törvényhozói testületnek, vagy pedig nincsenek információik arra vonatkozóan, hogy személy szerint ők milyen hatalmi potenciállal fognak rendelkezni az új alkotmányos berendezkedésben, így

⁸ Jon ELSTER: „Legislatures as Constituent Assemblies” in Richard BAUMAN – Tsvi KAHANA (szerk.): *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State* (Cambridge: Cambridge University Press 2006) 182–183.

⁹ Ilyen volt az 1949-es német alaptörvényt elfogadó Parlamenti Tanács, vagy éppen az 1814-es norvég alkotmányt elfogadó gyűlés. Ilyen gyűlés fogadta el Massachusetts állam alkotmányát 1780-ban, és ilyen gyűlés fogadta el New Hampshire alkotmányát 1778-ban. Érdekes módon Elster ebbe a kategóriába sorolja a Philadelphiai Gyűlést is, noha meglátásunk szerint ez a konvenció inkább az alább harmadik esetként felsorolt, új alkotmány elfogadására mandátummal nem rendelkező, ám ettől függetlenül alkotmányozó gyűlés kategóriája közé sorolnánk.

¹⁰ Ez akár politikai destabilizációhoz is vezethet, ha kompetencia-konfliktusok alakulnak ki a két gyűlés között, lásd például az 1991-es kolumbiai alkotmányozási folyamatot. ELSTER (2006) 184.

¹¹ ELSTER (2006) 197.

személyes és intézményi érdekeik nem határozzák meg előre az új alkotmány struktúráját. Elster szerint a tudatlanság ilyen fátyla elősegíti az érdekmentes, racionális vitát. Elkins és társai ehhez azt teszik még hozzá, hogy a krízismomentumok, amelyekben általában egy új alkotmányt elfogadnak, eleve arra sarkallhatják az alkotmányozó gyűlés tagjait, hogy inkább a köz, mint a saját (személyes vagy intézményi) érdekeit tartásuk szem előtt.¹² Elster szerint az alkotmányozó gyűlés az ész győzelmét segítheti elő a (személyes és intézményi) érdekek és a szenvedélyek felett. Ráadásul Elster azt is állítja, hogy az alkotmányozó gyűlések révén elfogadott alkotmányoknak nagyobb a legitimitásuk, mivel – ellentétben a nem kifejezetten alkotmányozás céljából egybehívott gyűlésekkel – fel sem merül annak a kérdése, hogy vajon van-e mandátuma egy teljesen új alkotmány megírására a testületnek.¹³ Másrészt az alkotmányozó gyűlésnek Elster szerint a lehető legnagyobb mértékben proporcionálisan választott testületnek kell lennie ahhoz, hogy a társadalom legszélesebb rétege legyen képviselve, és hogy az alkotmányozó atyák széles konszenzusán alapuljon az új alkotmány. Márpedig a törvényhozó testületek választási rendszerének nemcsak a proporcionalitás, hanem a kormányzati stabilitás szempontrendszerét is figyelembe kell vennie (a többségi elem határozottabb vagy kevésbé határozott jelenléte, vagy éppen a bejutási küszöb meghatározása révén).¹⁴ Elster roppant reálisan látja ugyanakkor, hogy ilyen jellegű, ideálisnak képzelt gyűlések csak igen ritkán fordultak elő a történelemben (ha előfordultak egyáltalán).¹⁵ Az aktorcentrikus institucionalizmus (egyébként éppen Elster elemzéseit is figyelembe véve) arra hívja fel a figyelmet, hogy politikatudományi elemzés során ez az ideális mérce csak nagyon korlátozott szerepet játszhat, hiszen ezen metodológia alaptézise szerint az alkotmányozás politikai szereplőit mindig is sajátos (személyes és intézményes) érdekei motiválják. Meglátásunk szerint az idealizált alkotmányozó gyűlés normatív jellegű kiemelése egy olyan álmvilágba helyezi az alkotmányozás folyamatát, amely sohasem létezett és soha nem is fog létezni.

Bár az ideálisnak tekintett esettől ugyancsak eltér, ám összességében úgy tűnik mégiscsak a leggyakrabban alkalmazott eljárás az *alkotmányozási mandátummal is rendelkező törvényhozó gyűlés*. A legeklatánsabb példája az ilyen alkotmányozó testületeknek az 1945-ben megválasztott francia parlament: 1945-ben ugyanis a

¹² ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 210.

¹³ Elster példának az 1989-es magyar parlamentet hozza fel. Lásd ELSTER (2006) 186. De ide sorolhatjuk az 1997-es lengyel alkotmányt elfogadó parlamentet is, amely ráadásul a választójogi törvény miatt komolyan eltorzította a választói akaratot. Genevieve ZUBRZYCKI: „»We, the Polish Nation«: Ethnic and Civic Visions of Nationhood in Post-communist Constitutional Debates” *Theory and Society* 2001/30. 649–650.

¹⁴ ELSTER (2006) 187.

¹⁵ A sosem volt ideális alkotmányozási esetre vonatkozó hasonlat szerint „józan Péter ír elő törvényeket részeg Péternek”. Csakhogy az alkotmányozási pillanatokban a legritkább esetben mondhatók józannak a Péterek és nyugodtnak a körülmények.

parlamenti választásokkal egy időben azt is megkérdezték a választópolgároktól, hogy akarják-e a megválasztott parlamentet egyben alkotmányozó gyűlésnek is tekinteni.¹⁶ Ebben az esetben valóban teljesen egyértelmű, hogy egy törvényhozó hatalmat választottak (amely tehát nemcsak az alkotmányozás kérdésének szentelte idejét), ám a választópolgárok egyúttal explicite felruházták ezt a testületet egy új alkotmány megírásával is.

Elster következő kategóriája azon legiszlátívákat foglalja magában, amelyek egyértelműen *nem rendelkeznek alkotmányozói mandátummal*, mivel más célból hívták életre őket. Ilyenek voltak szerinte azon észak-amerikai gyűlések, amelyeket még az angolok fennhatósága alatt választottak meg, de amelyek a formális korlátok (vagy kifejezett tiltás) ellenére saját alkotmányt adtak maguknak. Az egyes államok törvényhozásán kívül ilyennek minősül a második Kontinentális Kongresszus is, amelyik végül elfogadta a Konföderációs Cikkelyeket. A kérdést ugyanakkor árnyalhatja az a felvetés, ha különbséget teszünk ezen kategórián belül olyan törvényhozó gyűlések között, amelyeknek van, és amelyeknek nincs alkotmány-módosítási joga. Az alkotmánymódosító joggal felruházott gyűlések esetében ugyanis fennáll az örök kérdés: vajon mennyi alkotmánymódosítás után nevezhető egy alkotmány teljesen új alkotmánynak? Ez a kérdés mind az 1989-es magyar parlamenttel, mind az 1787-es philadelphiai gyűléssel kapcsolatban felmerül. Egyik esetben sem azért választották meg a gyűléseket, hogy új alkotmányt adjanak, vagy az alkotmány radikális átalakítását hajtsák végre, még akkor sem, ha elvileg jogukban állt az alkotmányt módosítani.

Az utolsó kategóriába azok a gyűlések tartoznak, amelyeket eredetileg alkotmányozás céljából hívtak egybe, ám időközben a napi ügyek intézését is magához vonta a testület azzal az érvel, hogy ha többet szabad, akkor a kevesebbet egészen biztosan jogszerűen megteheti (*törvényhozási mandátummal nem bíró alkotmányozó gyűlés*). Ilyen gyűlésre példa az 1789–1791 közötti francia alkotmányozó nemzetgyűlés, amely természetes módon foglalkozott a napi politika kérdéseivel is, noha eredetileg csak egy alkotmány megkonstruálása miatt hívták egybe.¹⁷

Elkins és társai arra hívták fel a figyelmet, hogy az 1789 óta meghozott alkotmányok egyötödét olyan törvényhozó testületek alkották meg, amelyek vagy nem rendelkeztek explicite alkotmányozási, csak alkotmánymódosító mandátummal, vagy pedig még ilyennel sem.¹⁸ Összességében 18 féle variánst különböztettek meg a tekintetben, hogy a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalom, illetve a közvetlen demokratikus elem (referendum) milyen kombinációinak segítségével

¹⁶ ELSTER (2006) 182.

¹⁷ ELSTER (2006) 184.

¹⁸ Elkins és szerzőtársai nagyszabású projektjükben az 1789 óta létrejött 806 nemzeti alkotmány közül 460 esetében olyan adatokat is egybe tudtak gyűjteni, amelyek alapján a *pouvoir constituant* értelemben vett alkotmányozási alanyt is pontosan meg lehetett határozni. ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 205.

fogadtak el egy alkotmányt, magyarul, hogy pontosan ki is volt az alkotmányozás alanya. Mindazonáltal jól kivehető módon az alábbi alkotmányozási formák tették ki az esetek túlnyomó többségét: az esetek 19 százalékában egy olyan törvényhozás adott új alkotmányt egy államnak, amelynek erre kifejezett felhatalmazása nem volt, viszont ezt a jogkört (az alkotmánymódosítás értelmének radikális kibővítése, vagy egyszerű hatalompolitikai aktus révén) magához vonta. Az esetek további majd egyötödében (17%) egy ugyanilyen jellegű törvényhozó gyűlés a végrehajtó hatalommal közösen adott új alkotmányt egy országban. Az esetek gyakoriságát tekintve csak ezt követi az olyan megoldás, ahol a végrehajtó hatalom által megírt alkotmányt referendum révén fogadják el (12%), vagy ahol valóban egy alkotmányozó gyűlést hívnak egybe (12%), illetve ahol ezen gyűlés mellett a végrehajtó hatalom is beleszól az alkotmányozás folyamatába (9%). Végül pedig jelentős mennyiségű alkotmányt fogadott el a végrehajtó hatalom önmaga (9%).¹⁹

AZ ALKOTMÁNYOZÁS IDŐPONTJA ÉS IDŐTARTAMA

Alkotmányjogászok és politikatudósok sora tárgyalta már azt a kérdést, hogy vajon létezik-e olyan „kegyelmi pillanat”, amely kifejezetten alkalmas lehet az alkotmányozásra. Politikusok sajátos aktuális érdekeik szerint szokták állítani, hogy egyértelműen alkotmányozási kényszer áll fenn egy adott helyzetben, vagy hogy egyáltalán nincs ilyen kényszer. Hogy közöttük e kérdésben nincs egyezés, az nem meglepő, hiszen az aktuális politikai érdekek vezérelte álláspontok szinte törvényszerűen konfliktusba kerülnek. Az már jóval inkább figyelemre méltó, hogy politikatudósok és alkotmányjogászok nemcsak abban nem értenek egyet, hogy mikor van az alkotmányozás kegyelmi pillanata, hanem abban sem, hogy egyáltalán létezik-e ilyen kegyelmi pillanat. Másrésztől persze a kutatók általában nem abból a szemszögből vizsgálják a kérdést, hogy alkotmányozási kényszer áll-e fenn (ez egy normatív és politikai kérdés), hanem abból a szemszögből, hogy van-e olyan kedvező időpont, amikor egy átalakulás alatt, vagy azt követően jó és tartós, nagy legitimitással bíró alkotmányt lehet adni egy országnak. Jelen írás szerzője inkább arra hajlik, hogy nehéz lenne meghatározni olyan pillanatokat, amikor egyértelműen alkotmányozni kell, vagy amikor nagyobb eséllyel számíthatunk egy tartós alkotmányra.

Persze nem árt megjegyezni, hogy a legutóbbi időkig igen sok politikatudós egyetértett egy kérdésben. Pontos empirikus vizsgálatok nélkül is határozottan állították, hogy új alkotmányok az esetek majdnem száz százalékában valamilyen katalizmát követően jönnek létre.²⁰ A feltevés elsőre valóban magától értetődőnek

¹⁹ Ez utóbbiak esetében persze igen gyakran egy diktatúra alkotmányáról van szó.

²⁰ ELKINS—GINSBURG—BLOUNT 209.

tűnik, ám az utóbbi több mint kétszáz év alkotmányait akkurátusan feldolgozó szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy ez a feltevés az adatok elemzését követően könnyen megdőlhet (vagy legalábbis meglepően sok olyan alkotmányt lehet számba venni, amelyek viszonylag békés körülmények között születtek).²¹ Ettől függetlenül az azért biztosnak tűnik, hogy új alkotmányok létrejöttét az esetek nagyobb részében megelőzi valamilyen politikai, gazdasági vagy társadalmi változás. A tranzitológiai irodalom ezért is alkotott elméleteket arra nézvést, hogy a rendszerváltozások melyik pillanata lenne a legalkalmasabb egy jól megkonstruált, nagy legitimitációval bíró új alkotmány elfogadására. A teoretikusok egy része amellet érvel, hogy közvetlenül a rendszerváltozás után, vagy jobb esetben akár még annak során, kínálkozik esély egy ilyen széles körű megállapodáson nyugvó alkotmány elfogadására.²² Egy forradalom, egy háborús vereség, egy szociális vagy politikai átalakulás általában olyan momentum a történelemnek, amelyben egy rövid ideig valóban egy irányba hatnak az erők: a régi rendszert leváltók a rendszer megváltoztatásának pillanatában még viszonylag könnyen egyet tudnak érteni alapvető kérdésekben. Egy éppen születőfélben lévő demokráciában még nem alakult ki a pártok közötti normális versengés és megosztottság, amelyek a későbbiek folyamán megakadályoznák egy új alkotmány elfogadásának lehetőségét. Ezen érv mentén sokan azt állítják, hogy maga a rendszerváltozás pillanata lehet a legalkalmasabb egy új alkotmány elfogadására. Ahogy ugyanis egyre távolabb kerül egy ország ettől a pillanattól, annál kisebb az esély egy széles körű politikai konszenzuson alapuló, éppen ezért nagy legitimitációval bíró új alkotmány elfogadására. Másrészt az emberek politikai érdeklődése is hanyatlak a nagy kataklizmákat követően, ami az új alkotmány legitimitásának nem tesz jót. Sok esetben persze már a rendszerváltozás momentuma során is kialakulnak éles törésvonalak, amelyek gyakran nem egy új alkotmány elfogadását, csak egy átmeneti kompromisszumot tesznek lehetővé, ezáltal pedig a probléma megoldásának elhalasztásával járnak. Ackerman szerint ráadásul egy ilyen idejekorán elfogadott alkotmány a politikai elit alkotmány iránti elkötelezettségét is biztosítani tudja, azaz gyorsabb lehet a rendszer konszolidációja.²³

Mások azonban az elhamarkodott alkotmányozás ellen érvelnek, rámutatva azokra a nehézségekre, amelyek egy új rendszer kialakításának pillanatában elfogadott alkotmány kapcsán felmerülnek. Egyrészt ezek az alkotmányok igen gyakran inkoherensek, hiszen a felhalmozott tudást és gyakorlati tapasztalatokat nél-

²¹ Elkins és szerzőtársai itt hívják fel a figyelmet az okok retrospektív felderítésének hibájára is. Zachary ELKINS – Tom GINSBURG – James MELTON: *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge: Cambridge University Press 2009) 4.

²² Edward MCWHINNEY: *Constitution-making. Principles, Process, Practice* (Toronto: University of Toronto Press 1981) 15.

²³ Persze az is könnyen lehet, hogy ezek a kegyelmi pillanatok egyszer s mindenkorra eltűnnek. Lásd Bruce ACKERMAN: „Von der Revolution zur Verfassung” *Transit* 1992/4. 46.

különböző, túlzottan gyors alkotmányozás folyamán csak ritkán sikerül a különféle érdekek és érvek becsatornázását koherensen megoldani. Másrészt a kataklizmákat követő zaklatott pillanatok sokak szerint egyáltalán nem kedveznek a higgadt, megfontolt vitáknak. Harmadrészt egy demokratizálódási folyamat esetében az is megfontolandó érvnek tűnik, hogy az alkotmányozó atyák – éppen az állam korábban megtapasztalt túlhatalma és önkénye miatt – túlzottan az alkotmányozás hatalomkorlátozó elemére koncentrálnak: a hatalom egyéni szabadságjogok általi korlátozásában, illetve az államhatalom különböző ágainak egymással szembeni erőteljes korlátozásában merülhet ki az alkotmányozás. Ennek következménye egy olyan alkotmány lehet, amely nem az állam hatalmának konstituálásával, hanem kizárólag annak korlátozásával foglalkozik.²⁴ Az elhúzódozó, hosszan tartó és sok nyilvános vitát generáló alkotmányozásnak fontos funkciója lehet ezen túlmenően a politikai szocializáció terén, amennyiben a racionális politikai viták hozzájárulhatnak a demokratikus intézményrendszerek megszilárdításához. Az elhúzódozó alkotmányozás tehát egyesek szerint a politikai elit demokráciára nevelésének az eszköze lehet.²⁵ A hosszú alkotmányozási folyamat során ráadásul kellő gyakorlati tapasztalat és elméleti tudás is felhalmozódhat, amely az új alkotmány szövegének minőségében és koherenciájában is megmutatkozhat.

Holmes és Sunstein nem látnak semmi problémát abban, hogy az elhúzódozó alkotmányozás folyamata közben a napi pártpolitika és a törvényhozás általi alkotmányozás párhuzamosan, egymástól csak nagyon nehezen elválasztható módon zajlik. Egyenesen előnyként értékelik ezt a párhuzamos folyamatot: szerintük a politikai szocializációhoz egyértelműen pozitívan járul hozzá az ilyenfajta alkotmányozás.²⁶ Ugyanakkor figyelmeztetnek: ha alapvető politikai kérdéseket nem sikerült véglegesen eldönteni a rendszerváltozás pillanatában, akkor elkerülhetetlen, hogy ezeket a politikai vitákat előbb vagy utóbb lefolytassák. A lezáratlan politikai kérdések depolitizálása és eljogiasítása csak még jobban elidegenítené a választópolgárokat az alkotmánytól – állítja Holmes.²⁷ Az a gondolat tehát, hogy a napi politikai vitákat lefolytató parlamenttől független, a napi csatározások fölött álló *alkotmányozó gyűlésnek* kellene megalkotnia az új alkotmányt, szép gondolatnak tűnhet egy Nyugat-Európából vagy éppen az Egyesült Államokból érkező, ám álmvilágban járó vendégprofesszor számára, ám Holmes és

²⁴ Stephen HOLMES: „Conceptions of Democracy in the Draft Constitutions of Post-Communist Countries” in Beverly CRAWFORD (szerk.): *Markets, States and Democracy. The Political Economy of Post-Communist Transformations* (Boulder: Westview 1995) 71–72.

²⁵ Ellen BOS: *Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa* (Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004) 54–56.

²⁶ Stephen HOLMES – Cass SUNSTEIN: „The Politics of Constitutional Revision in Eastern Europe” in Sanford LEVINSON (szerk.): *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment* (Princeton: Princeton University Press 1995) 285.

²⁷ HOLMES 74–76.

Sunstein szerint a rendszerváltozás utáni Kelet-Európában ez egy teljesen megvalósíthatatlan elképzelés.²⁸ Az alkotmányozás parlamentarizálódása és pártpolitizálódása, az alapvető szabályokról és a napi politikai témákról folytatott viták egybeolvadása Holmes és Sunstein szerint nemcsak hogy elkerülhetetlen, de egyenesen kívánatos is: pontosan azért, mert Kelet-Európa népei gyakorlatilag egyáltalán nem vettek részt a rendszerváltozás folyamatában. Az új rendszer tulajdonképpen az elitök közötti kiegyezés révén jött létre, anélkül, hogy választópolgárok szélesebb tömegét megkérdezték volna, vagy hosszasan vitáztak volna arról, milyen rendszerben is szeretnének élni Kelet-Európa népei. Másrésztől Holmes és Sunstein szerint a kelet-európai alkotmányok java része a politikai szereplők sajátos (személyes és intézményi) érdekeinek szem előtt tartásával, egy olyan alkufolyamatban jött létre, amelynek konstellációja azóta jelentősen megváltozott. Éppen ezért nem az alkotmányos rigiditás és mozdulatlanság, hanem a nagymértékű alkotmányos flexibilitás teheti lehetővé ezen eredeti, ám a későbbiekben igencsak meghaladottnak tekinthető alkuk felülvizsgálatát. A szerzőpáros nem véletlenül említi a köztársasági elnök intézménye körül kialakult lengyel és magyar vitákat, mint amelyek alapvetően érintik egy ország politikai berendezkedését, de amelyek a rendszerváltás pillanatában személyekre szabott alkuk folyamán alakultak ki. Holmes és Sunstein szerint a rigid alkotmányok ebben a térségben minden bizonnyal komolyabb konfliktusokhoz vezettek volna. Sőt a szerzőpáros azt állítja, hogy a nyugati elemzőknek az alkotmányozás eljárási szabálytalanságainak esetében is sokkal elnézőbbnek kellene lenniük, mivel a politikai erőviszonyok még roppant instabilak és kiforratlanok. Viszont addig, amíg nem forrta ki magát a kelet-európai átalakulás, nem várható el, hogy egy olyan alkotmányhoz ragaszkodjanak a politikai elit tagjai, amely tulajdonképpen pillanatnyi alkuk születése volt.²⁹ Az alkotmányozási kérdések és a napi politikai kérdések ebben a térségben egymásba olvadnak, amelynek minden hátrányát felülírja két előny: egyrésztől így szélesebb néptömegeket lehet bevonni az alapvető alkotmányos vitákba, másrésztől a politikai elit vitakultúrája is könnyebben kifejlődhet.³⁰ Összességében az alkotmányozás időpontját illetően azonban azt lehet megállapítani, hogy egyik és másik alternatíva mellett is szólnak érvek és ellenérvek, így

²⁸ HOLMES–SUNSTEIN 288.; Bos hívja fel a figyelmet arra, hogy a nyugati elemzők „elégedetlensége” a kelet-európai alkotmányozásokkal kapcsolatban hamis-idealizált feltevéseken nyugszik, és éppen ezért nem helyén való. BOS 72., 285–287. Ráadásul, ha közelebbről megvizsgáljuk a nyugat-európai alkotmányozási folyamatokat, akkor azt látjuk, hogy az alkotmányozási eljárás szinte minden országban vagy komoly kívánnivalót hagyott maga után, vagy pedig igen súlyos eljárási szabálytalanságok övezték.

²⁹ Annál is inkább így kellene tenniük a nyugati elemzőknek, mivel a nyugati alkotmányozási folyamatok is tele voltak eljárási szabálytalanságokkal. A szerzőpáros meglátása szerint az alkotmányozási folyamatok technikai értelemben véve sehol sem zajlottak problémamentesen. Ez úgyben De Gaulle 1962-es referendumát idézik. HOLMES–SUNSTEIN 282–283.

³⁰ HOLMES–SUNSTEIN 287.

inkább a konkrét politikai szituáció, és kevésbé a tudósok által lefektetett alapelvek lehetnek meghatározóak.

Ami az alkotmányozás időtartamát illeti, ebben a kérdésben is történtek már előzetes vizsgálatok. Ahogy fentebb láttuk, az egyik érv szerint az elhúzódó és kibeszélt alkotmányozás alapvetően pozitívan járulhat hozzá az adott ország politikai kultúrájának kifejlődéséhez, a politikai rendszer konszolidációjához.³¹ Kétségtelenül igaz, hogy az alkotmányozás időtartama önmagában még nem határozza meg az elkészült alkotmány minőségét. Nem ritkán hangoztatott érv azonban, hogy alkotmányozás közben az előzetes konzultációk és az alkotmánytervezetről szóló vita időtartama igencsak fontos az új alkotmány legitimitása szempontjából. Extrém példákkal és ellenpéldákkal tulajdonképpen minden bizonyítható lenne, hiszen Myanmar 2008-ban elfogadott alkotmánya 17 éven keresztül íródott, igaz szigorúan zárt ajtók mögött, nem éppen demokratikus körülmények között. Másrészt Japán 1946-os alkotmányát alig néhány hét alatt állították össze az amerikai megszállóknak dolgozó kormányhivatalnokok, az egész alkotmányozási eljárás pedig nem tartott tovább 8 hónapnál. Elkins és társai 150 alkotmányozási folyamat vizsgálatából azt az eredményt szűrték le, hogy az alkotmányozás átlagos időtartama 16 és 22 hónap között volt.³² Ugyanakkor megjegyzik: bár az alkotmányozási folyamat végét viszonylag könnyű megadni, hiszen a kihirdetés jelenti az alkotmányozási folyamat lezárását, az alkotmányozási folyamat kezdetének megadása már sokkal komolyabb fejtörést okoz. Az egyes esetek összehasonlíthatósága végett erre vonatkozóan öt lehetőséget adtak meg a szerzők: 1. hivatalos bejelentés arra vonatkozóan, hogy új alkotmányt adnak egy országnak, amivel egy időben meghatározzák és felállítják az alkotmányozó testületet; 2. az alkotmányt megszövegező vagy azt elfogadó testület megválasztásának időpontja; 3. az alkotmányozó testület találkozájának első időpontja; 4. az alkotmányt megszövegező albizottság felállításának időpontja; 5. egy államcsíny/hatalomátvitel napja. A rendszerváltozás utáni magyar és lengyel alkotmányozási folyamatok, a második világháború utáni német vagy spanyol alkotmányozási folyamat (akár az alkotmányozási folyamat egyes részeire lebontott) összevetése e tekintetben igencsak hasznos lehet. Az egyes alkotmányozási fázisok elemzésénél még részletesebben is kitérünk az időtartam kérdésére, amelynek egyik sarkalatos, ám ma már egyre többen vitatott pontja a viták hosszúsága. Az a normatív elvárás, hogy korlátozva legyen az alkotmánytervről szóló vita hossza az obstrukció elkerülése végett, már régóta ismert és elfogadott kritériuma az alkotmányozási (és általában véve a törvényhozási) folyamatnak,³³ a kérdés éppen ezért sokkal inkább

³¹ Később még utalunk rá, de itt sem árt megjegyezni: komoly kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy vajon a vita önmagában véve mindig pozitívan járul-e hozzá egy konfliktus megoldásához.

³² ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 209.

³³ Jon ELSTER: „Ways of Constitution-making” in Axel HADENIUS (szerk.): *Democracy's Victory and Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press 1997) 137.

az, hogy vajon a vita megfelelő hossza egyértelműen pozitív hatással van-e egy alkotmány legitimitására. Azaz: a vita önértékként tételezhető-e, avagy a vitának lehetnek negatív hatásai is?

AZ ALKOTMÁNYOZÓK ISMERETSZINTJE

Ahogy az alkotmányozó nemzetgyűlés mellett szóló érvek kapcsán leírtuk: egyáltalán nem mindegy, hogy az alkotmányozó atyáknak milyen az ismeretszintje saját aktuális erejüket és az új alkotmány keretei között meghatározott jövőbeli szerepüket illetően. Sok alkotmányjogász és politikatudós azért választja normatív standardként a kifejezetten és kizárólag csak alkotmányozás céljából létrehozott gyűléseket, mivel egy ilyen gyűlésben nyílik a legnagyobb esély arra, hogy legalább részlegesen megvalósuljon a tudatlanság fátyla. Az alkotmányozó nemzetgyűlések esetében beszélhetünk arról, hogy az alkotmányozóknak jóval alacsonyabb ismeretszintjük van (vagy csak sejtéseik lehetnek) arra vonatkozóan, hogy milyen erővel fognak rendelkezni az elfogadott alkotmányos rendszeren belül. Ez a fátyol egyes érvelések szerint az érdekorientált érvelés és cselekvés helyett racionális megfontolásokra és cselekedetekre készíti az alkotmányozó feleket. Más megfogalmazásban viszont mindössze annyiról van szó, hogy a kölcsönös bizalmatlanság és a veszteség minimalizálásának motivációja a hatalom minél erősebb megosztására sarkallja a feleket.

Ebben a tekintetben két szempont lehet releváns: egyrészt az, hogy az alkotmányozás szereplői tisztában vannak-e saját és a másik fél aktuális politikai erejével, másrészt pedig az, hogy ha ez az erőviszony ismert, akkor vajon kiegyensúlyozott vagy kiegyensúlyozatlan erőviszonyról van-e szó.³⁴ Przeworski ezen két szempontrendszer figyelembevételével három eshetőséggel számol a tekintetben, hogy milyen jellegű lesz az alkotmányozás folyamata és maga az alkotmány. Amennyiben az alkotmányozó felek tisztában vannak saját politikai erejükkel, ráadásul az erőmegoszlás komoly egyenlőtlenségeket mutat egyik fél javára, akkor a létrehozott politikai berendezkedés egyértelműen ezen fölényben lévő fél akaratát fogja tükrözni, ráadásul úgy, hogy a létrehozott intézmények tovább erősítik (de legalábbis nem gyengítik) az amúgy is erősebb felet. Ha az alkotmányozó felek ismeretszintje magas, azaz többé-kevésbé ismerik egymás politikai erejét, ám az erőviszonyok kiegyensúlyozottak, akkor annak többféle végkifejlete is lehet: a nagyon pesszimista forgatókönyv szerint az események akár polgárháborúba is torkollhatnak, a kevésbé pesszimista forgatókönyv szerint ugyan nem sikerül intézményeket létrehozniuk, de polgárháború sem tör ki. Egy még kevésbé pesszimista

³⁴ Adam PRZEWORSKI: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press 1991) 81.

forгатókönyv szerint olyan intézményeket hoznak létre a felek, amelyek működésképtelenek lesznek, az optimista forгатókönyv szerint pedig akár működőképes intézményeket is sikerülhet létrehozniuk.

A '89-es magyar alkotmányozás miatt számunkra talán legismertebb eset az, amikor a felek egyáltalán nem ismerik saját erejüket és egymás politikai erejét: ekkor ugyanis a felek, vagy a kölcsönös bizalmatlanságtól vezérelve vagy pedig racionális megfontolások alapján, olyan erős fékeket és ellensúlyokat építenek be az új alkotmányba, amely egyetlen politikai erőnek sem teszi lehetővé, hogy túlzottan dominánssá váljon az új alkotmány alkotta keretrendszeren belül. Przeworski azt állítja, hogy ha még a demokratikus választások előtt alakítják ki az új, demokratikus intézményrendszert, akkor a racionálisan viselkedő, veszteségminimalizáló, önérdek-orientált szereplők nagyon erős fékeket fognak beépíteni az új rendszerbe.³⁵ Ez a scenárió egyértelműen a politikai verseny során kisebbségben maradtak számára legkedvezőbb scenárió, hiszen biztosítékokkal ruházza fel őket a tekintetben, hogy a jövőbeli többség ne tudja a kisebbség megkerülése nélkül a legfontosabb kérdéseket egymaga eldönteni. Przeworski állítása szerint az ilyen alkotmányok stabilabbak lesznek, mint az első eset szerint megalkotott alkotmányok, hiszen legalább részlegesen kompenzálni tudják a kisebbségben maradtakat.

KÜLSŐ ÉS BELSŐ KÉNYSZEREK

Az alkotmányozás folyamata során igen ritkán esik meg, hogy az alkotmányozó erőt ne akadályozná valamilyen külső vagy belső kényszer. Jelen munkában nem a körülmények okozta kényszereket értjük kényszer alatt, hanem azokat a politikai szereplőket, akik részleges vagy teljes vétó- vagy szankcionálási joggal rendelkezhetnek egy alkotmányozási folyamat során. A belső és külső kényszerek számbavétele azért szükséges, mivel egyik vagy másik eleme szinte minden alkotmányozási folyamatban megfigyelhető, főleg a politika egyre inkább nemzetközivé, illetve globálissá válásával jellemezhető 20. században. A különféle nemzetközi politikai szervezetek (ENSZ, EU, Európa Tanács stb.) jelenléte bizonyos mértékben ma már szinte minden államot korlátozhat az alkotmányozás folyamatában.³⁶

A külső kényszerek tekintetében a legeggyértelműbb helyzetet természetesen a megszállás jelenti. Egy országot megszálló erők katonai és politikai lehetőségeik számbavételével különféle mértékben avatkozhatnak be egy ország alkotmányozási folyamatába. Ebbe a kategóriába tartoznak azok az alkotmányok, amelyeket a megszálló hatalmak írtak, és kényszerítettek rá a megszállt országra. Ilyen például az 1946-ban az amerikai megszállók által írott japán alkotmány.³⁷ Kevésbé

³⁵ PRZEWORSKI 87.

³⁶ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 214.

³⁷ ELSTER (1997) 125–126.

extrém esetnek számít az, amikor nem a megszállók írják az alkotmányt, sőt némi mozgásterük és választási lehetőségük is van az ország alkotmányozó atyáinak, ám a megszállók ettől függetlenül komoly külső korlátokat állítanak fel. Ezek a korlátok szintén különböző méreteket ölthetnek. Az 1949-es indiai alkotmány például igen szoros felügyelet alatt készült, az ugyanebben az évben megírt német alkotmány esetében viszont már nagyon is komoly mozgásterük volt a német alkotmányozó atyáknak. A német alkotmányozó atyáknak még azt is sikerült elérniük a megszálló hatalmaknál, hogy az elfogadott alkotmányt ne népszavazás útján hagyják jóvá, hanem a tartományi parlamentek révén. Még puhább külső kényszernek tűnnek az Európa Tanács különféle ajánlásai, amelyek azonban az 1989-es román és bolgár alkotmány szövegét mégiscsak komolyan befolyásolták. A kényszert itt az jelentette, hogy ha a két ország nem fogadja meg az Európa Tanács ajánlásait, akkor igencsak megnehezült volna csatlakozásuk az egységesülő Európához.³⁸

Ami a belső kényszereket illeti, itt is akkor a legegértelműbb a helyzet, amikor belsőleg oktrojált alkotmányról beszélünk. A nem demokratikus úton hatalomra került politikai szereplők a választópolgárok közvetett vagy közvetlen jóváhagyása nélkül adnak ebben az esetben új alkotmányt egy országnak.³⁹ A belső kényszerek spektruma ugyanakkor sokkal szélesebbnek tűnik. Elster e tekintetben megkülönböztet *upstream* és *downstream* kényszereket. *Upstream* kényszereknek azok a korlátok számítanak, amelyeket a *pouvoir commettant* még a *pouvoir constituant* összehívása előtt felállít a *pouvoir constituant* számára. Az alkotmányozó erő szinte mindig egy olyan kreált testület formáját ölti magára, amelyet a választópolgárok (nyíltan vagy hallgatólagosan) felhatalmaznak egy alkotmány elkészítésével, módosításával vagy kiegészítésével. Csak ritkán fordult elő a történelemben, hogy egy alkotmányozó testületet ne külső erők hoztak volna létre, hanem önmagát nyilvánította volna alkotmányozó erőnek.⁴⁰ Az alkotmányozó testületet létrehozó szereplők persze szeretnek egyéb (eljárási vagy éppen tartalmi) korlátokat is felállítani az alkotmányozó képviselőknek. A legismertebb példával élve: az amerikai Kontinentális Kongresszus azzal a céllal hívta életre a Philadelphiai Gyűlést, hogy az megváltoztassa az alkotmányt. Egy vadonatúj alkotmány megírására azonban nem adott felhatalmazást a Kongresszus, mindössze a Konföderációs Cikkelyek kiigazítására. A Philadelphiai Gyűlésre érkező képviselők egy része ezen túlmenően kötött mandátummal érkezett, hiszen delegálóik (az állami törvényhozás képviselői) megszabták: ragaszkodniuk kell a tagállamok azonos szavazati jogához. Másrészt Elster elméletét azzal kell kiegészíteni, hogy az alkotmá-

³⁸ ELSTER (1997) 128.

³⁹ ELSTER (1997) 125.

⁴⁰ Az alkotmányozó testület létrehozásakor azonban nemcsak a külső politikai szereplő játszik fontos szerepet, hanem az az eljárás is, amely révén megválasztják az alkotmányozó képviselőket. ELSTER (1995) 373.

nyozó testületek maguk sohasem monolitikus jellegűek, hanem többé vagy kevésbé megosztottak. A megosztottságon csak abban az esetben könnyű felülemelkedni, ha egy alkotmányozó gyűlésben kevés nagy párt van jelen és az alkotmány elfogadásához az egyszerű többség is elegendő. Az esetek nagy többségében azonban arról van szó, hogy az alkotmányozó testület (öltse az bármilyen konkrét formát is) sok pártból szokott állni, ráadásul egy új alkotmány elfogadásához általában minősített többségre van szükség. Ebben az esetben viszont a *pouvoir commettant* azáltal állít fel korlátokat, hogy vétőszereplőket küld az alkotmányozó testületbe. Az alkotmányozó testület vétőerővel bíró szereplői igen komoly akadályokat és kényszereket állíthatnak fel, akár az alkotmányozás sikerességét is meg tudják akadályozni.

A *downstream* kényszerek esetében arról van szó, hogy van egy olyan politikai szereplő, amelynek az alkotmányozó gyűlés által elfogadott alkotmányt még ratifikálnia kell, azaz tulajdonképpen vétőszereplőként jelenik meg az alkotmányozási folyamatban. Ebben az esetben ugyanis az alkotmányozóknak figyelembe kell venniük azokat a vélt álláspontokat, amelyek megakadályozhatják az alkotmány referendumon történő ratifikációját. Magyarán: az alkotmányozóknak az egyik szemüket mindig a választópolgárok többségének akaratán kell tartaniuk. A Philadelphiai Gyűlés résztvevőinek folyamatosan ott járt a fejében, hogy az általuk elfogadott alkotmányt a tagállamokban még jóvá kell hagyatni, ami az alapvetően ellenségesnek tűnő államok esetében nem is tűnt egyszerű vállalkozásnak.⁴¹ Előfordul persze, hogy a korlátokat felállító politikai szereplők akaratát az alkotmányozó testület egészen egyszerűen figyelmen kívül hagyja. A Philadelphiai Gyűlés résztvevői legalább három ponton figyelmen kívül hagyták a gyűlést egybehívó politikai erők akaratát: egyrészt alkotmánymódosítás helyett egy teljesen új (a meglévőtől radikálisan eltérő) alkotmányt írtak. Másrészt nem a mandátummal bíró állami törvényhozásokkal hagyták jóvá az új alkotmányt (ahogy azt az eredeti eljárási szabály tartalmazta), hanem újonnan egybehívott állami (ratifikáló) gyűlésekkel. Harmadrészt pedig nem mind a 13 állam ratifikáló gyűlésének jóváhagyására volt szükség az alkotmány elfogadásához, hanem mindössze kilenc támogató szavazatra. Ezen *upstream* kényszerek áthágása, az eljárási szabályok nyílt megsértése ellenére sikeresen vette a *downstream* akadályokat a philadelphiai gyűlés által elfogadott új alkotmány, és komoly vitákat követően végül minden állam elfogadta az alkotmányt.⁴²

⁴¹ ELSTER (1995) 374–376.

⁴² Elster ugyanakkor megjegyzi, hogy az *upstream* kényszereket a 20. században igen gyakran ugyanazok fogalmazzák meg, akik a *downstream* korlátokat is jelentik egyben: mivel a szuverén nép választja az alkotmányozó képviselőket, és sokszor nekik is kell jóváhagyniuk az alkotmányozó atyák által elfogadott dokumentumot, így tulajdonképpen nem is két különböző, hanem egy és ugyanazon szereplőről beszélünk az *upstream* és a *downstream* kényszerek esetében is. ELSTER (1995) 374.

ÁZ ALKOTMÁNYOZÁS FÁZISAI ÉS AZOK JELLEMZŐI

Amennyiben az alkotmányozás *körülményeit* a fentebbi négy szempontrendszer alapján meghatároztuk és összehasonlítottuk, úgy a következő lépésben szemügyre kell venni az alkotmányozási eljárás konkrét *fázisait*. A szakirodalom hét ilyen fázist különít el egymástól. Többé-kevésbé időrendbe állítva ezek a következők: 1. előzetes konzultáció, amely során az alkotmány kialakításához szükséges ötleteket gyűjtik össze; 2. az alkotmányozó testület megválasztása; 3. alkotmányozás eljárási rendjének meghatározása; 4. konzultáció, amely során az alkotmányozó testület szakértőktől kér be véleményeket; 5. szövegezés; 6. vita; 7. elfogadás.⁴³

A fázisok megkülönböztetése azért lehet érdekes az összehasonlító perspektíva szempontjából, mert a különböző fázisok különféle jellemzőkkel bírhatnak. Egy összehasonlító tanulmányban érdemes lehet összevetni a különböző fázisok időtartamát és jellegét. Az alkotmányozási fázisok lehetséges jellemzőiről a tanulmány végén lévő melléklet ad átfogó képet. Az előzetes konzultáció, a konzultáció, a szövegezés és a vita tekintetében releváns információ lehet ezen fázisok *időtartama*, hiszen a túl hosszúra nyúló alkotmányozás ugyanúgy problematikus lehet, ahogy a rendelkezésre álló szűkös időkeret is komoly aggályokat okozhat. Fentebb már általánosságban említettük, hogy az alkotmányozási folyamat egészét érintően az időtartam kérdése milyen jellegű kérdésfelvetéseket implicál. Az egyes fázisokra lebontott vizsgálat annyiban lehet releváns összehasonlítási alap, amennyiben abból következtetni lehet az alkotmányszöveg kidolgozójának lehetőségeire. Az előzetes konzultáció vagy a konzultáció időtartama azt mutatja meg, hogy az alkotmányozóknak mennyi idejük volt az elméleti tudás és a gyakorlati tapasztalatok rendszerezésére a szövegezési fázist megelőző időszakban. A szövegezés időtartama azt mutathatja meg, hogy milyen alaposan dolgozták fel az előzetes konzultáció során felhalmozott tudást, végül pedig a vita időtartama arra utal, hogy milyen mértékben állt fenn az alkotmánytervezet alakítgatásának lehetősége. Mindezek a kérdések arra világíthatnak rá, hogy milyen *fontossággal* bírt egy-egy fázis vagy egy-egy politikai szereplő az alkotmányozási folyamatban.⁴⁴ Normatív szempontból természetesen mindegyik fázisnak ugyanolyan fontosnak kellene lennie, de a gyakorlat azt mutatja, hogy különböző alkotmányozási folyamatok különböző mértékben helyeznek súlyt egyik vagy másik fázisra.

Egy összehasonlító tanulmány esetében szintén komoly relevanciája lehet annak a kérdésnek, hogy milyen módon választják meg az alkotmányozó testüle-

⁴³ Jennifer WIDNER [et al.]: *Proceedings – Workshop on Constitution Building Processes* (Bobst Center for Peace & Justice, Princeton University in conjunction with Interpeace and International IDEA 2007. május 17–20.) [http://www.princeton.edu/bobst/docs/Constitutions_Edited_Proceedings_L_\(2\).doc](http://www.princeton.edu/bobst/docs/Constitutions_Edited_Proceedings_L_(2).doc); ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 204.

⁴⁴ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 206.

tet.⁴⁵ Közismert, hogy a kelet-európai legális forradalmak során több esetben is olyan testületek változtatták meg a fennálló alkotmányt és biztosították a politikai rendszer átalakulását, amelyek a diktatúrák intézményeiként illegitim módon jöttek létre. Formális értelemben ezek az alkotmányok nem lesznek legitimek, még akkor sem, ha tartalmi tekintetben teljesen megfelelnek a demokratikus elvárásoknak, sőt empirikus legitimitásuk is kifejlődik idővel.⁴⁶ A kelet-európai „alkotmányos forradalmak” és „radikális kontinuitások” (Arato) formális legitimitációjának hiányát a szakirodalomban különféleképpen ítélik meg: egyesek szerint ezt a formai hiányosságot valójában sohasem lesz képes pótolni az idővel kialakuló empirikus legitimitás, ami jelentős mértékben megnehezíti a konszolidációs folyamatokat és a régi-új alkotmány elfogadását. Mások szerint viszont a formális hiányosságok jelentősége az idő előrehaladtával csökkenhet, amennyiben a politikai szereplők közben fenntartják és működtetik az alkotmányos rendszert, és nem kérdőjelezi meg annak alapját.⁴⁷

Amennyiben azonban az alkotmányozást egy olyan gyűlés hajtja végre, amelyet demokratikus módon választottak meg (azaz formális legitimitással bír), úgy az a kérdés merül fel, hogy milyen választási rendszer alapján válasszák meg a képviselőket. A két szélsőség, a többségi és a proporcionális rendszer között természetesen számos fokozatbeli variáns létezhet. A szakirodalom eddig inkább csak normatív szempontból vizsgálta a kérdést, és a kutatók többsége egyetértett azzal a megállapítással, hogy az alkotmányozó grémiumoknak a lehető legnagyobb mértékben reprezentatívnak kellene lenniük, azaz proporcionális választási rendszerrel kellene őket egybehívni, ráadásul minél alacsonyabb választási küszöbvel.⁴⁸ Ahogy arra már fentebb is felhívtuk a figyelmet, a választási rendszereknek egyszerre kell két ellentétes célt szolgálniuk: egyrészt stabil kormánytöbbséget kell kialakítaniuk, amelyre leginkább a többségi választási rendszer alkalmas, másrészt viszont reprezentatívnak is kell lenniük, azaz a társadalom szélesebb rétegeit kell megjeleníteniük a parlamentben. Elster szerint azért is tűnik jobb megoldásnak a kifejezetten és kizárólag alkotmányozás céljából létrehozott gyűlés, mert nem kell megfelelnie a kormányozhatóság kritériumának, így a két ellentétes elv közül a minél szélesebb reprezentáció elve érvényesülhet. Az alkotmányozó gyűlésnek normatív szempontból az lenne a feladata, hogy a társadalmi érdekek minél szélesebb spektrumát meg tudja jeleníteni és egyúttal minél szélesebb konszenzust tudjon teremteni az elfogadott alkotmánynak.⁴⁹ Ugyanakkor

⁴⁵ ELSTER (2006) 187.

⁴⁶ Más kérdés, hogy valóban nyerhetnek empirikus legitimitást ezek az alkotmányok, amennyiben a formális hiányosság ellenére a választópolgárok és a politikai elit hallgatólagosan elfogadják és működteti azt, ebből kifolyólag pedig a vártnál hosszabb ideig fennmaradnak. BOS 57.

⁴⁷ BOS 59.

⁴⁸ ELSTER (1997) 138.

⁴⁹ ELSTER (1997) 187.

elemzők arra is felhívták a figyelmet, hogy ez az ideális eset szinte sohasem valósult meg a történelem folyamán, mivel az alkotmányozási folyamatok nem egy téren és időn kívüli álomvilágban zajlanak, hanem olyan közegben, ahol a politikai szereplők sajátos érdekeinek megfelelően próbálják kialakítani az alkotmányozás körülményeit is.⁵⁰ Ráadásul a proporcionális reprezentáció azt implikálja, hogy igen sok szereplője lesz az alkotmányozási folyamatnak, amely a tapasztalatok szerint vagy nagyon megnehezíti a konszenzus elérését, vagy pedig inkoherenssé teszi a végső alkotmányszöveget.⁵¹

Az alkotmányozás különböző fázisainak nemzetközi összevetésekor három további kérdés lehet döntő jelentőségű: az alkotmányozás során felmerülő politikai konfliktusok *jellegének* kérdése, az *inkluzivitás* kérdése és végül a *nyilvánosság* kérdése. Míg az első kérdésben viszonylag szűk szakirodalomra támaszkodhat jelenleg a kutató,⁵² addig a második két kérdésben már nagy tömegű adatok feldolgozása is megtörtént. A spanyol demokratizálódási folyamatokat elemezve Bonime-Blanc írta le az alkotmányozás különböző fázisait aszerint, hogy konszenzuális vagy disszenzuális stratégia jellemezte-e inkább az alkotmányozó feleket.⁵³ Meglátásunk szerint Bonime-Blanc elemzése roppant értékes, egy ponton azonban korrekcióra szorul: a konszenzuális–disszenzuális fogalompár használata félrevezető lehet és egyben beteljesíthetetlen elvárásokat generálhat, ezért inkább a kompromisszumkereső–konfliktusos fogalompárt használjuk az alkotmányozási folyamatban részt vevő felek stratégiájának jellemzésére.⁵⁴ A kompromisszumos jellegű alkotmányozás azt jelenti, hogy az alkotmányozási folyamat közben a felek elsősorban kompromisszumkereső stratégiát folytatnak. Ennek az elsődleges oka általában az, hogy máskülönben nem tudnak új alkotmányt létrehozni. Ha van olyan fél, akinek nem is érdeke egy új alkotmány megalkotása, vagy ha olyan erőfölénnyel rendelkezik, amely egyedül is képessé teszi az alkotmányozásra, akkor ez a stratégia vagy nem lesz domináns az alkotmányozási folyamatban, vagy pedig nem vezet sikerre, azaz nem készül új alkotmány.⁵⁵ Ha azonban a politikai szituáció és a felek érdekei miatt a kompromisszumkereső stratégia érvényesül, akkor a megkötött kompromisszumok miatt az elfogadott alkotmány szövege jó eséllyel inkoherens lehet és tartalmazni fog olyan tisztázatlan elemeket, amelyekben a felek nem tudtak megegyezni, éppen ezért az alkotmány

⁵⁰ ELSTER (1997) 133.

⁵¹ Az alkotmányozási folyamatba bevont szereplők számáról lásd még alább az inkluzivitásról szóló részt.

⁵² BONIME-BLANC; PRZEWORSKI [et al.]: *Sustainable Democracy* (Cambridge–New York: Cambridge University Press 1995) 50.

⁵³ BONIME-BLANC 10–11.

⁵⁴ Erről bővebben lásd Pócza Kálmán *Kényszeres konszenzuskeresés* című írását: http://www.fn.hu/belfold/20110422/kenyszeres_konszenzuskereses/.

⁵⁵ ELSTER (1995) 394.

későbbi értelmezésére hagyják a kérdés megoldását.⁵⁶ Összességében Bonime-Blanc kompromisszumkereső alkotmányozásként jellemzi az 1978-as spanyol alkotmányozási folyamatot, noha arra is felhívja a figyelmet, hogy az alkotmányozás különböző fázisaiban felváltva volt megfigyelhető a kompromisszumkereső és a konfliktusos stratégia.⁵⁷ Persze akár az is előfordulhat, hogy szinte végig kompromisszumos jelleget ölt az alkotmányozás, ám a végső stádiumban, az alkotmánytervezet elfogadását mégiscsak a konfliktusos stratégia határozza meg.⁵⁸

A másik lehetséges stratégiai viszonyulás konfliktusos jellegű. A felek (vagy némelyik közülük) ebben az esetben nem feltétlenül érdekeltek a kompromisszumkeresésben, így nyíltan vállalhatják a konfliktusos stratégiát. Ebben az esetben a többségi jellegű alkotmányozás jellemzi az alkotmányozás egészét vagy egyes fázisait. Persze azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy nemcsak az alkotmányozás egyes fázisai különbözhetnek e tekintetben, hanem az alkotmányozásban részt vevő felek is váltogathatják stratégiájukat, vagy éppen kitarthatnak kompromisszumkereső vagy konfliktusorientált stratégiájuk mellett. Empirikus esettanulmányok révén lehet felderíteni azt, hogy az alkotmányozás melyik fázisa milyen jelleget öltött, és hogy vajon a politikai szereplők milyen érdekei és motivációi dominálták az alkotmányozás adott fázisát.

A szakirodalomban legjobban feldolgozott kérdés az alkotmányozási folyamat *inkluzivitását*, illetve *nyilvánosságát* érinti. Itt elsősorban nem a normatív teóriákra gondolunk, amikor azt állítjuk, hogy ezt a két kérdést dolgozták fel leginkább. A normatív álláspontot megfogalmazó szerzők igen gyakran leegyszerűsítik a választ: kiindulópontjuk a minél szélesebb inkluzivitás és a minél szélesebb nyilvánosság normatív álláspontja, mivel meglátásuk szerint egy alkotmány legitimitását ez a két elem erősítheti a leginkább. Empirikus vizsgálatok és alaposabb teoretikus megfontolások azonban jelentősen árnyalják ezt a sematikus-idealiztikus megállapítást. Egyrészt egyre többen állítják, hogy a nyilvánosságnak csak az alkotmányozási folyamat bizonyos fázisaiban van nagy jelentősége, vannak azonban olyan fázisok, amelyek során kifejezetten zavaró lehet. A konzultációk

⁵⁶ BONIME-BLANC I4.

⁵⁷ BONIME-BLANC 50–54. Bonime-Blanc szerint az előzetes konzultáció során, a választások idején és az eljárási rend meghatározásának fázisában kompromisszumkereső stratégia jellemezte szinte az összes részt vevő felet. Az alkotmányozás konzultációs és szövegezési szakaszát azonban már sokkal inkább a konfliktus-orientáltság jellemezte, olyannyira, hogy voltak olyan politikai erők, amelyek kivonultak az alkotmányozás folyamatából. Végeredményben azonban a kivonulók is visszatértek, sőt a nagyobb politikai pártok kompromisszumával került elfogadásra az új alkotmány, amelyet a választók 67%-ának részvétele mellett 87%-os többséggel fogadtak el referendumon.

⁵⁸ Elég csak az 1994–1997 közötti magyar alkotmányozási folyamatra gondolnunk. Erről lásd SOMOGYVÁRI István: „A magyar alkotmányozás, 1988–2008” in SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évbuzsádkönyve. A magyar demokrácia kormányzati rendszere (1988–2008)* [elektronikus dok.] (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja 2009).

és a szövegezés fázisait sok kutató szerint inkább el kell zárni a nyilvánosság elől.⁵⁹ Másrészt az alkotmányozásban és a végső szöveg megfogalmazásában, valamint annak elfogadásában részt vevő szereplők számának nagysága akár negatív következményekkel is járhat, amennyiben a végső szöveg annál nagyobb eséllyel lesz inkoherens, és/vagy tartalmazhat nyitva hagyott kérdéseket, szándékosan homályos megfogalmazásokat.⁶⁰ Az inkluzivitás ráadásul növelheti a vita polarizációjának esélyét is, ami sikertelen alkotmányozási folyamatot is előrevetíthet. Ahogy fentebb is említettük: (a résztvevők számát tekintve) a minél szélesebb körű vita nem feltétlenül jelenthet önértéket, hiszen könnyen kialakulhat olyan politikai szituáció, amelyben a széles körben folytatott vita nem pozitív, hanem sokkal inkább negatív hatást eredményez, a vitatkozó felek a kompromisszumok helyett a polarizáció útját választják.⁶¹

Az alkotmányozási folyamatban részt vevő felek számával kapcsolatban összehasonlító elemzés tárgyává lehet tenni azt, hogy melyik fázisban milyen mértékben volt inkluzív az alkotmányozási folyamat. Manapság már egyre határozottabban állítják, hogy a szövegezés fázisára egyértelműen negatív hatással van a túl sok szereplő bevonása, mivel inkoherens és homályos szövegeket eredményezhet a túlzott arányú részvétel. Mások a brazil példát emlegetve arra hívják fel a figyelmet, hogy az előzetes konzultáció szakaszában a vitában részt vevő felek nagy száma könnyen vezethet átláthatatlanul hosszú alkotmányszöveghez.⁶² Elkins és szerzőtársai megemlítik továbbá azt is, hogy az inkluzivitás nem szükségszerűen növeli az alkotmány legitimitását. Nagy mennyiségben e tekintetben nem állnak rendelkezésre adatok, ám számos olyan példát lehet felhozni, ahol az alkotmányozásba bevont szereplők széles köre sem eredményezett stabil és széles körben elfogadott alkotmányt.⁶³ Sőt bizonyos esettanulmányok azt mutatják, hogy nem a részt vevő felek száma befolyásolja az új alkotmány elismertségét és támogatottságát, hanem az, hogy a megkérdezettek az alkotmányt elfogadó többséghez vagy az azt elutasító kisebbséghez tartoznak-e.⁶⁴

⁵⁹ Keith BANTING – Richard SIMEON: „The Politics of Constitutional Change” in Keith BANTING – Richard SIMEON (szerk.): *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations* (London: Macmillan 1985) 20.; ELSTER (2006) 189–190.; ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 218.

⁶⁰ Donald HOROWITZ: „Constitutional Design: Proposals versus Processes” in Andrew REYNOLDS: *The Architecture of Democracy* (Oxford: Oxford University Press 2002) 28.

⁶¹ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 215.

⁶² ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 208.

⁶³ Elkins és szerzőtársai Dél-Afrikát, Eitópiát és Thaiföldet hozzák fel példaként. Lásd ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 215. Kitűnő ellenpéldaként hozható fel a szűk elitek által elfogadott, ám nagyon is stabilnak tetsző alkotmány, így például az 1949-es német alaptörvény vagy Japán 1946-os alkotmánya.

⁶⁴ Devra MOEHLER: *Distrusting Democrats: Outcomes of Participatory Constitution-Making* (Ann Arbor: University of Michigan Press 2007) 2.

Másrészt a deliberatív demokrácia kritikusai arra figyelmeztetnek, hogy a hosszabb időtartamú és széles tömegeket megmozgató vita öngerjesztő folyamatként akár további polarizációhoz is vezethet. Adott esetben ugyanis a hosszú vita nem konszenzust eredményez, hanem még inkább mélyíti a már amúgy is meglévő konfliktusokat.⁶⁵ Ezért érdemes lehet megfontolni azt is, hogy mennyi ideig vitatkozzanak a felek. Az alapvető kérdés tehát sokkal inkább az, hogy vajon a vita a konfliktus intenzitásának a csökkenéséhez vagy éppen növekedéséhez járul-e hozzá? A vita önmagában ugyanis mindkettőt eredményezheti. Polarizáló hatására elsősorban akkor kell számítani, ha a párbeszédben nem egymással ellentétes nézeteket képviselő felek vesznek részt, hanem olyanok, akik hasonló nézeteket vallanak. Ha a nyilvánosság különféle csoportjai között eleve nincs átjárás, ha nem kommunikálnak egymással a különböző nézeteket valló felek, ha oszloposodott társadalmak nyilvánosságáról van szó, akkor Sunstein szerint az ellentétes álláspontok közeledése helyett az azonos nézetet vallók csoportjának tagjai inkább a radikálisabb vélemények felé mozdulnak el.⁶⁶ Éppen ezért állítjuk, hogy a vita nem önmagában érték, hanem csak akkor, ha kompromisszumkész felek tárgyalnak. Ezért is érdekes az alkotmányozási vitában részt vevő politikai elit kultúrája: a kompromisszum-képtelen politikai szereplők hosszú vitája ugyanis ahelyett, hogy kompromisszumot teremtené, csak még inkább polarizálja a politikai mezőt. A megoldást tehát nem a minél szélesebb körű, inkluzív vita, hanem a vitában részt vevő felek kompromisszumkészségének a kialakítása jelentheti. Ez utóbbi esélyeit viszont nagymértékben csökkenti az, ha az alkotmányozás nem a fentebb említett kegyelmi pillanatban történik, amikor még nem alakult ki az egészséges pártverseny. A demokratizálódás (a pártverseny kialakulása) és a konszenzust előfeltételező alkotmányozás ugyanis szinte bizonyosan kizárja egymást: ha az alkotmányozás nem előzi meg a demokratizálódást, akkor nagyon kevés esély van egy igen széles körű konszenzus kialakulására. Azaz: ha a pártverseny kialakulása és megszilárdulása révén a demokratizálódás már végbement, akkor a konszenzusos alkotmányozásra nagyon kicsi az esély. Ez az egyik lényeges tanulsága a rendszerváltást követő lengyel és magyar alkotmányozásnak.⁶⁷

Az alkotmányozási folyamat másik nagyon érdekes szempontja, amelyet összehasonlító vizsgálat tárgyává érdemes tenni, a *nyilvánosság* kérdése. Az alkotmányozási folyamat nyilvánossága sokáig olyan normatív alaptételnek számított,

⁶⁵ David STASAVAGE: „Polarization and Publicity: Rethinking the Benefits of Deliberative Democracy” in *The Journal of Politics* 2007/I. 59.; Cass R. SUNSTEIN: *Designing Democracy: What Constitutions Do* (Oxford: Oxford University Press 2001) 8.

⁶⁶ Cass R. SUNSTEIN: „The Law of Group Polarization” *The Law School of the University of Chicago: John M. Olin Law & Economics Working Paper* 1999/91. 4.

⁶⁷ Arról, hogy a demokratizálódás (pártverseny kialakulása) miként zárja ki a konszenzusos alkotmányozást lásd Wiktor OSIATYNSKI: „A Brief History of the Constitution” in *East European Constitutional Review* 1997/2–3. 66–68.; BOS 166–168.

amelynek megkérdőjelezése komoly támadásokat vonhatott maga után. A nyilvánosság ereje elsősorban arra való, hogy a politikai szereplők vagy pártjuk magánérdeke ne dominálhassa az alkotmányozás folyamatát. E nemes cél szélsőséges érvényesítése azonban komoly gondokat okozhat olyan alkotmányozási folyamatokban, amelyeket az erőteljes polarizáció jellemez. Ebben a kontextusban ugyanis az alkotmányozásban részt vevő politikai elit tagjai elsősorban saját választópolgáiraikhoz beszélnek, és nem engedhetik meg maguknak, hogy kompromisszumot kössenek a nyilvános szférában abszolút elutasított ellenféllel, mivel az komoly presztízsveszteséget jelentene saját szavazóik előtt.⁶⁸ A polarizált politikai kultúrákban nem véletlenül preferálják az alkotmányozási folyamatok bizonyos fázisaiban a zárt ajtók mögötti tárgyalásokat. A nyilvános tárgyalások Elster szerint gyakran az érzelmek győzelmét hozzák, mivel a képviselők saját választópolgáiraikat akarják lázba hozni, nem pedig politikai ellenfelüket racionálisan meggyőzni.⁶⁹ Másrészt az is igaz, hogy sajátos (személyes és intézményes) politikai érdekeit minden politikai szereplő megpróbálja a közérdek valamilyen indoka mögé rejtetni.⁷⁰ A zárt ajtók lehetővé teszik azt, hogy egy nehezen megoldható helyzetben a felek arcvesztés és presztízsveszteség nélkül találjanak kompromisszumos megoldást, illetve, hogy nyíltan találják egymásnak sajátos politikai érdekeiket (ne kelljen a közérdek mögé bújtatni azokat), hogy aztán kölcsönös kompromisszumok révén feladjanak ezekből a sajátos érdekekből a vitás kérdések megoldása érdekében. Harmadrészt az is megfontolandó érv lehet, hogy a titkos tárgyalások a viták minőségét is javíthatják azáltal, hogy a képviselők feladhatják álláspontjukat, ha meggyőzték őket bizonyos kérdésekben. A nyilvánosság színe előtt az ilyesmi egyértelműen politikai kudarcnak számítana.⁷¹ Az alkotmányozás bizonyos fázisainak (elsősorban a konzultációnak és az alkotmánytervezet megszövegezésének) ezen szerzők szerint zárt ajtók mögött kell lezajlania. Az előzetes konzultáció, a vita és az elfogadás fázisaiban a nyilvánosság szükségességét persze ők sem vonják kétségbe, mindössze arra hívják fel a figyelmet, hogy lehetnek olyan fázisai az alkotmányozásnak, amelyek a nyilvánosság kizárása mellett hatékonyabban vezetnek konfliktusok megoldásához.⁷² Ráadásul azt is megállapítják, hogy a valódi konfliktusokat okozó kérdések leg-

⁶⁸ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 218.

⁶⁹ ELSTER (2006) 191.

⁷⁰ A választójogi rendszerről szóló vitákban a kis pártok sajátos parciális érdeke, hogy a proporcionális elem domináljon a választási rendszerben, míg a nagy pártok sajátos parciális érdeke a többségi elem erősítése. A nyilvánosság felé persze ezeket a sajátos érdekeket úgy prezentálják, mintha valami magasabb cél elérése érdekében állnának ki egyik vagy másik elem dominanciája mellett. A kis pártok a választópolgárok érdekeinek teljesebb reprezentációjára, az érdekek reprezentativitásának nagyobb fokára, a nagyobb pártok képviselői pedig a kormányzati stabilitás fontosságára hivatkoznak. Lásd ELSTER (1995) 379.

⁷¹ ELSTER (1995) 386–387.

⁷² ELSTER (1997) 137.

gyakrabban informális és nem nyilvános összejöveleteken dőlnek el.⁷³ A zárt ajtók mögötti, informális tárgyalások gyakran hozzásegítenek a polarizáció csökkentéséhez, míg a nyilvánossághoz való ragaszkodás inkább a polarizáció erősödéséhez vezethet. A konszociális demokráciák működésének is az egyik leglényegesebb eleme a zárt ajtók mögötti tárgyalások megléte.⁷⁴

Szintén sokat vitatott eleme az alkotmányozási eljárásoknak, hogy vajon szükség van-e az elfogadott alkotmány referendum általi jóváhagyására. Az ellenérvek szerint a választópolgároknak nincs meg a kellő kompetenciája ahhoz, hogy egy (több) száz paragrafusból álló alkotmányszövegről véleményt nyilvánítsanak. A referendum támogatói viszont az alkotmány nagyobb legitimitására hivatkozva állítják, hogy szükség van az állampolgárok ratifikációjára. Az empirikus vizsgálatok mutatnak olyan tendenciát, amely a referendumok által jóváhagyott alkotmányok számának növekedésére utal, ám ennek kiértékelésekor azt is figyelembe kell venni, hogy a 19. században a népszuverenitás elvének még csak nagyon ritkán volt egyenes következménye az alkotmány közvetlen ratifikációja a választópolgárok által.⁷⁵ Másrésztől felmerül a kérdés, hogy vajon az alacsony részvételi aránnyal és/vagy szűk többséggel referendumon elfogadott alkotmány mennyiben járul hozzá az új alkotmány legitimitásának növekedéséhez vagy az alkotmány körüli konfliktusok csillapodásához. Egy összehasonlító tanulmány esetében ezért nem csak azt kell megvizsgálni, hogy vajon referendummal ratifikálták-e az alkotmányt, hanem azt is, hogy milyen arányban fogadta el az új alkotmányt az alkotmányozó testület, illetve hogy milyen arányban hagyta jóvá az elfogadott alkotmányt a választópolgárok összessége a referendumon. Ezeknek az arányszámoknak az összevetése is komoly eredményekkel kecsegtet.

A MÓDSZER

Miután tisztáztuk, hogy az alkotmányozás körülményeit (lásd a melléklet I–6. pontjait) és magát az alkotmányozás eljárását (lásd a melléklet 7. pontját) milyen szempontok szerint érdemes összehasonlító elemzés tárgyává tenni, és hogy milyen jellegű volt az alkotmányozás folyamata, azt is meg kell határozni, hogy milyen *módszerrel* vegyük górcső alá az összehasonlítás tárgyává tett alkotmányokat.

E tekintetben nem az összehasonlító alkotmányjog különféle módszereit követjük, mivel meglátásunk szerint az érvényes, illetve az új alkotmány révén kialakítandó jogi intézményrendszer csak egyik aspektusát adja az alkotmányozási *folyamatnak*. Meglátásunk szerint az alkotmányozási folyamatban egyszerre játszanak szerepet a meglévő (jogilag rögzített) intézmények és az ezen jogi intéz-

⁷³ BANTING–SIMEON 20–21.

⁷⁴ STASAVAGE 61.

⁷⁵ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 207.

ményeket működtető-átalakító politikai szereplők. A politikatudomány módszertanában a kilencvenes évek közepe óta egyre meghatározóbbá váló aktorcentrikus institucionalizmus eleget tud tenni annak a követelménynek, hogy egyszerre vegye figyelembe az intézményi korlátokat és a politikai szereplők motivációit, szándékát és érdekeit. Ez nem azt jelenti, hogy az aktorcentrikus institucionalizmus módszertana szerint azonos súlya lenne az alkotmányozási folyamatok megértésekor/magyarázatakor az intézményeknek és a politikai szereplők szándékainak. A hangsúly egyértelműen a politikai szereplőkre helyeződik, az intézmények pedig mint mindenkor korlátok jelennek meg. Megfordítva: az intézmények alapvetően egy olyan keretrendszert adnak, amelyet a lehető legszélesebb spektrumon be tudnak játszani a politikai szereplők.⁷⁶ Harmadrészt azt is látni kell, hogy éppen az alkotmányozás *folymata* az, amelyet a politikai szereplők sajátos érdekeinek és viselkedésmódjának figyelembe vétele nélkül szinte lehetetlen megérteni. Az új alkotmány szövegszerűen elemezhető az alkotmányozási eljárás ismerete nélkül is,⁷⁷ ám annak megértése, hogy miként alakult ki az új alkotmány, illetve, hogy politikai érdekeik és viselkedésmódjuk (azaz politikai kultúrájuk) alapján mi várható az alkotmányozóktól, leginkább az aktorcentrikus institucionalizmus segítségével lehetséges.

Az Elkins–Ginsburg–Melton szerzőtriónak minden bizonnyal igaza van, amikor azt állítja, hogy az új alkotmányokban felépített intézményi struktúra jellege befolyásolhatja egy alkotmány tartósságát.⁷⁸ Sőt az is igaz, hogy a tudomány eddig sokkal inkább külső körülményekkel (háborúk, kataklizmák stb.) magyarázta egy-egy alkotmány tartósságát vagy halálát, és szinte egyáltalán nem vette figyelembe, hogy egy rosszul megírt alkotmány maga is szülhet krízishelyzeteket.⁷⁹ Az alkotmányban rögzített intézményi struktúrán kívüli, exogén tényezők azonban kizárólag személytelen és irányíthatatlan folyamatokként jelennek meg a szerzőtriónál.⁸⁰ Meglátásunk szerint viszont külső körülménynek nem csak az ilyen személytelen kataklizmák tekinthetők, hanem a politikai szereplők *érdekei, szándékai és előfeltevései* által formált politikai kultúra is. A politikai szereplők érdekei, szenvedélyei és racionális gondolkodása által formált viselkedéskultúra ugyanis nagyban (de csak lassú érési folyamatként) befolyásolja egy ország alkotmányos kultúráját, az új alkotmányban elfogadott intézmények működési mód-

⁷⁶ Az institucionalizmus vs. behaviorizmus témakörhöz lásd: Guy PETERS: „Politikai intézmények régen és ma” in Robert E. GOODIN – Hans-Dieter KLINGEMANN (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve* [ford. Dioniszjev Nóra et al.] (Budapest: Osiris 2003) 214.

⁷⁷ Bár éppen az Egyesült Államok alkotmányának értelmezése kapcsán ismert az originalista alkotmányértelmezés. Steven G. CALABRESI (szerk.): *Originalism. A Quarter-Century of Debate* (Washington: Regnery Publishing 2007).

⁷⁸ ELKINS–GINSBURG–MELTON 10.

⁷⁹ ELKINS–GINSBURG–MELTON 94.

⁸⁰ ELKINS–GINSBURG–MELTON 3.

ját.⁸¹ Míg a szerzőtrío a politikai szereplők által kialakított intézményrendszerek jelentőségét hangsúlyozza az alkotmány tartóssága tekintetében, addig mi jelen írásunkban amellet érvelünk, hogy az intézményrendszer csak egy olyan tág keret, amely keretnek a szélein ugyanúgy lehet játszani, ahogy a közepén. Hogy hol folyik a küzdelem, az azonban a politikai szereplők érdekeitől, szándékaitól és stratégiájától függ, és nem magától az intézményrendszertől. Ezen folyamatok elemzéséhez ad eszközöket az aktorcentrikus institucionalizmus.

Az *aktorcentrikus institucionalizmus* kiindulópontja az a plauzibilis előfeltevés, hogy a politikai szereplőket sajátos *érdekeik* (vágyaik), illetve *várakozásaik* (hitük) vezérlik cselekedeteikben, nem pedig értékracionális megfontolásaik.⁸² Az alkotmányozás szereplőivel sincsen ez másként: a mindenkor politikai helyzetben minden politikai szereplőnek vannak sajátos (személyes és intézményi) érdekei, amelyeket a legtöbbször a közérdek argumentuma mögé rejtene. Ez nem azt jelenti, hogy a politikai szereplők sajátos érdeke ne eshetne egybe a közérdek ilyen vagy olyan felfogásával, azaz nem azt állítjuk, hogy a politikusok kizárólag önző érdekeik mentén cselekednének.⁸³ Azt viszont igenis állítjuk, hogy a közérdek vagy éppen a demokrácia egy bizonyos koncepciója inkább kedvezhet az egyik, mint a másik politikai szereplőnek, ami viszont azt implikálja, hogy adott politikai szereplő mindig a neki kedvező közérdek-koncepciót fogja védelmébe venni – ezáltal pedig sajátos személyes és intézményi érdekeit előmozdítani.⁸⁴

Elster a politikai szereplők érdekeit három csoportba osztja: léteznek *személyes érdekek*, *csoportérdekek* és *intézményi érdekek*. A politikusok személyes érdeke természetesen befolyásuk/hatalmi potenciáljuk növelése vagy megtartása. Az alkotmányozásban részt vevő politikusok sajátos motivációinak felderítése megkönnyítheti az alkotmányozási folyamat megértését. A felderítés e tekintetben sohasem könnyű, néha csak implicit módon lehet következtetni a személyes motivációkra, ám az 1989-es magyar és lengyel alkotmányozási folyamat során az elnöki rendszer bevezetéséről lezajlott viták jól mutatják, hogy az ilyen jellegű kutatás korántsem jelent megoldhatatlan feladatot.⁸⁵ Természetesen kellő körültekintéssel kell megrajzolni a politikusi motivációkat, a viselkedést magyarázó okokat, ám enélkül a

⁸¹ Egyetlen, nem túl kiemelt helyen foglalkozik a szerzőpáros az alkotmányos kultúra történelmi örökségével: ELKINS–GINSBURG–MELTON 120. A magyar alkotmányhoz kapcsolódó láthatatlan alkotmány koncepciója is éppen ezzel az érvel védte a '89-es alkotmányt. Ezen koncepció szerint ugyanis a '89-et követő húsz évben Magyarországon egy speciális alkotmányos kultúra alakult ki, amely persze sok esetben eltérő utat járt be az ország politikai kultúrájának fejlődésétől.

⁸² Az aktorcentrikus institucionalizmus módszertanáról lásd Fritz SCHARPF: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (Opladen: Leske und Budrich 2000) 73.

⁸³ ELSTER (1995) 379.

⁸⁴ ELSTER (1997) 133.

⁸⁵ Közismert, hogy mindkét esetben egy-egy fajsúlyos politikai szereplőre tekintettel alakították ki a politikai rendszert. Lengyelországban Lech Walesa nem is titkolt elnöki ambíciói is komoly szerepet játszottak az elnöki rendszer bevezetése körüli vitában, és ugyanez igaz a magyar köz-

momentum nélkül nagyon nehéz reális képet kapni az alkotmányozási folyamat mikéntjéről.⁸⁶ A személyes érdekek meghatározó erejének legeklatánsabb példaként szokták felhozni a cseh szenátus létrejöttét, amely tulajdonképpen a csehszlovák szövetségi parlamentben ülő cseh képviselők személyes politikai ambícióinak a terméke. A cseh szenátusi helyekért cserébe ugyanis a csehszlovák szövetségi parlament cseh képviselői megszavazták a Csehszlovák állam feloszlását.⁸⁷

A *csoportérdekek* meghatározó szerepe Elster szerint ugyanakkor legalább akkora, ha nem nagyobb jelentőséggel bír az alkotmányozás folyamatában, mint a személyes érdekeké. A Philadelphiai Gyűlés vitái tulajdonképpen nem szóltak másról, mint különféle csoportérdekek (értsd: tagállamok) küzdeleméről, ahogy az 1789-es francia nemzetgyűlést is a rendi érdekek összecsapása határozta meg. Ugyanígy csoportérdekek határozzák meg a választási rendszer körüli vitákat: ahogy arra fentebb is tettünk utalást, a pártok a szerint érvelnek az egyik vagy éppen a másik választási rendszer mellett, hogy sajátos (csoport)érdekeik mit diktálnak.

A harmadik meghatározó fajtája az érdekeknek az *intézményi érdek*: az intézményi érdek megléte azt feltételezi, hogy egy bizonyos politikai intézmény egy új alkotmány kidolgozásakor meg akarja tartani, vagy éppen növelni akarja saját hatalmát az új keretrendszeren belül. Elster példái szerint nem véletlen, hogy az 1921-ben a parlament által kidolgozott lengyel alkotmány, vagy éppen a francia parlament által kidolgozott 1946-os alkotmány is meg akarta őrizni a parlamentek túlsúlyát a végrehajtó hatalommal szemben. Ahogy az sem véletlen, hogy az 1958-ban De Gaulle által kidolgozott alkotmány viszont jelentős többlethatalmat adott a francia a köztársasági elnök kezébe. Az intézményi érdek érvényesítésének hipotézise azt állítja, hogy minden egyes politikai intézmény fenn akarja tartani, vagy növelni akarja saját erejét az új keretrendszeren belül.⁸⁸ Erre hivatkozva állítja Elster azt, hogy azok az alkotmányozó testületek, amelyek egyben normális törvényhozó testületként is működnek, az új alkotmányban is erősíteni akarják a törvényhozás erejét. Érdekes módon azonban a kelet-európai tranzitológiai kutatásokra hivatkozva maga Elster is említ két kivételt: egyrészt a roppant erős magyar Alkotmánybíróság és a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal megerősített magyar kormány példáját, másrészt pedig a kelet-európai körülményekhez képest viszonylag nagy hatalommal rendelkező lengyel köztársasági elnök példáját. Ezek a példák viszont jól magyarázhatóak a személyes és a csoportérdekek figyelembe vételével. Másrészt Elster intézményi önérdék-érvényesítési hipotézisét

társasági elnök közvetlen választásáról szóló vitákra is. Itt természetesen Pozsgay Imre szintén nem titkolt ambíciói és személye alakította a politikai intézményrendszer megformálása körüli vitákat és a végeredményt. BOS 158–159, 239–241.

⁸⁶ A szimplifikáló magyarázatok (csakis gazdasági érdekek mozgatják a politikai szereplőket) egy ilyen elemzés során távolról kerülendők.

⁸⁷ ELSTER (1995) 377.

⁸⁸ ELSTER (1995) 380.

Elkins és társai empirikus elemzésekre hivatkozva részben megerősítik, részben cáfolják is: míg az alkotmányozó nemzetgyűlések által elfogadott alkotmányok gyakran erősebb hatalmat adnak a törvényhozó hatalomnak, mint a törvényhozó hatalomként is működő alkotmányozó testületek, addig a végrehajtó hatalom által megírt alkotmányok valóban erősebb végrehajtó hatalmat rögzítenek.⁸⁹

Az érdekek egyértelmű dominanciája mellett nagy jelentőséggel bírnak Elster szerint azok a *feltételezések* is, amelyek az alkotmányozók saját (jövőbeli) politikai erejére, illetve a választók elvárásaira és magatartására vonatkoznak. Ezek a feltételezések a sajátos érdekekkel együtt határozzák meg azt, hogy melyik szereplő milyen érvek mentén, milyen álláspontot foglal el egy-egy kérdésben az alkotmányozás folyamán.⁹⁰ Egy összehasonlító elemzésnek tehát az érdekek feltárása mellett a politikai szereplők sajátos feltételezéseit is meg kell ragadnia.

Az érdekeken és feltételezéseken túlmenően az alkotmányozás szereplőit befolyásolhatják döntéseik meghozatalában *szenvedélyeik* és (érték)*racióális* megfontolásaik is, ám sorrendben egyre csökkenő jelentőséggel. Kétségtől igaz, hogy az alkotmányok erejét igen sokan abban látják, hogy azok megvédjenek a hirtelen változó szenvedélyektől, stabilitást biztosítanak a szenvedélyes kilengésekkel szemben. Ugyanakkor ennek megvalósulása ellen hat, hogy alkotmányozni leggyakrabban kataklizmák idején szoktak, amikor pedig a szenvedélyek felett igen nehéz uralkodni. Ugyanez a körülmény akadályozza meg általában az alkotmányozókat abban is, hogy érdekmentes módon érveljenek és cselekedjenek az alkotmányozási folyamat során. Elster arra hívja fel a figyelmet, hogy nagyon nehéz lenne találni olyan alkotmányozást a történelemben, ahol ez az érdekmentesség érvényesült volna. Az alkotmányozási folyamatokban sohasem valami érdekmentes, racionális megfontolás vezérli a tárgyalóasztalnál ülő feleket, hanem természetes módon mindig önértékük és szenvedélyeik.⁹¹ Az alkotmányozás folyamatát ezért a legritkábban határozza meg az érdekmentes racionális vita: az alkotmányozás során általában a sajátos érdekekkel rendelkező szereplők próbálják meg érvényesíteni érdekeiket. A szakirodalom éppen arra mutat rá, hogy az alkotmányozás szereplőinek természetes viselkedése az, ha megpróbálják saját érdekeiket érvényesíteni az alkotmányozás terén.⁹² A realitásokkal számot vető elemzések az alkotmányozások

⁸⁹ ELKINS—GINSBURG—BLOUNT 212.

⁹⁰ ELSTER (1995) 376.

⁹¹ Erre utal az aktororientált megközelítésmód. Lásd BOS 61., 280.; és PRZEWORSKI 80. Elster így ír: „To my knowledge, no postcommunist constitution-maker have engaged in genuinely impartial discussions to choose the regime that would best serve the interest of the country. Bargaining rather than arguing has been the predominant mode of reaching agreement. Reason has been crowded out by interest and passion.” JON ELSTER: „Afterword: The Making of Post-communist Presidencies” in RAY TARAS (szerk.): *Postcommunist Presidents* (Cambridge: Cambridge University Press 1997) 225.

⁹² BOS 48.

folyamán minden egyes alkalommal felhívják a figyelmet az aktuálpolitikai (néha egyenesen személyekre szabott) alkotmányozás gyakorlatára.⁹³

Az aktorcentrikus institucionalizmus tehát abból a feltevésből indul ki, hogy a politikai szereplők érdekmotivációinak és viselkedéskultúrájának megértése nélkül az alkotmányozási folyamatok sem érthetőek meg.⁹⁴ Azok az elemzések és normatív teóriák, amelyek légüres térbe helyezik el az alkotmányozás folyamatát, amelyek egy ideálisan racionális vitához mérik a konkrét alkotmányozási folyamatokat, csak hamis ábrándokat és beteljesíthetetlen elvárásokat generálnak, így alkalmatlanok a valóság megragadására. A tudományos elemzés nem kerülheti meg a körülmények és a politikai szereplők érdekeinek döntésbefolyásoló tényezőjét. Az aktorcentrikus institucionalizmus ugyanakkor nem abszolutizálja az alkotmányozásban részt vevő szereplők motivációját az események magyarázatakor: az intézményes keretek, a történelmi hagyományok, a mintakövetési mechanizmusok minden esetben vizsgálandó tényezők lehetnek. Ám a magyarázó sémák primer elemei minden esetben a politikai szereplők közötti interakciók (tárgyalások), amelyeket viszont a szereplők sajátos érdekei határoznak meg leginkább.

ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen munkában elsősorban arra tettünk kísérletet, hogy meghatározzuk azt a szempontrendszert, amely alapján az alkotmányozási folyamatokat összehasonlító módon elemezni lehet. Első lépésben meghatároztuk azokat a *körülményeket*, amelyek az alkotmányozás folyamatát befolyásolják. Ilyen körülménynek tartjuk annak megállapítását, hogy melyik politikai szereplő tekinthető az alkotmányozás *szubjektumának*. Az alkotmányozás folyamatát empirikus módon összehasonlító tanulmány esetében megkerülhetetlen tényezőnek tűnik az alkotmányozás *időpontjának* és *időtartamának* elemzése, ahogy az alkotmányozásban részt vevő felek *ismeretszintje* is komoly befolyással lehet az alkotmányozás mikéntjére. Ezen túlmenően az alkotmányozás körülményeit számba véve össze kell hasonlítani azt is, hogy milyen külső és belső *kényszerek* alakították az alkotmányozás folyamatát. Másrészről számba vettük azt is, hogy a körülményeken túl az alkotmányozási eljárás különböző *fázisainak* mely *jellemzőit* kell egy empirikus összehasonlító tanulmányban megadni ahhoz, hogy az alkotmányozási folyamatok közötti különbségek és hasonlóságok jól láthatóvá váljanak. A hét fázis tekintetében (1. előzetes konzultáció; 2. az alkotmányozó testület megválasztása; 3. alkotmányozás eljárási

⁹³ Lásd például az 1921-es lengyel alkotmányozás kapcsán: BOS 150. De ugyanez igaz az amerikai alkotmányozásra is: BOS 189. Igaz Bos azt is kiemeli, hogy a két világháború közötti lengyel, személyre szabott alkotmányozás sikertelensége részben éppen a személyre szabottságból fakadt: BOS 153.

⁹⁴ BOS 25.

rendjének meghatározása; 4. konzultáció; 5. szövegezés; 6. vita; 7. elfogadás) minden egyes fázisra vonatkozóan megadtuk, hogy mely jellemzőkre érdemes koncentrálni (időtartam, fontosság, inkluzivitás, nyilvánosság, stratégia, az elfogadás módja és aránya). Az alkotmányozási fázisok ezen jellemzőinek leírása azt segítheti elő, hogy az alkotmányozási folyamatok különbségeit és hasonlóságait összevethető szempontrendszer szerint lehessen elemezni. Harmadrészt azt is meghatároztuk, hogy a vizsgálat milyen *módszertani* előfeltevésekkel él. Rögzítettük, hogy az institucionalizmus vs. behaviorizmus válaszút helyett egy középutat kell választania az elemzőnek, amely alapvetően a politikai szereplők *érdekeivel, szándékaival és előfeltevéseivel* magyarázza az alkotmányozási folyamatok jellegét, de amely a meglévő intézményes keretrendszer korlátozó szerepének elemzésén túlmenően számol olyan tényezőkkel is, mint a történeti hagyományok vagy a mintakövetési mechanizmusok (aktorcentrikus institucionalizmus).

Ami az összehasonlítandó alkotmányozási folyamatokat illeti, érdekes eredményeket hozhat a három magyar alkotmányozási folyamat (1989–1990, 1994–1997 és 2010–2012) összevetése, ahogy ezek összehasonlítása a lengyel alkotmányozási folyamattal sem lenne érdektelen. De szintén sok izgalmat tartogathat a 2010–2012-es magyar alkotmányozási folyamat összevetése a második világháború utáni német alkotmányozási folyamattal, vagy éppen az 1978-as spanyol alkotmány elkészítésével. Végül mindenféleképpen tudományos érdeklődésre tarthatna számot az, ha a „békeidőkben” végrehajtott magyar alkotmányozást összevetnénk a szintén „békeidőkben” történt 1974-es svéd, illetve az 1982-es kanadai átfogó alkotmányrevíziókkal.

Ha a fentebb vázolt elemzési szempontrendszerek és módszertan segítségével sikerül összehasonlító elemzéseket végezni, akkor az azzal az eredménnyel kecsegtet, hogy tudományosan megalapozott és rendszerezett módon kaphatunk választ arra a kérdésre, hogy vajon mennyiben tért el a 2012-es magyar alkotmányozási folyamat a nyugati kultúrkörhöz tartozó más alkotmányozási folyamatoktól. Ebben az esetben kiderülhet, hogy az új magyar Alaptörvénnyel szemben megfogalmazott egyik legélesebb kritika, amely az Alaptörvény létrejöttének körülményeire, az alkotmányozás folyamatára vonatkozott, valóban megállja-e a helyét.

MELLÉKLET

			1	2	3	4	5
1. szubjektum	legiszlátív-testületi	alkotmányozó nemzetgyűlés					
		alkotmányozási mandátummal bíró alkotmányozó törvényhozás					
		alkotmánymódosító hatalommal bíró alkotmányozó törvényhozás					
		alkotmányozási mandátummal nem bíró alkotmányozó törvényhozás					
	legiszlátív és végrehajtó hatalom	törvényhozási mandátummal nem bíró alkotmányozó gyűlés, amely törvényt is hoz					
2. időpont	katakizma	csak alkotmánymódosító hatalommal bíró alkotmányozó törvényhozás + végrehajtó					
		alkotmányozási mandátummal nem bíró alkotmányozó törvényhozás + végrehajtó					
		végrehajtó hatalom + referendum					
3. időtartam	magas	egyenlő					
		egyenlőtlen					
4. ismeretszint	alacsony	egyenlő					
		egyenlőtlen					
5. külső kényszer	teljes	teljes					
		részleges					
6. belső kényszer	upstream	upstream					
		downstream					
7. fázisok	a. előzetes konzultáció	időtartam					
		inkluzivitás					
		inkluzív					
		non-inkluzív					
	b. választás	fontosság					
		számottevő					
		nem számottevő					
		illegitim/tárgyalásos					
	c. eljárásrend szabályozása	proporcionális					
		többségi					
		vegyes					
		kompromisszumkereső					
	d. konzultáció	többségi					
		időtartam					
		inkluzivitás					
		inkluzív					
		non-inkluzív					
		fontosság					
		számottevő					
		nem számottevő					
	e. szövegezés	stratégia					
		kompromisszumkereső					
		konfliktusos					
		nyilvánosság					
	f. vita	nyílt					
		titkos					
		időtartam					
		stratégia					
	g. elfogadás	kompromisszumkereső					
		konfliktusos					
		nyílt					
		titkos					
8. legitimitás	formális	referendum					
		elfogadási arány (ref.)					
	empirikus	referendum nélkül (elfogadási arány)					

Szente Zoltán

Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után

Jóllehet a nemzetközi minták nyilvánvalóan nem jelentenek kényszerítő erejű érvet egyik vagy másik alkotmányozási eljárás, módszer mellett, mégis érdemes megvizsgálni, hogy az új alkotmányok elfogadása hogyan történt az elmúlt évtizedekben Európában, vagyis milyen minták, lehetőségek adódnak a hazai alkotmány-előkészítés számára.

Európában a második világháború óta több mint félszáz új alkotmányt fogadtak el, vagyis bőséges tapasztalat áll rendelkezésre az alkotmányozásra vonatkozóan. Az alábbiakban a legújabb kori európai alkotmányozás legfontosabb tendenciáit, jellemzőit vizsgálom meg röviden, különös tekintettel az új alkotmányok elfogadásának eljárásaira.

AZ ALKOTMÁNY FOGALMA

A második világháborút követően az alkotmány fogalma nem ment át alapvető jelentésbeli változáson, jóllehet több alkalommal is történt kísérlet arra, hogy más értelmet tulajdonítsanak ennek a fogalomnak a hagyományos értelemez képest. Az alkotmány fogalma alatt továbbra is az államhatalom gyakorlásának legfontosabb viszonyait, valamint az alapvető emberi (és állampolgári) jogokat (más megfogalmazásban az állam és a társadalom viszonyát) szabályozó jogi normát értettek, mely az adott állam legmagasabb szintű akaratnyilvánítása, s minden más jogszabály fölött áll.¹

* Szente Zoltán – a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékének egyetemi docense, az ELTE-MTA Jogtörténeti Kutatócsoport tudományos főmunkatársa

¹ Charles Frederick STRONG: *Modern Political Constitutions. An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Forms* (London: Sidgwick & Jackson 1973); Konrad HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Karlsruhe: C. F. Müller Verlag 1972) II.; Walter HALLER–Alfred KÖLZ: *Allgemeines Staatsrecht* (Basel–Genf–München: Helbing & Lichtenhahn 2004) 97.; Christoph MÖLLERS: „Verfassungsgebende Gewalt–Verfassung–Konstitutionalisierung,

Bár e fogalom még az alkotmányjogi szakirodalomban sem teljesen egységes, a legtöbb definíció közös eleme, hogy azt az állam jogi alaprendjét meghatározó alapvető törvényként határozzák meg:² az alkotmány egy ország kormányzásának rendszere, azon szabályok gyűjteménye, amelyek létrehozzák és szabályozzák a kormányzást.³ Az egyes európai közjogi rendszerek hagyományai miatt esetenként ugyanakkor lényeges különbségek is előfordulhatnak. Német vagy francia szerzők néha még ma is kihagyják az alapjogi katalógusra való utalást a materiális alkotmányfogalomból,⁴ megkülönböztetve az alkotmányjog tágabb és szűkebb értelmét, mely utóbbi „csak bizonyos, a politikai intézményekre vonatkozó” szabályokkal foglalkozik.⁵

Témánk szempontjából lényeges az európai közjogi gondolkodásban jelen lévő különbségtétel egy állam alkotmányozó hatalma (*pouvoir constituant*) és az adott ország alkotmányos kormányzása (*pouvoir constitué*), vagyis az államhatalmi szervek működése között.⁶ Az alkotmányozó hatalom gyakorlása a szuverén megnyilvánulása, az alkotmány – vagyis az állam legmagasabb szintű, s így minden más közhatalmi döntés fölött álló akaratnyilvánítása – létrehozása és módosítása, mely ki van emelve a hatalmi ágak rendszeréből, amelyek belőle nyerik legitimitásukat.

AZ ALKOTMÁNYOZÁS IDEJE

A második világháború befejezése óta Európában összesen 57 új alkotmány született, vagyis átlagban csaknem évente fogadtak el új alaptörvényt. Ezek eloszlása persze sem időben, sem földrajzilag nem egyenletes. Ráadásul néhány esetben még az sem egyértelmű, hogy vajon ténylegesen új alkotmányt fogadtak-e el, vagy generális alkotmányrevízióra került sor. Így – néha még az illető országból származó szerzők is – hol új alkotmányként, hol alkotmányrevízióként utalnak például az 1974. évi svéd alkotmányra (mert akkor csak az államszervezetre vonatkozó alkotmánytörvényt, vagyis a *Regeringsform* helyett fogadtak el újat), vagy az 1983. évi holland alkotmányra, és változó, hogy az 1993. évi, eleve ideiglenes szabályozásként elfogadott lengyel kisalkotmányt önálló alkotmánynak tekintik-e. Más esetekben az illető állam nemzetközi jogi státusa miatt lehet kérdéses az új alkotmány azonosítása,

Begriffe der Verfassung in Europa” in Armin von BOGDANDY (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge* (Berlin–Heidelberg: Springer 2003) 4–8.

² Alfred KATZ: *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht* (Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag 1994) 42.

³ Kenneth Clinton WHEARE: *Modern Constitutions* (London: Oxford University Press 1966) I.

⁴ Dieter GRIMM: „Does Europe Need a Constitution”? *European Law Journal* 1995/3. 282–302.; Jean Paul JACQUÉ: *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: Dalloz 2003) 42.

⁵ Jean-Marie AUBY – Jean-Bernard AUBY: *Közjog: alkotmányjog, közszabadságok, közigazgatási jog* [ford. Horváth Éva] (Budapest: Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda 1995) 33.

⁶ Peter PERNTHALER: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre* (Wien–New York: Springer 1986) 227.

hiszen annak lehetőségét az állami szuverenitás megnyilvánulásának szokták tekinteni, márpedig ez kétséges lehet olyan entitások esetében, amelyek nem önálló nemzetközi jogi jogalanyok, vagy önállóságuk korlátozott. Ez a helyzet például az első, 1961. évi máltai alkotmánnyal, hiszen Málta ebben az időben még az Egyesült Királyság része volt. Hasonló kifogás fogalmazható meg az Észak-ciprusi Török Köztársaság 1985. évi alkotmányával kapcsolatban is, hisz ezt a mesterséges entitást, amelyet Ciprus egy részének török inváziója után hoztak létre, Törökországon kívül egyetlen más európai állam sem ismerte el.

Egyébiránt nem is biztos, hogy olyan nagy jelentősége van az új alkotmányok és az átfogó alkotmánymódosítások elhatárolásának, hiszen számos esetben az utóbbiak fontosabb változásokat jelentettek egy alkotmányos rendszerben, mint a formailag új alaptörvények elfogadása. Erre a legjobb példa talán éppen az 1989. októberi magyar alkotmányrevízió, amely oly mértékben alakította át az 1949-es alkotmányt, hogy, mint mondani szokták, tartalmilag felért egy új konstitúcióval. Ezzel szemben több olyan új alkotmány is született, amelyek csupán modernizálták a fennálló közjogi rendszert, anélkül azonban, hogy alapvetően megváltoztatták volna annak akár államszervezeti, akár alapjogi struktúráját, mint például az 1999. évi svájci vagy finn alkotmány.⁷

Európában a XIX. század eleje, a napóleoni idők óta lehet alkotmányozási hullámokat azonosítani,⁸ vagyis olyan korszakokat körülhatárolni, amikor azonos történeti események, folyamatok, vagy egységes mintakövetés nyomán több új alkotmány született. Alkotmányozási hullámról tehát akkor érdemes beszélnünk, ha több országban azonos, vagy legalábbis hasonló ok, illetve minta alapján fogadnak el új alkotmányokat.

Ilyen alkotmányozási mozgalmakra 1945 után is többször került sor. A második világháború utáni első hét évben például 12 alkotmány született Európában (egy pedig, az izlandi, még a háború idején, 1944-ben). Ezek közül az 1946. évi francia, az 1947-es olasz, az 1949. évi nyugatnémet, az 1952-es görög a nyugati típusú liberális demokráciák értékei szerint, többpárti, szabad választásokon alapuló, plurális demokrácia alapjait kívánta lerakni. Épp e jellegük különböztette meg őket az 1946 és 1952 között Közép- és Kelet-Európában elfogadott hét népi demokratikus alaptörvénytől, amelyek szovjet típusú, a hatalom kommunista monopóliumán nyugvó diktatúrákat intézményesítettek. A közép- és kelet-európai kommunista rendszerek népi demokratikus alkotmányaikat a hatvanas és hetvenes években modernizálták, ám ez a hatalomgyakorlás elveiben, sőt az alapjogok érvényesülésében nem jelentett lényeges változást. Az alkotmányos demokráciák alap-

⁷ Az alkotmányok szakirodalmi jelölése nem teljesen egységes, mivel egyes források az elfogadás, mások a hatályba lépés éveire utalnak, márpedig a két dátum nem mindig esik egybe.

⁸ Az európai alkotmányozási hullámokról részletesen lásd MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet* (Budapest: Osiris 2003) 469–481.

törvényeit Dél-Európában 1975 és 1978 között,⁹ Közép-Kelet-Európában 1989 és 1994 között fogadták el a demokratikus átmenetek eredményeként. Amíg a kommunista alkotmányozási hullámok egy kaptafára készültek, addig a háború utáni években készült nyugat-európai alaptörvények nem követtek egységes mintákat.

Az alkotmányozás összehasonlító elemzése kapcsán továbbá olyan ún. kishullámokat is megkülönböztethetünk, amelyek ugyan nem eredményeztek új alkotmányokat, de hasonló motivációjú vagy jellegű alkotmánymódosításokhoz vezettek, mint például az európai uniós csatlakozás vagy a Maastrichti Szerződés által generált változások esetén.

Az alkotmányok egy részének megalkotása azonban nem köthető ilyen hullámokhoz, hanem az adott ország saját történelmének alakulása során, a hagyományos alkotmányozási okok – főleg forradalmak, háborúk vagy polgárháborúk – következtében került rájuk sor, avagy csupán a közjogi rendszer megújítására, modernizálására szolgáltak, mint az 1953-as dán, az 1974-es svéd vagy az 1983. évi holland alkotmányozás.

Az utóbbi évtizedek alkotmányozási „aktivizmusa” – nyilvánvalóan szoros összefüggésben a nemzeti történelemmel, illetve a sajátos politikai helyzettel – jelentős eltéréseket mutat országonként is. A második világháború óta nyolc európai országban nem született új alkotmány (közülük az Egyesült Királyságnak és San Marinónak hagyományosan íratlan alkotmánya van),¹⁰ ezzel szemben hat országban legalább hármat – ezek közül Görögországban négyet (1952-ben, 1968-ban, 1973-ban, illetve 1975-ben – 2001-ben pedig még egy átfogó alkotmánymódosításra is sor került) – hoztak létre. Ennél is több, öt új alkotmányt fogadtak el Belgrádban, igaz, három külön állam alaptörvényeként; 1946-ban, 1963-ban és 1974-ben még az egykori Jugoszlávia, 1992-ben a Szerb–Montenegrói Államszövetség, 2006-ban pedig immár csupán Szerbia számára.

ALKOTMÁNYOZÁSI ELJÁRÁSOK

Az új alkotmányok elfogadása és az alaptörvények módosítása egyaránt az alkotmányozó hatalom megnyilvánulása. Az európai alkotmányfejlődés egyik – francia eredetű – hagyománya az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) fogalmát illetően különbséget tesz az ún. eredeti, vagyis az alkotmányt mint olyat elfogadó hatalom (*pouvoir constituant originaire*), valamint a származtatott alkotmányozó (*pouvoir*

⁹ Az 1975-ös görög, az 1976-os portugál és az 1978-as spanyol alkotmány tartoznak ebbe a sorba.

¹⁰ Ezek: Ausztria (1920), Izland (1944), Írország (1937), Liechtenstein (1921), Luxemburg (1868), Norvégia (1814), Egyesült Királyság és San Marino (történeti, íratlan alkotmány).

constituant dérivé), azaz az alkotmánymódosító hatalom között,¹¹ ám e közjogi fel fogás érvénye ma már megkérdőjelezhető. A hagyomány ugyanis inkább történeti, illetve empirikus alapon nyugszik, vagyis azon a megfigyelésen alapul, hogy a 19. és 20. századi alkotmányok jelentős része olyan körülmények között – forradalmak vagy háborúk után, illetve a nemzeti függetlenség kivívását követően – született, amikor a teljesen új társadalmi-politikai rendszer új legitimitást is szerzett, amelynek során nem voltak tekintettel a korábbi alkotmányosság formális követelményeire. S bár ez néhány más, modern alkotmányra is igaz,¹² a modern demokráciák modernizációs célú alkotmányozási eljárásai, akárcsak az átfogó alkotmányrevíziók, többnyire már a korábbi alkotmány módosításának szabályait követik.¹³

Mivel a szövetségi államokban a szuverenitás osztott, sem a szövetségi, sem a tagállami kormányzat nem módosíthatja egyoldalúan az alkotmányt, vagyis ahhoz a tagállamok többségének jóváhagyására van szükség. Néhány államban bizonyos alkotmányhelyek módosításának különleges, az egyéb alkotmánymódosítások szabályainál is szigorúbb feltételei vannak. Arra is van példa – mint Svájcban, vagy az 1991-es bolgár, illetőleg az 1993-as orosz alkotmány szerint –, hogy a teljes alkotmányrevízióra eltérő rendelkezések vonatkoznak, mint az egyedi módosításokra. A második világháború előtti európai közjogi hagyományokra nyúlik vissza az örökévaló, módosíthatatlan alkotmányos rendelkezések ideája. A háború utáni években különböző alapvető értékek, mint például a köztársasági államforma, a szövetségi berendezkedés vagy az állam területi egységének védelmében írt elő több alkotmány – egyebek mellett a francia, az olasz és a nyugatnémet – ilyen módosítási tilalmat. Ezt a megoldást 1990 után több közép- és kelet-európai új demokrácia is átvette, elsősorban alapjogi rendelkezések, az állam területi integritása, a köztársasági államforma, a politikai pluralizmus, a demokratikus jogállam normái vagy a hivatalos nyelv alkotmányos védelme érdekében (mint például a román vagy a cseh alkotmány).

Az európai közjogtörténetben nincs egységes vagy domináns hagyománya az alkotmányozási eljárásnak. Az alkotmányozó hatalom – néhány egészen speciális kivételtől eltekintve – vagy a nép, vagy valamely képviseleti szerv, illetve ezek valamilyen kombinációja. Elméletileg persze a nép minden eljárási forma esetén legalább az alkotmányozó hatalom forrásának tekinthető, hiszen a képviselet a modern európai konstitucionalizmusban mindig népképviselet. Különösen igaz ez az alkotmányozó nemzetgyűlések esetében, hiszen azokat kifejezetten egy új alkotmány elfogadása érdekében választják meg. Csakhogy jogi értelemben ilyenkor mégsem a nép (pontosabban a választók közössége) az alkotmányozó hatalom maga,

¹¹ Guy CARCASSONE: *La Constitution* (Paris: Éditions de Seuil 2007) 380.; Hartmut MAURER: *Staatsrecht. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen I.* (München: C. H. Beck Verlag 2007) 12.

¹² A negyedik és az ötödik francia köztársaság alkotmányát sem a korábbi alkotmány módosításának szabályai szerint fogadták el 1946-ban, illetve 1958-ban.

¹³ Lásd az 1999. évi finn és svájci alkotmányt, a 2001. évi görög vagy a 2008-as román alkotmányrevíziót.

amennyiben az általános (parlamentari) vagy speciálisan e célra létrehozott képviselői szerv (alkotmányozó nemzetgyűlés) népképviselői alapon működik, hiszen ez éppen azt jelenti, hogy önálló akaratnyilvánítás útján fogadja el az alkotmányt.

Az alkotmányozási eljárás és az alkotmányozás oka között rendszerint szoros összefüggés van: az új alaptörvény elfogadásának módját alapvetően az iránta megnyilvánuló politikai igények határozzák meg.¹⁴

A rendes törvényhozás mint alkotmányozó hatalom

Európában a második világháború óta született alkotmányok közül a legtöbbet a rendes törvényhozások fogadták el. Érdekes módon a parlamentek általi alkotmányozás nemcsak a stabil demokráciák esetében szokott előfordulni, amelyekben eleve legitimnek tartott törvényhozás működik, hanem gyakran olyan országokban is, amelyekben politikai rendszerváltásra került sor. Ennek több oka is van. Egyrészt az első generációs népi demokratikus alkotmányok esetében már a kommunista hatalomátvételt intézményesítő alaptörvényeket is a kommunista államjog azon tétele alapján alkották meg, amely szerint a közhatalom egységes, s azt a legfelső népképviselői és államhatalmi szerv, az országgyűlés testesíti meg. Ezért az alaptörvényt is az országgyűlésnek kell elfogadnia.¹⁵ Másrészt a politikai rendszerváltás számos esetben alapvető változásokkal járt, nemcsak a politikai, hanem a jogrendszerben is. Ez pedig gyakorta követelt aktív törvényalkotói munkát, vagyis a parlamenti alkotmányozást sokszor praktikus szempontok, egy külön alkotmányozó nemzetgyűlés összehívásával járó idővesztés elkerülése indokolta.

A parlamenti alkotmányozás általános jellemzője, hogy az alaptörvény elfogadására speciális eljárási szabályokat alkalmaznak, ami kifejezi, hogy az országgyűlés nem törvényhozói hatalomként, hanem alkotmányozói minőségében alkotja meg az ország alaptörvényét. E külön eljárási szabályok vonatkozhatnak az alkotmány tárgyalására, rendszerint azonban az alkotmány minősített többséggel való elfogadására irányulnak, amelyek általában kétharmados vagy háromötödös szavazati arányt kívánnak meg. Néhány országban azonban az egy alkalommal meglévő speciális többséget vagy akár az eseti politikai kompromisszumot nem tekintik elegendő garanciának az elhamarkodott alkotmányozással vagy egy adott időszak adott többségének egyoldalú akaratnyilvánításával szemben. Ezek elkerülésére ezért ismételt parlamenti elfogadást követelnek meg, de már az új országgyűlés által, amely – annak az alkotmánytervezet ismeretében való megválasztásán

¹⁴ Karl LOEWENSTEIN: „Reflections on the Value of Constitutions in Our Revolutionary Age” in Arnold J. ZURCHER (szerk.): *Constitutions and Constitutional Trends Since World War II* (New York: New York University Press 1955) 192.

¹⁵ Kivételek azonban előfordultak. Az 1965. évi román alkotmányt – amely jellege szerint második generációs kommunista alaptörvény – egy alkotmányozó nemzetgyűlésnek nevezett szerv fogadta el.

keresztül – közvetve a népet is bekapcsolja a folyamatba. Ilyen technikát alkalmaznak néhány észak-európai államban. Megjegyzendő azonban, hogy az ilyen módszerek némileg megmerevítik az alkotmányt, hiszen annak módosítása hosszabb (akár több éves) időszakot kíván. Ezért egyes esetekben már az e késleltetési szabályból eredő politikai kényelmetlenségek elkerülésére is alkalmaztak bizonyos jogi technikákat, amelyek persze bizonyos értelemben az eredeti garanciák feloldását is jelentették.¹⁶

Valószínűleg a rendes parlamenti alkotmányozás praktikus előnyeinek tudható be az, hogy a második világháború óta ez az alkotmányozási módszer a legnépszerűbb Európában: az új alkotmányok több mint felét, kb. 55%-át fogadták el ilyen módon.

Az alkotmányozó nemzetgyűlés

Az alkotmányozó nemzetgyűlések hagyománya egyidős az írott alkotmány gondolatával – gondoljunk csak az 1787. évi philadelphiai konvencióra vagy a francia alkotmányozó nemzetgyűlésre a forradalom idején. Az ilyen képviseleti szervek sajátossága, hogy azokat kifejezetten egy új alkotmány elfogadása céljából választják meg, illetve hozzák létre. Ám ez csak főszabály – gyakran ugyanis a rendes törvényhozás alakul át alkotmányozó gyűléssé, ami szintén 1789-ig visszanyúló tradíció, amint az közismert.

Az alkotmányozó nemzetgyűlés specialitása abban áll, hogy a leginkább kifejezi egy új alkotmányos korszak kezdetét, a múlttal való szakítás ünnepélyes nyilvánítását. Kiemelt funkciója, hogy megfelelő legitimitást biztosítson a régi rend lebontásának és az új kor megszületésének – modernizációs célú alkotmányozás céljára általában nem hívnak össze külön alkotmányozó nemzetgyűlést.¹⁷ Ez az oka annak, hogy rendszerint a nemzeti függetlenség kivívását követően, háborús vereség vagy forradalom utáni rendszerváltáskor kerül sor leggyakrabban ennek az eljárásnak az alkalmazására. Mégis, ahhoz képest, hogy 1945 óta hány ilyen rendszerváltás történt Európában, az azóta született alkotmányoknak csak negyedét fogadták el ilyen módon.

Miután a második világháború óta egy európai országra átlagban kb. 1,25 új alkotmány jut, az alkotmányozás módját illetően még egy-egy ország tekintetében sem lehet egyértelmű közjogi hagyományokról beszélni. Elképzelhető például, hogy a tervezett új török alkotmány elfogadása érdekében alkotmányozó nemzetgyűlést hívnának össze azon az alapon, hogy az elmúlt fél évszázad mindkét al-

¹⁶ Például Finnországban az 1919. évi alkotmány számos módosítása ún. sürgősségi eljárásban, illetve kivételes törvényekkel. Lásd erről: SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005* (Budapest: Osiris 2006) 66–67.

¹⁷ Az Európai Unió Alkotmányozó Konventjének példája ugyan nem ezt mutatja, ám ezt a speciális „alkotmányozó” gyűlést más ok miatt választották: annak érdekében, hogy az egész folyamat legitimitációját növeljék a tagállamok polgárai között.

kormányát először egy ilyen testület fogadta el (1961-ben, illetve 1982-ben), de erre semmiféle garancia sincs. Az alkotmányozás jellege valószínűleg erősebben ható független változó, vagyis lehet, hogy egy alapvetően modernizációs célból megújítandó alaptörvény elfogadása esetén még azokban a közép- és kelet-európai országokban is eltekintene az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívásától, amelyekben pedig a kommunizmust leváltó rendszerváltások során ilyen testület alkotmányozott (mint Észtországban vagy Romániában).

Sőt, ha vizsgálatunkat korábbi korszakokra is kiterjesztjük, erős hagyományokról akkor sem nagyon beszélhetünk. 1958-ban, a francia Ötödik Köztársaság létrehozásakor például a feszült belpolitikai viszonyok, sőt a fenyegető polgárháborús helyzet sokkal nagyobb súllyal esett latba, mint az alkotmányozó nemzetgyűlés tradíciója, amely ráadásul korábban sem érvényesült mindig a több mint egy tucat írott alkotmány elfogadásakor.

Végül arra is érdemes utalni, hogy ha egy országban a politikai elitek között nagyjából konszenzus jött létre egy új alkotmány elfogadásáról, esetleg annak főbb tartalmi elemeiről, rendszerint az ilyen (akár hallgatólágos) megállapodás részesének nem állt feltétlenül érdekükben, hogy egy bizonytalan kimenetelű választásnak tegyék ki magukat. Ez volt a helyzet például a volt kommunista rendszerek bukása utáni közép- és kelet-európai államokban, ahol elsősorban a rendszerváltó elitek alkotmányoztak meglehetősen sietséggel – alkotmányozó nemzetgyűlések összehívására nem volt idő és szándék sem.¹⁸

Az alkotmányozó nép

Miután a közhatalom igazolásának uralkodó módja a népszuverenitás elvére való utalás, nem meglepő, hogy az európai konstitucionalizmusban az államalkotó nép által való elfogadás az alkotmányozás legklasszikusabb módja. Ez az eszme még olyankor is szerepet játszik, amikor valójában a választók közvetlenül nem is vesznek részt a folyamatban. Ám az új alkotmányok legitimációjának megalapozásakor rendszerint ilyen esetekben is vagy arra hivatkoznak, hogy a nép közvetve, az alkotmányozó vagy a rendes törvényhozó testület megválasztásán keresztül mégiscsak részese volt az eljárásnak, vagy pedig arra, hogy utólag, az új parlament megválasztásával mondanak ítéletet az alkotmányozásról – például azzal, hogy hatalomban tartják az új közjogi berendezkedést létrehozó politikai erőket, mintegy utólag legitimálva az új alkotmányt.

¹⁸ Judy BATT – Kataryna WOLCZUK: „Redefining the State: The Constitutional Process” in Stephen WHITE – Judy BATT – Paul G. LEWIS (szerk.): *Developments in Central and East European Politics II* (Basingstoke–London: MacMillan–Houndmills 1998) 96–101.; Wolfgang ISMAYR: „Die politischen Systeme Osteuropas” in Wolfgang ISMAYR (szerk.): *Die politischen Systeme Osteuropas* (Opladen: Leske und Budrich 2002) II.

A nép mint olyan persze nem képes egy alkotmányt megszövegezni, illetve annak részleteit ténylegesen megvitatni. Az alkotmányozás tekintetében az alkotmányjogi értelemben vett nép a választópolgárok összességét jelenti, azaz a politikai nemzet választójogosultjainak közösségét, amely még a legalapvetőbb alkotmányos értékek tekintetében is legfeljebb jelentős többséget képes felmutatni, teljes egységet vagy konszenzust azonban nem. Minden alkotmányszövegnek vannak elengedhetetlen kodifikációs folyamatai, amelyek bizonyos szakértelmet kívánnak. A népi alkotmányozás során maga a nép csak mint egy már elkészített és előterjesztett szöveg jóváhagyója, szentesítője szerepel. Minthogy a valóságban nem létezik egységes akarattal rendelkező nép, az alkotmányos tartalom meghatározásában a rendszerint kétváltozós szavazásban a választóknak még csekélyebb tényleges hatása van, mint akár egy alkotmányozó nemzetgyűlésnek, akár egy rendes törvényhozásnak. Ez még akkor is így van, ha az alkotmányozó hatalomban elvileg sem osztozik más entitás – az 1958-as francia alkotmányt például De Gaulle terjesztette a nép elé, és általában is igaz, hogy ott, ahol az új alkotmányról csak a nép szavazott, az alkotmány-előkészítés során a végrehajtó hatalomnak volt meghatározó szerepe.

Amikor azonban egy új alkotmányt népszavazással fogadtak el, az alkotmányozó hatalom a legtöbbször megosztott a nép és valamely választott képviseleti szerv között. Az 1946. évi francia vagy az 1993-as orosz alkotmány esetében a nép az alkotmányozó nemzetgyűlés által megalkotott, az 1953-as dán vagy az 1997. évi lengyel alkotmány elfogadása során pedig a parlament által megszavazott szöveget hagyta jóvá.

A konstitutív alkotmányozó, valamint az alkotmánymódosító hatalom elvi elválasztásában hívők számára alighanem az adhatja a legfőbb érvet, hogy az alkotmányok módosításához általában nincs szükség népszavazásra, még akkor sem, ha az eredeti alkotmányt a nép közvetlenül fogadta el. Persze, kivételek itt is vannak: Dániában és Írországbán az alkotmánymódosításokat a két parlamenti kamara után népszavazásnak is jóvá kell hagynia, s ez az alkotmány megváltoztatásának egyik lehetséges útja Franciaországban is. Sőt, amint azt például az Egyesült Királyságban 1975-ben az Európai Gazdasági Közösségben való bennmaradásról tartott referendum, vagy az Európai Unió Alkotmányos Szerződésének 1995-ös hollandiai leszavazása is mutatja, a közjogi rendszert lényegesen érintő kérdésekben olyankor is sor kerülhet népszavazásra, amikor az egyébként jogilag nem lenne kötelező.¹⁹

Végül felvethető, hogy azokban az országokban, amelyekben az alkotmány módosítása csak az egymást követő országgyűlések egybehangzó akaratnyilvánítá-

¹⁹ Az európai parlamentáris hagyományoktól való látványos eltérés miatt érdemes említést tenni a magyar Alkotmánybíróság 1993-tól töretlenül érvényesülő gyakorlatáról, amely épp a társadalmi együttélés alapvető közjogi szabályai tekintetében lehetetlenítette el a közvetlen hatalomgyakorlást.

sával lehetséges, ugyancsak jelen van a plebiszcitárius elem, miután a parlamenti választások lehetőséget adnak a választóknak arra, hogy már az alkotmánymódosítási javaslat ismeretében válasszák meg az új országgyűlést, amelynek meg kell erősítenie az alaptörvény megváltoztatását.

Európában a második világháború óta megszületett új alkotmányok egyharmadát (34%-át) fogadták el népszavazással, de ezen alaptörvények háromötödét a nép valamely népképviselői szervvel együtt (praktikusan az alkotmányozó nemzetgyűlési vagy a parlamenti szavazást követően) fogadta el.

Speciális alkotmányozási eljárások

A modern alkotmányos demokráciákban a nép által való közvetlen, illetve a népképviselői alkotmányozás, avagy ezek kombinációja elvileg lefedi az alkotmányok elfogadásának legitim módjait. Néhány esetben azonban a történeti hagyományok vagy az állam létrejöttének speciális körülményei miatt az alkotmányt olyan eljárás útján fogadták el, amely kevésbé felel meg ezeknek a standardoknak. Az 1949. évi német szövetségi alaptörvényt ideiglenes jelleggel hozták létre egy szuverenitásában korlátozott országban. Az alkotmány szövegét egy 70 fős, ún. Parlamenti Tanács fogadta el, amelynek tagjait a nyugati (vagyis amerikai, angol és francia megszállási övezetekhez tartozó) tartományok törvényhozásainak küldötteiből hozták létre. Ezt követően a szövetséges hatalmak néhány napon belül jóváhagyták az alaptörvényt, ám azt még a tartományoknak is ratifikálniuk kellett. Az eljárás azért is érdekes, mert a nép általi közvetlen alkotmányozás elutasításának is speciális, történeti okai voltak: a weimari köztársaság, sőt a náci kormányzás bizonyos plebiszcitárius hagyományainak rossz tapasztalatai miatt biztonságosabbnak vélték a képviselői szervek közreműködését.²⁰

Az 1962. évi monacói alaptörvény az egyetlen európai (formailag is, azaz nemcsak politikai értelemben) oktrojált alkotmány. Amíg ez az alkotmányozási forma meghatározó jelentőségű volt a 19. században, ma már kissé anakronisztikusnak hat; mégsem annyira meglepő ebben az esetben, ha tudjuk, hogy az a klasszikus alkotmányos monarchiákra jellemző módszer volt, s a Monacói Hercegség is ilyen állam- illetve kormányformájú.

1995-ben az amerikai Daytonban a bosnyákok, a horvátok és a szerbek képviselői abban egyeztek meg, hogy Bosznia-Hercegovina szövetségi államként fog működni, amelynek két alkotórésze lesz, a tíz kantonból álló horvát–bosnyák föderáció, valamint a boszniai Szerb Köztársaság. A daytoni megállapodás 4. függeléke határozta meg az új állam alkotmányát. Ilyen módon az alaptörvény lényegében

²⁰ Edward MCWHINNEY: *Constitution-making: Principles, Process, Practice* (Toronto–Buffalo–London: University of Toronto Press 1981) 30.

nemzetközi megállapodás útján született, aminek legfőbb magyarázata az, hogy annak az államnak a szuverenitása, amelynek az alaptörvénye lett, ugyancsak nemzetközi egyezményen alapult.

AZ ALKOTMÁNYOZÁS TARTALMI JELLEGE

Az új alkotmányokat az alkotmányozás végeredménye alapján, vagyis abból a szempontból is csoportosíthatjuk, hogy azok milyen hatással voltak az adott állam közjogi berendezkedésére. Ez ugyan látszólag felesleges, hiszen egy új alkotmány elvileg *par excellence* az alkotmányos rendszer megújítására irányul, máskülönben inkább alkotmányrevízióról, illetve alkotmánymódosításról lenne szó. A tapasztalatok azonban egyrészt azt mutatják, hogy az alkotmányozás jelentős részben politikai, illetve szimbolikus aktus, amely nem mindig indokolható vagy magyarázható kielégítő módon közjogi logika alapján, másrészt pedig azt, hogy az új alkotmányok különböző mértékű változásokat eredményeznek a közjogi rendszerben. Pontosán nem mondható meg, hogy például az államszervezetben vagy az alapjogokat illetően milyen mélységű változások indokolják egy új alaptörvény megalkotását, ami egyébként is politikai elhatározás kérdése.

A közjogi átalakulás mértéke, illetve jellege alapján a második világháború óta született európai alkotmányok értelemszerűen két csoportba sorolhatók, amelyek azonban nem határolhatók el egymástól pontosan. Valójában inkább egy olyan skálán helyezhetők el, amelyek az alkotmányos rendszer változásának mértékét vagy mélységét mutatják. Az egyik csoportba azok az alkotmányok tartoznak, amelyek radikálisan megújították az adott állam alkotmányos struktúráját: vagyis amelyek megváltoztatták az ország állam- és/vagy kormányformáját, vagy a közhatalom gyakorlásának természetét (például diktatúrából demokráciává váltak, vagy fordítva). A másik fő kategóriát ezzel szemben azok az alaptörvények jelentik, amelyek csupán módosították, modernizálták a közjogi rendszert, anélkül azonban, hogy annak alapvető jellemzőihez hozzányúltak volna.

Ha ilyen szempontból vizsgáljuk a modern európai alkotmányokat, azt találjuk, hogy amíg az alkotmányozás okai és eredményei között szoros összefüggés van, addig az új alaptörvények által végrehajtott közjogi változások és az alkotmányozás eljárása között csak gyenge korrelációt láthatunk. Ami az előbbi összefüggést illeti, az meglehetősen kézenfekvő: egyáltalán nem meglepő, hogy az olyan alkotmányok, amelyek forradalom, polgárháború, háború vagy akár békés rendszerváltások után jöttek létre, rendszerint alapvető alkotmányos változásokra irányultak, míg konszolidált demokráciák esetében új alkotmány elfogadására leginkább a közjogi rendszer modernizációja érdekében került sor.

Az alkotmányos berendezkedés megújítása – a változások mélységétől függetlenül is – többféle módon szokott történni. Különösen az alkotmányozási hullámok

részeként megszülető alkotmányok esetén gyakori a mintakövetés, amely a népi demokratikus államok első és második generációja során mechanikus módon történt egy mintaalkotmány (először az 1936-os sztálini) alapján, vagy meghatározott politikai-ideológiai irányoknak, követelményeknek megfelelően (mint az 1960-as és 1970-es évek kommunista államaiban).²¹

A mintakövetés azonban számos demokratikus alkotmányra is igaz volt, jóllehet eltérő módon: jelenthette bizonyos történeti előzmények, a jogfejlődés vagy a saját alkotmányos tradíciók követését (mint például az 1949. évi német *Grundgesetz*), illetőleg egy vagy több más alkotmány vagy alkotmányos intézmény adaptációját (például a német szövetségi alkotmánybíróság modellként szolgált számos későbbi alkotmánybíróság létrehozásához, a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét is több állam vette át, és a francia félprezidenciális rendszert is több volt kelet-európai, illetve ex-szovjet állam is követni igyekezett). A valóságban a legtöbb új alkotmány esetében kimutatható bizonyos intézményi modellek alkalmazása, vagy csak általában az újabb közjogi fejlődés eredményeinek érvényesítése, amely egyre jellemzőbb folyamat az európai integráció előrehaladtával. Sőt, leginkább az jellemző az újabb alkotmányozásokra, hogy egyszerre több, különböző alkotmányos mintát követnek, ötvöznek, illetve alakítanak saját körülményeiknek megfelelően.

Néhány európai alkotmány azonban elsősorban azzal vált ismertté, hogy sajátos intézményi struktúrát, azaz hatalomgyakorlási rendszert alakított ki, például az 1958. évi francia alkotmány a maga félprezidenciális kormányzati rendszerét, de ebben a sorban számos más alkotmányt lehet említeni a görög katonai diktatúra alkotmányaitól az aszimmetrikus föderációt intézményesítő 1993. évi orosz alaptörvényen keresztül Bosznia-Hercegovina különleges hatalmi szerkezetű alkotmányáig.

Furcsa módon a mintakövetés és a speciális közjogi berendezkedés létrehozása együtt is megvalósulhat, amint egyes korai népi demokratikus alkotmányok esetében láthatjuk, amelyek ugyan bizonyos tekintetben szolgálai másolták az 1936-os szovjet alkotmányt, mégsem vették át annak szövetségi rendszerét és nem utánozták pontosan központi hatalmi intézményeit, hanem sajátos hatalomgyakorlási szisztémát hoztak létre. Sőt, a volt kommunista országok új alkotmányos struktúrái az 1990-es évek elejétől-közepétől részben épp a miatt voltak különlegesek, mert sokféle, más-más helyről átvett mintát másoltak vagy adaptáltak.

Az adaptáció sajátos formáját jelenti, amikor egy állam tulajdonképpen egy másik ország alkotmányát veszi át, bár ilyesmire legfeljebb néhány korai népi demokratikus állam esetében lehet – korlátozott mértékben – példát hozni. Az ilyesfajta alkotmányjogi „importnak” többféle indoka lehet. Egyrészt jelezheti a megfelelő saját közjogi tradíciók hiányát, de egy ország valóságos alávetettségét,

²¹ Lásd erről részletesen Georg BRUNNER: „Tendenzen in der verfassungsrechtlichen Entwicklung osteuropäischer Staaten” in Gerhard LEIBHOLZ (szerk.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 23. (Tübingen: J. C. B. Mohr [Paul Siebeck] 1974) 209–238.

függését is mutathatja attól az államtól, amelynek mintáit követi. És jelentheti az európai alkotmányfejlődés követését, elfogadását is, amint azt az emberi méltóság és általában az alapjogok 1945 utáni felértékelődése, vagy akár a strasbourgi bíróság joggyakorlatának hatása példázza.

Arra is van példa, hogy egy ország saját korábbi alkotmányát éleszti újjá. Igaz, ez felettébb ritka; tulajdonképpen csak Lettország példáját lehet említeni, mely 1993-ban lényegében az 1922. évi alkotmányát restaurálta.

Végül megemlíthető az organikus alkotmányfejlődés, amelynek során egy alkotmányos rendszer saját intézményeinek fokozatos átalakításával, továbbfejlesztésével alkalmazkodik a változó körülményekhez. Az alkotmány (vagy a közjogi rendszer) megújításának e módja leginkább persze azokra az államokra jellemző, amelyek ezt megtehetik; azaz független államiságukat hosszabb ideig nem fenyegeti veszély, s alkotmányos berendezkedésük társadalmi elfogadottsága erős. Rendszerint a stabil alkotmányos demokráciákra jellemző, igaz, bizonyos mértékű belső fejlődés még az olyan diktatúráktól sem tagadható meg, mint a Franco-éra Spanyolországa vagy a kommunista rezsimek – más kérdés, hogy ezek a fejlődési irányok mennyire voltak demokratikusak. Az organikus alkotmányfejlődés persze csak annyiban tartozik témánkhoz, amennyiben egy ponton eredményeit új alkotmányba kívánják foglalni – akár azért, mert a változások mennyisége, akár, mert minősége túlfeszíti a korábbi alkotmány kereteit. Így született meg például az 1993. évi belga (szövetségi) alkotmány a negyedik államreform eredményeként, vagy az 1999. évi, kifejezetten modernizációs, finn és svájci alkotmány.

UTÓSZÓ

Mint a bevezetőben említettem, az alkotmányozás európai tendenciái önmagukban nem jelentenek konkluzív érvet egyik vagy másik eljárási mód, vagy akár az új alkotmány elfogadásának szükségessége mellett vagy ellen, avagy annak tartalmi jellegét illetően. Láthattuk, hogy az európai alkotmányos demokráciák alaptörvényeit többféle módon fogadták el, sokféle ok miatt kerülhet sor új alkotmány elfogadására, s az annak során érvényesített technikák sem egységesek.

Mindez mégsem jelenti azt, hogy akár az eljárást, akár az alkotmány alapértékeit illetően ne lehetne olyan követelményeket megfogalmazni, amelyek a modern európai konstitucionalizmus meghatározó értékei, s mint ilyenek, feltétlenül figyelembe veendők akkor is, ha az alkotmány elfogadása minden állam szuverenitásának elidegeníthetetlen része.

Érdemes kiemelni továbbá azt is, hogy az alkotmányozási eljárás sokszínűsége, változatossága ellenére sem fordult még elő az európai alkotmányos demokráciák történetében a második világháború óta, hogy egy alkotmányt csak az egyik politikai oldal – értelemszerűen a kormánypártok – képviselői fogadjanak el. Amikor

egy országban az új alkotmányt egyedül a parlament, vagyis a rendes törvényhozás fogadta el, a demokratikus államokban még soha nem volt példa arra, hogy az alapvető kérdésben a legfontosabb politikai erők között ne jött volna létre konszenzus. Ez persze nem volt feltétlenül teljes körű: az alkotmányozásban részt vevő pártok nyilván nem minden kérdésben értettek egyet, és az is előfordult, hogy egyes (rendszerint szélsőséges vagy radikális) pártok nemet mondtak az új alaptörvényre. Ám egy állam közjogi stabilitásához feltétlenül szükség van a közhatalom gyakorlására vonatkozó alapvető alkotmányos kérdésekben való széles körű egyetértésre. Ez olyan fontos demokratikus követelmény, amelynek hiányában az egész alkotmányozási folyamat meghiúsulhat,²² ami esetleg még mindig jobb megoldás, mint egy kétes legitimitású alkotmány megszületése.

Néhány esetben ugyan előfordult, hogy az új alkotmányról a politikai erők egy része, például az ellenzék, nem szavazhatott közvetlenül. Ám az ilyen esetekben az új alkotmányt mindig népszavazással erősítették meg, amely megkérdőjelezhetetlen legitimitást biztosított az alaptörvénynek akkor is, ha az egyáltalán nem is került a törvényhozás elé, vagy előzőleg nem élvezett egyértelmű politikai támogatást.

Ha ugyanis egy alkotmány csak az egyik politikai oldal akaratát, illetve értekeit tükrözi, könnyen belátható, hogy olyan fogyatékoságban szenved, ami később már alig(ha) orvosolható: mindazok, akiket nem vontak be az alkotmányozásba, az alkotmányt az azt megszavazók pártalkotmányának fogják tekinteni, akár minőségétől is függetlenül. Ha a közhatalom gyakorlásának szabályait, az alapjogok körét és korlátozhatóságának elveit vagy az alkotmányba foglalt alapértékeket csak az egyik politikai oldal határozza meg, azok nem alkalmasak arra, hogy hosszabb távon stabil politikai közösség épüljön rájuk. Az ilyen alaptörvény megalkotói egykori túlhatalmának emlékműve lesz csupán, de nem lesz széles körű társadalmi tekintélye, sőt, mivel az alkotmányozásból kiszorítottak számára az alkotmány revíziója tartós vagy állandó igénnyé válhat, akár alkotmányos és politikai válságok előidézője is lehet.

Ezért, bármit jelentsen is az ún. „alkotmányozási kényszer”, azokban az esetekben, amelyekben valamelyik politikai oldal vagy párt olyan helyzetben van, hogy akár egymaga is alkotmányozhat, felettébb kockázatos vállalkozás egy új alkotmány elfogadása. Nemcsak azzal a veszéllyel jár, hogy a kormányzó politikai erők ellenállhatatlan késztetést éreznek arra, hogy hatalmukat formális alkotmányos eszközökkel igyekezzenek bebetonozni, tartósítani, hanem azzal is, hogy megakasztják a gyakran nehéz kompromisszumokon alapuló alkotmányfejlődést, illetve veszélyeztetik az alkotmányosság tekintélyét, társadalmi elfogadottságát, végső soron pedig a közjogi rendszer stabilitását és demokratikus jellegét.

²² Mint például Görögországban, ahol az 1946 és 1950 között működő alkotmányozó nemzeti gyűlés végül nem volt képes új alkotmányt elfogadni, de jó példa lehet erre az 1990-es évek közepén meghiúsult magyar alkotmányozási kísérlet, az olasz alkotmány federalizálásának eddigi sikertelensége, vagy az osztrák ún. *Verfassungskonvent* felemás sikere a 2000-es években.

FÜGGELÉK

*Alkotmányok és alkotmányozási eljárások Európában 1945–2010 között
(ország/alkotmány elfogadásának éve/alkotmányozó hatalom/alkotmányozás indoka)*

Albánia	1946	ANGY (Rv)	1976	P (M)	1998	P+NSZ (Rv)		
Andorra	1993	NSZ (M)						
Belarusz	1994	P (Nf)						
Bosznia- Hercegovina	1995	Nemz. sz. (Rv)						
Bulgária	1947	P (Rv)	1971	P (M)	1991	P (Rv)		
Ciprus	1960	NSZ (Nf)						
Cseh Köztársaság	1992	P (Nf)						
Dánia	1953	P+P+N SZ (M)						
Észtország	1992	ANGY+ NSZ (Nf+Rv)						
Finnország	1999	P+P(M)						
Franciaország	1946	ANGY+ NSZ (M)	1958	NSZ (M)				
Görögország	1952	ANGY (Rv)	1968	NSZ (Rv)	1973	NSZ (M)	1975	P (Rv)
Hollandia	1983	P (M)						
Koszovó	2008	P (Nf)						
Lengyelország	1947	P (Rv)	1952	P (M)	1997	P+NSZ (Rv)		
Lettország	1993 (1922)							
Litvánia	1992	NSZ (Nf+Rv)						
Málta	1964	NSZ (Nf)						
Magyarország	1949	P (Rv)						
Macedónia	1991	P (Nf+Rv)						
Monaco	1962	O (M)						
Montenegró	2007	P (Nf)						
Moldova	1994	P (Nf+Rv)						
Németország	1949	PT (Rv)						

Olaszország	1947	ANGY (Rv)						
Oroszország	1993	ANGY+ NSZ (Nf+Rv)						
Portugália	1976	ANGY (Rv)						
Románia	1948	P (Rv)	1965	ANGY (M)	1991	ANGY+ Nsz (Rv)		
Svájc	1999	P+NSZ (M)						
Svédország	1974	P (M)						
Spanyolország	1978	ANGY+ NSZ (Rv)						
Szerbia	2006	P+NSZ (Nf)						
Szlovákia	1992	OGY (Nf)						
Szlovénia	1991	OGY (Nf+Rv)						
Törökország	1961	ANGY+ NSZ (M)	1982					
Ukrajna	1996	OGY (Nf+Rv)						

Jelmagyarázat

NSZ = népszavazás

P = parlament (rendes törvényhozás)

O = oktrojált

(Rv) = rendszerváltó alkotmány

(M) = modernizációs alkotmány

ANGY = alkotmányozó nemzetgyűlés

Nemz. sz. = nemzetközi szerződés

PT = Parlamenti Tanács

(Nf) = nemzeti függetlenségi alkotmány

Már megszűnt államok 1945 utáni alkotmányai

Csehszlovákia	1948	P (Rv)	1960	OGY ®		
Jugoszlávia	1946	ANGY (Rv)	1963	OGY ®	1974	P (M)
NDK	1949	P (Rv)	1968	Nsz (M)		
Szovjetunió	1977	P (M)				
Szerbia-Montenegró Államszövetség	1992	P (Nf)				

Halász Iván

Alkotmányozás és a fontosabb alkotmány- módosítások Közép-Európában 1989 után

A cseh, a lengyel és a szlovák tapasztalatok

Közép-Európa pontos földrajzi meghatározása és tartalmi kifejtése bonyolult feladat. De jelen tanulmány szempontjából ez nem is igazán szükséges, mert egyrészt más a célja, másrészt pedig csak a közép-európai térség egyik, visegrádinak is nevezett részével foglalkozik. Ugyanis az ún. visegrádi országok alkotják Közép-Európa keleti felén belül, azaz Kelet-Közép-Európában azt a leginkább homogén csoportot, amely hasonló történeti-szellemi hagyományokkal rendelkezik és majdnem azonos aktuális problémákkal küzd.

A most tárgyalt három visegrádi állam helyzete azonban – minden egyéb hasonlóság ellenére – alkotmánytörténeti és a jogi fejlődés dinamikája szempontjából nem teljesen azonos. Az 1990-es évek során elfogadott alkotmányok között találunk ugyanis olyat, amely elfogadása pillanatától csak keveset változott, ilyen például a cseh alkotmány, de olyat is, amely viszont a politikai események hatása alatt komoly revízió esett keresztül, ez Szlovákia esete. Sőt, arra is van példa, hogy a jogalkotók egy olyan, teljesen új alkotmányt fogadtak el, amely már nem a rendszerváltás hektikus éveiben született, hanem jóval azután, ez Lengyelország alkotmánya. Pedig 1988-ban és 1989-ben éppen a lengyelek voltak a rendszerváltó folyamat úttörői, gyakorlatilag ők alapozták meg a jogi kontinuitás fikciójára és valóságára épülő békés átmenet „közjogi technológiáját,” amelyet aztán többé-kevésbé a többiek is átvettek.

Az átmenet éveiben komoly dilemmák fogalmazódtak meg az alkotmányozás optimális időzítése kapcsán. A tágan értelmezett rendszerváltó folyamat elején jobb-e alkotmányozni, azaz közvetlenül a régi diktatórikus rezsimek bukása után, amikor még eufórikus a hangulat, és ezért nagyobb az esély a szélesebb konszenzus megtalálására, vagy inkább az átmenet végén, amikor már kialakultak az alapvető társadalmi és politikai struktúrák, lecsillapodtak a kedélyek, mindenki megfogalmazta saját elképzeléseit, és kiderült az is, hogy a társadalomban melyik eszmeiség és szellemiség a meghatározó.

* Halász Iván – a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Nemzetközi és Európa Jogi Tanszékének egyetemi docense

Természetesen a valós életben ez a dilemma nem volt ilyen egyszerű és a kortársak nem is mindig fogták fel a súlyát. A politikai életet ugyanis mindig a konkrét napi kihívások és események viszik előre. Igaz, a rendszerváltásnak a társadalomilag többé-kevésbé konszenzuális, politikailag békés és hatalom-technológiailag graduális jellegéből inkább az első koncepció érvényesülése következne. Ez történt azokban az országokban, ahol az egész folyamat elindult, és ahol emiatt ezek a jellemzők különösen látványosak voltak – azaz Lengyelországban és Magyarországon.

Sok olyan tényező szólhat azonban közbe, amely radikálisan felgyorsítja az eseményeket. Ilyen lehet egy föderáció békés vagy erőszakos felbomlása, a súlyos politikai-gazdasági válság vagy a régi közjogi struktúrák teljes összeomlása. Ez utóbbi következett be például Romániában az 1989. évi decemberi forradalom idején, amikor a hatalmat átvevő csoportok a régi rezsimet elsöprő események erőszakos jellege és a közjogi rendszer teljes összeomlása miatt nem tudtak – még formálisan sem – a korábbi hatalmi szervekre támaszkodni, helyettük ideiglenesen a Nemzeti Megmentési Front vette át a hatalmat. Ebben az esetben tehát sürgős volt minél előbb egy új, demokratikus és főleg legitim alkotmányt elfogadni.

A csehek és a szlovákok ebből a szempontból bizonyos átmenetet képeznek. Annak ellenére, hogy a földcsuszamlásszerű politikai változást itt nem a régi hatalom és az új ellenzék részvételével lezajlott kerekasztal-tárgyalások indították el, hanem az 1989. november 17-én kezdődött tömegtüntetések, végső soron a békés átmenet lényeges kérdései itt is a tárgyalóasztal mellett dőltek el. Legfeljebb nem volt szimbolikusan sem kör alakú ez az asztal, hiszen egyik oldalon a távozó kommunista hatalom képviselői ültek, a másikon pedig az éppen érkező ellenzékiek. A felek egy rövid, féléves átmenetben állapodtak meg, ez idő alatt a lényeges pontokon módosítani kellett az 1960. évi csehszlovák szocialista alkotmányt, továbbá el kellett fogadni azokat a fontos jogszabályokat – például az egyesülési, gyülekezési és választási törvényt, a párttörvényt stb. – amelyek 1990 közepén lehetővé tették az első szabad választásokat. A folyamat békés voltát és zökkenőmentességét az volt hivatott szolgálni, hogy új hatalommegosztásra került sor a régi hatalom és az ellenzék között. Az ellenzék egyik vezére, Václav Havel drámaíró lett a köztársasági elnök. A szövetségi miniszterelnöki poszt viszont egy ideig még a kommunisták kezében maradt. Ezzel megteremtődött a békés közjogi átmenet levezényléséhez szükséges féléves (1989. december – 1990. június) politikai garanciarendszer.

Ennek a megoldásnak azonban volt még egy fontos üzenete, amely legjobban az új demokratikus államfő megválasztásában nyilvánult meg. Václav Havelt ugyanis 1989 decemberében még a régi kommunista parlament választotta meg köztársasági elnöknek, tehát az utolsó olyan testület, amelynek tagjait még a nyílt és tisztességes választási szabályok megkerülésével választották meg. Azzal, hogy az ellenzék elfogadta ezt a gyors és alapvetően garanciális jellegű megoldást, egyben szimbolikusan elfogadta a formális jogfolytonosságot az 1989 előtti és utáni rendszer között.

Csehszlovákia tehát közjogi tekintetben azon az úton indult el, amelyen néhány hónappal azelőtt a lengyel és magyar politikusok. 1992-ben azonban felgyorsultak az események. A kora nyári parlamenti választások után ugyanis kiderült, hogy a föderatív ország két tagállama el fog válni. A kérdés csak az volt, hogy ez a folyamat mennyire szabályozott körülmények között fog végbemenni és milyen hátrányokkal, illetve előnyökkel jár a jövőre nézve. Eldőlt, hogy mindkét országgrész 1993. január I-je után önálló és szuverén állam lesz. A Kálmán Imre nevéhez fűződő régi magyar operett slágert idézve, amely szerint „új műsorhoz új férfi kell,” parafrázisként megkockáztatható azon kijelentés, miszerint „új államhoz új alkotmány kell.” Ez azt jelenti, hogy a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában már 1992-ben elfogadták az új demokratikus alkotmányokat, azaz éppen a közjogi rendszerváltás vége felé közeledve, illetve a nemzeti függetlenség kikiáltása küszöbén.

Mindkét dokumentum viszonylag gyors tempóban született. Igaz, a szlovák alkotmány előkészítésének hosszabbak voltak az előzményei, mert a szlovák (azaz köztársasági) honatyák és honanyák már 1991 óta intenzíven gondolkodtak az új alkotmányról. A csehek igazán komolyan csak 1992 nyarán és őszén kezdtek el foglalkozni ezzel a kérdéssel, és a föderáció közelgő végére való tekintettel sietniük kellett. Végül a szlovák parlament 1992. szeptember I-jén, a cseh törvényhozás pedig 1992. december 16-án fogadta el új nemzeti alkotmányát. A szlovák – egyes rendelkezések kivételével – október I-jén hatályba is lépett, a cseh alkotmány hatálybalépése pedig 1993. január I-jén következett be.

A lengyel fejlődés ezzel szemben merőben más volt. A lengyelek miután már 1989-ben néhány ponton módosították a 1952. évi népi-demokratikus alkotmányt, régi hagyományaikhoz híven először egy provizórikus kisalkotmányt, azaz egy fontos közjogi törvénycsomagot fogadtak el (1992), és csak ezután, 1997-ben szavazták meg a teljesen új alkotmányt. Ennek komoly előnye az volt, hogy már az 1990-es évek elejének demokratikus tapasztalatát is figyelembe vették a jogászszakemberek és politikusok, nemcsak a rendszerváltás körüli eseményeket és kihívásokat. Valószínűleg ez az oka annak, hogy meglehetősen kiegyensúlyozott és jól sikerült alaptörvény született, amelyet eddig mindössze három helyen módosított a lengyel törvényhozás.

A cseh és a szlovák alkotmány viszonylag könnyen módosítható alaptörvények, hiszen a novellához vagy akár új alkotmány elfogadásához is elegendő a törvényhozás tagjainak 3/5-ös többsége. A most hatályos lengyel szabályozás azonban valamivel bonyolultabb. Az 1997. évi lengyel alkotmány módosítását ugyanis legalább a képviselők egyötöde, a Szenátus mint hatalmi szerv vagy a köztársasági elnök kezdeményezheti. Mindkét kamarának – a Szejmnek és a Szenátusnak – külön meg kell szavaznia minden alkotmánynovellát. A Szejmnek 2/3-os többséggel, miközben legalább a képviselők felének jelen kell lennie, a Szenátusnak pedig abszolút többséggel úgy, hogy legalább a szenátorok fele jelen van.

Külön szabályok vonatkoznak azonban az I., II. és XII. fejezet módosítására. Ezek az alapvető, általános rendelkezések tulajdonképpen a Köztársaság működ-

désének egészére, továbbá az alapvető emberi és polgári jogokra, valamint az alkotmánymódosítási folyamatra vonatkoznak. Az ilyen előterjesztésről a Szejm csak az első parlamenti olvasattól számított 60 nap után szavazhat.

Ennél még fontosabb rendelkezés az, hogy az alkotmánymódosítás kezdeményezésére jogosult szervek bármelyike a szenátusi, azaz a második kamarai döntéstől számított 45 napon belül megerősítő népszavazást kérhet, amelyet a Szejm elnöke köteles kiírni. Emiatt csak akkor lesz érvényes az ily módon népszavazásra bocsátott alkotmánynovella, ha a szavazók többsége megszavazza azt. Mielőtt azonban a jelentősebb alkotmánymódosítások bemutatására sor kerül, tisztázni kell azt, hogy milyen körülmények között és milyen dilemmák után születtek a most is hatályos közép-európai alkotmányok.

AZ ÚJ ALKOTMÁNYOK MEGSZÜLETÉSE – KORAI DILEMMÁK, KÉSŐBBI PROBLÉMÁK

Az új demokratikus alkotmányok megalkotása valamennyi érintett államban némileg más-más körülmények között zajlott. Eltérő volt az alkotmányozó koalíciók összetétele, különbözött a kompromisszumra való hajlandóságuk, eltérő intenzitással léptek be a folyamatba a parlamenten kívüli erők, és mások voltak azok a kérdések, amelyek megosztották az alkotmányozókat. És itt még nincs is szó a nemzeti alkotmányos hagyományok erejéről, illetve gyengeségéről és a különböző külföldi modellek hatásáról.

Sőt, eleve más jellegűek és gyökerűek voltak azok a testületek, amelyek elfogadták az új alkotmányokat. A Cseh Köztársaságban a nemzeti köztársasági parlament, a 200 tagú Cseh Nemzeti Tanács készítette elő és fogadta el az új alaptörvényt, amely 1992 decemberében, azaz néhány nappal a csehszlovák föderáció megszűnése előtt született meg. Az alkotmány elfogadásával, illetve hatályba lépésével egyidejűleg ezen képviseleti testület a Cseh Köztársaság Parlamentjének Képviselőházává transzformálódott. A második kamaraként létrehozott Szenátus azonban csak 1996-ban ült össze. 1992 és 1996 között már nem került sor új választásokra, hanem mindkét utódállam azzal a törvényhozással kezdte meg önálló létét, amelyet a föderáció létezésének utolsó évében választottak meg.

Cseh Köztársaság

A cseh alkotmányozó koalíciót a három jobbközép jellegű kormánypárt – a domináns Polgári Demokrata Párt (ODS), a liberálisabb Polgári Demokrata Szövetség (ODA), valamint a centrista beállítottságú Keresztény-demokrata Unió – Csehszlovák Néppárt (KDU – ČSL) és a csehszlovákból éppen csehhé váló Szo-

ciáldemokrata Párt (ČSSD) szövetsége alkotta. Az akkori parlament két szélsőségesnek tartott pártjára – azaz a viszonylag nagy számú kommunistákra és a kicsi frakcióval rendelkező szélsőjobboldali republikánusokra – nem volt szükség az alkotmányozáshoz. Szintén nem volt igazán szükség a morvaországi regionális érdekeket képviselő frakcióra, bár őket értelemszerűen nem tartották a pálya szélén.

A szélsőségesnek titulált előbb említett pártokat egyébként – Václav Havel köztársasági elnök politikai intenciójának megfelelően – ún. „politikai karanténban” tartották. Ez a karantén a cseh politika csúcsain szimbolikusan és reálisan igazából csak Havel érájának vége után tört meg, tulajdonképpen az új jobboldali és pragmatikus elnök, Václav Klaus „trónralépésével.” Igaz, addig a republikánusok már régen kikoptak a cseh törvényhozásból, a kommunisták pedig annyira megerősítették ott pozícióikat, hogy további távoltartásuk nem tűnt már sem célravezetőnek, sem helyesnek. Végso soron a választópolgárok már több demokratikus választáson legitimálták parlamenti jelenlétüket. Ezekből a megfontolásokból indult ki a kommunisták körében nem túl népszerű Václav Klaus, amikor felhagyott a prágai Vár „karantén-politikájával.”

A leginkább vitatott pontok, amelyekben az alkotmányozó pártoknak meg kellett egyezniük, a következők voltak: a második, illetve harmadik generációs emberi jogok (különösen a gazdasági és szociális jogok) kérdése, amelyeket a polgári jobboldal ki akart hagyni az alapjogi felsorolásból, továbbá az országos népszavazás kérdése, a középszintű önkormányzatok problémája, valamint a Szenátus létrehozása és mibenléte. Ez utóbbi probléma szorosán összefüggött azzal a kérdéssel is, hogy mi legyen a föderatív állam megszüntetését megszavazó szövetségi képviselőkkel. A csehszlovák szövetségi állam megszűnéséről szóló 1992. évi 542. számú alkotmányerejű törvény ugyanis, amelyet a megszűnő föderáció végnapjait élő Szövetségi Gyűlés fogadott el 1992. november 25-én, a kontinuitás elméletének megfelelően még Csehszlovákiában megszületett, de várhatóan az utódállamokban is továbbélő törvényhozó hatalmat az 1992 nyarán megválasztott szövetségi és nemzeti képviselőkől álló törvényhozó testületekre bízta. Ilyenek azonban a törvény betűje ellenére egyik új államban sem jöttek létre, és a törvényhozás egyszerűen a korábbi tagköztársasági nemzeti parlamentek kezébe került. A szövetségi szintű képviselőknek, akik éppen a fenti törvénnyel megszüntették munkahelyüket, új állás vagy egyéb elfoglaltság után kellett nézniük. Ebben előnyt jelentett számukra, ha a kormánypárti frakciók tagjai voltak.

Az alkotmányozási folyamatot az egyensúly megtalálására való törekvés jellemezte, amely a különböző fékek és ellensúlyok beépítésében nyilvánult meg, egyebek mellett például az egyes hatalmi ágak megkettőzésében. Részben ezért jött létre a kétkamarás cseh parlament, továbbá a „kétfejű” végrehajtó hatalom, amely gyakorlása a kormányzásért felelős kormányra és a fontos kompetenciákkal rendelkező államfőre hárul, valamint ezért jött létre a legfelsőbb bíróságok viszonylag tagolt rendszere. A Cseh Köztársaságban így jött létre az elkülönült

Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság. Mindhárom székhelye a „jog fővárosában”, Brnóban van.¹

Az egész cseh alkotmányozási folyamat alatt érezhető volt egyfajta bizalmatlanság mindennel szemben, aminek úgymond „nemzeti elvű” színezete volt. Ebben különbözött az 1992-es cseh alkotmányozás a 2011. évi magyar alkotmányozástól, amely közismerten túltengett a nemzetieskedésben. Ez a tartózkodó magatartás az előző két év cseh–szlovák közjogi vitáinak következménye volt, amelyek során gyakran a „nemzeti elv”, azaz főleg a nagyobb önállóságot követelő szlovákok, és a „polgári elv”, azaz a gazdasági reformokra és a demokratizálásra koncentráló cseh politikusok és szlovák föderalisták hívei vitáztak egymással a szövetségi állam jövője kapcsán. Ezek a viták „nemzeti” terminológiájukkal szubjektíve annyira megkeserítették a cseh politikusok és a politizáló közvélemény mindennapjait, hogy a nemzet szó egyszer sem fordul elő a hatályos cseh alkotmányban. Korlátozottan ez a kifejezés mégiscsak része a cseh alkotmányos rendnek, mégpedig az alapjogi felsorolást tartalmazó, még 1991-ben elfogadott csehszlovák Alapvető Emberi és Polgári Jogok Alkotmánylevele révén, amelyet a cseh alkotmányozó 1992-ben nagyobb változtatások nélkül emelt be a cseh jogrendszerbe. Itt a preambulumban van egy utalás a cseh és a szlovák nemzetre. Minden nemzeti jellegű vonatkozás kerülése, amely a 1990-es évek első felére nagyon jellemző volt, még az egyes konkrét jogszabályokon is éreztette hatását. Ilyen volt például az állampolgársági törvény.²

Az alkotmányozás során különböző részkoalíciók alakultak, amelyek révén a cseh politikusoknak végső kompromisszumot sikerült elérni. A gazdasági és szociális jogok kérdésében végül a polgári jobboldal engedett, a Szenátus tekintetében pedig a szociáldemokraták. A maradék két kérdést a döntéshozók gyakorlatilag nyitva hagyták. Az 1990-es évek végén alkotmányos szinten is rendezték a középszintű regionális önkormányzatok kérdését, amelyek aztán az ezredforduló közigazgatási reformja után meg is alakultak. Most már csak az országos népszavazás kérdése nincs megoldva a Cseh Köztársaságban, és emiatt ez az intézmény hiányzik a cseh jogrendből. Hiábavalóak voltak az intézményt mindig is kedvelő cseh szociáldemokraták és kereszténydemokraták kezdeményezései, ezek ugyanis mindig megtörték a polgári demokraták ellenállását. Eddig csak egyszer került sor országos népszavazásra – mégpedig az uniós csatlakozás kérdésében, amelyről a polgári jobboldal sem akart döntení a lakosság megkérdezése nélkül. Erre az esetre azonban a cseh törvényhozás egy ad hoc jellegű külön alkotmányerejű törvényt

¹ Václav PAVLÍČEK (et al.): *Ústavní právo a státověda II. Ústavní právo České republiky I.* (Prága: Linde 2008) 623–624.

² Erről lásd Zdeněk Koudelka budapesti előadását, amely 2010-ben hangzott el a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán. Ismertetése megtalálható: „»Alkotmányozás a szomszédoknál« konferenciák” *Pro Publico Bono* 2011/I. 133–135.

alkotott, amelyben egyszeri alkalomra megengedte a népszavazást. A törvény a kérdésen kívül az időpontot is tartalmazta.³

Szlovákia

Szlovákiában más volt a helyzet. Itt az új alkotmányt az 1992. évi választásokon győztes és egymással szorosan kooperáló poszkommunista, függetlenségi-nacionalista és rendszerváltó pragmatista pártok szövetsége – azaz a Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom (HZDS), a Demokratikus Baloldal Pártja (SDĽ) és a Szlovák Nemzeti Párt (SNS) – fogadta el. A szlovák kereszténydemokrata és a magyar kisebbségi ellenzék szavazataira nem igazán volt szükség a dokumentum elfogadásához, ezért a parlamenti többségnek nem is kellett egyeztetni velük, és inkább fölényesen, mint a két év alatt csúfosan megbukott politikai erőkkal, tárgyaltak velük. Előfordult, hogy technikai javító javaslatokat is elutasították, inkább elvből, mint politikai megfontolásokból.

Ennek ellenére végül egy elfogadható, főleg az addigi csehszlovák hagyományokra és a demokratikus korszakra építkező alkotmány született és Szlovákia továbbra is parlamentáris köztársaság maradt. Ezen nem változtat azon tény, hogy túlzottan historizálónak és „nemzetinek” sikerült a preambulum, amelyet szintén a fent már említett „nemzeti” és a „polgári” elv hívei közötti éles viták során fogalmaztak meg, és az sem, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó paragrafusok egyfajta bizalmatlanságot tükröztek a kisebbségek törekvéseivel szemben. Ez például abban nyilvánul meg, hogy olyan kiegészítő klauzula is bekerült az alkotmányba, amely később lehetetlenné tette a pozitív megkülönböztetés alkalmazását érvényesítő törvény elfogadását.

Szemben a cseh alkotmányozóval, aki egyfajta „maradék cseh államiság” alkotmányát próbálta megalkotni, a szlovák jogalkotó jobban ki akarta domborítani azt, hogy a szlovák nemzet élni fog az önrendelkezési jogával. Igaz, a szövetségi állam megszűnéséről szóló törvény nem ezt a felfogást tükrözte, hiszen Csehszlovákia nem Szlovákia kiválásával szűnt meg, hanem a föderáció közös megegyezésén alapuló megszűnésével, amely után két azonos jogállású utódállam maradt.

Ennél komolyabb gondokat és működési zavarokat okozott az alkotmánymódosító népszavazás kérdésének tisztázatlansága, a köztársasági elnök parlamenti megválasztására vonatkozó szabályok (a megválasztásához szükséges háromötödös kvórum a sokadik kudarc után sem csökkent), valamint a köztársasági elnök és a kormány kapcsolatának néhány problémája. Az eredeti megfogalmazás értelmében ugyanis az államfő nem volt köteles visszahívni azt a minisztert, akinek

³ A cseh alkotmányozásról lásd még Ladislav OROSZ – Věra JIRÁSKOVÁ: *Ústavné právo porovnávání. Základy ústavného práva České republiky, Maďarské republiky a Polské republiky* (Kassa: UPJŠ 2007) 14–17.

visszahívását a végrehajtó hatalom gyakorlásáért felelős miniszterelnök kérte. Ezek a „technikainak” tűnő kérdések az 1990-es években a kiélezett belpolitikai körülmények között súlyos alkotmányos válságokhoz vezettek. Ezek pedig az 1990-es évek végén egy nagyobb alkotmánymódosítás szükségességét vetették fel.⁴

Lengyelország

A most hatályos lengyel alkotmányt az 1993-ban megválasztott parlament fogadta el 1997-ben, és a lakosság is megszavazta az ugyanabban az évben tartott népszavazáson. Az alkotmányozás során a kétkamarás lengyel törvényhozás Nemzetgyűlésként járt el. Az új alkotmány nagy előnye az, hogy már figyelembe vette azokat a problémákat és hiányosságokat, amelyek az 1990 és 1997 közötti időszakban megkeserítették a lengyel politikai és kormányzati elit életét. Ilyen volt a köztársasági elnök túl nagy beleszólása a kormány napi működésébe, túlzott befolyása a honvédelmi, külügyi és belügyi tárca felett, valamint a kormányoknak a parlamenttel szembeni gyengesége. Ezt az alkotmányozó hatalom a konstruktív bizalmatlanság intézményének bevezetésével, valamint az államfőnek a végrehajtó hatalom területéről történő részleges kizorításával próbálta megoldani.

Az államfő alkotmányos pozíciója, a szociális jogok kérdése, az egyház és a vallás szerepe voltak azok a sarkalatos kérdések, amelyekről a liberális, illetve baloldali erőknek meg kellett egyeznie a jobboldali és konzervatív csoportokkal. A helyzet azért is érdekes volt, mert az alkotmányozási folyamat elején a tekintélyes, de némileg öntörvényű Lech Walesa volt a köztársasági elnök, miközben a törvényhozásban 1993-ban már egyértelműen a posztkommunista baloldali és a korábbi rendszerellenes ellenzékéből kinőtt liberálisok voltak meghatározóak. A baloldaliak a néppártiakkal együtt mindenképpen korlátozni akarták az elnök jogállását, amit a tradicionális jobboldal elutasított. Közben azonban fontos változásokra került sor az államfői poszton – Walesát a posztkommunista Alexander Kwasniewski váltotta. A baloldal intézményi reformszándéka emiatt alábbhagyott, hiszen az ő emberük töltötte be ezt a meghatározó tisztséget, de az új alkotmány tervezete már majdnem kész volt.⁵ Emiatt végül az államfői kompetenciák csökkentek ugyan, de nem olyan drámai módon, mint amennyire az eredetileg várható volt.

A korábbi állapotokhoz képest alapvető és főleg látványos szerkezeti változtatásokat 1997-ben már nem végeztek el. Bár volt róla szó, nem szüntették meg a Szenátust, nem is nagyon módosították az addigra már kialakult lengyel bikamaralizmus rendszerét. Az államfői hatalmat nem erősítették tovább, azaz nem

⁴ A hatályos szlovák alkotmányos rendszerről lásd részletesen HALÁSZ Iván: *Bevezetés a modern Szlovákia tanulmányozásába. A modern Szlovákia kézikönyve* (Esztergom–Piliscsaba: PPKE BTK 2008).

⁵ Leszek GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* (Varsó: Liber ³1999) 25.

mozdultak el a prezidenciális rendszer irányába. Az 1994 és 1997 közötti alkotmányozási folyamatot ugyanakkor több ideológiai színezetű elvi vita kísérte: az invocatio Dei kérdése a preambulumban, a házasságnak a férfi és a nő kapcsolataként történő definiálása, vagy az, hogy a családi gazdaságot kell-e a lengyel mezőgazdaság alapjának deklarálni vagy sem. Viták kísérték az állam és az egyház kapcsolatának újraszabályozását, továbbá a szociális jogok kérdését. Ezekben a kérdésekben egyébként fontos közvetítő szerepet játszottak a liberálisokhoz közel álló katolikus politikusok, mint például a rendszerváltás utáni első nem kommunista miniszterelnök, Tadeusz Mazowiecki. Egy ideig problematikusnak tűnt továbbá a legfőbb ügyész pozíciója és az önkormányzati rendszer alapelveinek kérdése is.⁶

Érdekesen alakult az ún. „alkotmányozó koalíció” sorsa. Az 1993 és 1997 közötti törvényhozás sajátossága ugyanis az volt, hogy a jobboldal csak gyengén képviselte magát, mert az 1993-as választásokon a széttöredezett lengyel jobboldal ugyan megszerezte volna a szavazatok kb. 40%-át, de miután a választások előtt nem tudott egy vagy két egységes tömbbé szerveződni, ezek a szavazatok tulajdonképpen elvesztek. A legnagyobb frakcióval meglepő módon a posztkommunista erőket tömörítő Demokratikus Baloldal Szövetsége (SLD) rendelkezett, amely koalícióra lépett a lengyel baloldal régi szövetségével, a paraszti érdekeket képviselő Lengyel Néppárttal (PSL). Velük tartott a Szolidaritás talajából kinőtt baloldali jellegű Munka Uniója is (UP). Az alkotmányozáshoz azonban még nem voltak elegenden, azért a Szolidaritás hősies örökségét ápoló, liberális értelmiségi jellegű Szabadság Uniót (UW) is bevonták a munkálatokba. Ezáltal megalakult az alkotmány elfogadásához szükséges koalíció. A posztoszolidaritásos jobboldal, amely a parlamenten kívül rekedt, kidolgozta saját alkotmánytervezetét, amelyet aláírásgyűjtés révén szeretett volna alternatív javaslatként eladni, ez azonban nem sikerült. Az akkor hatályos jogszabályok ugyanis lehetővé tették, hogy 500 000 választópolgár is benyújthassa saját alkotmánytervezetét.⁷ Tervezetüket ugyan figyelembe vették a parlamenti előkészületek során, de csak mint egy javaslatot, nem mint önálló alternatívát.

Hozzá kell tenni, hogy az 1993 és 1997 közötti alkotmányozás során összesen 7 alkotmánytervezetet vettek figyelembe. Ezek között szerepelt az 1991 és 1993 között működő megválasztott Szenátus alkotmányügyi bizottságának tervezete, a PSL és UP közös, valamint a UW és a SLD saját tervezetei, a Független Lengyelország Konföderációjának tervezete, Lech Walesa köztársasági elnök tervezete és a már említett népi kezdeményezés, amely mögött a Szolidaritás jobboldali csoportjaiból éppen formálódó Szolidaritás Választási Akció (AWS) nevű csoportosulás állt. Szintén ebben a társadalmi közegben mozgott a Lengyelország

⁶ A lengyel alkotmány elfogadásának a körülményeiről lásd még OROSZ –JIRÁSKOVÁ 200–204.

⁷ Az 1992-es szabályozás szerint erre a köztársasági elnöknek, illetve a Nemzetgyűlés 56 tagjának volt lehetősége. Az 500 000 fő támogatását élvező népi kezdeményezés lehetősége 1994-ben került be a jogszabályba.

Megújhdási Mozgalma. Bár az alkotmányozás során nem sikerült keresztülvinnie elképzeléseit, az AWS annyira sikeres lett a társadalom mozgósításában, hogy 1997-ben megnyerte a parlamenti választásokat. Igaz, négy éves reformkorszak után ebben a formában megint kikerült a parlamentből.

A jobboldal azonban társadalmi súlya és mediális jelenléte révén mégiscsak tudott valamelyest hatni a folyamatokra. Ebben a katolikus egyház szövetsége is szerepet játszott ugyanúgy, mint az, hogy a SLD és PSL történelmi okoknál fogva parlamenti súlyánál valamivel visszafogottabb próbált lenni. Végül talán emiatt sem akarták teljesen felforgatni az 1989–1990-ben kialakult közjogi berendezkedést.

A helyzet azonban mégiscsak felemás volt. Az alkotmányozó koalíció nagy többséggel rendelkezett a törvényhozásban, amely azonban a jobboldal 1993. évi nagy kudarca miatt politikailag kevésbé volt reprezentatív, mint bármikor azelőtt és azután. Ebből a szempontból is volt fontos a népszavazás megtartása, amely azonban furcsán alakult. A Szejmből és Szenátusból alakult Nemzetgyűlés 451 tagja megszavazta az alkotmányt, 40 fő ellenezte, 6 pedig tartózkodott. Ez nagyon komoly és konszenzuális eredmény volt. Az azt követően megtartott népszavazáson viszont az arra jogosult választópolgárok csupán 42,86%-a vett részt, azaz 12,1 millió választópolgár. Ebből 6,3 millió szavazott igennel, 5,5 millió állampolgár nemmel. Ezen eredmény okot szolgáltatott arra, hogy különösen a parlamenten kívüli jobboldalról újból támadják az alkotmány legitimitását, hiszen a választópolgárok 50%-a sem vett részt a voksoláson. A vitákat végül a Legfelsőbb Bíróság zárta le, amely megerősítette a népszavazást, legitimnek és jogszerűnek tartva azt.

Végül a jobboldal is megnyugodott, amiben az is szerepet játszott, hogy még ugyanabban az évben megnyerte a parlamenti választásokat. Az éppen elfogadott alkotmány szakmailag jó dokumentumnak tűnt, amely például lehetővé tette a jobboldali–liberális kormánytöbbség és a posztkommunista baloldali elnök viszonylag békés „kohabitációját.” Az alkotmány körüli szakmai és ideológiai viták lassan lecsendesedtek, és egyelőre Lengyelországban nincs is napirenden új alkotmányozás. Az alkotmánymódosítások száma is csekélynek bizonyult – eddig összesen kétszer-háromszor nyúltak a szöveghez, de egyik módosítás sem érintette a dokumentum identitását és szerkezetét.

AZ ALKOTMÁNYOZÁS UTÓÉLETE – A JELENTŐSEBB ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK ÉS AZ ÚJ KORREKCIÓS ALKOTMÁNYOZÁS TERVEI

Mindegyik rendszer vagy szerkezet idővel módosításokra vagy változtatásokra szorul, különösen akkor, ha megváltoznak az eredeti kiindulópontok és feltételek. Ez az alkotmányok esetében sincs másként. A kérdés inkább az, hogy mi az oka a novelláknak: teljesen új gazdasági vagy társadalmi körülmények, egyszerűen

csak a fejlődés iránya (azaz a fejlődés technikai, humán vagy integrációs dimenziója) vagy a rossz politikai tapasztalatok. A most tárgyalt visegrádi országoké közül eddig két új alkotmány meglehetősen stabilnak bizonyult (a cseh és a lengyel), amelyeket eddig csak minimális mértékben módosítottak.

Lengyelországban eddig kétszer módosították jelentősebben az alkotmányt – 2006-ban, amikor az európai kiadatási szabályokkal összhangban bizonyos esetekben lehetővé tették a lengyel állampolgárok külföldre történő kiadatását (emiatt megváltoztatták az alkotmány 55. cikkét), valamint 2009-ben, amikor az alkotmány 99. cikke kiegészült a 3. bekezdéssel, amely értelmében nem lehet képviselő vagy szenátor az a személy, akit a bíróság jogerősen szabadságvesztésre ítélt hivatalból üldözendő, szándékosan elkövetett bűncselekményért. Az első novella egyértelműen az uniós tagsággal és a nemzetközi jogi, közösségi jogi fejlődéssel függ össze. A második már belpolitikai indíttatású, de nem jelent gyökeres változást a lengyel közjogban.

A cseheknel sem történt túl sok módosítás. A legtöbb novella inkább technikai és tökéletesítő jellegű volt. A lényegesebb szerkezeti változtatások utáni vágy csak az utóbbi években, a sorozatos kormányváltások és a gyenge kormánytöbbségek miatt erősödött fel. A cseh kormányok ugyanis az utóbbi évtizedben többször minimális (azaz I-2 fős) többséggel kormányoztak, ami meggyengítette a kormány közjogi pozícióját. A kiüresedett térbe a kreatív köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság próbált benyomulni. Szerencsére a központi kormány gyengeségét némileg ellensúlyozza a bürokrácia stabilitása. Hasonló volt a helyzet az 1990 előtti Olaszországban, de a történelmi tapasztalatok tudatában nem biztos, hogy ez a legjobb megoldás.

Ezért 2011 tavaszán a cseh politikusok és szakértők felvetették azt a gondolatot, hogy erősíteni kellene a cseh közjogi berendezkedésben a kancellári elemeket, illetve felmerült a közvetlen elnökválasztás bevezetésének ötlete is. 2011-ben az utóbbi kérdésben konkrét politikai javaslatok is születtek, és folyamatban van a politikai egyeztetés. Ezek főleg azért merültek fel, mert egyre méltatlanabb politikai alkuk és játékok kísérték a legutóbbi államfőválasztást. A másik gond, hogy a 2010-es választások előtt 12 éven keresztül vagy kisebbségi kormányok irányították az országot, vagy olyan kormányok, amelyeknek az előbb már említett módon csak I-2 fős többsége volt a parlamentben. Kérdés azonban az, hogy az utóbbi helyzet megoldásához mindenképpen módosítani kell-e a cseh alkotmányt, vagy elég csak megreformálni a választójogi törvényt. Több szakértő és politikus ez utóbbit elegendőnek tartja. A cseh politika és közvélemény ugyanis többé-kevésbé elégedett az 1992-ben megalkotott alkotmánnyal, amely az instabilitás közepette is képes stabil működést garantálni.

1992 után Szlovákiát jellemezte a leginkább hektikus közjogi fejlődés. Az okokat a nehéz tranzícióban, a szlovákiai társadalom kulturális-mentális-politikai fragmentáltságában és nem utolsósorban az „államalapító” miniszterelnök,

Vladimír Mečiar polarizáló személyiségében kell keresni.⁸ Azon parlamenti és politikai közhangulat sem tett jót az 1992-es szlovák alaptörvény általános elfogadottságának, amely akkor jellemezte a törvényhozás munkáját. Ez az ellenzéki javaslatok majdnem programszerű negligálását, az ellenzéki képviselők elleni invektívákat, sőt bizonyos esetekben a „nemzetből való kiutasítását” jelentette. Ehhez társult azon felismerés, hogy az alapvetően demokratikus alkotmány néhány technikainak tűnő következtelensége milyen súlyos közjogi válságokhoz vezethet a nagy társadalmi-politikai polarizálódás és a hiányos politikai kultúra esetében. Különösen nagy gondot okozott 1997-ben a népszavazás kérdésének szabályozása és az államfő megválasztása körüli problémák. A kiélezett belpolitikai viszonyok közepette ugyanis lehetetlen volt háromötödös többséget szerezni az új államfő megválasztásához. Az ellenzéki pártok ezért már 1996-ban azt javasolták, hogy az adott helyzetben át kell térni a közvetlen elnökválasztásra, amit az akkori kormánytöbbség azonban elutasított. Egyebek mellett azért is, mert a meg nem választott államfő kompetenciái ideiglenesen a kormány kezébe kerültek. Ez nem volt kecsegtető akkor, amikor tudni lehetett, hogy az 1993-ban megválasztott Michal Kováč elnök mandátuma 1998 februárjában jár le, pontosan fél évvel a mečiarista rezsím szempontjából sorsdöntőnek ígérkező választások előtt.

Bár az ellenzéknek sikerült összegyűjteni az alkotmány módosításáról szóló népszavazás kiírásához szükséges több mint 350 000 aláírást, de miután nem volt teljesen egyértelmű, hogy erről a kérdésről lehet-e egyáltalán népszavazást tartani, végül az egész ügy a Kassai Alkotmánybíróság előtt landolt. Az Alkotmánybíróság azt ugyan kimondta, hogy elvben lehet az alkotmány megváltoztatásáról népszavazást tartani, de annak a döntése nem változtatja meg közvetlenül az alaptörvény szövegét, ehhez ugyanis mindenképpen a parlament döntése kell, amelynek kizárólagos joga az alkotmányozás és a törvényhozás. Ezt az érvelést az akkori kormányzat megpróbálta kihasználni a már szabályszerűen kiírt 1997. évi népszavazás megghiúsítására. Végül az egész voksolás botrányos jelenségekbe és káoszba fulladt. Nem túl elegánsan ugyan, de az akkori kormánytöbbség ezzel elérte célját, az államfői poszt üres maradt és a fontos elnöki hatásköröket a kormányfő vette át.

Az 1998. évi parlamenti választásokat azonban az egyesült antimečiarista ellenzék nyerte meg, mégpedig az alkotmányozáshoz szükséges háromötödös többséggel. Megnyílt tehát a lehetőség arra, hogy az 1992-es alkotmány korábbi kritikusi érvényt szerezzenek elképzeléseiknek. Az első demokratikus szlovák alkotmány radikális kritikusai azt állították, hogy az alkotmányos életet új ala-

⁸ Ezen viszonylag karizmatikus, de ugyanakkor nagyon problematikus politikus összesen háromszor volt kormányfő: 1990 és 1991 között, aztán 1992 és 1994 között, végül pedig egy egész cikluson át 1994 és 1998 között. Pártja utoljára 2006-ban került a hatalom közelébe, hogy aztán 2010-be ki is essen a parlamentből.

pokról kell kezdeni, ezért szimbolikusan is szakítani kell a félresikerült 1990-es évek politikai és közjogi örökségével. Azaz teljesen új alkotmányt akartak elfogadni. Ebbe a táborba főleg a mečiarizmus liberális ellenfelei és a magyar kisebbség reprezentánsai tartoztak. Az 1998 és 2002 közötti időszakban azonban a Demokratikus Baloldal Pártja is helyet foglalt a kormánykoalícióban. Ennek a pártnak a politikusai és jogi szakértői fontos szerepet játszottak az 1992-es alkotmány kidolgozásában és elfogadásában, mert akkor még külső szövetségesei voltak a kormányzó és alkotmányozó HZDS-nek. Az alkotmány tehát az ő művük is volt, amire büszkéek is voltak. Arról ugyan hajlandók voltak tárgyalni, hogy néhány ponton akár látványosan is megváltoztassák az alaptörvényt, de ellenezték egy teljesen új dokumentum elfogadását a közjogi kontinuitás jegyében.

A baloldali demokraták ebben a kérdésben váratlan segítséget kaptak egyik legfőbb politikai vetélytársuktól, a szlovák kereszténydemokratáktól. A Kereszténydemokrata Mozgalom kezdettől fogva a Vladimír Mečiar-féle kurzus elvi és gyakorlati legfőbb ellenfelei közé tartozott. Képviselői az 1992-es alkotmányt sem szavazták meg. Sőt, a készülő alkotmány több hiányosságára felhívták a figyelmet, amit azonban az akkori győztesek győzelmi mámorukban nem akartak figyelembe venni.

Az akkori helyzet nem volt könnyű a kereszténydemokraták számára. Közvetlenül a rendszerváltás után ugyanis úgy tűnt, hogy éppen ezen nemzeti konzervatív csoportosulás lesz az, amely kulturált és békés formában végül eléri a szlovák függetlenséget. A KDH azonban inkább a fontolva haladás híve volt, mert egyrészt félték a hirtelen jött függetlenség gazdasági következményeitől, másrészt fontos volt számukra az euroatlanti integráció is. Lelkük mélyén tehát ők akarták megszavazni az első szlovák demokratikus alkotmányt. Végül nem így alakult – a nemzeti populista, posztkommunista és nacionalista vetélytársaik megelőzték őket ebben a tekintetben.

Ezért 1998 után sokak számára meglepetést okozott az, hogy a kereszténydemokrata vezérkar is arra az álláspontra helyezkedett, hogy minden hiányossága ellenére, mégsem kell teljesen új alkotmányt kidolgozni. Ehelyett amellet érveltek, hogy elég lesz egy komoly alkotmánynovella, amely kiküszöböli azokat a hiányosságokat, amelyek nem állták ki az idő próbáját. A KDH politikusai főleg azzal érveltek, hogy az alig tízéves államisággal és annál csak két évvel idősebb demokráciával rendelkező Szlovákia nem engedheti meg magának azt, hogy bármilyen markánsabb rezsimváltásnál alkotmányt is váltson. Inkább a politikai és közjogi folytonosság szükségességével érveltek.

A kereszténydemokraták ezen „közjogi pálfordulása”, vagy talán inkább következetessége, viszont eldöntötte azt a kérdést, hogy új alkotmány születessen-e vagy elegendő lesz-e egy nagyobb alkotmánynovella. Az akkori kormánykoalíció két markáns tagjának az új alkotmányozással való szembehelyezkedése arra ösztönözte a többi partnert, hogy inkább egy nagy novellában gondolkodjanak.

Ennek megvalósítása egyébként két lépésben történt. A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa 1999-ben először bevezette a közvetlen elnökválasztást, amivel tulajdonképpen egyik fontos választási ígéretének próbált eleget tenni. Ez a lépés azért volt annyira sürgős, mert az országnak már 1998 februárjától nem volt köztársasági elnöke. A második, az előbb említetttnél átfogóbb alkotmánynovella 2001-ben született.⁹ Az akkori alkotmánymódosítás egyszerre több fontos kérdésre reagált – az önkormányzati regionalizmus bevezetésére, az ombudsmani tisztség létrehozására, a közeledő uniós csatlakozásra, az elnök és a kormány viszonyának tisztázására stb. Lényegében Szlovákia 1998 után is az 1992-ben elfogadott alkotmány talaján maradt, csupán a legkirívóbb hiányosságokat pótolta. Ez a két nagy blokk – a mečiaristák és antimečiaristák – korábbi nagy politikai szembenállása tükrében némileg meglepő volt, viszont az egészben volt némi konzervatív logika. Végző soron az 1992-ben elfogadott szöveg, minden hiányossága ellenére, nem volt antidemokratikus, csupán tartalmazott néhány rosszul sikerült fejezetet. Ez azért erkölcsileg más kategória, mint a nyíltan antidemokratikus és kirekesztő jelleg.

⁹ Igor PALÚŠ – Ľudmila SOMOROVÁ: *Štátne právo Slovenskej republiky* (Kassa: UPJŠ 2007) 41–51.

Arató Krisztina – Lux Ágnes

Az Európai Unió alkotmányozási kísérlete

„A Szerződés több mint egy megállapodás, amely a szerződő államok között kölcsönös kötelezettségeket rögzít [...]. A Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét alkotja meg, amelynek érdekében bizonyos területeken az államok korlátozták szuverén jogaikat, és ennek tárgyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is.”
(26/62. sz. Van Gend & Loos ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet [EBHT 1963., 3. o.])

Az Európai Unió huszonöt tagállamának állam-, illetve kormányfői 2004. október 29-én Rómában aláírták az Európai Unió (sőt, szó szerint Európa) Alkotmányos Szerződését (Treaty establishing a Constitution for Europe). Az eseményen Románia, Bulgária, Törökország és Horvátország képviselői, mint tagjelöltek, is részt vettek. A helyszín a közel- és a régmúlt szimbolikáját egyaránt magán viselte: Róma ugyanúgy értelmezhető az európai civilizáció bölcsőjeként, mint az Európai Gazdasági Közösséget megalapító Római Szerződés születési helyeként. Az esemény maga grandiózus volt: a Michelangelo által megálmodott Capitolium reneszánsz háttére, az aláírás helyszínéül szolgáló Horatiusok és Curiatiusok terme, a hoszteszek Valentino által tervezett kosztümjei, mindez Franco Zeffirelli rendezésében méltán írhatta volna be magát a történelembe.¹ Nem így történt. A tagállami ratifikációs folyamat megállt: annak ellenére, hogy 18 tagállam megerősítette a szerződést, két alapító tagállamban (Franciaországban és Hollandiában) népszavazás útján elvetették a dokumentumot. Így egy egységbe foglalt Alkotmányos Szerződés helyett 2009. december 1. óta – tulajdonképpen két szerződést összekapcsoló – Lisszaboni Szerződés hatálya alatt működik az Európai Unió.

* Arató Krisztina – az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének intézetigazgató-helyettese, egyetemi docens
Lux Ágnes – az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének mb. előadója

¹ A részletes leírást lásd Guy MILTON – Jacques KELLER-NOELLET: *The European Constitution. Its origins, negotiation and meaning* (London: John Harper Publishing 2005) ix-x.

Tanulmányunkban az európai alkotmányozás folyamatának elemzését öt szempont alapján kívánjuk elvégezni.

Elsőként azt a kérdéskört boncolgatjuk, hogy mit takar az alkotmány fogalma az Európai Unióban, illetve hogy értelmezhető-e egyáltalán alkotmányfogalom az Európai Unió kontextusában.

Másodszor körbejárjuk a *pouvoir constituant* kérdését, vagyis azt a problémát, hogy kik is voltak az alkotmányozók az Európai Unió Alkotmányos Szerződésének esetében. Az Alkotmányos Szerződés szövegét az „alkotmányozó gyűlés-ként” is tételezhető Konvent készítette érdemben, vagy a zárt ajtók mögött ülésző kormányközi konferencia? S milyen hatással volt vajon mindez a dokumentum sorsára?

Harmadik témánk az az alapvető probléma, hogy miért is volt szükség az Alkotmányos Szerződésre. Az alkotmány születése népek, politikai közösségek életében olyan pillanat, amely valamely komoly válsághelyzetből mutat kiutat, konfliktusoknak vet véget, vagy háborús helyzetet követően rendezzi az állami viszonyokat. Volt-e ilyen, „alkotmányozó pillanat” az Európai Unió esetében a 2000-es évek elején? Milyen kihívásokra akart választ adni ezzel a dokumentummal az Európai Unió? Milyen közös érdekek vezettek a folyamat elindításához, illetve 25 ország aláírásához? Meghatározható-e a *ratio decidendi*?

A negyedik kérdéskörünk tartalmi probléma: mennyiben tekinthető alkotmánynak az Alkotmányos Szerződés? Az alkotmányok eltérő terjedelműek és összetételűek. Talán nem túlzás azonban azt állítani, hogy „szokásos” tartalmi elemeik a következő témákat járják körül: alapértékek (preambulum), alkotmányos alapelvek, alapjogok, az alapvető intézményi működés szabályai, a hatalomgyakorlás szabályai, a normaalkotásra vonatkozó legalapvetőbb szabályok, valamint a felségjelvények. Ezek közül melyeket és hogyan fedi le az Európai Unió Alkotmányos Szerződése? A tartalmi elemek alapján tekinthető-e alkotmánynak?

S végül: miért bukott meg és megbukott-e az Európai Unió Alkotmányos Szerződése? Az Alkotmányos Szerződést a 2005-ben tartott franciaországi és hollandiai népszavazásokon elvetették. Az intézményrendszer, a tagállamok nem vállalták azt a kockázatot, hogy a kérdést újra népszavazásra bocsássák, inkább az Alkotmányos Szerződés szövegének átdolgozásával, a Lisszaboni Szerződés elfogadásával oldották fel a konfliktust. A sikertelen népszavazások azonban magán a dokumentumon túlmutató kérdéseket is felvetnek. Legitim volt-e az Alkotmányos Szerződés előkészítésének, kidolgozásának és elfogadásának folyamata? A jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés szövege jelentős mértékben lefedi az Alkotmányos Szerződés szövegét. Jelenti-e ez azt, hogy az Alkotmányos Szerződés mégsem bukott dokumentum?

A tanulmány alapvetően a politikatudomány és a politikatörténet eszközeivel dolgozik, bár felvetünk jogtudományi szempontokat is. Vizsgálódásaink során több helyütt kérdéseinket tesszük fel és megvillantjuk a lehetséges válaszlehetősé-

geket, de egyértelmű választ nem tudunk adni. Meggyőződésünk szerint azonban a folyamat megértéséhez a kérdések feltevése is közelebb vihet.

AZ ALKOTMÁNY FOGALMA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Mind a politika-, mind pedig a jogtudomány hagyományos értelmezése szerint az alkotmányok az államok jogi alapjait fektetik le. Nemzetközi szervezetek esetében az együttműködő felek (államok) nemzetközi szerződésekben fektetik le együttműködésük célját, intézményeit és eszközeit. Az Európai Unió jellege, természete azonban mindkét tradicionális, „tisztá” kategóriától különbözik. A nemzetközi szervezetekhez hasonlatos kormányközi, ugyanakkor szupranacionális jellemzőkkel is bíró szerkezeti elemei következtében a tudományos elemzések önálló kategóriát alkottak számára, s általában *sui generis* politikai rendszerként definiálják. Ez a „már nem nemzetközi szervezet, még nem állam” státusz adja meg a keretet az Európai Unió alkotmánykísérletének elemzéséhez is.

Kezdjük az elnevezéssel. A dokumentum neve angolul Treaty establishing a Constitution for Europe, az Európai Unió hivatalos lapja szerint magyar elnevezése Szerződés európai alkotmány létrehozásáról.² Az Európai Unió honlapja, mely nemcsak a hivatalos dokumentumok közlésére, hanem az állampolgárok egyszerű nyelven történő tájékoztatására is törekszik, egyszerűen a Constitution for Europe szлагcímét használja a dokumentum ismertetésére szolgáló felületen.³ Az elnevezés vonatkozásában két elem is elgondolkodtató. Az első, hogy nem az Európai Unió, hanem Európa elnevezését használja a szerződés. Ezzel az Európai Unió tovább erősíti Európa és az Európai Unió politikai fogalmának egybemosását. Ez a törekvés több helyütt megfigyelhető: az EU intézményei által nyomtatott, ingyenesen hozzáférhető térképek – melyek sok iskolában és más nyilvános helyen kerülnek kifüggesztésre – ugyancsak az Európa elnevezést használják, pedig pontosan beazonosítani csak az Európai Unió tagállamait lehet rajtuk. Az Európa-szimbólika mellett azonban témánk szempontjából lényeges még a „szerződés” és az „alkotmány” kifejezések használata a címben. Az Európai Unió alapító szerződése jogi értelemben többoldali nemzetközi szerződések, és ezt az elnevezés egyértelműen követi is. Ugyanakkor ez a szerződés alkotmányt alapít. Ezzel a két kategória egyenértékűvé válik a címben, és voltaképpen eldönthetetlené teszi, hogy milyen dokumentummal is állunk szemben.

Az elnevezés kérdése mellett a dokumentum alkotmányos természetének vizsgálata ehelyütt nyilvánvalóan elengedhetetlen. Az alkotmányok vizsgálatának elterjedt klasszifikációs rendezése Joseph Raz nevéhez fűződik, aki kialakította a

² eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ASOM%3AHU%3AHTML

³ europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm

„thin” és a „thick” alkotmány kategóriáját.⁴ Ebben a keretben kíséreljük meg megállapítani, hogy mennyiben értelmezhető az Európai Unió Alkotmányos Szerződése alkotmányként.

A „thin” kategória, amely elnevezésének megfelelően meglehetősen tágan definiálja az alkotmány fogalmát, a következő definícióval bír Raz rendszerében: „bármely olyan törvény, amely kialakítja és szabályozza a kormányzati intézményeket, működési rendjüket és hatalmi viszonyait.”⁵ Más meghatározás szerint ebben az értelmezési keretben alkotmánynak tekinthető minden olyan jogszabály, amely egy adott politikai rendszer alapelveit meghatározza.⁶ Ez utóbbi definíció még az államiságra való hivatkozást is nélkülözi, amely az Európai Unió esetében, különösen az Alkotmányos Szerződés vonatkozásában a viták kulcseleme. A „thin” kategória értelmében nemcsak az Alkotmányos Szerződés, hanem voltaképpen az alapító szerződések és azok mindegyik módosítása alkotmánynak tekinthető.

Raz másik kategóriájának, az általa „thick constitution”-ként definiált alkotmányosságnak, hét ismérve van. Ezeket vesszük most sorba és értelmezzük az Európai Unió Alkotmányos Szerződése szempontjából.⁷

Először is, az alkotmány meghatározza a hatalmi ágakat, és a főbb kormányzati szerveket, megteremtve így az állam politikai és jogrendjének alapjait. Az Európai Unió alapszerződései éppen ezt teszik – szabályozzák az igen kiterjedt és szokatlan intézményrendszer, a Bizottság, a Tanács, a Parlament, a Bíróság és az egyéb intézmények jogait, kötelezettségeit, és főleg egymáshoz való viszonyát. Nyilvánvaló, hogy az intézmények természete jelentős mértékben eltér a nemzetközi szervezetektől – példaként említsük csak a közvetlenül választott Európai Parlamentet, az együttdöntési eljárást, a Tanács minősített többségi szavazási módszerét, nem is beszélve a közösségi jog elsődlegességéről és közvetlen hatályáról. Az Alkotmányos Szerződés (és a Lisszaboni Szerződés) előtt az elemzők főleg két szempont miatt tartották nem-alkotmányosnak a szerződéseket. Az ellenvetések az Európai Unió kompetenciáival kapcsolatosak, vagyis azzal a kérdéssel, hogy a rendkívül kiterjedt és pontosan definiált intézményrendszer milyen kérdésekben is dönt. Az egyik ellenvetés szerint az alapszerződések nem határozzák meg az Európai Unió kompetenciáit (például egy föderális rendszer-

⁴ Joseph RAZ: „On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some preliminaries” in Larry ALEXANDER (szerk.): *Constitutionalism. Philosophical Foundations* (Cambridge: Cambridge University Press 1998) 152–193.

⁵ RAZ 153.

⁶ Erik Oddvar ERIKSEN – John Erik FOSSUM – Augustin Jose MENÉNDEZ : „Introduction: A Constitution in the Making?” in Erik Oddvar ERIKSEN – John Erik FOSSUM – Augustin Jose MENÉNDEZ (szerk.): *Developing a Constitution for Europe* (London: Routledge 2005) 1–15.

⁷ Raz rendszerének EU-ra való alkalmazásának részletes elemzését lásd Thomas CHRISTIANSEN – Christine REH: *Constitutionalizing the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2009) 23–50.

rel ellentétben).⁸ Ezt a problémát az Alkotmányos Szerződés, illetve az örökébe lépett Lisszaboni Szerződés orvosolta, amikor is meghatározta az Európai Unió hatásköreinek típusait és területeit.⁹ A másik ellenvetés azonban továbbra is fennáll: az Európai Unió nem szuverén módon határozza meg működési területeit – a tagállamok által szentesített szerződések határozzák meg az Unió kompetenciáit, még akkor is, ha a sajátos körülmények fennállása esetén az Európai Unió kiterjesztheti a tagállamok által ráruházott hatásköröket (*principle of conferral*). Az intézményrendszer működése és a hatalommegosztás szempontjából tehát az Európai Unió formálisan teljesítheti az alkotmányosság feltételeit, azonban az államokhoz hasonlóan nagy különbség, hogy az Európai Unió rendszeréről továbbra is a tagállamok döntenek. Továbbá, ennek a jól kodifikált intézményrendszernek az államokhoz képest jóval szűkebb a hatásköre és a cselekvési területe.

Raz második szempontja a stabilitás. Szerinte az alkotmánynak fontos szerepe van egy ország politikai és jogi stabilitásának megteremtésében. Lehet természetesen módosítani és a változásoknak megfeleltetni, de alapvető célja az állandóság biztosítása.¹⁰ Az Európai Unió történetében az alapító szerződések folyamatosan, az utóbbi húsz évben különösen gyorsan változtak. A változás természete kettős. Az első szerződésmódosítás (Egységes Európai Okmány, 1986) előtt implicit változások történtek: az Európai Bíróság megállapította a közösségi jog szupremáciáját, és új szakpolitikák, azaz új kompetenciák keletkeztek (szociálpolitika, környezetvédelmi politika) szerződésmódosítás nélkül. Az explicit változások, a formális szerződésmódosítások, az Egységes Európai Okmányt követően gyakorlatilag ötéves gyakorisággal következtek be. Bár a stabilitás kritériumait nehéz meghatározni, sem az implicit, sem pedig az explicit módosítások módszerei és gyakorisága nem adnak az EU működésének előre kiszámítható hátteret.

A harmadik szempont az alkotmány írott volta. Ehhez természetesen kétség sem férhet: nemcsak hogy minden egyes szerződésmódosítás írott, de mindenki számára elérhető a szövegek az Európai Unió összes hivatalos nyelvén. A probléma a dokumentum(ok) átláthatóságában van: nem beszélhetünk egyetlen dokumentumról. Az Alkotmányos Szerződés megoldotta volna ezt a problémát – hiszen egyik fő célja a szerződéses dzsungel átláthatóvá tétele volt –, a Lisszaboni Szerződés azonban visszatért a régi, többdokumentumos struktúrához. Az Alkotmányos Szerződés tehát teljesíti (teljesítette volna) ezt az (egységes) szerkezetre vonatkozó kritériumot.

Raz negyedik feltétele a „thick” alkotmányossági kategóriában a dokumentum elsődlegességére vonatkozik. A közösségi jogrenden belül az elsődleges és a

⁸ Lásd Joseph WEILER: „The transformation of Europe” in Joseph WEILER: *The Constitution of Europe. Do the New Clothes Have an Emperor? and Other Essays on European Integration* (Cambridge: Cambridge University Press 1999) 10–101.

⁹ LSZ 2–6. cikk

¹⁰ RAZ 153.

másodlagos közösségi jog egyértelműen elkülöníthető. Az elsődleges jog (elsősorban az alapszerződések, így az Alkotmányos Szerződés is) meghatározza a kialakított intézményrendszer által kodifikálható jogszabályok típusait, azok természetét és elfogadásuk módszerét, folyamatait. Vitathatatlan tehát, hogy a jogforrási hierarchia tetején a közösségi jogban az alapszerződések találhatók. Továbbá, a hatvanas évek kulcsfontosságú bírósági döntései, a *Costa vs. ENEL* és a *Van Gend en Loos* ügy, melyek megeremtették a közösségi jog elsődlegességét és közvetlen hatályát, egyértelműsítették, hogy a Közösség, majd az Európai Unió jócskán túllép a hagyományos nemzetközi szervezetek államközi jellegén. Ugyanakkor vitatható, hogy a szerződések és az Alkotmányos Szerződés elsődlegessége egyenértékű-e a tagállamok vagy bármely állam alkotmányának elsődlegességével. Az Európai Unió alapszerződéseit nemcsak hogy a tagállamok alkotják, de azok továbbra is megőrizték saját alkotmányukat. Paradoxon, hogy a közösségi jog elsődlegességét továbbra is nemzeti jogrendek biztosítják elsősorban, még akkor is, ha az Európai Bíróság feladata ennek „ellenőrzése”.¹¹

Az ötödik kritérium a felelősségre vonhatóság elvét tartalmazza – az alkotmányoknak Raz szerint tartalmazniuk kell olyan mechanizmusokat, amelyekkel ellenőrizhető a törvények és más jogszabályok alkotmányos megfelelése, és amelyekkel az ezzel ellentétes jogszabályok megsemmisíthetők. Az Európai Bíróság megítélése ebben a vonatkozásban általában pozitív, ugyanakkor kulcsfontosságú kérdésekben valóban gyengének mutatkozik – mint például a Bizottság és a Tanács vitájában a Stabilitási és Növekedési Egyezmény betartásáról 2003-ban.¹² Továbbá a szerződések vonatkozásában számos alkotmányos konfliktus alakulhat ki az uniós szint és a tagállamok között – ahogy erre többek között a német alkotmánybíróság alapszerződésekről hozott döntései sok esetben rámutattak.¹³

Joseph Raz hatodik kritériuma az erős („thick”) alkotmányozás „minősítési rendszerében” az alkotmány megerősített (*entrenched*) pozíciója, azaz a normál jogalkotáshoz képest magasabb elfogadási küszöb megléte. Az Európai Unió esetében „kettős küszöb” van (minden tagállam egyetértése, majd tagállami ratifiká-

¹¹ CHRISTIANSEN–REH 30–31.

¹² Lásd a C-27/04 esetet, Bizottság vs. Tanács. 2003 őszén a Bizottság javasolta Németország és Franciaország ellen az ún. túlzottdeficit-eljárás megindítását. A javaslat nem kapott többséget, sőt a már folyamatban lévő eljárásokat is felfüggesztették. A Bizottság a tanácsi határozat megsemmisítését kérte a Bíróságtól. Bár formálisan a Bíróság a Bizottságnak adott igazat, nem utasította a Tanácsot a bizottsági javaslat elfogadására. Ez hozzájárult a Stabilitási és Növekedési Egyezmény 2005-ös reformjához és sajnos a későbbi eurózóna-válság eszkalálódásához. Lásd NEILL NUGENT: *The Government and Politics of the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2010) 220–221.

¹³ Daniel HALBERSTAM – Christoph MÖLLERS: „The German Constitutional Court says »Ja zu Deutschland!«” *German Law Journal* 2009/8. 1241–1258. www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1157.

ciók), tehát a kétharmados, háromnegyedes többségekhez képes még inkább megnehezített a szerződések módosítása.

A hetedik feltétel szerint az alkotmányok közös ideológián alapulnak, mely magában foglalja a kormányzás, a hatalmi ágak megosztása, a demokrácia, az alapjogok és egyéb alapvető kérdések elveit. Ebben az értelemben az alkotmány nem(csak) a jogászok joga, hanem az emberek joga is. Ezekről az állampolgárok tudnak, az alkotmány által felállított rendszerekben eligazodnak, ügyeiket el tudják benne intézni. Továbbá tudatában vannak a dokumentum jelentőségének, alaptörvény jellegének is.¹⁴ Ezt a feltételt természetesen nem úgy kell értelmezni, hogy az átlag állampolgár esetleg idézni tudna a nemzeti alkotmányból, hanem úgy, hogy tudja értékelni a választások jelentőségét, tisztában van az alkotmányos rendszer alapjaival és a kormányzás gyakorlatával. Az alkotmánynak tehát ismertnek és elfogadottnak kell lennie annak érdekében, hogy az általa leírt politikai rendszer legitim és működőképes legyen.¹⁵

Az Európai Unió alapszerződéseinek és az azok által megteremtett politikai rendszernek az ismertsége messze elmarad a tagállami alkotmányokétól és alkotmányos rendszerekétől. Az Eurobarométer vizsgálatai szerint 2002-ben, amikor a Konvent tevékenységével és az alkotmányos szerződéssel kapcsolatban a leghevesebb viták zajlottak, a megkérdezettek 28 százaléka válaszolta, hogy hallott a folyamatról.¹⁶

Továbbá az ismertség-elfogadottság problémakörében nemcsak az Európai Unió alapszerződesei, hanem az általuk szabályozott politikai rendszer is végig-gondolandó. Számos elemzés értekezik arról, hogy az átlagpolgár számára az Európai Unió intézményi struktúrája átláthatatlan, témái túl technikaiak ahhoz, hogy felkeltsék a média érdeklődését s rajtuk keresztül a tágabb közönségét. Andrew Moravcsik szerint mindez azzal is összefüggésben van, hogy a tagállamok által rábízott hatáskörök nem érintik az ún. „bread and butter issue”-ként aposztrofált kérdéseket (szociális ellátórendszer, egészségügy, társadalombiztosítás stb.), nem is beszélve az identitáshoz kapcsolódó kérdésekről.¹⁷ Ezért nemcsak az alkotmányozási folyamat, hanem az Európai Unió szerkezetének ismertsége és elismertsége is gyenge.

A Joseph Raz-féle „thin vs. thick” alkotmányossági vizsgálat vonatkozásában az alkotmányos szerződés értékelésekor a szakirodalomban konszenzus mutatkozik abban, hogy a dokumentum „thin” alkotmányként értelmezhető, „thick” alkotmányként

¹⁴ RAZ 153–154., 175.

¹⁵ Lásd CHRISTIANSEN–REH 43.; továbbá Dieter GRIMM: „Does Europe Need a Constitution?” *European Law Journal* 1995/3. 282–392. Magyarul megjelent: Dieter GRIMM: „Kell-e alkotmány Európának?” in *Alkotmányelmélet és európai integráció* [vál., ford. Paczolay Péter] (Budapest: Szent István Társulat 2004) 52–82.

¹⁶ „Eurobarometer 57 Spring 2002 EU15 Report” European Commission: *Eurobarometer. Public opinion in the European Union 2002*. ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_en.pdf.

¹⁷ Andrew MORAVCSIK: „Europe Without Illusions” *Prospect Magazine* 2005/112. 1–12.

azonban ellentmondásos.¹⁸ Ez utóbbi kategóriában megfelel az írott jelleg és a megerősítettség követelményeinek, de a másik öt kritérium esetében ellentmondásokra bukkantunk.

Az „alkotmány-e az EU Alkotmányos Szerződése?” kérdéskört tovább bonyolítja, hogy az alkotmány szoros kapcsolatban áll az államiság, a szuverenitás és a legitimitás kérdéseivel, mely fogalmak vagy nem értelmezhetők az Európai Unió esetében (államiság) vagy pedig a tagállamokon keresztül áttételesen definiálhatók (szuverenitás, legitimitás). Az a helyzet tehát, hogy meg kell elégednünk ezen *sui generis* politikai rendszer esetében a *sui generis* alkotmány azonosításával.¹⁹

A POUVOIR CONSTITUANT KÉRDÉSE, AVAGY KIK KÉSZÍTETTÉK AZ EURÓPAI UNIÓ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSÉT?

Az alkotmányok legitimációjának egyik fontos tényezője annak a testületnek a jogállása és elfogadottsága, amely a szöveget létrehozza és elfogadja. Bár az alkotmányozás nem mindennapos tevékenység a politikai rendszerek működésében, mégis meghatározzák ezen testületek jellegét a tradíciók. Az Európai Unió esetében könnyű dolgunk van a történeti hagyományok vizsgálatakor, hiszen a 2002-ben összeült Konvent előtt nem volt alkotmányozó fórum. Ugyanakkor a nemzetállamok vonatkozásában az európai közjogtörténetben sincs egységes hagyománya az alkotmányozási eljárásnak. A kérdés itt elsősorban az, hogy az új alkotmányokat az alkotmányozó hatalom, a nép és képviseleti szerve, illetve ezek valamilyen kombinációja fogadja-e el. Elméletileg a nép valamennyi eljárás során az alkotmányozó hatalom forrásának tekinthető, különösen igaz ez az ún. alkotmányozó nemzetgyűlések esetében, hiszen azokat kifejezetten egy új alkotmány elfogadása érdekében választják meg. Szenté Zoltán az alkotmányozó testületek tipológiájának felállításakor az (1) alkotmányozó nép, (2) a rendes törvényhozás, (3) az alkotmányozó nemzetgyűlés és (4) egyéb alkotmányozási eljárások kategóriákat jelöl ki.²⁰ Amennyiben ezt összevetjük az Európai Unió ezredfordulón tett alkotmányozási kísérletével, úgy egyértelműen kimondható, hogy a Konvent összehívása egy alkotmányozó nemzetgyűlési modellt kívánt megvalósítani.

¹⁸ CHRISTIANSEN–REH 50.

¹⁹ Grimm szerint „intermediate status” lásd GRIMM; Piris szerint „constitutional system in the making”, lásd Jean-Claude PIRIS: „Does the European Union have a Constitution? Does it Need One?” Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law and Justice, New York School of Law: *The Jean Monnet Working Papers* 2000/5. centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/000501.html.

²⁰ Lásd erről bővebben SZENTE Zoltán: *Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után* című tanulmányát a jelen kötetben.

Mindamellett, hogy az európai integráció történetében voltak már korábban is kísérletek kifejezetten az alkotmányozásra (többek között megemlíthető Altiero Spinelli EP képviselőként kidolgozott, majd végül fiókba tett alkotmánytervezete a nyolcvanas évekből), mégis az ezredfordulóig kellett várni arra, hogy a lehetőségekhez képest átláthatóan működő, újonnan létrehozott önálló testület, az alkotmányozó konvent kezébe kerüljön a *pouvoir constituant* lehetősége, vagyis ennek a sui generis szervezetnek, mind szuverénnek, az alkotmányozó hatalma.

Az Európai Tanács döntésének megfelelően a Konvent elnökének, az akkor már 20 éve aktívan nem politizáló, 76 éves volt francia köztársasági elnököt, Valéry Giscard d'Estaing-t jelölték, alelnökeinek pedig az európai ügyekért elkötelezett Giuliano Amato volt olasz és Jean-Luc Dehaene egykori belga miniszterelnököt. A 2002. február 28-án először összeült 105 tagú „páneurópai zenekarnak”, vagy Giscard elnök elképzelése szerint „Európa Philadelpfiájának”²¹ is titulált alkotmányozó gyűlés azt a mandátumot kapta az összehívásáról döntő állam- és kormányfőktől, hogy az eddigiektől eltérően készítse el a következő, az új alapszerződést kidolgozó kormányközi konferencia tárgyalási alapját – egy szerződéstervezet formájában. A Konvent célja tehát a következő konferencia munkájának – a Maastrichti Szerződés hatályos rendelkezéseiből is fakadóan – nem a helyettesítése,²² hanem annak előkészítése és megkönnyítése volt. Ezt sajátos módszerével és „szűrőszerepével” érte el: azáltal, hogy előzetesen folytatta le a részletekig menő vitákat a konferenciák esetében szokatlan, széles nyilvánosság biztosítása révén.

A Konvent speciális státusát Giscard elnök megnyitó beszédében külön hangsúlyozta:

„[...] sem kormányközi konferencia, sem parlament nem vagyunk. Mi Konvent vagyunk. Nem vagyunk kormányközi konferencia, mert nincs mandátumunk a kormányoktól, hogy megtárgyaljuk a nevükben azokat a megoldásokat, amelyekre javaslatokat teszünk. Nem vagyunk parlament sem, mert nem az állampolgárok által választott intézmény vagyunk, amely jogszabály szövegeket készít elő. Ez a szerep az Európai Parlamenté és a nemzeti parlamenteké. Konvent vagyunk. Mit jelent ez? A Konvent nők és férfiak csoportja, akik egyedül azért tanácskoznak, hogy előkészítsenek egyetlen javaslatot. A létünket igazoló elv az egységünk [...]”²³

A Konvent tagja volt a tizenöt tagállam állam- és kormányfőjének képviselője, a tagállamok nemzeti parlamentjeinek két-két képviselője, az Európai Parlament

²¹ Andrew DUFF: *The Struggle for Europe's Constitution* (London: Federal Trust for Education & Research 2005) 19.

²² Johannes POLLAK – Peter SLOMINSKI : „The Representative Quality of EU Treaty Reform: a Comparison Between the IGC and the Convention” *Journal of European Integration* 2004/3. 201–226.

²³ Introductory speech by president V. Giscard d'Estaing to the Convention on the Future of Europe 2002. február 28. SN I565/02. european-convention.eu.int/docs/speeches/1.pdf.

16 képviselője és az Európai Bizottság két tagja. A tizenhárom tagjelölt ország a tagállamokhoz hasonlóan ugyanannyi tagot (egy kormányzati és két parlamenti képviselőt) delegálhatott. A Konvent életre hívása mérföldkő volt az integráció döntéshozatalában, hiszen soha addig az Európai Unió nem engedett ilyen széles körben bepillantást és beleszólást a döntéseibe. A nagy többségükben választott képviselőként bekerülő konventtagok (*conventionells*) az Északi-sarkon túli finn Lappföldről az olasz csizma déli csücskéig, a legnyugatibbi portugál Azori-szigetektől Törökország Irakkal határos keleti széléig képviseltek 28 demokráciát.²⁴ Soha azelőtt az európai kormányok nem osztották meg a felelősségüket a szerződések létrehozásakor, sőt az uniós szintű reformok kidolgozásának feladatát és kiváltását is féltékenyen őrizték a tagállamok a kormányközi konferenciák exkluzív klubjának zárt ajtai mögött. A nyilvánosan tartott plenáris üléseket az interneten keresztül figyelemmel lehetett kísérni. A tárgyalási anyagok zömét is elérhetővé tették (ami a kutatók kétségtelen örömeire szolgál, ugyanakkor fölveti a kérdést, hogy vajon az átlag állampolgár mennyire látta e lehetőséget hasznosnak). Az átláthatóság vonatkozásában ez előrelépést jelentett, azonban az elnökség a konvent alatt is külön, zárt ajtó mögött ülésezett, és feltehetően a közzétett jegyzőkönyvek, emlékeztetők sem rögzítették a sorsdöntő folyosói egyeztetéseket.²⁵

A Konvent teljesítette feladatát, hiszen mandátumot arra kapott az európai állam- és kormányfőktől, hogy a következő kormányközi konferencia asztalára egy vitáktól megszűrt, konszenzust bíró szövegtervezetet tegyen le. Ezt a célkitűzést alapvetően meg is valósította. A kezdeti tervekhez képest ugyan a lelkesedéssel együtt az érzékeny kérdésekben oly szükséges, a kormányközi konferencia előtti tehermentesítést lehetővé tevő széles konszenzus is megfogytakozni látszott, mire Giscard átnyújtotta az akkor már mindenki által Alkotmányos Szerződésnek hívott tervezetet. Az eredmény felemás voltát jól példázza, hogy mikor az újságírók megkérdezték Amato konventalelnököt, hogy büszke-e a gyermekre, azt válaszolta, hogy: „Igen, büszke vagyok. Azonban én lányt szerettem volna, s végül fiú született.”²⁶

A Konvent által létrehozott szerződésről tárgyaló kormányközi konferenciát hivatalosan az Európai Tanács 2003. október 4-én tartott csúcstalálkozóján nyitották meg, amelynek a mandátumát az előzetes megállapodások szerint kizárólag azokra az alapkérdésekre korlátozták, amelyek révén elkerülhető a Konventben már megvitatott, „lezárt” kérdések újratárgyalása. A konferencia a Konvent munkájának előzetes „szűrőszerepe” ellenére nem éppen zökkenőmentes tárgyalásoknak nézett elébe, hiszen az intézményi és a döntéshozatali kérdések érzékeny

²⁴ PETER NORMAN: *The Accidental Constitution: The Story of the European Convention* (Brüsszel: Euro-Comment 2003) 3.

²⁵ NORMAN 4.

²⁶ NORMAN 326.

területeket érintettek, amelyekkel a tárgyalásai végére lendületét vesztő Konvent sem birkózott meg.²⁷ A 2003–2004-es kormányközi konferencia a résztvevőit tekintve eltért a korábbiaktól. A konventmódszer előzetes alkalmazása hosszú előkészítő szakaszt valósított meg az addigiakhoz képest forradalmi módon, ezzel átalakította a konferencián résztvevők szükséges körét és a tárgyalás módját. Így a konferencia a legfelsőbb politikai szinten zajlott, tehát elsődlegesen az állam- és kormányfők tárgyaltak a külügyminiszterek asszisztenciája mellett.²⁸ A tárgyalás demokratikusságának megvalósítása érdekében a leginkább polgárok által legitimált európai parlamenti tagoknak valamennyi tárgyaláson teljes részvételi joga volt. Számos miniszteri fordulót követően – amelyen szinte végtelennek tűnő módon rágták meg újra és újra az intézményi kérdéseket – a végső mérőföldkőnek kikiáltott júniusi Európai Tanács ülésre a soros ír elnökség átadta a véleménye szerint konszenzust elért kérdéseket tartalmazó dokumentumot²⁹ és a nyitott kérdéseket tartalmazó második anyagot. Az ismét zárt ajtók mögött zajló tárgyalás éjjel 10 órára ért véget. Eredményként megszületett az évek óta dédelgetett végső konszenzus az egységes Európai Alkotmányos Szerződésről,³⁰ melynek törzsszövege a Konvent által kidolgozott szerződéstervezet jogi szakértők által felülvizsgált, letisztázott változata volt.³¹

Tehát a kormányközi konferencia már-már pokolra kívánt módszeréhez mégis visszanyúltak az állam- és kormányfők, a tárgyalásait azonban vitathatatlanul jelentősen megkönnyítette a páneurópai zenekar tizenhat hónapos munkája, amelynek gyümölcse tulajdonképpen átvészelte a zárt ajtók mögötti farigcsálást, s alapvetően visszaköszönt a végső szerződésben is. A rossz emlékű, maratoni nizzai kormányközi konferencia után nem nehéz belátni, hogy a Konvent gazdag napirendjével, széleskörű vitafórumával (még ha illúzió is lenne azt hinni, hogy egyenlő súllyal szerepeltek a résztvevők – ezt illusztrálандó elég csak arra gondolni, hogy a tárgyalások elindulása után nem sokkal Franciaország és Németország Villepin és Fischer külügyminisztereket küldte tárgyalni) olyan konszenzust tudott elérni, amelyet a konferencia nagy valószínűséggel nem tudott volna. Továbbá a Konvent maga a kormányközi konferenciához képest nemcsak a létrehozott végeredménnyel, hanem a deliberatív módszer révén is egyfajta legitimációt hozott a szerződés reformfolyamatába.

²⁷ NORMAN 153.

²⁸ Derek BEACH: *The dynamics of the European Integration. Why and When EU Institutions Matter* (New York: Palgrave MacMillan 2005) 189.

²⁹ Document IGC 81/04: Meeting of Heads of State or Government: texts on which a consensus is likely to be reached www.consilium.europa.eu/igcpdf/en/04/cg00/cg00081.en04.pdf.

³⁰ Document IGC 85/04: Meeting of Heads of State or Government: final agreement www.consilium.europa.eu/igcpdf/en/04/cg00/cg00085.en04.pdf.

³¹ Doc. IGC 50/03: Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete (a KK jogi szakértői munkacsoportjának szerkesztési és jogi módosításait követő változat) www.consilium.europa.eu/igcpdf/bu/03/cg00/cg00050-ex01co03.bu03.pdf.

MIÉRT IS VOLT SZÜKSÉG AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSRE? AZ „ALKOTMÁNYOZÓ PILLANAT” PROBLÉMÁJA

Az alkotmányok születése esetében általában felmerül a kérdés, hogy miért, és miért pont az adott pillanatban született a dokumentum. Nagyon leegyszerűsítve azt lehet mondani, hogy jellemzően az alkotmányozó pillanatot általában olyan esemény váltja ki, vagy hozza magával, amelynek okán gyökeres változásra van szükség az adott ország társadalmi-politikai berendezkedésében. Ez történhet forradalmi vagy (polgár)háborús vagy vér nélkül zajló rendszerváltozások következményeképp.

Az európai alkotmányos szerződés esetében is feltehető a kérdés, hogy volt-e ilyen alkotmányozó pillanat Európában? Annak érdekében, hogy erre a kérdésre válaszolni tudjunk, röviden ki kell térnünk az Európai Unió eredetére. Az európai integráció folyamatát megelőző, azt eszmeileg előkészítő írások között voltak már konkrét alkotmánytervezetek (pl. Sully grófja vagy Saint Pierre abbé írásai-ban).³² A második világháborút közvetlenül követő években a föderalizmus koncepciója hódított: a vészterhes idők után az európai népek közötti békét egy európai föderáció létrehozása látszott biztosítani. Ezt a megközelítést vetette fel már a két világháború közötti időszakban is több politikus és gondolkodó – például Aristide Briand francia külügyminiszter, vagy az „Európa-gróf” Richard Coudenhove-Kalergi. Ebben a koncepcióban elkerülhetetlen lett volna egy európai alkotmány létrehozása. A föderalista törekvések azonban – a viszonylag erős mozgalmi háttér ellenére – elbuktak: az 1948-ban megtartott Hágai Kongresszus, valamint az Európa Tanács 1949-es létrehozása éppen ellenkező irányba, a klasszikus, kormányközi nemzetközi szervezet létrehozásának irányába mozdította el a folyamatot.

A föderalizmus bukása után – amely a létrehozandó európai konstrukció végcélját határozta meg – a funkionalista iskola vitte sikerre az Európa-projektet. Az európai béke, a németkérdés és a gazdasági növekedés biztosításának megoldásaként 1951-ben az Európai Szén- és Acélközösség született meg, amely az egy gazdasági ágazatban elinduló (és később másokra is áttérjedő) szupranacionális együttműködéssel arra a stratégiára épített, hogy az európai föderációt nem azonnal, hanem lépésről lépésre kell megtenni. Ennek a megközelítésnek a sikere hosszú időre háttérbe is szorította a végcél, a *finalité politique* kérdését, és ezzel együtt az európai alkotmány témáját is.³³

³² Lásd BÓKA Éva: *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete* (Budapest: Napvilág 2001).

³³ Az európai integráció történetét lásd ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (szerk.): *Európa utazása. Integrációtörténet* (Budapest: Gondolat 2009).

Az alkotmányos szerződés előkészítésének elindulásáig az európai alkotmányozási folyamat nem látványosan bár, de haladt előre. A módszer tekintetében két megközelítést fedezhetünk fel az európai integráció történetében: az explicit alkotmányozási kísérleteket és az indirekt (a funkcionalizmus módszereit követő) folyamatokat.³⁴

Az explicit alkotmányozási kísérletek között kiemelkedett az Európai Politikai Közösség alá sem írt szerződéstervezete, mely az Európai Védelmi Közösség 1954-es bukásával ellehetetlenült. Ez a dokumentum kétkamarás parlamentet, tanácsadói feladatokkal felruházott tanácsot és bíróságot javasolt, tehát föderalista irányba terelte volna a már elindult funkcionális integrációt.³⁵ Harminc évvel később, az örök föderalista európai parlamenti képviselő, Altiero Spinelli lépett fel a föderalizmus újraélesztésének ötletével. Alkotmánykísérlete azonban, az Európai Parlament által 1984-ben elfogadott „Draft Treaty of the European Union”, csekély hatással bírt a később megvalósult Európai Unió Szerződésre.³⁶

Az európai alkotmányozás kevésbé látványos, „lépésről lépésre” módszerével haladó folyamatának számos jele látható az Európai Unió történetében. Egyrészt a jog eszközeivel történő integráció motorja, az Európai Bíróság kulcsfontosságú és sokat idézett ítéleteivel lassan, de biztosan formálja az Európai Unió alapvető jellemzőit, mondhatni alkotmányos sajátosságait.³⁷ Másrészt a tagállamok szerződésen kívüli megállapodásai (Schengeni Egyezmény, Európai Politikai Együttműködés stb.), melyek később kerülnek rögzítésre az alapító szerződésekben, szintén erőteljesen formálják a közösség működését, és főleg növelik az együttműködési területek számát.

Ha visszafejtjük az Európai Unió fejlődéstörténetét, az alkotmányos szerződés – illetve valamiféle átfogó, alapvető szerződéses rendezés – igénye a keleti bővítés perspektívája következtében merült fel. A volt szocialista országok csatlakozási törekvései nyomán a kilencvenes évek elején szinte hónapról hónapra nőtt a bebocsátásra váró országok köre. A csatlakozási folyamat azonban nemcsak a tagjelölt országokat állította óriási kihívás elé. Az Európai Unió vezetőinek is végig kellett gondolni azt, hogy hogyan is lesz működőképes egy eredetileg hat tagállamra méretezett intézményi struktúra. A kilencvenes évek ezért az „intézményi reform” állandó tematizálásával teltek el. Az 1996-ban elindult és az intézményrendszer átalakításának feladatával megbízott kormányközi konferencia azt a nagyszabású feladatot kapta, hogy tegye alkalmassá az Európai Uniót a keleti bővítésre. A konferencia és az annak eredményeképpen megszületett Amszterdami

³⁴ CHRISTIANSEN–REH 53–54.

³⁵ ARATÓ–KOLLER 88.

³⁶ ARATÓ–KOLLER 183–200.

³⁷ Lásd pl. Ulrich HALTERN: „Integration Through Law” in Antje WIENER – Thomas DIEZ (szerk.): *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press 2004) 177–196.

Szerződés (1999) ezt a feladatot nem teljesítette. Az intézményi reformot elhalasztotta arra az időre, amikor az EU tagállamainak száma 20 fölé emelkedik.³⁸

A 2000-ben Nizzában elindult kormányközi konferencia legfőbb célja deklaráltan az ún. „amszterdami maradékok” kérdéseinek megválaszolása volt.³⁹ Ezen tárgyalások napirendjén jelent meg először az „átláthatóság, hatékonyság, demokrácia” hármas jelszava, amely alapvető elvárásként határozta meg az uniós reformok irányát. Erőteljessé vált a politikai döntéshozók között az elégedetlenség az Unió általános állapotával, a döntéshozatal területén való hatékonyság hiányával. A lassú és hosszú előkészületeket követő, a korábbi szerződésekben hátrahagyott „rázós” kérdéseket („amszterdami maradékok”) lezárni igyekvő, a Nizzai Szerződéshez kapcsolt Nyilatkozat az Unió jövőjéről című deklaráció⁴⁰ megfogalmazta azt a már addigra jól kiforrott igényt, hogy szükség van egy szélesebb, és mélyebb vitára az Unió jövőjéről, amelyet alapvetően egy következő kormányközi konferencia kell napirendjére tűzzön.

Meghatározták, hogy a 2001-ben elnöklő Svédország és Belgium feladata lesz, hogy előmozdítsa a kormányközi konferencia tárgyalásait az Európai Bizottság, az Európai Parlament és minden érdekelt fél – a nemzeti parlamentek, a politikai, gazdasági, és akadémiai szereplők, a civil társadalom – részvételével. Rögzítették, hogy a kormányközi konferencia tovább fogja erősíteni és ellenőrizni az uniós intézmények demokratikus legitimitását és átláthatóságát, ezzel is közelebb hozva őket az emberekhez. A Nyilatkozatban sem ennek a széleskörű tárgyalásnak a részleteit, sem az átláthatóságot ellenőrző mechanizmusnak a pontos módját nem határozták meg.

A Bizottság 2001 júliusában kiadta az Európai kormányzásról szóló Fehér Könyvet,⁴¹ amely felismerte azt a kettős problémát, amellyel az európai társadalmak szembesülnek: egyrészt a társadalmakban meglévő konfliktusokat és feszültségeket, másrészt az intézményeikbe vetett bizalom hiányát. Ezekre a problémákra közösségi szinten adandó válaszkísérlet volt tulajdonképpen ez a „jó kormányzásról” szóló jelentés, amelyet a Bizottság a nemzeti aktorok és a civil társadalom elé kívánt bocsátani megvitatásra a Nizzai Szerződés után (a ratifikációját átmenetileg megakadályozó ír népszavazás hatására), a következő kormányközi konferencia megkezdése előtt.

³⁸ Ennek indokait és az IGC részletes elemzését lásd Franklin DEHOUSSE: *Amsterdam: The Making of a Treaty* (London: Kogan Page 1999).

³⁹ BEACH 146.

⁴⁰ A Nizzai Szerződés 23. sz. nyilatkozata az Európai Unió jövőjéről, lásd GORDOS Árpád – ÓDOR Bálint: *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése: az Alkotmányozó Konvent és Kormányközi Konferencia testközelből: tanulmányok, dokumentumok* (Budapest: HVG-ORAC 2004) 187.

⁴¹ European Governance – A White Paper /COM/2001/0428 final/ Official Journal C 287, 2001. október 12. I–29.

Igazi lökést a tárgyalások dinamikájának az az itt sem mellőzhető világpolitikai esemény adott, amelyet a 2001. szeptember 11-én lezajlott tragikus, az ún. nyugati világra hidegzuhanyként ömlő terrortámadás jelentett. Nemcsak a közvetlenül érintett Egyesült Államok volt kénytelen újragondolni külpolitikájának irányát, eszközeit, gazdasági modelljét, hanem a kül- és biztonságpolitika kérdésében a valódi közösségi megoldásokat halogató Európát is kihívás elé állította. A 9/11-es terrortámadás okozta riadalom, részvét és jogos félelem egyfajta – az integráció korábbi szakaszaiban is végeredményét tekintve hatékonyan működő – negatív integráló erőként kezdett el mozogni.

Nem mellőzhető az ezredforduló eseményeinek taglalásakor az sem, hogy a nagypolitika napirendjén is megjelent az alkotmányról szóló vita. A német külügyminiszter, Joschka Fischer 2000. május 12-én a berlini Humboldt Egyetemen mondott beszédet, amelyben az integráció jövőjeként a megkerülhetetlen föderális utat vázolta fel. Végrehajtásához azonban az akkori működési keretek elégtelennek bizonyultak, Fischer ezért felvetette az alkotmányozás szükségességét, amely az Unió alapvető intézményi reformját is lehetővé tenné, s általa elérhetővé válna az Unió parlamentarizálása is – két kamara jönne létre, az egyik az EP képviselőket tömörítene, akiknek nemzeti parlamenti mandátumuk is van, a második pedig európai szenátusként ülésezne, s tagjait a tagállamok polgárai közvetlenül választanák. A német tartományok nyomásának eleget téve a külügyminiszter megfogalmazta az Unió és a tagállamok hatáskörei tisztázásának szükségességét is. Fischer beszéde egyfajta politikai lavinát indított el, legalábbis számos vezető politikus reflektált rá megfogalmazva saját vízióját Európa jövőjét illetően. Chirac francia köztársasági elnök például támogatta az európai alkotmány létrehozását, amelynek eredményeképpen az Unió „világhatalom” lesz erős intézményekkel, azonban kevésbé föderális működést képzelt el a német külügyminiszterhez képest. Blair brit kormányfő a lengyel tőzsdepalotában elmondott beszédében jóval kormányközibb modellt vázolt fel, és szükségesnek látta az Európai Tanács megerősítését, a bel- és igazságügy „felértékelését”, s ha – nem meglepő módon – nem is egy kartális alkotmányt, azonban az „alapelvek rögzítését” kívánta.⁴²

2001. decemberében a belgiumi Laekenben tartott Európai Tanács ülésen, az állam- és kormányfők egy újabb stratégiai nyilatkozatot⁴³ adtak ki, amely az egy évvel korábbi nizzai nyilatkozathoz hasonlóan az Európa jövőjéről szóló párbeszédet állította a középpontba. A korábbi azonos témájú deklarációval ellentétben itt megjelölték a vita kívánatos módját is, amely az Alapvető Jogok Chartája esetében már eredményesnek bizonyult: a konventmódszert. A várakozás annál

⁴² Address given by Tony Blair to the Polish Stock Exchange (Varsó, 2000. október 6.) www.cvce.eu/content/publication/2005/1/17/f8c765d9-ad33-4ce3-bfbc-7dd6d01141d7/publicable_en.pdf.

⁴³ Laeken Declaration on the future of the European Union www.european-convention.eu.int/pdf/1knen.pdf.

inkább nagy volt, mivel már a nizzai kormányközi konferencián döntöttek arról, hogy újabb reformkonferenciára lesz szükség, amelynek alapját jelenthetik a lae-keni megállapodások.

Az Európa jövőjét taglaló Laekeni Nyilatkozat három nagy részből áll: (1) Az Európa választút előtt címet viselő fejezet olyan „kézzelfogható” eredményeket tartalmaz, mint például a kontinens békéjének mintegy félévszázados fenntartása, az euró bevezetése, az integráció megerősödése a szociál-, a foglalkoztatás-, a menekült-, a bevándorlás-, és a külpolitika terén, a gazdasági versenyképesség erősödése, amelyek az Európai Uniót „sikertörténété” avatják. Ugyanakkor szembe kell nézni azokkal a kihívásokkal is, amelyek az Uniót érik egyfelől határain belül (az állampolgárok távolsága az Unió intézményeitől és ismereteinek hiánya az Unió mindennapi tevékenységéről), másfelől határain kívül: 2001. szeptember II. óta olyan globális problémák, mint például a határokon átnyúló terrorizmus, vallási fanatizmus, etnikai nacionalizmus, rasszizmus, regionális konfliktusok, mélyülő szegénység. (2) A megújult Unió kihívásai és reformjai című fejezetben megfogalmazott javaslatok szerint demokratikusabb, átláthatóbb, hatékonyabb Unióra van szükség, amelyet a tagállamok és az Unió hatáskörének pontosabb elválasztásával, döntéshozatalának egyszerűsítésével, a közösségi intézmények legitimebbé tételével és a jelenlegi négy szerződés helyett egy alkotmány kidolgozásával kellene elősegíteni. (3) A Nizzában elhatározott, soron következő kormányközi konferencia előkészítését pedig egy újszerű eljárással és intézménnyel, az *Európa jövőjével foglalkozó Konvent* összehívásával képzelték el, melynek összetételét és működésének rendjét is körvonalazták. Ezzel elindult az alkotmányos szerződés előkészítésének tényleges folyamata.

Volt-e hát alkotmányozó pillanat? Egyetlen azonosítható semmiképpen. A Laekeni Nyilatkozat azonban számba vette azokat a szempontokat, amelyek a bipoláris világrend összeomlása után összegyűltek és alapvető változásokat követeltek az Európai Unió szerkezetében. Ezek a szempontok olyan súlyossá tették a megújulás szükségességét, hogy még azok a tagállamok is a projekt mellé álltak, amelyek hagyományosan lassították az integráció mélyülésének dinamikáját.

MENNYIBEN TEKINTHETŐ ALKOTMÁNYNAK AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS TARTALMI SZEMPONTBÓL?

Annak ellenére, hogy a köztudatba, Giscard konventelnök erőteljes segítségével, a szerződéstervezet már a tárgyalások korai szakaszában alkotmányként került be, megvizsgálandó a kérdés, hogy ebben az esetben beszélhetünk-e valójában alkotmányról. Az alkotmányok tipológiája kapcsán érdemes visszanyúlni a nemzetállamok közjogi értelmezéséhez. E szerint történeti és kartális alkotmányokról be-

szélhetünk. Történeti alkotmánynak azt az alkotmányt nevezzük, amely egy adott ország történelmi fejlődése során folyamatosan jön létre és alakul úgy, hogy az alkotmányjogi szabályokat a történelmi fejlődés folyamán megszülető, egymást felváltó, kiegészítő, módosító törvények, más alkotmányjogi jellegű jogszabályok, illetve a szokásjog szabályrendszere foglalják magukban. Kartális alkotmányról akkor beszélünk, amikor egy adott ország meghatározó jelentőségű, lényeges alkotmányjogi szabályait a többi törvénytől elnevezésében és megalkotási módjában is megkülönböztetett törvény, a jogforrási rendszer csúcsán álló, önmagát alkotmánynak (alkotmánytörvénynek) nevező alaptörvény foglalja magában, mely mellett a további alkotmányjogi szabályokat más törvények, jogszabályok, illetve a szokásjog szabályai az alaptörvénnyel nem ellentétes módon, azt részletező és kiegészítő jelleggel tartalmazzák. A történeti és kartális alkotmányt a jogirodalomban, illetve a jogászi szóhasználatban – vitatható módon – íratlan illetve írott alkotmánynak is szokták nevezni.⁴⁴

Pozitív jogi értelemben egy alkotmánynak a szükséges és elégséges ismérve, hogy a normahierarchiában a legfelső helyen álljon, s mint ilyen a legfontosabb feladata, hogy a jogrend és azon belül is a jog alkotására vonatkozó szabályokat megfogalmazza. A szigorú pozitív jogi felfogás szerint tehát egy alkotmánnyal szemben nem támaszthatók tartalmi követelmények, hiszen a szuverén által létrehozott „parancs” lényege az érvényesüléséhez szükséges ellentmondás-mentesség, amely révén a normahierarchia működni tud. Ily módon az alkotmányosság egy önmagában vehető tény, amelyből értékkövetelmény nem olvasható ki.⁴⁵ Azonban mi azzal az egyébként szintén legitim nézettel azonosulunk, amely szerint a jog és így az alkotmányosság sem egy vegytiszta, eszmei képződmény, hanem a szervezeten együtt élő személyekre vonatkozó minimális magatartásszabályok összessége, legyen szó nemzetállami vagy tágabb, európai mértékű alkotmányokról.

Az alkotmányok tartalmi szempontból eltérő terjedelműek és összetételűek. Talán nem túlzás azonban azt állítani, hogy a demokratikus értékeken nyugvó alkotmányok szokásos tartalmi elemei a következő témákat járják körül: alapértékek (preambulum), alkotmányos alapelvek, alapjogok, az alapvető intézményi működés szabályai, a hatalomgyakorlás szabályai, a normaalkotásra vonatkozó legalapvetőbb szabályok, valamint felségjelvények.

A tartalmi kérdések vonatkozásában fontos számba venni, hogy az alkotmány csak az államszervezetre és a jogalkotásra vonatkozó szabályokat tartalmazza-e, mert ekkor *formális (statútum) alkotmányról* beszélünk. Ha ezek mellett azonban a jog lehetséges tartalmára vonatkozó részletesebb, és tényleges magatartási szabályokat is tartalmazza, *materiális alkotmányról* van szó.⁴⁶

⁴⁴ Lásd erről bővebben KUKORELLI István (szerk): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 21–34.

⁴⁵ Lásd erről bővebben VARGA Zs. András: *A közigazgatási jog alkotmányos meghatározottsága* (Pécs: Dialóg Campus 2010) 25–30.

⁴⁶ VARGA 25–30.

Az Európai Unió alkotmányozó gyűlésén kidolgozott, majd a kormányközi konferenciát követően végleges formába öntött Alkotmányos Szerződés tervezete a preambulumon túl négy egyenlő súlyú részre van osztva. Az Alkotmányos Szerződés első része kilenc címet tartalmaz, amely az Unió alapelveit, célkitűzéseit, a megújult Unió alkotmányos szabályozását részletezi. Így definiálja magát az Uniót – az eddigi szerződések közül elsőként –, meghatározza létrehozásának és működésének célját. Rendelkezik az uniós állampolgárságról és alapvető jogokról, felsorolja az Unió hatásköreit, intézményeit, hatásköre gyakorlásának határait és módját, az Unió demokratikus elveit, az Unió pénzügeit, az Unió és a szomszédos államok viszonyát és az uniós tagság feltételeit.

A második rész teljes egészében az Alapvető Jogok Chartája, amely így, a Szerződés részeként immár a tagállamokra kötelező erővel bíró jogi instrumentum volna. Az egyezmény hét fő címet tartalmaz: méltóság, szabadságok, egyenlőség, szolidaritás, állampolgári jogok, igazságosság, általános rendelkezések. A Charta új státusát a Konvent egyik résztvevője sem vitatta igazán, azonban arról már megoszlottak a vélemények, hogy hol és milyen formában kellene helyet kapnia az új szerződésben. Végül az az álláspont győzedelmeskedett, amely szerint, egyfajta uniós alapjogi katalógusként, minél hangsúlyosabb szerepet kapjon. Brit nyomásra bekerült a szövegbe, hogy „ebben a kontextusban a Chartát az Unió és a tagállamok bíróságai a szövegtervezetet kidolgozó Konvent-elnökség kérésére készült magyarázatok figyelembe vételével fogják értelmezni.”

A harmadik rész az Unió működéséről és kormányzásáról és az egyes közösségi szakpolitikákról tartalmaz részletes rendelkezéseket. Ily módon értelmezhető az első részben említettek „ismétlő” folytatásaként, részletes kifejtéseként. Fontos kiemelni azonban, hogy ez a rész tartalmazta azokat a rendelkezéseket is, amelyek meghatározták, mely kérdésekben alkalmazandó/-ható a vétójog, és mely kérdés eldöntése igényel minősített többségi döntést.

A negyedik rész a Záró rendelkezéseket tartalmazza, ideértve a szerződés elfogadását és módosítását szabályozó rendelkezéseket is.

Habár a Konventben erőteljes viták zajlottak, a nagyobb média visszhangot kapott preambulumkérdések (kereszténység, Istenre való hivatkozás beemelése, kisebbségi jogok) mellett az intézmények jövőjéről is, azaz a tanácsi helyek számáról, újrászabályozásáról, a szavazási rendről, a Konvent munkájának végére a szkeptikusabb államokkal szemben a konszenzusra hajlók kerültek túlsúlyba. Az ún. hasonlóan gondolkodó országok (a csatlakozás előtt álló tíz ország és Ausztria, Finnország, Írország, Luxemburg, Portugália, Svédország) a legfontosabb intézményi kérdésekben közös álláspontot alakítottak ki, amelyek alapvetően az Unió működésének a közösségi módszerrel való erősítését, az intézményi egyenlőség fenntartásának és a tagállamok egyenjogúságának elveit támogatták.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az európai alkotmányozó Konvent által benyújtott szerződés, tekintettel arra, hogy egy egységes szövegben rendelkezik a

társadalom és a közhatalom viszonyának, a hatalommegosztás intézményeinek szabályozásán túl az alapvető jogokról is, *kartális materiális alkotmányként* definiálható.

MIÉRT BUKOTT MEG, ÉS MEGBUKOTT-E AZ EURÓPAI UNIÓ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSE?

2005. május 29-én Franciaországban magas részvétel mellett (69,34%) tartott népszavazáson az állampolgárok 54,87 százaléka nemet mondott az alkotmányra.⁴⁷ Néhány nappal később, 2005. június 1-jén a francia példát Hollandia követte hasonlóan magas részvétel mellett (61,8%) hasonló eredménnyel (61,6 % elutasította az alkotmányt). Annak ellenére, hogy számos országban parlamenti jóváhagyást kapott a dokumentum (Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Észtország, Finnország, Görögország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Németország, Magyarország, Málta, Olaszország, Románia, Szlovákia, Szlovénia), illetve népszavazáson nyert támogatást (például Spanyolországban),⁴⁸ az Alkotmányos Szerződés ratifikációs folyamata megállt.

Már a francia népszavazás estéjén közös nyilatkozatot adott ki az Európai Parlament elnöke, Josep Borrell, az Európai Tanács elnöke, Jean-Claude Juncker és José Manuel Durao Barroso, az Európai Bizottság elnöke.⁴⁹ A rövid szöveg az Európai Unió történetének legszomorúbb nyilatkozata. Rögzíti, hogy az Európai Unió vezetői a francia szavazók véleményét tudomásul veszik, és sajnálattal állapítják meg, hogy az európai integrációban több mint 50 éve, alapítása óta részt vevő tagállam döntéséről van szó. Bár a nyilatkozat kitért arra, hogy addig már az EU polgárainak 49%-át kitevő tagállami ratifikáció zajlott le, mindenki tudta, hogy nem az számít. A nyilatkozat bizakodó zárómondata arra utalt, hogy a megoldásokat megtalálják majd a jövőben, de konkrétumokat nem közölt.

Az újságírók és az európai közvélemény is arra volt kíváncsi, hogy rendelkezésre áll-e „B-terv” – vagyis van-e az Európai Bizottságnak előkészített forgatókönyve arra az esetre, ha a népszavazások elbuknak. Igazság szerint nem volt. Bár a Bizottság, s név szerint a svéd Margot Wallström svéd főbiztos előállt a B

⁴⁷ Mark BEUNDERMANN: „French would still vote »no« to EU constitution” *euobserver.com/18/21635*; Gian Luigi TOSATO – Ettore GRECO: „The European Constitution: How to Proceed if France and the Netherlands Votes »No«” Istituto Affari Internazionali *Documenti* 2005/3. www.epin.org/pdf/TosatoGrecoIAI250505.pdf.

⁴⁸ A továbbiak az Universidad de Zaragoza honlapján olvashatók a ratifikációkról www.unizar.es.

⁴⁹ Joint Declaration by the Presidents of the European Parliament, European Council and the European Commission on the results of the French referendum on the European Constitutional Treaty /EU/58/05/ 2005. május 29.

helyett a 3D tervvel (Democracy–Dialogue–Debate),⁵⁰ ez sem vezetett eredményre. A 3D terv ugyanis abból indult ki, hogy az Alkotmányos Szerződés ratifikációs kudarca az európai szintű participáció és demokratikus jelleg hiányosságaiból fakad. Nos, véleményünk szerint ennél jóval összetettebb problémáról volt szó.

Miért is bukott meg az Alkotmányos Szerződés a népszavazásokon? A számtalan megjelent elemzés szerint a válasz az Európai Unió természetében, aktuális állapotában és a tagállamokban egyaránt keresendő.⁵¹ Unalomig ismételt tézis, hogy az Európai Unió „távol van” a polgáraitól – ennek alapja egyrészt az Európai Uniónak a tagállamitól eltérő, szokatlan döntéshozatali mechanizmusa, valamint kompetenciáinak a tagállamokhoz képest szűkebb, éppen az ún. „bread and butter issue”-kat nélkülöző volta.⁵² Mindezek következtében az Alkotmányos Szerződés tartalmilag is távol állt a szavazóktól, s a közvetlen megismerést a dokumentum hossza – több mint 500 oldal – sem segítette elő.

Ne feledkezzünk meg arról a fontos tényezőről sem, hogy a népszavazások nem „légüres térben”, kizárólag az alkotmányos tematika mentén zajlottak, hanem körbevették az Európai Unióval kapcsolatos egyéb történések is. A 2004-ben bekövetkezett keleti bővítés első tapasztalatai éppen egy évvel később, a népszavazások idején kezdtek megfogalmazódni: a francia kampányt végigkísérte a „lengyel vízvezeték szerelő” legendás alakja, aki – természetesen az Európai Unió miatt – olcsó szolgáltatásaival kiszorítja a francia szakembereket a piacról.⁵³ A megismerés veszély természetesen az EU keleti, új tagállamaiból érkező olcsó munkaerő volt. A keleti bővítés közvetlen hatásai mellett a török csatlakozás állása is nyugtalanságra adott okot. A közvéleményt és a politikai vezetőket a mai napig erősen megosztja a török tagság perspektívája. A folyamat éppen az Alkotmányos Szerződés előtti hónapokban érkezett fontos állomáshoz: a 2002-ben Koppenhágában meghozott európai tanácsi döntésnek megfelelően az Európai Bizottságnak meg kellett állapítania, hogy Törökország alkalmas-e a csatlakozási tárgyalások megkezdésére. A Bizottság az 1993-as koppenhágai kritériumok szerint lefolytatta a vizsgálatot, és 2004 októberében közleményben hozta nyilvánosságra annak eredményét.⁵⁴ Eszerint az Európai Bizottság javasolja a csatlakozási tárgyalások

⁵⁰ Communication to the Commission – Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission /SEC/2005/985 final [Not published in the Official Journal] 2005. július 20.

⁵¹ Például Andrew DUFF: „Plan B: How to Rescue the European Constitution?” *Notre Europe: Studies and Research* 2006/52.; Gaëtane RICARD-NIHOUL: „The French »no« vote 19 May 2005: Understanding and Action” *Notre Europe: Studies and Research* 2005/44.

⁵² Lásd Moravcsik korábban idézett művét.

⁵³ Anushka ASTHANA: „The Polish Plumber who fixed the vote” *The Guardian* 2005. május 19. www.guardian.co.uk/world/2005/may/29/france.immigration.

⁵⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Recommendation of the European Commission on Turkey’s progress towards accession /COM/2004/0656 final/2004. október. I.

megkezdését Törökországgal. A nyugat-európai EU-tagállamok közvéleménye számára tehát a keleti bővítés után közvetlenül egy még jelentősebb „sokkal” kellett szembenézni. Az Európai Unió általános képéhez, elfogadottságához és támogatottságához ezek a tényezők is jelentős mértékben hozzájárultak.

A sikertelen francia és holland népszavazásokhoz hozzájárult a két ország belpolitikai helyzete is. A francia köztársasági elnök, Jacques Chirac népszerűtlensége egyre nőtt, s bár a mainstream pártok hivatalos állásfoglalásaik szerint támogatták a dokumentumot, a pártokon belül komoly vita és szkepticizmus övezte az Alkotmányos Szerződést.⁵⁵ A népszavazás hagyományaival nem rendelkező Hollandiában szokatlanul aktív vita bontakozott ki a kampány során. A közvélemény-kutatások alapján a támogatók vezettek, és ezért a támogató politikusok mintegy adottnak vélték a kívánatos eredményt. A „nemek” aránya egyre nőtt, és a szavazást két nappal megelőző francia bukás megpecsételte a holland eredmény sorsát is: bár Ruud Lubbers volt kormányfő az elutasítóknak azt tanácsolta, hogy ne vegyenek részt a népszavazáson, azok mégis elmentek.⁵⁶

Az Alkotmányos Szerződés francia és holland népszavazásokon elszenvedett vereségét a csekély hatású 3D programtól eltekintve kínos hallgatás követte. Hivatalosan ezt az időszakot „reflexiós időszaknak” nevezte az intézményrendszer, de nyilvánvaló volt, hogy az uniós intézmények és az elnökséget ezt követően ellátó tagállamok sem merték napirendre tűzni a kérdést. Politikailag mind az intézményrendszer, mind az érintett tagállamok számára vállalhatatlan lett volna a megismételt népszavazás: mivel nem egy „szokásos” szerződésmódosításról volt szó – amelyek esetében korábban sem volt ritka a népszavazás megismétlése – kínos és egyben kockázatos lett volna még egyszer belevágni. Sokáig azonban nem lehetett húzni az időt: az intézményrendszer működőképessége határán volt, és készült az Alkotmányos Szerződés döntéshozatalát érintő racionális szabályaira.

A megoldást 2007 tavaszán a német elnökség találta ki: a Római Szerződések 50. születésnapján nyilvánosságra hozott Berliini Nyilatkozat szerint a 2009-es európai parlamenti választásokig új alapokra kell helyezni az Európai Uniót.⁵⁷ A gyakorlatban ez az Alkotmányos Szerződés felülvizsgálatát jelentette egy újabb kormányközi konferencia keretében. Az európai integráció történetében kilencedik kormányközi konferenciát 2007. július 23-án nyitották meg, s azzal a céllal hívták életre, hogy a dolgozzon ki egy szerződést (ún. Reformszerződést), amely

⁵⁵ Lásd pl. Arsène RICHARD – Ronald PABST: „Evaluation of the French Referendum on the EU Constitution, May 2005” Democracy International: *Referendum Monitoring Reports* www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/monitoring/di-france.pdf.

⁵⁶ Arjen NIJEBOER: „Peoples’ Vengeances. The Dutch Referendum” *European Constitutional Law Review* 2005/3. 393–405. A tanulmány letölthető innen: Democracy International *Referendum Monitoring Reports* www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/monitoring/nl2_eclr.pdf.

⁵⁷ Nyilatkozat a Római Szerződés aláírásának 50. évfordulója alkalmából www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Hungarian.pdf.

módosítja a hatályos szerződéseket (ellentétben az Alkotmányos Szerződéssel, amely egyedüli dokumentumként a hatályos szerződések helyébe lépett volna). A cél a kibővült Unió hatékonyságának és demokratikus legitimitásának erősítése, valamint külső cselekvőképességének és koherenciájának javítása volt. Az időzítés szerint a szerződést a 2007 második felében működő portugál elnökség alatt kellett fogadni ahhoz, hogy az Unió a 2009-ben esedékes európai parlamenti választásokat megújult szerkezetben bonyolíthassa le.

A Reformszerződés (később hivatalos nevén Lisszaboni Szerződés) két részből áll: a jelenlegi Az Európai Uniót létrehozó Szerződésből (EUSZ), és az Európai Közösségeket létrehozó Szerződésből (EKSZ), amely Az Unió működéséről szóló Szerződés⁵⁸ nevet viseli.⁵⁹ A kormányközi konferencia mandátumáról szóló pontos és részletes tanácsi dokumentumban⁶⁰ is rögzítésre került, hogy a Reformszerződés intézményi vonatkozásban megőrzi a 2004-es eredményeket, azonban a két év gondolkodási idő tapasztalatait szintetizálva többek között mellőzi az alkotmányos jelleget. A terminológia ennek fényében módosult, így kikerült a dokumentumból az alkotmány szó és alkotmányos jelző, a „külgügyek uniós minisztere” az „Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviselőjévé” változott, és az európai „törvény” és „kerettörvény” helyett is a korábban hatályos „rendelet”, „irányelv”, „döntés” maradtak használatosak. Az új szerződés azonban megtartotta az Alkotmányos Szerződés olyan vívmányait, mint a hármas pilérszerkezet megszüntetése, az Unió jogi személyiségének deklarálása, az Unió demokratikus alapjainak meghatározása (képvisleti demokrácia, részvételi demokrácia, állampolgári kezdeményezés), az állampolgári jogok felsorolása (az Alapvető Jogok Chartájának rendelkezéseit tükrözik, amely, habár nem lesz a Szerződés inkorporált része, jogilag kötni fogja a tagállamokat), az Unióból való kilépés szabályozása, a szubszidiaritás elvének megerősítése (különös tekintettel a nemzeti parlamentek szerepének megerősítésére), az Európai Unió és a tagállamok hatáskörének világos elkülönítése, valamint az intézményrendszer megújítása.

⁵⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés így a következő részekre tagolódik: Preambulum, I. cím: Közös rendelkezések, II. cím: A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések, III. cím: Az intézményekre vonatkozó rendelkezések, IV. cím: A megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezések, V. cím: Az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések, VI. cím: Záró rendelkezések.

Az Unió működéséről szóló szerződés pedig az alábbi részekre tagolódik: Preambulum, I. rész: Alapelvek, II. rész: Az Unió hatásköreinek típusai és területei, III. rész: Általánosan alkalmazandó rendelkezések, IV. rész: A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság, V. rész: Az Unió belső politikái és tevékenysége, VI. rész: A tengerentúli országok és területek [...], VII. rész: az Unió külső tevékenysége, VIII. rész: Intézményi és pénzügyi rendelkezések, IX. rész: Általános és záró rendelkezések.

⁵⁹ A „Közösségek” szó a szerződések teljes szövegében „Unió”-ra változik.

⁶⁰ Az Európai Unió Tanácsa – Felhatalmazás a 2007. évi kormányközi konferencia számára /11218/07 POLGEN 74/ 2007. június 26.

Mindezek fényében érdemes tehát megválaszolni azt a kérdést, hogy vajon megbukott-e az Alkotmányos Szerződés. Tartalmilag a Lisszaboni Szerződés átvette az Alkotmányos Szerződés szövegének legalább 80-90%-át, rendelkezéseinek jelentős részét. A Konvent és az azt követő római kormányközi konferencia munkája tehát nem volt hiábavaló. Ugyanakkor elveszett az Alkotmányos Szerződés legfőbb üzenete: a *finalité politique* felé való elmozdulás, a szorosabb politikai unió, mondhatni a föderáció víziója. Ebben az értelemben az Alkotmányos Szerződés valóban elbukott.

KÖVETKEZTETÉSEK

Amennyiben elfogadjuk, hogy az Európai Unió, Jacques Delors legendás európai bizottsági elnök szavaival élve, egy „azonosíthatatlan politikai objektum” (Unidentified Political Object, UPO), azaz *sui generis* politikai rendszer, amely saját-tarcú berendezkedése, szerkezete, természete okán nem illeszthető bele sem a nemzetközi szervezetek, sem a hagyományos nemzetállami modellek közé, úgy bizonyosan kimondható, hogy az ezredfordulót követően az Európai Unió alkotmányozó testületei ilyen *sui generis* alkotmánytervezetet dolgoztak ki. Ebben az alkotmánytervezetben, amelyet az integráció történetében ez idáig nem létezett, nagy létszámú, széles tárgyalási mandátumú alkotmányozó gyűlés, a Konvent dolgozott ki, lefektették az Unió közjogi alapjait, rendelkeztek az Unió jogi személyiségéről, a korábbiakhoz képest világosan rögzítették a közösségi és tagállami kompetenciákat, az Alapjogi Charta beemelésével létrehozták az közösségi alapjogi katalógust. Mindezt – még ha meglehetősen terjedelmes, de – egységes szövegben alakították ki, létrehozva ezzel az Unió materiális, kartális alkotmányát, amelyre pecsétjüket az állam- és kormányfők is rányomták a véglegesítő kormányközi konferencián. S hogy megbukott-e ez a mintegy ötven éven keresztül hol jobban, hol kevésbé dédelgetett álom? Egy szóval válaszolva: igen. Hiszen a francia-holland ratifikációs kudarc után az Alkotmányos Szerződést, még ha tartalmát tekintve meg is őrizték, szinte teljes egészében átmentve azt a Lisszaboni Szerződésbe, mégis a többlet (érték)tartalmat jelentő, hagyományos szerződésen túlmutató ékeiktől, politikai céljától megfosztották.

III. RÉSZ

*Alkotmányozás
Magyarországon,
1989–2010*

Bozóki András

Szemérmes alkotmányozás

Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben

E tanulmány az 1989–90-es magyarországi alkotmányozási folyamatot vizsgálja a kerekasztal-tárgyalások dokumentumainak tükrében. Annak kimutatására törekszik, hogy a kerekasztal-tárgyalások résztvevői kezdetben a szabad választásokhoz vezető békés átmenet sikeréhez nélkülözhetetlen „sarkalatos törvényeket” kívánták megalkotni és az volt a céljuk, hogy az új alkotmány megalkotását az első szabadon választott parlamentre hagyják.

E kiinduló álláspontot azonban a rendszerváltás dinamikája felülírta. Az ellenzéki erők – abbéli törekvésükben, hogy megakadályozzák az Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) hatalomátmentési törekvéseit – nem kerülhették el az alkotmányozást, amit kezdetben szemérmesen, végül azonban nyíltan is föl vállaltak. Így születtek meg a köztársasági alkotmány és vele olyan intézmények (alkotmánybíróság, kétharmados törvények stb.), amelyek tartósnak bizonyultak.

A kerekasztal-tárgyalásokon megszületett egyezséget még a régi parlament fogadta el, a nyitva maradt kérdésekben pedig a „négyigenes” népszavazás döntött. Az alkotmányozási folyamatot a kormányzást lehetővé tévő 1990. áprilisi MDF–SZDSZ megállapodás, majd az 1990 nyarán meghozott önkormányzati törvény zárta le. Habár az 1989-ben elfogadott új, demokratikus alkotmány preambuluma explicit módon utalt az alaptörvény ideiglenességére, ez inkább a rendszerváltók „szemérmességét” jelezte, mint azt hogy ne tekintették volna az alkotmányozást érvényesnek.

Az elmúlt több mint húsz évben az alkotmányozást újból elindítani kívánó erők általában maguk is többnyire a preambulumnak erre a formai ideiglenességet kimondó passzusára¹ utaltak, de közben mindig hangsúlyozták, hogy nincs alkotmányozási kényszer. Ezzel maguk is belátták, hogy az 1989–90-ben létrehozott

* Bozóki András – politológus, szociológus, a Közép-európai Egyetem Politikatudományi Tan-
székének egyetemi tanára

¹ Az 1989-ben elfogadott alkotmány ugyanis a következő bevezetéssel kezdődött: „A többpárt-
rendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való
békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfo-
gadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg: [...]”
1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya.

– és indirekt módon népszavazásokon is megerősített – köztársasági alkotmány kiállta az idők próbáját.²

ÚT A TÁRGYALÁSOKIG

Már a Kádár János pártelnökké való kinevezéséről – valójában a politikai hatalomból való eltávolításáról – döntő 1988. májusi pártértekezlet felvetette az új alkotmány kidolgozásának szükségességét.³ Az év novemberében készült el az első, 1989. januárjában pedig a második alkotmánykonceptió.⁴ Ez utóbbit ugyan a parlament márciusban meg is vitatta, de a normaszöveg részletes kidolgozása 1989 felgyorsuló politikai változásai közepette elmaradt.⁵

1988. utolsó hónapjaiban már bejelentették megalakulásukat, illetve újjáalakulásukat az ellenzéki pártok és mozgalmak, de ekkoriban még önmaguk megszervezésével, szervezeti kereteik megteremtésével voltak elfoglalva. Az újonnan létrejött szervezetek a „párt vagy mozgalom” kérdésével foglalkoztak, a történelmi gyökerű pártokat pedig generációs ellentétek, csoportviszályok és identitási problémák gyötörték. Az épp létrejött és belsőleg megosztott ellenzéki erőknél időre volt szükségük ahhoz, hogy fajsúlyos szereplőkként, az MSZMP kihívóiként ki léphessenek a politikai porondra.

1989. január 10-én az Országgyűlés Kulcsár Kálmán igazságügy-miniszter előterjesztésére megszavazta az egyesülési és gyülekezési törvényt. Ezzel a különböző politikai szervezetek létét – amelyek mindaddig az alkotmányra hivatkoztak – törvényben is legalizálták. Az egyesülési törvénnyel gyakorlatilag szabaddá

² Az alkotmányos átalakulásról számos jelentős tanulmány látott napvilágot, amelyeket e tanulmány keretei között nem tárgyalhatok, ám a téma iránt érdeklődő olvasóknak melegen ajánlok. Például: BRUSZT László – David STARK: „A politikai játéktér újraformálása Magyarországon” 54–90.; KIS János: „Reform és forradalom közt” 91–146.; TÖKÉS Rudolf: „Intézményalkotás Magyarországon” 147–179.; HALMAI Gábor: „Az 1949-es alkotmány jogállamosítása” 180–199.; RIPP Zoltán: „Egység és megosztottság: az ellenzék viszonya az MSZMP-hez a kerekasztal-tárgyalásokon” 219–282.; TORDAI Csaba: „A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése” 481–502. Valamennyi in BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás foratókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben VII.* (Budapest: Magvető [1–4. kötet]; Új Mandátum [5–8. kötet] 1999–2000); TÖKÉS Rudolf: *A kialakult forradalom* (Budapest: Kossuth Kiadó 1998); KÖSZEG Ferenc: *Lehetőségek kényszere* (Budapest: Új Mandátum 2000); BÁBA Iván (szerk.): *Felgyorsult történelem* (Budapest: Demokratikus Átalakulásért Intézet 2010). (A lista hosszan folytatható.)

³ *A Magyar Szocialista Munkáspárt országos értekezletének jegyzőkönyve* (Budapest: Kossuth Kiadó 1988) 262–263.

⁴ KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai: Kísérlet Magyarország új alkotmányának megalkotására, 1988–1990* (Budapest: Államtudományi Kutatóközpont 1991).

⁵ Erről bővebben lásd Kalmár Melinda és Révész Béla bevezetőjét az I/I. számú munkabizottság jegyzőkönyveihez, BOZÓKI (főszerk.) VI. 19–25.

vált a pártalapítás Magyarországon,⁶ bár az MSZMP megkísérelte leválasztani a politikai pártokat a társadalmi szervezetekről, mondván, hogy a pártok működésének jogi feltételeit a később megalkotandó párttörvény rendezi majd. A jogi keretek megteremtésével adott volt a lehetőség a pártalapításra.⁷ Már csak a politikai bátorság hiányzott ahhoz, hogy az uralkodó párt elismerje a többpártrendszert. Pozsgay Imre támogatói fölvetették az „alkotmányozó nemzetgyűlés” összehívásának gondolatát, ami – „nemzeti bizottságok” létrehozása formájában – a Nyers Rezső reformköreihez kötődő, Vitányi Iván és Vásárhelyi Miklós nevével is fémjelzett, Új Márciusi Front nevű értelmiségi szerveződést is foglalkoztatta. Az ötlet azonban megbukott azon a kérdésen, hogy ki hívhatja össze a grémiumot, és kik lehetnek annak meghívottjai. Fennállt a veszélye annak, hogy az ellenzéki erők egy részét nem hívják meg az alkotmányozó nemzetgyűlésbe, így az esetleg egyoldalúan létrehozott alkotmány nem fogja kifejezni a nemzeti konszenzust. Ezért e javaslat hamar lekerült a napirendről.

Január végén Grósz Károly pártfőtitkár látogatást tett a svájci Davosban, a világgazdasági fórumon. Távollétét használta ki Pozsgay Imre államminiszter, hogy bejelentse: 1956 népfelkelésnek minősíthető. Noha a „népfelkelés” kifejezés nem jelentette még a „forradalom” fogalmának elfogadását, a tény, hogy a Kádár-rendszer geneziséét érintő eseményt Pozsgay radikálisan átértékelte, nagy meglepetést keltett a társadalomban. A Kádár-rendszer egyik nagy tabuja ugyanis éppen az volt – a szovjet csapatok évtizedek óta tartó „ideiglenes” magyarországi állomásozása megkérdőjelezhetetlenségén túl –, hogy 1956 „ellenforradalmi” jellegét nem lehetett kétségbe vonni. Ha ugyanis a rendszer vezetői elfogadják, hogy 1956 nem volt ellenforradalom, akkor azt sem tagadhatták volna többé, hogy a szovjet tankok révén hatalomra jutó Kádár népelnyomó, idegen érdekeket szolgáló rezsimet hozott létre.

1989. február 7-én az MSZMP KB politikai bizottsága, február 10–11-én a Párt központi bizottsága tárgyalta meg a magyar alkotmány továbbfejlesztésének koncepcióját és a „Pozsgay-kérdést”. A várakozások ellenére a küzdelem a reformerők megerősödését hozta. Heves vita után Pozsgay Imre – aki csak kis híján került el a Pártból való kizárást – megerősödve került ki a vitából. Ráadásul a KB tagjai – szakítva az állampárt több mint három évtizedes hagyományával – elfogadták, hogy 1956-ban népfelkelés volt. Ennél is lényegesebbnek bizonyult azonban, hogy a Párt legfelsőbb testületei elfogadták a többpártrendszer gondolatát.

A többpártrendszer gondolatának elfogadása azonban nem jelentette, hogy a Párt kész lett volna korlátozások nélküli, szabad és tiszta választásokon megmé-

⁶ KULCSÁR Kálmán: *Két világ között* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1994).

⁷ Az újonnan alakuló pártokról, szervezetekről és társulásokról lásd STUMPF István: „Pártosodás ’89: A magyar társadalom önszerveződési folyamatának tipizálási kísérlete” in KURTÁN Sándor [et al.] (szerk.), *Magyarország politikai évkönyve* (Budapest: Aula–OMIKK 1994) 386–398.; BOZÓKI András: *Politikai pluralizmus Magyarországon, 1987–2002* (Budapest: Századvég 2003).

retni magát. 1989 februárjában az MSZMP vezetői még úgy gondolkodtak, hogy mindazon pártok működését ösztönzik, amelyek elfogadják az akkori alkotmányt – beleértve az állampárt vezető szerepéről szóló kitételt –, tehát azt, hogy a többpártrendszer csak az úgynevezett „szocialista pluralizmus” között valósulhat meg. Arra törekedtek, hogy az újjászervezett történelmi pártokat – elsősorban a Független Kisgazdapártot (FKGP), a Magyarországi Szociáldemokrata Pártot (MSZDP) és a Magyar Néppártot – érdekkörükben tartsák egy velük való majdani koalíció reményében. Emellett fontosnak tartották, hogy jó kapcsolatokat ápoljanak az akkor legerősebb új párttal, a Magyar Demokrata Fórummal (MDF). Pozsgay Imre, az MSZMP-n belüli reformszárny népnemzeti irányba tájékozódó képviselője már az 1987-es lakiteleki találkozó óta együttműködött az MDF vezetőivel, de jó kapcsolatokat ápolott a Bajcsy-Zsilinszky Baráti Társaság (BZSBT) és a Magyar Néppárt (MN) vezetőivel is. Nyers Rezső államminiszter az Új Márciusi Front révén igyekezett kapcsolatot teremteni a reformkommunisták és a reménybeli szociáldemokraták között.

1989 február 17-én a független politikai szervezetek közös nyilatkozatban üdvözölték, hogy az MSZMP elfogadta a többpártrendszer gondolatát, és nehezményezték, hogy 1956-ot a Párt hivatalosan még mindig nem tekinti forradalomnak. Két napra rá e szervezetek megtették az első előkészületeket március 15-e hatalomtól független, méltó megünneplésére, egyben felszólították a kormányt, hogy nyilvánítsa hivatalos ünneppé október 23-át. A Duna-mozgalmak vezetői bejelentették, hogy több mint 124 ezer aláírást gyűjtöttek annak érdekében, hogy a vízlépcső ügyében népszavazás mondja ki az utolsó szót.

Az ünnep előtti hetekben az MSZMP felgyorsította az egyes ellenzéki – vagy az akkor hivatalos szóhasználat szerint: „alternatív” – szervezetekkel folytatott különtárgyalásokat. Február végén és március elején az állampárt képviselői – Grósz Károly kezdeményezésére és Fejti György részvételével – kétoldalú megbeszéléseket folytattak a Független Kisgazdapárt, a Veres Péter Társaság, az Új Márciusi Front, az MDF, az MSZDP, a Münnich Ferenc Társaság, a Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége (MEASZ) képviselőivel. Ebbe a sorba illeszkedett találkozásuk a Magyar Ifjúsági Szervezetek Országos Tanácsa (MISZOT), a Magyar Néppárt (MN), valamint a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) delegátusaival is. E megbeszéléseket több ellenzéki szervezet később az „oszd meg és uralkodj!” érvényesítésének szándékával folytatott „számitaktika” megnyilvánulásaként értékelte.

1989 március 15-e hosszú évtizedek után először volt ismét piros betűs ünnep és munkaszüneti nap Magyarországon. A korábbi évek rituáléjához igazodva a budapesti hivatalos ünneplés a Múzeum-kertben zajlott. Az ellenzéki oldal Budapesten a Petőfi-szobornál gyülekezett, s innen indulva járta végig a nyolcvanas években hagyományossá vált útját. Beszédet hangzottak el a Petőfi-szobornál, a Szabadság téren, a Batthyány-örökmécsesnél (amelyet akkoriban már Batthyány–

Nagy Imre örökmécsesnek neveztek, összekapcsolva az 1848-as és az 1956-os forradalom emlékét), valamint a Kossuth téren, majd Budán a Bem téren és a Batthyány téren a Kölcsey-szobornál. Este az ellenzék fáklyás felvonulást szervezett a budai Várban. Az ellenzék által szervezett demonstráción Budapesten több mint százezren vettek részt – tehát ötször annyian, mint a hivatalos ünnepség résztvevői –, és a részvételi arányok valamennyi vidéki városi megemlékezésen hasonlóak voltak. Mindez önbizalmat és a legitimitás hitét adta az ellenzéki csoportoknak: joggal remélhették, hogy mögöttük immár nemcsak a társadalomtól elzárt diák- és értelmiségi körök állnak, hanem a társadalom egyre nagyobb tömegei is elfogadják őket.

Március 15-e megünneplése politikai harc volt a történelmi emlékezetért, annak valódi birtokba vételéért. A tüntetők az utcán vizuálisan és verbálisan is összekapcsolták 1848 és 1956 követeléseit, és az 1989-es helyzetre vonatkoztatva aktualizálták őket. E tüntetésen jelent meg hangsúlyosan Nagy Imre és Kádár János alakjának egymással való szembeállítás, felidézve a Kádár-rendszer genezisé, és – ellenzéki oldalról – kiemelve annak morális tarthatatlanságát. A sikeres tüntetés bekapcsolta az addig jórészt az elitek szintjén zajló változásokat a történelmi jelen időbe, és további biztatást adott az új politikai csoportok vezetői számára, hogy fogjanak össze és békés úton, vértelenül valósítsák meg két forradalom követelését: a magyar szabadságot.

A sikeres március 15-i tüntetés átrendezte a politikai erőviszonyokat, és döntő hatással volt mind az MSZMP, mind az ellenzék helyzetére. Ami az állampártot illeti: felgyorsult a januári Pozsgay-bejelentést követő erjedési folyamat. Áprilistól országszerte megszerveződtek a Párt reformkörei, és több keményvonalas vezető kikerült az országos vezetésből. Az MSZMP képviselői már áprilisban zárt ajtóik mögött leültek tárgyalni az időközben megalakult Ellenzéki Kerekasztal képviselőivel a nyári Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások előkészítéséről. A májusban gyakorlatilag szakértői kormánnyá átalakított Németh-kormány felfüggesztette a nagymarosi vízlépcső építkezését, elhatárolta magát Grósz Károly pártfőtitkár gazdasági szükségállapotot megpendítő kijelentésétől, és megkezdte a leválást az állampárttól. Végül a párt nem tudott kitérni Nagy Imre mártír miniszterelnök júniusi újratemetése és különösen annak belpolitikai eseménnyé avatása elől. Világossá vált, hogy a változás irányát a párt konzervatív erői immár nem fordíthatják vissza.⁸

Az ellenzék szempontjából ez a tavasz legalább ilyen fontos volt. Az ellenzéki pártok ellenálltak annak a kísértésnek, hogy az MSZMP-vel külön-külön megálapodjanak, így az nem tudta megosztani őket. Március 15-ét követően megteremtődtek az ellenzéki együttműködés politikai feltételei.

⁸ Az MSZMP politikájának fokozatos változásáról és a párt sodródásáról lásd KALMÁR Melinda: „Modellváltástól a rendszerváltásig: az MSZMP taktikájának metamorfózisa a demokratikus átmenetben” in BOZÓKI (főszerk.) VII. 283–307.

1989. március 22-én nyolc szervezet képviselőinek részvételével az ELTE Jogi Karának Büntetőjogi Tanszékén megalakult az Ellenzéki Kerekasztal. A kerekasztalt létrehozó nyolcak a következők voltak: Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság (BZSBT), Fiatal Demokraták Szövetsége (Fidesz), Független Kisgazdapárt (FKGP), Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája (FSZDL), Magyar Demokrata Fórum (MDF), Magyar Néppárt (MN), Magyarországi Szociáldemokrata Párt (MSZDP), Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ). A Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) – kilencedikként – csak júniusban csatlakozott az Ellenzéki Kerekasztalhoz.

Az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) létrejöttének előzményeihez tartozik, hogy Lengyelországban február elejétől megindultak a kerekasztal-tárgyalások az ottani legfontosabb politikai erők (a Szolidaritás, a kommunista párt, a katolikus egyház, a hivatalos szakszervezetek és a szatellit pártok) képviselőinek részvételével.⁹ E tárgyalások 1989. február 6-tól április 6-ig tartottak. A magyar ellenzék számára e minta – amely akkoriban az egyetlen volt – a két ország között létező különbségek ellenére is alapvetően reálisnak és követhetőnek tűnt. A kérdés csak az volt: ki kezdeményezi az ellenzéki erők összefogását?

Amint arra fentebb már utaltam, a Párt reformcsoportjaiban és különösen Pozsgay Imre támogatói körében korábban vita folyt az „alkotmányozó nemzetgyűlés” összehívásának lehetőségéről, s e gondolattal rivalizált a Nyers Rezső által kezdeményezett Új Márciusi Front januári javaslata egy minden érdekelt felet egyetlen kerekasztalnál összefogó „nemzeti bizottság” létrehozásáról. Mindezeket azonban az új ellenzéki pártok visszautasították. Ekkor lépett színre a Független Jogász Fórum (FJF), amely már 1988. november 5-én megalakult abból a célból, hogy a jogászságot felrázza passzivitásából, és mozgósítsa őket a rendszer demokratikus és erőszakmentes átalakítására. Bár az FJF nem horgonyzott le egyetlen ellenzéki szervezet mellett sem, egyértelműen az ellenzék mellett kötelezte el magát, és segíteni kívánta azt a folyamatot, amely a szabad választásokhoz vezet. A sikeres március 15-i tüntetést követően választott vezetője, Kónya Imre megfogalmazta az FJF felhívását a magyarországi független szervezetekhez. Ebben javaslatot tett arra, hogy az ellenzéki erők haladéktalanul kezdjenek tárgyalásokat egymással az átmenet legsürgetőbb kérdéseiről: mindenekelőtt a választójogról és az átmenethez kapcsolódó egyéb sarkalatos kérdésekről. Ide tartozott még a bős-nagymarosi vízlépcső elleni tiltakozás összehangolása is. Egyúttal a Független Jogász Fórum felajánlotta, hogy megszervezi a tárgyalásokat, és közreműködik a vélemények egyeztetésében, valamint azok szakmai kidolgozásában.

⁹ A lengyel kerekasztal-tárgyalásokról lásd Wiktor OSYATINSKI: „The Roundtable Talks in Poland” in Jon ELSTER (szerk.): *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism* (Chicago: University of Chicago Press 1996) 21–68.; Elzbieta MATYNIA: „A demokrácia századvégi berendezkedése, avagy a lengyel kerekasztal” in BOZÓKI (főszerk.) VII. 731–743.

Kónya javaslata az SZDSZ március 19-i küldöttgyűlésén hangzott el és rögtön támogatásra talált. Az SZDSZ arra is hajlandó volt, hogy visszavonja saját, hasonló tárgyú javaslatát, mert nagyobb esélyt látott a kezdeményezés sikerére, ha azt egy független (értsd: az SZDSZ és MDF közötti politikai versengésben nem érintett) szervezet terjeszti elő. Így is történt, az EKA néhány napra rá létrejött.

A Kerekasztalba tömörült ellenzéki szervezetek arra törekedtek – s ebben a március 22-i alakuló ülésükön formális szavazás nélkül egyhangúan megegyeztek –, hogy az EKA tagjai csak olyan szervezetek lehetnek, amelyek 1. céljuknak tekintik a népszuverenitás elérését, 2. nem osztoznak a hatalmi monopólium kiváltságaiban, 3. nem kötnek szövetséget ilyen szervezetekkel. Egységük megteremtése érdekében a résztvevők olyan eljárási szabályban állapodtak meg, hogy az EKA döntései konszenzussal születnek, amelyben akár egyetlen szervezet ellenszavazata is vétőjog érvényesítését jelenti.¹⁰

E szabály komoly összetartó erőnek bizonyult. Ettől kezdve az EKA minden tagszervezetének mérlegelnie kellett: fontos-e saját, eltérő szavazata számára annyira, hogy az ahhoz való ragaszkodással megakadályozza az EKA-t a döntésben. Ez még nem azt jelentette, hogy az EKA belső működésében a tagszervezetek csupán igennel szavazhattak: sokszor tartózkodtak vagy kijelentették, hogy nemleges szavazatuk csak a kerekasztalon belüli erőviszonyok tisztázására szolgál, de nem jelent vétót. A konszenzusos döntéshozatal elve, amelyet később, árnyaltabb formában a nyári Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokra is kiterjesztettek, igen nagy hatást gyakorolt a kialakulóban lévő demokratikus politikai kultúrára, s ez mutatkozott meg – néhány kivételes esettől eltekintve – az elmúlt évtized kormányzási stílusában is.

HÁTTÉRTÁRGYALÁSOK AZ MSZMP ÉS AZ EKA KÖZÖTT

Az alkotmányozás vonatkozásában az Ellenzéki Kerekasztal március 30-án kiadott nyilatkozatában leszögezte, hogy az MSZMP-vel folytatandó tárgyalások napirendi pontjai közé javasolja „az alkotmányozás demokratikus feltételeinek biztosítását, tekintettel arra, hogy az alkotmányozás jelenlegi folyamatát az Ellenzéki Kerekasztal nem tartja demokratikusnak és célszerűnek”. Ugyancsak fontosnak tartotta és megtárgyalni javasolta „az alkotmányos kibontakozást biztosító szabad és demokratikus választások feltételeinek megteremtését, tekintettel arra, hogy a nem demokratikus választások útján létrejött jelenlegi Országgyűlést az Ellenzéki Kerekasztal az alkotmányozásra alkalmatlannak tartja.”¹¹ Az Ellen-

¹⁰ Vö. BOZÓKI (főszerk.) I.

¹¹ *Magyar Hírlap*, 1989. április 1. Újraközli BOZÓKI (főszerk.) I. 86–87.

zéki Kerekasztal korai dokumentumaiban nem találunk utalást arra, hogy az EKA közvetve maga is részt kívánt volna venni az alkotmányozás folyamatában. Sőt, inkább arra szólított fel, hogy az MSZMP ne folytassa az egyoldalú alkotmányozásra tett előkészületeket, amivel a Kulcsár Kálmán igazságügy-miniszter és helyettesei (Kilényi Géza, Sárközy Tamás) alkotmánykoncepciójának társadalmi kontroll nélküli érvényesülését igyekezett megakadályozni.

Az EKA megalakulására¹² az MSZMP felfokozott aktivitással reagált: ha már a különtárgyalások nem sikerültek, igyekezett április 8-ra konzultatív fórumként megszervezni egy találkozót, amelyre – előbb három szervezet, utóbb már csak a Fidesz kivételével – valamennyi ellenzéki szervezetet és a későbbi Harmadik Oldal legtöbb szervezetét meghívta. Az Ellenzéki Kerekasztal számára ez szakítópróba volt: ha a Fidesz nélkül elmegy, földadja egységét, s így sikerül az MSZMP szalámitaktikájának első lépése. Hosszú vita után azonban az EKA pártjai úgy döntöttek, hogy távol maradnak a Fejti György által kezdeményezett tárgyalástól. Ezzel megerősítették a kerekasztalon belüli szolidaritást, lehetővé tették a kerekasztal hosszabb távú fennmaradását, és megszilárdították a kerekasztal működési elvét, a konszenzusos döntéshozatalt. Bár az előkészítő tárgyalások megkezdése e döntéssel heteket késett, ennek árán az EKA nemcsak mint formális egyeztető fórum, hanem mint valóságos politikai erő is létrejött.

Ezzel párhuzamosan az MSZMP átalakulását és az apparátus gyengülését jelezte a reformkörü mozgalom térnyerése, amelynek képviselői nemcsak a Párt hatalmi monopóliumának, de hegemon szerepének földadását is sürgették a hiteles megújulás jegyében. Nyomásukra fogadta el a pártvezetés a platformszabadságot, mondott le a sajtó közvetlen felügyeletéről és szüntette meg a hatásköri listákat (az ún. nómenklatúrát), amelyek azokat a munkaköröket tartalmazták, ahol a Párt előzetes jóváhagyása, politikai kontrollja volt szükséges az állás betöltéséhez.

Az MSZMP reformkörüi április 15-én Kecskeméten országos tanácskozást tartottak, amelyre sokan nagy várakozásokkal tekintettek, s a reformszárnynak a Pártból való kiválására számítottak. Pozsgay Imre azonban a külső feltételeket nem ítélte kedvezőnek ehhez, ezért elhárította az ez irányú javaslatokat. Feltehetően úgy vélte: a legjobb úton jár afelé, hogy kiszorítsa a Pártból a keményvonalasokat, s ebben a helyzetben az állampártból való kilépése, a pártszakadás előidézése, és egy új párt elindítása éppen ellenfeleinek kedvezne, akik így könnyűszerrel megszabadulhatnak tőle. Igaz, nagyobb hitele lehetett volna egy újjászervezett, párton kívüli baloldali mozgalomnak, de egyúttal kiélezte volna a politikai ellentéteket, és kockára tehetné volna a békés, tárgyalásos átmenet sikerét.

¹² Az EKA alakuló ülésén Vigh Károly (BZSBT), Orbán Viktor és Kövér László (Fidesz), Boross Imre (FKGP), Bruszt László és Vitézy László (FSZDL), Szabad György és Gergely András (MDF), Varga Csaba (MNP), Révész T. Mihály (MSZDP) és Magyar Bálint (SZDSZ) vett részt, a házigazda Független Jogász Fórumot Bártfay Pál György, Kónya Imre és Sándorfi György képviselte. Lásd BOZÓKI (FŐSZERK.) I.

1989 májusában–júniusában felgyorsult az MSZMP belső pluralizálódása, s az országszerte szerveződő reformkörök a tárgyalásokat szorgalmazták, sőt, levélben maguk is megkeresték az Ellenzéki Kerekasztalt. Május I-jén független szakszervezetek tartottak majálist a Népligetben, amelyen több tízezer ember vett részt, sorra jelentek meg vidéken a helyi ellenzéki kerekasztalok, az ellenzéki összefogás országos mozgalommá vált. A Munkásőrség a kormány felügyelete alá került, az akkor már nagybeteg Kádár Jánost fölmentették pártelnöki funkciója alól. A Központi Bizottság ülése 1989 őszére pártkonferenciát hirdetett meg, amiből a reformkörök nyomására lett teljes értékű pártkongresszus. A pártvezetés két tűz közé szorult. A Németh-kormány egyre radikálisabb lépései során vetődött fel a kormányhoz közel álló körökben, hogy a tárgyalásoknak nem az MSZMP és az EKA, hanem a kormány és a pártok között kellene folyniuk, hogy a hanyatlóban lévő MSZMP ne kapjon a kelleténél nagyobb súlyt. Az EKA-nak azonban egyrészt fontos volt, hogy a hatalom valódi birtokosaival tárgyaljon, másrészt ezáltal alkalma legyen arra, hogy élesen megkülönböztethesse magát a régi rendszer reprezentánsaitól.

Miközben az Ellenzéki Kerekasztal mindent megtett, hogy sorait ne bont hassák meg, az MSZMP-vel – eltérve a lengyel mintától – mindvégig kétoldalú tárgyalásokra törekedett. Álláspontja szerint a két csoportosulás egymással szemben foglalt volna helyet: az egyik oldalon a Párt, a másikon az Ellenzéki Kerekasztal. A tárgyalásokat „a hatalom és a társadalom” közötti párbeszédként kívánta értelmezni.¹³ Ezt azonban sem az MSZMP, sem a hozzá közel álló, de önmagukat az állampárttól megkülönböztetni kívánó szervezetek nem fogadták el. Így a két oldal szakértői delegációinak előzetes egyeztető megbeszélésein végül a háromoldalú tárgyalások koncepciójában jutottak kompromisszumra.

A felek megegyeztek abban, hogy a június közepén kezdődő Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon (NKA) önálló oldalként, egységes álláspontot képviselve részt vehetnek az MSZMP által meghívott, hozzá közel álló társadalmi szervezetek is. Így lett a tárgyalások résztvevője a Harmadik Oldalon a Baloldali Alternatíva Egyesülés (BAL), a Hazafias Népfront (HNF), a Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség (Demisz), a Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége (MEASZ), a Magyar Nők Országos Tanácsa (1989. június végétől jogutóda, a Magyar Nők Szövetsége), a Münnich Ferenc Társaság (MFT) és a Szakszervezetek Országos Tanácsa (SZOT).

Az előzetes megbeszéléseken az EKA-t Sólyom László és Tölgyessy Péter, az MSZMP-t pedig Forgács Imre, György István és Tóth András képviselte. A közöttük zajló nem nyilvános egyeztetéseken az alkotmányozás kérdésköre is szóba került, ám az EKA delegátusai (ekkor még) határozottan elzárkóztak attól, hogy

¹³ Bővebben lásd RIPP Zoltán: „Egység és megosztottság: az ellenzék viszonya az MSZMP-hez a kerekasztal-tárgyalásokon” in BOZÓKI (főszerk.) VII. 219–282.

már az új, demokratikusan megválasztott országgyűlés megalakulása előtt sor kerüljön az alkotmányozásra. A felek között 1989. április 22-én lefolytatott nem nyilvános tanácskozás jegyzőkönyve alapján

„az Ellenzéki Kerekasztal szerint a tárgyalások célja az, hogy a demokratikus átmenet előfeltételét jelentő jogszabályok ügyében, illetve az országgyűlési választások időpontjában a felek megegyezésre jussanak.” [...] „Az Ellenzéki Kerekasztal a jelenlegi Országgyűlést alkalmatlannak tartja az alkotmányozásra, ezért ebben a kérdésben nem kíván politikai megállapodást kötni, mert ez az új Országgyűlés mozgásterének korlátozását jelentené. Ugyanígy megfontolások alapján most időszerűtlennek tartja a köztársasági elnöki intézményről és az alkotmánybírásról a megbeszélések folytatását.”¹⁴

Miközben az idő múlása az Ellenzéki Kerekasztal kezére dolgozott – hiszen mind a reformkörök, mind a társadalom egyes csoportjai aktivizálódtak – az MSZMP nem húzhatta tovább az időt: közelgett a június 16-i Nagy Imre-temetés és George Bush amerikai elnök júliusra tervezett látogatása. Miközben június elején – elrettentő példaként – tévénezők milliói láthatták a pekingi Tienanmen téren a demokráciáért küzdő diákokkal történő véres leszámolást, egyre nyilvánvalóbbá vált a magyar politikai vezetésre ható nyugati nyomás is. Mark Palmer amerikai nagykövet – aki 1989-ben többször személyesen is kifejezte támogatását az ellenzéki pártoknak – egyértelművé tette, hogy az amerikai elnök a békés, demokratikus átmenetet kívánja segíteni, s ha a tárgyalások addig nem kezdődnek meg, a nyugati gazdasági támogatás is kérdésessé válhat. Az amerikai külpolitikai vezetés – amely Bush megválasztásakor kezdetben még túlságosan óvatos Kelet-Európa politikát folytatott – fokozatosan felismerte növekvő mozgásterét. Az MSZMP tartott Nagy Imre és az 1956-os forradalom megidézett szellemétől is, ezért úgy gondolta, ha már nem tudja megakadályozni, jobb, ha elébe megy az eseményeknek.

1989. június 10-én a pártközpont épületében került sor az MSZMP és az EKA közötti tárgyalások megkezdéséről szóló megállapodás aláírására. A felek érezték, hogy magyarázatot kell adniuk arra, miért éppen ők kezdenek tárgyalásokat egymással. Az EKA nevében felszólaló Sólyom László is reflektált a legitimitás problematikájára, amikor a következőket mondta:

„A jövőre nézve azt kell látnunk, hogy az itt tárgyaló felek egyike sem képviseli a magyar népet. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a saját tagságukon kívül [...] jelentős támogatásra számíthatnak a népesség köréből. Hogy ki kit mennyire támogat, azt a választásoknak kell eldönteniük. Ezt az egész tárgyalássorozatot csak az legitimálhatja, ha [...] legfontosabb feladata az,

¹⁴ Az Ellenzéki Kerekasztal és az MSZMP KB szakértőinek előkészítő tárgyalása (kivonatott jegyzőkönyv) 1989. április 22., BOZÓKI (főszerk.) I. 148–153.

hogy megteremtse a szabad választások feltételeit. [...] Különösen bizalommal tölt el minket ez a megállapodás, amely aktuális kérdésekben is nyilatkozik a szabad választásokról. Tudniillik kimondja azt, hogy a közakaratnak előzetes megkötöttségek nélküli szabad választásokon kell megnyilvánulni, amelynek eredménye mindenkit kötelez, vagyis nem tárgyalható újra. [...] Ezek a tárgyalások attól lesznek valóban érdemiek, hogy a demokráciához nélkülözhetetlen jogszabályokat itt fogjuk kidolgozni, és a kormányzó párt elkötelezte magát ebben az okmányban, hogy a törvényalkotás nem előzheti meg a politikai megállapodásokat.”¹⁵

A kérdés ezek után már csak az volt, hogy milyen szabályokat kell eltörölni ahhoz, hogy a közakarat „előzetes megkötöttségek nélkül” megnyilvánulhasson a szabad választásokon. Vajon a politikai tárgyalások végén esedékes törvényhozás milyen lehetőséget és jogi keretet teremt a szabad választások megvalósulására?

A június 10-i megállapodás során a Harmadik Oldal kinyilvánította, hogy támogatni fogja az MSZMP és az EKA megegyezésre jutását, s ezzel bizonyos főkig korlátozta saját tárgyalási pozícióját. A felek leszögezték, hogy a hatalom alapja a népfelség, s a szuverenitást egyetlen politikai erő sem sajátíthatja ki. Ezzel megnyílt az út az érdemi tárgyalásokhoz.

MODELLVÁLTÁSTÓL RENDSZERVÁLTÁSIG: A NAGY IMRE-TEMETÉS POLITIKAI FORDULATA

Alig két hónappal pártfőtitkárrá történő májusi megválasztása után, Grósz Károly pártfőtitkár és miniszterelnök 1988 júliusában hivatalos látogatást tett az Egyesült Államokban. Utazása előtt Grósz a *Newsweek* hírmagazinnak adott nyilatkozatában „fasisztáknak” nevezte azokat a magyar demokratákat, akik tüntetést rendeztek Budapesten 1988. június 16-án, Nagy Imre kivégzésének harmincadik évfordulóján.¹⁶ A Batthyány örökmécsesnél rendezett demonstrációt a rendőrség erőszakkal feloszlatta. Ugyanazon a napon avatták fel Nagy Imre jelképes síremlékét a párizsi Pere Lachaise temetőben a nyugat-európai magyar emigráció prominens képviselői jelenlétében. Mindez világossá tette, hogy Nagy Imrét még mindig csak külföldön lehet elbúcsúztatni, róla csak az országon kívül lehet legalísan megemlékezni, mert a diktatúra egyik legfontosabb tabuja éppen 1956 szellemének elfojtása volt.

Az amerikai magyar emigráció képviselői előtt tett New York-i beszédében Grósz Károly egy fokkal már engedékenyebb volt. Megígérte, ha a család el kí-

¹⁵ A háromoldalú tárgyalásokról szóló megállapodás aláírása. 1989. június 10. (videofelvétel szövege), BOZÓKI (főszerk.) I. 599–603.

¹⁶ Interjú Grósz Károllyal, *Newsweek* 1988. július 17.

vánja temetni Nagy Imrét, ő nem kíván ennek útjába állni, de hangsúlyozta, hogy az egykori miniszterelnök politikai rehabilitációjára nem kerülhet sor. A családtagok ragaszkodtak Nagy Imre méltó eltemetéséhez. Ennek előkészítésében és megszervezésében nagy szerepet játszott a Nagy Imre egykori híveiből és követőiből 1988-ban alakult Történelmi Igazságtétel Bizottsága (TIB), amely közbenjárt annak érdekében, hogy megindulhasson a budapesti Új Köztemetőben lévő 30I-es parcella jelte- len sírjainak feltárása. A felgyorsuló politikai változások mellett ez tette lehetővé a mártír miniszterelnök hamvainak kihantolását és méltó újratemetését.

1989. június 1-jén az MSZMP KB közleményben méltatta Nagy Imre életút- ját, és kifejezte azt az óháját, hogy a június 16-ra kitűzött végtisztesség és méltó eltemetés legyen a „nemzeti megbékélés” jelképe. Az MSZMP vezetői tartottak ettől a naptól. Átlátták, hogy nekik még a temetés napja előtt megegyezésre kell jutniuk az Ellenzéki Kerekasztallal az elkövetkező tárgyalások menetrendjéről, máskülönben súlyos politikai vereséget szenvedhetnek. El akarták kerülni, hogy a temetés a társadalmi „ítélet napjává” váljon a Párt fölött. Ezért a közelgő újrate- metés jótékony hatást gyakorolt a tárgyalási folyamat felgyorsítására.

Noha az ellenzéki pártok előzetes terveiben ez nem szerepelt, a Történelmi Igazságtétel Bizottsága beleegyezett abba, hogy a kormány és az MSZMP vezetői közül Németh Miklós miniszterelnök, Pozsgay Imre államminiszter, Szűrös Má- tyás, az Országgyűlés elnöke és Medgyessy Péter miniszterelnök-helyettes koszo- rút helyezhessen el a ravatalnál. Ennek fejében a TIB Halda Alíz javaslatára hoz- zájárult ahhoz, hogy az egykori ötvenhatosok mellett a fiatal nemzedék egy ellenzéki képviselője is beszédet mondhasson az eseményen.¹⁷

Az 1989. június 16-i temetés a rendszerváltás szimbolikusan talán legfonto- sabb eseménye volt. A budapesti Hősök terén több mint kétszázezer ember gyűlt össze, az eseményt a Magyar Televízió egyenes adásban közvetítette, amelyet így milliók követhettek nyomon. A Múcsarnok előtti gyászszerartársnak a húszas évek orosz konstruktivista stílusára emlékeztető díszleteit ifjabb Rajk László ter- vezte meg. A rendezvény biztosításáról az ellenzéki szervezetek – mindenekelőtt az MDF – aktivistái a rendőrséggel együttműködve gondoskodtak. A Múcsar- nok előtt hat koporsót helyeztek el, ötben közülük Nagy Imre, Gimes Miklós, Losonczi Géza, Maléter Pál és Szilágyi József földi maradványaival. A hatodik koporsó – Göncz Árpád javaslatára – üresen maradt: mindazokat az elhunyt, névtelen „pesti srácokat” jelképezte, akik életüket adták a forradalomért.

Minden előzetes aggodalom ellenére a temetés békében, atrocitások nélkül zajlott le. Magánszemélyek, politikai és civil szervezetek képviselői hosszú sorok- ban vonultak a koporsók elé, hogy elhelyezhessék koszorúikat, miközben Darvas Iván és Mensáros László lassan felolvasták a forradalom utáni megtorlás áldoza- tainak névsorát. A búcsúszertartást a TIB képviselőjében Göncz Árpád egykori

¹⁷ Erre a Fideszt kérték fel, s a szervezet választmánya Orbán Viktort állította az esemény szónokául.

ötvenhatos elitelt (későbbi köztársasági elnök) nyitotta meg, majd Vásárhelyi Miklós, Zimányi Tibor, Király Béla, Rácz Sándor, Mécs Imre és Orbán Viktor mondott beszédet. A szónokok közül Vásárhelyi Miklós a demokratikus átmenet követelményeit, Király Béla Nagy Imre személyes példaadását, Mécs Imre a megbékélés szükségességét emelte ki. Rácz Sándor kitért arra, hogy idegen csapatok állomásoznak hazánk földjén, míg Zimányi Tibor leszögezte: „Ha valahol, akkor itt, az egyéni megsemmisülés megrázó pillanatainak felidézésekor már nincs értelme semmi köntörfalazásnak.” A legnagyobb politikai visszhangot a fideszes Orbán Viktor beszéde váltotta ki. A beszéd azon a felismerésen alapult, hogy 31 évvel Nagy Imre kivégzése után nem egyszerűen egy temetési szertartásról van szó, hanem egy olyan politikai eseményről, amelynek – miként az 1956. októberi Rajk-temetésnek volt – a megemlékezésen túl a rendszerváltás szempontjából közvetlen politikai szerepe is van. A beszéd az első nyílt támadást jelentette azon reformkommunisták ellen, akik még akkor is egy pártban voltak az '56 utáni megtorlások végrehajtóival, és egyúttal az elindult forradalmi folyamat továbbvitelének fontosságát hangsúlyozta.

A Hősök terén lezajlott esemény több szempontból fordulópont volt a magyarországi demokratikus átmenetben. Először is, lélektanilag segített megszabadítani az embereket a félelemtől: a hallgatás csendjét megtörve már nemcsak a pártvezetők és reformbizottságaik, hanem a társadalom is beszélhetett 1956-ról. Ezzel megdőlt a tabu, amely a Kádár-rendszer egyik tartópillére volt. Másodszor, 1989. június 16-tól kezdve 1956 visszanyerte forradalomként való elismerését a nyilvános közbeszédben. A temetés nemcsak Nagy Imrét, hanem rajta keresztül a forradalmat is politikailag rehabilitálta, ezáltal az eddigieknél élesebben vetette fel a forradalom leveréséből született elnyomó rendszer felszámolásának szükségességét. A temetés egyúttal a rendszer temetése volt. Harmadszor, megdőlt a szovjet csapatok magyarországi állomásoztatásának tabukérdése is. E probléma vitatása és a csapatkivonásra vonatkozó megoldási lehetőségek keresése június 16-tól végleg a politika napirendjére került. Negyedszer, e nap fontos eredménye volt, hogy nem az MSZMP által elvárt és propagált „nemzeti megbékélés” jött létre, hanem a demokratikus átmenet új szakasza vette kezdetét. Világossá vált, hogy a valódi nemzeti megbékélést a demokrácia jelentheti. Ötödször, a Nagy Imre-temetés azért is tekinthető fordulópontnak, mert kiderült, hogy jelentős társadalmi csoportok már elkötelezték magukat a rendszerváltás mellett, miközben az MSZMP reformerői ekkor még mindig modellváltásról beszéltek.

Mindez azért fontos, mert a magyarországi jogállami forradalom nem érthető meg az 1989-es nagy tüntetések nélkül. Épp attól lehetett az átmenet békés, hogy a kommunista párt utcai ellenállásra számíthatott, ha erőszakot alkalmaz. Nem csupán azért haladhattak a kerekasztal-tárgyalások gördülékenyen, mert a tárgyalófelek intelligens, önkorlátozó módon jártak el, hanem mert a társadalom túlnyomó többsége az ellenzéki pártok követelései mögött állt. Bár a szabad vá-

lasztások jelentette demokratikus felhatalmazás ekkor még hiányzott, az ellenzéki pártok joggal bízhattak az emberek támogatásában. Az újratemetést nem követte a Párton belüli keményvonalasok ellentámadása, így a reformkommunista erőknél lehetőségük nyílt arra, hogy vetélytársaik fölötti győzelmüket a hatalom csúcsain személyi változtatásokban is érvényesítsék. Ennek megfelelően, június 25-től már nem Grósz Károly volt az MSZMP első embere: az egyszemélyes főtitkári irányítás helyett Nyers Rezső, Grósz Károly, Németh Miklós és Pozsgay Imre részvételével négytagú pártelnökség alakult. E felállásban néhány hónapra Nyers Rezső lett „az első az egyenlők között”, s a változtatás célja a hatalom további szétterítése volt. Az MSZMP Politikai Bizottsága helyett létrehozták a 22 tagú politikai intéző bizottságot, amelyet a pártelnöki kvartett irányított. A reformerek ekkorra már oly messzire mentek a hatalom szerkezetének átalakításában, hogy számukra nem volt többé visszaút. Nem maradt más választásuk, mint a reformokba való további „előremenekülés”.

Június 16-a után az állampárton belüli keményvonalasok és reformerek politikai harca fokozatosan másodlagossá vált a hatalmon lévők és az ellenzék békés küzdelméhez képest a társadalom szemében. Hiába arattak győzelmet a párton belüli reformerek a reform ellenzőivel szemben, ha a magyar társadalom a reformkommunista Nagy Imre búcsúztatásával magától a reformkommunizmustól is elbúcsúzott. A közvéleményt innentől kezdve egyre kevésbé érdekelte, hogy megtud-e újulni az MSZMP, mert figyelme az ellenzéki pártok felé fordult. Ez vezetett később a Magyar Demokrata Fórum nyári, illetve a Szabad Demokraták Szövetsége őszi nagy előretöréséhez, a Fidesz ismertté válásához, továbbá az időközi választások, a népszavazás, majd a parlamenti választások ellenzéki sikeréhez.

A politikai rehabilitáció után 1989. július 6-án megtörtént Nagy Imre és mártírtársai jogi rehabilitálása is. A Legfelsőbb Bíróság felmentette az ártatlanul kivégzett egykori vezetőket, miközben ugyanazon a napon meghalt Kádár János. Az ő nevéhez fűződött a kommunizmus második – 1956-tól 1989-ig tartó – korszaka Magyarországon. A történelem szimbolikus értelemben akkor szolgáltatott igazságot, amikor Nagy Imre rehabilitálásával mind politikai, szellemi és személyi feltételeit tekintve véget ért a Kádár-korszak. A puha diktatúra diktátorának temetésén tízezrek vettek részt, mintegy megköszönve Kádárnak azt, hogy a hatvanas-hetvenes években nem úgy folytatta politikáját, ahogy 1956 végén elkezdte. A túlélés e furcsa hálája, a békevág és a nosztalgia mellett megkönnyebbülés is érezhető volt. A közvélemény egyre inkább a jövő politikai erői felé fordult, s az ország belpolitikai életét a kerekasztal-tárgyalások határozták meg.

ALKOTMÁNYOZÁS A NEMZETI KEREKASZTAL-TÁRGYALÁSOKON

1989 nyarán Lengyelországban lassan eldőlni látszott a küzdelem, máshol pedig ekkor még nem volt remény a változásra. A júniusi lengyel választásoktól az októberi keletnémet földcsuszamlásig terjedő időszakban Magyarország került a nemzetközi érdeklődés középpontjába. Ebben az időben Kelet-Közép-Európában csupán a magyar háromoldalú tárgyalások (az ún. Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások) jelentették a reményt a demokratikus fordulat továbbvitelére.

1989. június 13-án – három nappal a Nagy Imre-temetés előtt – a Parlament Vadásztermében tették meg szándéknyilatkozataikat a tárgyalófelek. Az egyik oldalon az MSZMP képviselői ültek.¹⁸ A másik oldalon az Ellenzéki Kerekasztal részéről a Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság, a Fiatal Demokraták Szövetsége, a Független Kisgazdapárt, a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, a Kereszténydemokrata Néppárt, a Magyar Demokrata Fórum, a Magyar Néppárt, a Magyarországi Szociáldemokrata Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége képviseltette magát.¹⁹ Végül az MSZMP által meghívott Harmadik Oldal szervezetei között kapott helyet a Baloldali Alternatíva Egyesülés, a Demisz, a Hazafias Népfront, a Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, a Magyar Nők Országos Tanácsa, a Münnich Ferenc Társaság és a Szakszervezetek Országos Tanácsa képviselői.²⁰ A megállapodás szerint mindhárom oldálnak egységes véleményt kellett a tárgyalások során kifejtenie. A szervezeteik közötti konszenzust nekik maguknak kellett kérdésről kérdésre megteremteniük.

A megnyitó plenáris ülésen az MSZMP részéről Grósz Károly, az Ellenzéki Kerekasztal nevében Kónya Imre, a Harmadik Oldal képviseletében pedig Kukorelli István olvasta fel nyilatkozatát. Grósz a békés átmenet követelményére hivatkozott, és azt hangsúlyozta, hogy a folyamatot az állampárt indította el. Mint kifejtette:

„határozott szándékunk, hogy minden vonatkozásban szakítunk a sztálini modell maradványaival. A Magyar Szocialista Munkáspárt, együtt más poli-

¹⁸ Az MSZMP részéről Fejti György, Grósz Károly és Pozsgay Imre volt jelen.

¹⁹ Az EKA részéről Antall József, Für Lajos, Szabad György (MDF), Bácskai Sándor, Baranyai Tibor, Révész András (MSZDP), Boross Imre, Hardi Péter, Prepeliczy István (FKGP), Csomós Gyula, Kerényi Imre, Kónya Imre (FSZDL), Domonkos István, Morvay László, Vigh Károly, Zétényi Zsolt (BZSBT), Fodor Gábor, Kövér László, Orbán Viktor (Fidesz), Füzesy Tibor, Keresztes Sándor, Szokolczai György (KDNP), Kónya László, Márton János, Varga Csaba (MNP), Mécs Imre (SZDSZ) volt jelen.

²⁰ A Harmadik Oldal részéről Aggod József, Berényi Ferenc, Széchy András (MFT), Bálint Attila, Hajdú Attila, Kósáné Kovács Magda (SZOT), Boldvai László, Nagy Imre, Rabi Béla (Demisz), Csillag László, Ispánovics Márton, Sárközi Sándor (MEASZ), Drucker György, Kemény Csaba, Varjas András (BAL), Duschek Lajosné, Fazekas Sándorné, Soósné Dobos Mária (MNÖT), Huszár István, István Lajos és Kukorelli István (HNF) volt jelen.

तिकai erővel, olyan demokratikus és szocialista jogállam kiépítésére törekszik, amely a nép akaratát juttatja érvényre.”²¹

Kónya Imre az EKA képviselőjében azt emelte ki, hogy Magyarország az itt élő népé, és a tárgyalások feladata nem a hatalmon való osztozkodás, hanem a szabad választásokhoz vezető út megtalálása:

„Leszögezzük, hogy a tárgyalások célja a békés átmenet biztosítása a diktatórikus uralmi rendszerből a népakaratot ténylegesen érvényesítő képviselői demokráciába. A tárgyalások során nem akarunk a hatalmon osztozkodni a hatalom jelenlegi birtokosaival. Nem kívánunk a nép feje fölött, annak megkérdése nélkül részesedni a hatalom gyakorlásából. Célunk az, hogy valóban hazánk polgárai dönthessenek és döntsenek is arról, hogy kiket, milyen politikai erőket bíznak meg a hatalom gyakorlásával a választásoktól választásokig terjedő időszakra.”²²

Kukorelli István a Harmadik Oldal képviselőjében azt állította, hogy ezek a szervezetek elszakadtak az állampárttól, s bár „a jövőben sem lesznek pártközömbösek”, nem kívánnak egyetlen párt kizárólagos befolyása alatt működni.²³

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások ünnepélyes megnyitója után a felek kialakították a tárgyalások tematikáját és tárgyalási rendjét. Megegyeztek abban, hogy 6-6 szakértői szintű munkabizottság tárgyalja a politikai és gazdasági kérdések egyes témaköreit; megállapodásaikat a háromoldalú tárgyalások úgynevezett középszintjén juttatják a pártok vezető politikusai elé; végül témazáró megállapodásokra a tárgyalások plenáris ülésein kerülhet sor. Az alkotmánnyal kapcsolatos kérdések megvitatását az egyik legfontosabb, I/I-es munkabizottságban tűzték napirendre. (A tárgyalások struktúráját lásd a Függelékben.)

A gazdasági tárgyalások háttérbe szorultak a politikai tárgyalások mögött. A politikai tárgyalásokon a régi és az új politikai csoportok kialakították az új Magyarország közjogi berendezkedését, tehát lényegében átvették a Parlament szerepét, s egy alkotmányozó nemzetgyűlés funkcióját ellátva, gyakorlatilag új alkotmányt hoztak létre. Ezzel szemben a gazdasági és szociális kérdésekről folyó tárgyalások ilyen rövid idő alatt nem hoztak, nem is hozhattak látványos eredményeket. A gazdasági blokk azonos súlyú szerepeltetését eredetileg az MSZMP szorgalmazta, majd ehhez az igényhez kapcsolódtak a Harmadik Oldal szervezetei, sőt az Ellenzéki Kerekasztalon belül képviselt független szakszervezetek is.

Az MSZMP politikusai eredetileg úgy vélték, hogy a gazdasági tárgyalásokat és az abból fakadó esetleges felelősség-megosztást szabhatják a politikai engedmények feltételéül; a párt technokratái pedig elsősorban a gazdasági liberalizációs

²¹ Grósz Károly felszólalása 1989. június 13-án, BOZÓKI (főszerk.) II. 16.

²² Kónya Imre felszólalása 1989. június 13-án, BOZÓKI (főszerk.) II. 19.

²³ A nyitóbeszéd teljes szövegét lásd BOZÓKI (főszerk.) II. 13–29.

programhoz szükséges népszerűtlen intézkedések elfogadásához szerették volna megnyerni az ellenzék támogatását. A többi résztvevő a gazdasági demokrácia, a munkahelyi öngazgatás és a társadalmi tulajdon megvalósításához kereste a tárgyalási lehetőséget e keretek között. A hivatalos szakszervezetek pedig csökkenő társadalmi súlyukat próbálták meg ez által ellensúlyozni. Mindezek a várakozások azonban jórészt illúzióknak bizonyultak, s a gazdasági tárgyalások gyakorlatilag érdektelenségbe fulladtak. Ennek egyik oka az lehet, hogy a spontán privatizációt elősegítő, gazdasági értelemben sarkalatos törvényeket (társasági törvény, átalakulási törvény) a kormányzat már meghozta, így az ellenzék belépése előtt már lejátszották a játszmát. A másik oka pedig az volt, hogy az ország valós helyzetének ismerete nélkül az ellenzék nem szívesen vett részt az új rendszerre érvényes gazdasági alternatívák kidolgozásában – erre csak később, 1989 őszén és telén, a gazdaság helyzetéről jóval informáltabb és szűkebb körű Kék Szalag Bizottság és a Híd Csoport tett kísérletet.

A politikai tárgyalások munkabizottságai az alábbi témaköröket fogták át: 1. az alkotmánymódosítás kérdéseit, beleértve a köztársasági elnök jogállását és az alkotmánybíróság felállítását; 2. a párttörvény és a pártfinanszírozás elveit; 3. a választási törvény elveit; 4. a büntetőjogi és büntetőeljárás-jogi szabályok módosításának elveit; 5. a nyilvánosság kérdését és az informatikai törvény elveit; 6. az átmenet erőszakmentességének garanciáit.

Alig egy héttel a nyitó plenáris ülés után, az Ellenzéki Kerekasztal először volt kénytelen szembenézni azzal, hogy bizonyos fokú – az eredetileg tervezettnél részletesebb – alkotmányozási tevékenységbe mégiscsak bele kell bocsátkoznia. Mindössze néhány nap telt el a tárgyalások ünnepélyes megnyitása után, amikor az EKA álláspontja megváltozott, és résztvevői úgy ítélték meg, hogy az alkotmánymódosításról szisztematikusan tárgyalniuk kell mind a téma időszerű kérdéseivel szakértői szinten foglalkozó I/I-es munkabizottságban, mind pedig a tárgyalások felsőbb szintjein. Egyrészt a Kulcsár Kálmán vezette igazságügyi minisztérium (Kilényi Géza miniszterhelyettes irányítása alatt) már korábban megkezdte az új alkotmány részleteinek kidolgozását, és nem nézte jó szemmel, hogy munkáját éppen az induló kerekasztal-tárgyalásokra tekintettel kellett leállítania. Másrészt az MSZMP is érdekelt volt a köztársasági elnöki pozíció és az alkotmánybíróság mielőbbi felállításában hatalma részleges fenntartásának – ahogy ők fogalmaztak: a politikai stabilitás – fenntartása érdekében. De nemcsak ezért. Az EKA tárgyalóinak azért is kellett módosítaniuk az alkotmányt, hogy kikerüljön a kommunista párt vezető szerepére vonatkozó utalás, valamint garanciális jogi keretei legyenek a többpártrendszeren nyugvó szabad választásoknak. Kónya Imre az EKA 1989. június 20-i ülésén így fogalmazott:

„[...] azelőtt nem érvényesültek azok a jogok, amelyek bele voltak foglalva az alkotmányba. Most viszont ténylegesen működik a többpártrendszer,

nem érvényesül a... satöbbi, tehát módosítani kell. Ezek a problémák viszont néhány módosítással megoldhatók. Tehát erről van szó. Ezért szükséges az alkotmányt módosítani. Ki kell venni egyszerűen azt a paragrafust, amelyik azt mondja, hogy a munkásosztály pártja a dolgozó nép vezető ereje [...], ki kell venni például azokat a megkötéseket, amelyek minden felsorolt szabadságjognál ott vannak, hogy [azok] nem gyakorolhatók a társadalom érdeke ellenére. [...] És van még egy pár ilyen passzusa az alkotmánynak, és hogyha ezeket kiküszöböljük, akkor az alkotmány nagyon jól el fog működni addig, ameddig egy új alkotmányt nem hoznak.”²⁴

A legitimációs paradoxon abban állt, hogy elvileg nem legitim erőknak kellett az országban legitim politikai helyzetet teremteni. Ahhoz, hogy legitim helyzet keletkezzék, aktív beavatkozásra volt szükség: olyan alkotmányszöveget kellett előállítani, amely lehetővé teszi, hogy a magyar nép szabad választásokon fejezhesse ki az akaratát. Az Ellenzéki Kerekasztal nem adhatta vissza megbízatását – kinek is? – mondván, hogy legitimitása kérdéses, mert ha így cselekedett volna, nem következett volna be a demokratikus átalakulás. Az EKA szervezetei esetleges visszalépésükkel a döntést egyszerűen az MSZMP (amúgy sem legitim) erőire bízta volna, akik valószínűleg önerőből is megszabadultak volna a „sztálini modellről”, de a modellváltásnál többre nem lettek volna képesek. Ha minden legitimációs kifogást szó szerint vennénk, nem lenne lehetséges békés átmenet diktatúrából demokráciába. Akkor csak a teljes körű népfelkelés lenne legitim – de a forradalmak sem „legitimek” a szó jogi értelmében.

A tárgyalások során az EKA kétféle érvrendszert alkalmazott a legitimációs probléma áthidalására. Egyrészt arra hivatkozott, hogy a nép többsége mögötte áll, és ezt a tömegtüntetésekkel és az emberek egyéb támogatásával látta bizonyítotttnak (demokratikus legitimáció); másrészt pedig a magyar jogrendszerben történetileg létezett, hagyományos megoldásokra hivatkozott (tradicionális-nemzeti legitimáció). Kérdéses helyzetekben azokat az intézményes megoldásokat igyekezett választani, amelyekre már volt precedens a magyar jogtörténetben. Így az EKA bevonódása az alkotmányozásba szemérmesen, lépésről lépésre történt. Például az alkotmánybíróság fennállásának szükségességét először Füzessy Tibor (KDNP) vetette fel, történeti érveléssel, mondván, hogy e kérdést meg kell oldani, mert a Kereszténydemokrata Pártnak már az 1947-es célkitűzései között is szerepelt az alkotmánybíróság felállítása.”²⁵ Ha más érv nem került elő, megjelentek a korábbi precedensek és történeti analógiák.

Az 1989. június 21-i középszintű tárgyaláson az EKA nevében felszólaló Szabad György fejtegetése az ellenzék kiinduló álláspontjának megváltozását jelentette. Szabad leszögezte, hogy az új választási törvény megalkotása a legfontosabb,

²⁴ Kónya Imre hozzászólása 1989. június 20-án, BOZÓKI (főszerk.) II. 123.

²⁵ Füzessy Tibor felszólalása 1989. június 20-án, BOZÓKI (főszerk.) II. 125.

de ehhez nélkülözhetetlen az alkotmány módosítása, az egypárti hatalomra való alkotmányos utalás megszüntetése. Majd hozzátette, hogy az EKA egyéb intézményekről (köztársasági elnöki pozíció, alkotmánybíróság) is hajlandó tárgyalni, feltéve, ha azok nem jogszabályalkotásra, hanem a közös alapelvek kidolgozására irányulnak:

„Itt jegyezzük meg, hogy a köztársasági elnöki intézmény bevezetéséről és egy alkotmánybíróság felállításáról rendelkező törvények megalkotását is a szabad választások eredményeként összeülő új parlamenttől várjuk. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy ne lennénk készek a mostani pártközi tárgyalásokon olyan közös alapelvek kidolgozására, amelyek – befejezett tények teremtése nélkül – elősegíthetnék a megválasztandó Országgyűlés majdani törvényalkotó munkáját e téren is.”²⁶

A Harmadik Oldal képviselője – összhangban az MSZMP álláspontjával – mindkét új intézményt létre kívánta hozni még a szabad választások előtt, mert az alkotmánybíróságot és a korán megválasztott elnököt tekintette a stabilitás zálogának, a nemzeti egység kifejezőjének.²⁷

Az 1989. június 30-án elkezdődő munkabizottsági tárgyalásokon e bizottságok többnyire sikeres munkát végeztek, a legtöbb bizottságban hatékonyan működtek együtt a három tárgyalófél küldöttségei. Mindazokat a kérdéseket, amelyekben megegyezés született, a középszintű háromoldalú tanácskozás érdemi felülvizsgálat nélkül jóváhagyta. Azokban a kérdésekben viszont, ahol nem született megegyezés, ott a középszinten ülésező delegátusoknak ügydöntő szerepük volt: nekik kellett megtalálniuk a vitatott probléma kompromisszumos politikai megoldását.

Az EKA I/I-es munkabizottsága a politikai munkabizottságok közül talán a legfontosabb volt, komoly politikai súllyal rendelkezett és mintát adott a többi bizottság számára. Jelentőségét talán az is mutatja, hogy a szeptember közepéig tartó tárgyalások két és fél hónapja alatt 22 ülést tartott.

Az I/I-es munkabizottság július 6-án kelt dokumentumában fogalmazta meg első álláspontját az alkotmány módosításáról. Ebben az EKA képviselői leszögezték, hogy Magyarország legyen köztársaság, demokratikus jogállam, ahol a hatalom alapja a népfelség, s a népszuverenitást az ország lakosai választott képviselőik útján vagy közvetlenül gyakorolják. Deklarálták, hogy a közhatalmat egyetlen személy, társadalmi csoport, vagy politikai párt sem sajátíthatja ki; politikai pártok alapítása szabad, ám a pártokat el kell választani a közhatalomtól; valamint egyetlen párt tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos úton történő megszerzésére és gyakorlására. Az EKA alkotmányjogi javaslata elutasította a háborút, mint nemzetközi konfliktusok megoldásának eszközét, elis-

²⁶ Szabad György felszólalása 1989. június 21-én, BOZÓKI (főszerk.) II. 148.

²⁷ Kukorelli István felszólalása 1989. június 20-án, BOZÓKI (főszerk.) II. 149–150.

merte a nemzetközi jog primátusát,²⁸ továbbá hangsúlyozta, hogy a magyar állam együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával, illetve előmozdítja a határain kívül élő magyarsággal való kapcsolatok ápolását.

Az EKA javaslatában az emberi jogok elismerése megkérdőjelezhetetlen kiindulópontként jelent meg: „a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása az állam elsőrendű kötelessége.” A javaslat leszögezi, hogy az ország gazdasága piacgazdaság, amelyben az állam – az akkori idők szellemében megfogalmazva – „nem tesz különbséget köz- és magántulajdon között”.²⁹

Az Ellenzéki Kerekasztal munkabizottságának szerepfelfogása alig néhány hét alatt gyökeresen átalakult. Míg júniusban az MSZMP törekedett átfogóbb alkotmányozásra és az EKA ódzkodott az alkotmány teljes körű felülvizsgálatától, mondván, hogy csak a szabad választások útjában álló jogszabályokat kell eltüntetni, addig július közepére az MSZMP kezdte hangoztatni, hogy elég csak a leglényegesebb kérdésekre koncentrálni, mert a többi szempont úgyszólván a szabadon választandó, új országgyűlésre tartozik. Az EKA viszont azért vette részletes revízió alá az egész alkotmányt, mert veszélyesnek tartotta volna, ha csak az MSZMP által szorgalmazott kérdésekben (köztársasági elnök, alkotmánybíróság) születik megegyezés. Ebben az esetben például előállhatott volna az az EKA által nem kívánt helyzet, hogy az új alkotmánybíróság még a régi alkotmányszöveget, a régi status quo-t védte volna a demokratikus átmenet híveivel szemben. Az MSZMP álláspontját tükrözte Kilényi Géza július 27-i felszólalása a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű ülésén:

„Mi úgy ítéljük meg, hogy közmegegyezés van abban a kérdésben, hogy ennek az országnak egy új, elvi alapon felépített, új alkotmányra van szüksége. Ennek alapján mi nem tekintjük célnak az 1949-es alkotmány átfogó reformját. Az a véleményünk, hogy most, az átmeneti időszakban kizárólag bizonyos garanciális jogintézményeket kell megteremteni, illetve azokat a változtatásokat kell végrehajtani az alkotmány hatályos szövegén, amelyek a politikai pártok zavartalan működéséhez nélkülözhetetlenek. Ebből az okból kifolyólag nem tudjuk elfogadni azt a tárgyalási stílust, amely arra irányul, hogy az első szakasztól az utolsóig bogarásszuk végig a hatályos alkotmány minden egyes rendelkezését, mert ez beláthatóan évekig eltarthat.”³⁰

²⁸ Mint Kalmár Melinda és Révész Béla megállapította: „Az alapjogi fejezet újraírásához a már addig is hatályban levő ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint az Európa Tanácsnak az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezménye olyan igazodási pontot teremtett, amely [...] mintaként szolgált.” Lásd BOZÓKI (főszerk.) VI. 24–25.

²⁹ Vö. TORDAI Csaba: „A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására” *Politikatudományi Szemle* 1998/4. 79–80.

³⁰ Kilényi Géza felszólalása az NKA középszintű ülésén, 1989. július 27-én, BOZÓKI (főszerk.) II. 646.

Tölgyessy Péter (EKA) ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy míg az MSZMP számára csak a már említett két kérdés fontos, addig az EKA szerint minden olyan intézményt, amely az átmenet vonatkozásában „garanciális szempontból veszélyes, átalakításra szorul, most felül kell vizsgálni és megfelelő módon módosítani kell”.³¹ Nem fordulhat elő ugyanis az, hogy az alkotmánybíróság előtt felelősségre lehessen vonni a magyar ellenzéki mozgalmakat. Mint hozzátette:

„Magyarországon köztársasági elnök felállítására nincs szükség az átmeneti korszakban; erre egy legitim felhatalmazású, hiteles magyar parlamentnek lehet jogosítványa. Ezért véleményünk szerint ideiglenes megoldást kell konstruálni, aminek a lényege az, hogy a sztálini típusú Elnöki Tanács megszüntetésével ideiglenes megoldásként szűk államfői jogkört az országgyűlés elnöke gyakorolhassa. [...] Az átmeneti időszakban alkotmányközi állapot van, a mai alkotmány már nem igazán hatályos, az új alkotmány még nem készült el, ezért az Alkotmánybíróság létrehozását indokolatlannak tartjuk.”³²

Válaszában Kilényi Géza (MSZMP) szarkasztikusan jegyezte meg, hogy ha a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokat és a régi parlamentet legitimnek tekintjük a választási törvény megalkotására, akkor azt ugyanolyan legitimnek kell tekintenünk a köztársasági elnökről szóló törvény megalkotására is. Utalt arra, hogy az 1848-as áprilisi törvényeket is a feudális rendi országgyűlés fogadta el, és „senki nem jutott eszébe, hogy ezen fennakadjon”.³³ Kilényi szó szerint idézte a magyar országgyűlés 1848. évi I. számú határozatát, amely szerint:

„A karok és rendek táblája üléseit folytonosaknak nyilvánítja mindaddig, amíg meg lesznek alkotva azon törvények, amelyek a jelen körülmények között a szabadságnak, a rendnek, az önálló alkotmányosságnak és a népérdeknek a biztosítására addig is szükségesek, míg a törvényhozási munka egy, a népképviselőt alapján összehívandó, új képviselőtestület által folytathatják.”³⁴

Kilényi szerint a háromoldalú tárgyalásokra éppen azért kerülhetett sor, mert az 1985-ben többes jelöléssel megválasztott országgyűlésnek csak a politikai legitimitációja vonható kétségbe, a jogi legitimitációja viszont „nehezen kérdőjelezhető meg”. Szerinte sehová sem vezet, ha a tárgyalófelek megkérdőjelezzik egymás legitimitását:

„Ha ezen az úton haladunk tovább, akkor oda jutunk, hogy senki sem hiteles, mert ha az országgyűlés nem hiteles, akkor nem hiteles a kormány sem,

³¹ Tölgyessy Péter felszólalása 1989. július 27-én, BOZÓKI (főszerk.) II. 648.

³² Tölgyessy Péter, BOZÓKI (főszerk.) II. 649.

³³ Kilényi Géza 1989. július 27-i felszólalásában történeti érvként szó szerint idézte a magyar országgyűlés 1848. évi I. számú határozatát, BOZÓKI (főszerk.) II. 651.

³⁴ Kilényi Géza felszólalása, BOZÓKI (főszerk.) II. 651.

mivel az országgyűlés választotta a kormányt. De – illő tisztelettel – mitől hitelesek az újonnan szerveződő pártok, amelyeket senki sem választott?”³⁵

Az EKA képviselőjében Szabad György válaszában arra emlékeztette az MSZMP küldöttségét, hogy a felek közötti valódi vitakérdés nem a legitimitás megítélése, hanem a tárgyalási témakörök megvitatásának módja. Kiemelte, hogy a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásoknak nem kell minden tárgykörben jogszabályt alkotnia. Felidézte a három tárgyalófél június 21-i megállapodásának szövegét, mely szerint a tárgyalások célja „a politikai átmenet megvalósítását szolgáló elvek és szabályok meghatározása”. Nem kell tehát mindent szabályozni, van ahol elég csak az elvekben megegyezni. Hangsúlyozta, hogy a köztársasági elnök és az alkotmánybíróság témaköreiben az EKA nem jogszabályalkotásra, hanem elvek kidolgozására áll készen. Történészként nem hagyta ki a lehetőséget, hogy az 1848-as áprilisi törvények kapcsán Kossuth Lajost idézze, aki így értelmezte az akkori helyzetet:

„Mi csak azokat a törvényeket tartottuk akkor megalkothatóknak és megalkotandóknak, amelyeket a leszálló nap erejével kellett megalkotnunk, alapot teremtve annak, hogy majd a felszálló erő, amelyről a népképviselő országa nyilatkozik, erre szabadon építhessen.”³⁶

Végül a felek abban a kompromisszumban állapodtak meg, hogy az államfő, a választási rendszer, valamint a választások időpontjának kérdését kiemelik a munkabizottságok kompetenciájából és azokat közvetlenül politikai (és nem szakértői) kérdésként kezelve, középszintű politikai tárgyaláson vitatják meg.³⁷ A tárgyalófelek legitimitásának kérdése ettől kezdve lekerült a politikai viták napirendjéről.

1989. augusztus végére a tárgyalások jelentősen előrehaladtak, a tárgyalófelek gyakorlatilag újraírták az alkotmányt, kigyomlálva belőle minden olyan utalást, amely az egypárti rendszert védte. A tárgyalások egészében is fordulatot hozott Antall József egyik jelentős felszólalása az EKA vitájában. Itt ugyanis Antall olyan közjogi hagyományt, történeti „hidat” vázolt fel, amelyet korábban senki sem tett meg: ennek eszméi tartópillérei 1848, 1946 és 1989 voltak. Antall úgy érvelt, hogy az 1989-es békés átmenet igazi elődei az 1848-as áprilisi törvények és a köztársasági elnök jogállásáról szóló 1946. évi I. törvény, amely a második világháború utáni rövid korszak „kisalkotmányának” tekintendő. Mindkét törvényhozás az egymással szemben álló világokat képviselő erők erőszakmentes megegyezésén nyugodott, és ebben a tekintetben fontos előképei 1989-nek. Miközben az utcán még az 1956-os forradalom követeléseit és Nagy Imre nevét visszhangozták a rendszerváltás hívei, a tárgyalásokon az intézményépítés szem-

³⁵ BOZÓKI (főszerk.) II. 651.

³⁶ Kossuth Lajost idézi Szabad György 1989. július 27-én, BOZÓKI (főszerk.) II. 652.

³⁷ Lásd ehhez Tölgyessy Péter hozzászólását, 1989. augusztus 3-án, BOZÓKI (főszerk.) III. 63.

pontjából fontosabb történeti ív kezdett teret nyerni, amely 1848, 1946 és 1989 átalakulásainak lényegi hasonlóságaira épített.³⁸

Antall József javaslatát – amely politikailag „rehabilitálta”, sőt az új, demokratikus intézményépítés alapvető hivatkozási pontjának rangjára emelte az 1848. évi III. törvénycikkre épülő 1946. évi I. törvényt³⁹ – magáévá tette az Ellenzéki Kerekasztal, sőt, váratlanul könnyen el tudta fogadni az MSZMP is. Ennek alapján megegyezés született arról, hogy a megszüntetendő Elnöki Tanács helyett az államfői feladatokat az 1946. évi I. törvényben megszabott jogkörrel ideiglenesen az országgyűlés elnöke lássa el. Ez azt jelentette, hogy a köztársasági elnök jogosítványait tekintve viszonylag „gyenge”, szerepe inkább kiegyensúlyozó jellegű, s nem képez önálló hatalmi centrumot. Az elnök kapta a (szimbolikus) főparancsnoki jogkört, az elnöki funkció meghatározásába pedig bekerült, hogy az államfő – az államszervezet demokratikus működése mellett – a nemzet egysége felett is őrököl.⁴⁰ Az MSZMP a kompromisszumot elfogadta – így lehetett Szűrös Mátyás, az országgyűlés elnöke 1989 októberétől a következő év nyaráig az új köztársaság ideiglenes elnöke.

A címerkérdésben még augusztus 23-án zajlott fontos vita az Ellenzéki Kerekasztal tagszervezeteinek képviselői között. A tárgyaló felek azzal szembesültek, hogy ha az egész alkotmány megváltozik, a népköztársasági címer sem maradhat meg. Nem mintha a régi címer akadályos lett volna a szabad választások kiírásának, hanem mert szimbolikusan tarthatatlan lett volna. Antal József felszólalásában arra hívta fel a figyelmet, hogy ezt a kérdést akár népszavazásra is lehetne bocsátani, de ebben az esetben a címerről való döntés több hónapos késedelmet szenvedne, és az új alkotmány mellett még átmenetileg megmaradna a régi címer: „Értsétek meg, hogy mi [...] majdnem egy új alkotmányt kényszerítettünk ki. [...] Egy betű nem maradt majdnem, tényleg. És abban benne maradjon a népköztársasági címer? Hát egy röhej.”⁴¹

Az EKA pártjainak egyik (ekkor még nagyobb) csoportja a Kossuth-címert, a másik csoportja (az ún. történelmi pártok) pedig a koronás címert pártfogolta. Kompromisszumként Antal József azt javasolta, hogy a Kossuth-címer – úgy is, mint az 1956-os forradalom címere – legyen a hivatalos állami címer, de mellette, egyházi ünnepségeken és más, történelmi vonatkozású rendezvényeken használni lehessen a koronás címert is. 1989 első felében ugyanis még nem volt kérdéses,

³⁸ Antal József felszólalása az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 29-i ülésén, BOZÓKI (főszerk.) III. 565–568.

³⁹ Lásd erről Antal József több felszólalását, például az 1989. szeptember II-én elmondottakat, BOZÓKI (főszerk.) IV. 312.

⁴⁰ Kalmár Melinda és Révész Béla bevezetője az I/1. számú munkabizottság jegyzőkönyveihez, BOZÓKI (főszerk.) VI. 22.

⁴¹ Antal József felszólalása 1989. augusztus 23-án, BOZÓKI (főszerk.) III. 288.

hogyan az ellenzék döntő többsége a Kossuth-címer mögött áll. Antall maga is így érezte, amikor javaslatát megtette. Szavai szerint:

„A társadalom részére ez egy elfogadható kompromisszumos megoldás, és erre megvan a nemzetközi heraldikai lehetőség is [...] A társadalmat félre fogják vinni a címerkérdéssel. Ez egy manipulációs lehetőség, a koronás címerrel együtt.”⁴²

Antallnak ebben igaza is lett, hiszen az MSZMP csakhamar a nyilvánosság előtt is felvetette a koronás címer választásának lehetőségét mint a magyarság egész történelmét tekintve „heraldikailag hitelesebb” megoldást. Ezzel az állampárt megtörte a Kossuth-címer körül kialakulni látszó, eredetileg konszenzushoz közeli állapotot. A történelmi pártok ekkor már nyilvánosan is egyetértettek a koronás címerrel, így az EKA ebben a kérdésben nem tudott egységes álláspontot kialakítani. A címerkérdésben a végső szót az új parlament mondta ki, amikor a koronás címer mellett tette le a voksát.⁴³

Az MSZMP mindenképp szükségesnek tartotta, hogy szerepeljen a „szocializmus” szó az alkotmányban,⁴⁴ ám az EKA-n belül éles viták folytak erről. Az ellenzékiek többsége el tudta volna fogadni, de Orbán Viktor, a Fidesz főtárgyalója ezt elfogadhatatlan elvi engedménynek tekintette.⁴⁵ Úgy gondolta, hogy semmilyen ideológiai jellegű utalásnak nem lenne szabad szerepelnie az új alkotmányban – még annak preambulumban sem –, mert az a demokráciával ellentétes irányba terjesztheti ki az alkotmány értelmezési lehetőségeit. Mivel azonban az MSZMP ebből jótányit sem engedett, az EKA végül két feltétellel hozzájárult a szocializmus szó szerepeltetéséhez: ha 1. a szocializmus kifejezés csupán az alkotmány preambulumban szerepel és 2. ott is ki van egyensúlyozva a „polgári demokrácia” értékeivel. Torgyán József (FKGP) úgy érvelt, hogy „ezt a szükséges rosszat a preambulumba kell bevinni, mert a preambulumban olyan, mint egy ítéletnek az indokolási része, ami soha nem emelkedik jogerőre.”⁴⁶

A háromoldalú középszintű tárgyalások szeptember 4-i ülésén a felek végül elfogadták, hogy az új alkotmány normaszövegében a következő megfogalmazás szere-

⁴² Antall József felszólalása, BOZÓKI (főszerk.) III. 287.

⁴³ Kőszeg Ferenc (SZDSZ) ellenzéki képviselő a címerkérdésben tett 1990 nyári parlamenti javaslatát – amely összhangban volt Antall József 1989. augusztusi álláspontjával – a többségben lévő jobbközép erők ekkor már fenntartások nélkül leszavazták.

⁴⁴ Az 1949. évi XX. törvény preambulumban ez még így szerepelt: „Az alkotmány, mint a Magyar Népköztársaság alaptörvénye, biztosítja eddigi eredményeinket és további előrehaladásunkat a szocializmus útján.” Lásd. 1949. évi XX. törvény. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya (Az 1989. május 10-i módosítás utáni állapot.)

⁴⁵ Vö. Orbán Viktor felszólalása 1989. augusztus 29-én, BOZÓKI (főszerk.) III. 556.

⁴⁶ Torgyán József felszólalása 1989. augusztus 29-én, BOZÓKI (főszerk.) III. 559.

peljen: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.”⁴⁷

Az alkotmánybíróság felállítását az MSZMP mindig is szorgalmazta, aminek az EKA sokáig ellenállt. Az MSZMP javaslata 12 évben kívánta megállapítani a bírói mandátumot azzal, hogy az alkotmánybírák mandátuma hetvenéves korukban megszűnik. A Párt javaslata szerint az AB utólagos normakontrollját csak parlamenti képviselők, frakciók és hivatalos személyek kérhették volna, de ezt a kontrollt az országgyűlés kétharmados többségével felül lehetett volna bírálni. Ezzel szemben az EKA feltételül szabta, hogy az AB eljárását bárki kezdeményezhesse, a bírói testület rendelkezzen a törvények megsemmisítésének jogával, döntéseit viszont az országgyűlés (sem egyszerű, sem minősített többséggel) ne semmisíthesse meg.

Az Ellenzéki Kerekasztal egészen a legutolsó pillanatig – szeptember 15-ig – kívárt az alkotmánybíróság megalkotásához való beleegyezésével, hiszen az volt az álláspontja, hogy előbb egy olyan alkotmányt kell létrehozni, amely védelemre érdemes.⁴⁸ Ahogy Tölgyessy Péter fogalmazott:

„Ragaszkodunk ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság csak akkor kerülhessen be az alkotmány szövegébe, ha az alkotmány egészében a felek meg tudnak állapodni. Tehát ha az alkotmány valamennyi kérdésében konszenzusra jutottunk, akkor az utolsó legyen a paragrafusok között, amelyeket rögzítünk, az Alkotmánybíróság.”⁴⁹

A fordulat mindazonáltal már a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások szeptember 15-i középszintű ülésén bekövetkezett, ahol Tölgyessy Péter és Antall József bejelentette, hogy az EKA az általa javasolt tartalommal hozzájárul az AB felállításához, és erre kész a rendelkezésre álló egy-két napon belül normaszöveget is kidolgozni. Antall így érvelt:

„Korábban az Ellenzéki Kerekasztal álláspontja is az Alkotmánybíróság felállítása ellen szólt, illetve nem sürgette az Alkotmánybíróság felállítását az átmeneti időszakban. Azonban azáltal, hogy sikerült a köztársasági elnöki intézmény [...] és a kormányzás kérdésében figyelembe venni a magyar közjogi kontinuitás alapján egy olyan konstrukciót, amivel egyet tud érteni [...]

⁴⁷ Lásd erről Somogyvári István (MSZMP) összefoglalóját a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottságának ülésén, 1989. szeptember II-én, BOZÓKI (főszerk.) IV. 303.

⁴⁸ Például az I/I. számú munkabizottság július 19-i ülésén az EKA delegációja a leghatározottabban elutasította az alkotmánybíróság felállítását, mondván, hogy arra csak az új országgyűlés lehet illetékes. Lásd: „A kerekasztal-tárgyalások kronológiája (1989. január – 1990. április)” in BOZÓKI (főszerk.) V. 666.

⁴⁹ Tölgyessy Péter felszólalása a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű ülésén, 1989. szeptember 15-én, BOZÓKI (főszerk.) IV. 410.

értve alatta az 1946. évi I-es törvénycikken alapuló köztársasági elnöki intézményt, így indokoltnak tartja, hogy az Alkotmánybíróság ebben az esetben felállításra kerüljön.”⁵⁰

Ezt követő felszólalásában Tölgyessy Péter a '89-es alkotmányozást éppen az 1949. évi XX. törvénnyel (a sztálini alkotmánnyal) állította szembe, amikor így fogalmazott:

„Az volt a véleményünk, hogy az 1949. évi XX-as törvény nem méltó az alkotmánybírósági védelemre. Ez az alkotmány [viszont], amit majdnem teljes befejezéssel sikerült közösen megalkotnunk, ez az alkotmány valóban méltó az alkotmányvédelemre, és így megváltozott a megítélése az Alkotmánybíróságnak, így éppen garanciális elemként jelenik meg. [...] új helyzet állt elő, most egy európai értelemben vett jogállamot véd ez az Alkotmánybíróság. [...] Nagyon kérem az MSZMP delegációját, hogy kíséreljék meg lehetőleg a szöveg szerinti megállapodást.”⁵¹

Mivel a kérést mind az MSZMP, mind a Harmadik Oldal akceptálta, az alkotmánybíróságról szóló törvényt az I/I-es bizottság szakértői gyorsított eljárásban, a szeptember 16–17-i hétvégén megszövegezték, így azt a tárgyaló felek már a szeptember 18-i plenáris ülésen véglegesen el tudták fogadni. Eredetileg 15 főből álló alkotmánybíróságról volt szó, amelynek csak 5 tagját választották meg a parlamenti választások előtt. A testület pedig az új alkotmány kikiáltását követően, már 1989 novemberében létrejött.⁵²

Nem született megegyezés arról, hogy a kollektív államfői testület, az Elnöki Tanács helyébe az 1946. évi I. törvényben meghatározott jogkörrel állítandó köztársasági elnököt ki válassza – a parlament vagy a nép –, illetve mikor kerüljön sor az államfő megválasztására. Az MSZMP és a Harmadik Oldal elfogadta, hogy a köztársasági elnököt – amelyre akkoriban Pozsgay Imre államminiszter, az MSZMP elnökségének tagja volt leginkább esélyes – minél előbb, közvetlenül a nép által válasszák meg. Az Ellenzéki Kerekasztal kezdetben nem kívánt erről a jogintézményről még tárgyalni sem, mert úgy ítélte meg, hogy ez túlmutat az átmenet kérdéskörén. Később azonban úgy foglalt állást, hogy parlamentáris demokráciában az az alkotmányjogilag következetes megoldás, ha a köztársasági elnököt (az 1946. évi I. törvény szellemében) az országgyűlés választja meg. Erre azonban a kimenő országgyűlés nem jogosult, csak az új. Ezért mindaddig, amíg

⁵⁰ Antall József felszólalása a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű ülésén, 1989. szeptember 15-én, BOZÓKI (főszerk.) IV. 413.

⁵¹ Tölgyessy Péter felszólalása, BOZÓKI (főszerk.) IV. 413–414.

⁵² A felek tárgyalták az Állami Számvevőszék jogállását is, hiszen a testület hivatalosan már 1989 őszén létrejött, de elnökét csak az új országgyűlés választotta meg. Munkabizottsági szinten megállapodás született az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról (ombudsman), de az ezt szabályzó törvényt csak jóval később, 1993-ban hozták meg.

az újonnan összeülő országgyűlés megválasztja a köztársasági elnököt, a régi parlament házelnökét kell ideiglenes köztársasági elnöknek tekinteni.

Az alapvető kiinduló egyetértés ellenére ebben a kérdésben 1989 augusztusára kettészakadt a Kerekasztal: öt szervezet (BZSBT, FKGP, KDNP, MDF, MNP) hajlott arra, hogy a köztársasági elnököt első alkalommal, kivételesen, mégis közvetlenül a nép válassza meg, velük szemben négy szervezet (Fidesz, FSZDL, MSZDP, SZDSZ) a prezidencializmus veszélyeire hivatkozva – beleértve a szabad parlamenti választások potenciális veszélyeztetését is – elutasította a javaslatot.

Abban sem jutottak egyetértésre a felek, hogy a köztársasági elnök megválasztására a szabad parlamenti választások előtt vagy után kerüljön sor. Az Ellenzéki Kerekasztal ebben a kérdésben halogatta az állásfoglalást, hólabdaként görgetve tovább maga előtt a kérdést az újabb és újabb megbeszélésekre. Így ment ez egészen 1989. szeptember 18-ig, a tárgyalások lényegi szakaszát lezáró fordulóig, a „színváltás napjáig”.⁵³

A pártok működésének jogi szabályozásával a I/2. számú munkabizottság foglalkozott. A felek megállapodtak abban, hogy pártoknak tekintendők mindazon szervezetek, amelyek bejegyzett tagsággal rendelkeznek, és amelyek bejegyzésükkor alávetik magukat a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény feltételeinek. Elvágva minden további vitát arról, hogy csak pártok indulhatnak-e a választásokon, a felek megállapodtak abban, hogy az a szervezet, amely elindul a választásokon, a párttörvény hatálya alá esik. Az Ellenzéki Kerekasztal, abból kiindulva, hogy a többpártrendszer ne kerüljön többbe az adófizetőknek, mint az egypártrendszer, azt javasolta, hogy az MSZMP számoljon el a vagyonával, és – az esélyegyenlőség szellemében – ebből a vagyonból biztosítsa az újonnan alakult pártok működési feltételeit. A tárgyalások azonban e ponton megfeneklettek, mert az MSZMP elzárkózott mindettől.

Hasonlóan elzárkózó magatartást tanúsított az állampárt abban a kérdésben, hogy törvény mondja ki a pártok munkahelyi szerveződésének tilalmát. Mivel a pártok közül gyakorlatilag csak az MSZMP volt jelen a munkahelyeken, ez azt jelentette, hogy egyoldalú előnyt kíván magának biztosítani a parlamenti választások előtt.

Az I/3. számú munkabizottság sikerrel fejezte be működését, mert hosszú viták után megegyezés született a választójogi törvényről. A magyar választási rendszert – amely kétszavazatos, kétfordulós jellegű, a megyei listás, az egyéni és az országos kompenzációs lista rendszerét kombináló elgondolás – bonyolultsága miatt sokan a Rubik-kockához hasonlították. Ezzel együtt tény, hogy az ott megalkotott választási rendszer az azóta eltelt időben viszonylag jól működött, egyszerre teljesítve a részvétel, a reprezentativitás és a kormányozhatóság kritériumait.

⁵³ Az I/1. számú munkabizottság valamennyi dokumentuma megtalálható a fennebb idézett kötetben, amelyet Kalmár Melinda és Révész Béla szerkesztett, lásd BOZÓKI (főszerk.) VI. 19–170.

Hasonló sikerrel végződtek a I/4. számú munkabizottság tárgyalásai, amelyeken megváltoztatták a diktatúra büntetőjogi és büntetőeljárás-jogi szabályait. A nyilvánosság kérdésének megoldása azonban nem sikerült: az ezzel megbízott I/5. számú munkabizottság kidolgozott egy elgondolást a pártatlan tájékoztatást felügyelő bizottság létrehozására, ez azonban személyi okok miatt megbukott, mert a bizottságnak nem sikerült olyan öt, politikailag „minden gyanú felett álló” állampolgárt találnia, akiket valamennyi részt vevő politikai erő elfogadott volna. A munkabizottságnak egyszerre kellett aktuális ügyekkel – magának a Nemzeti Kerekasztalnak a nyilvánosságával – és törvény-előkészítéssel, az informatikai törvény alapelveinek elfogadásával foglalkoznia, ezért nem tudott hosszabb távra érvényes megállapodásokra jutni. Ennek egyik oka a közmédia már akkor is kényes volta lehetett, következménye pedig az 1991–1995 között „tomboló” médiaháború lett.⁵⁴

Végül az utolsó, az I/6-os munkabizottság a békés átmenet garanciáit kívánta megalkotni, pontosabban az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtésére fordította figyelmét. Ez a bizottság csak félsikert ért el, mert míg katonai és rendőri kérdésekben számos kompromisszumra jutott, néhány alapvető kérdésben végig fennmaradt a nézeteltérés. Az MSZMP delegációja nem fogadta el, hogy a polgári engedetlenség ne tartozzék az erőszak fogalmi körébe, továbbá nem fogadta el az Ellenzéki Kerekasztalnak azt a követelését, hogy a Munkásőrséget – amelyet a Párt saját, felfegyverzett alakulataként 1956 végén hozták létre – azonnal és jogutód nélkül oszlassák fel. Ez utóbbi kérdés megjárta a tárgyalások középszintjét is, de az MSZMP ellenállt a paramilitaris egység azonnali, jogutód nélküli feloszlata ellenzéki követelésének.

Az Ellenzéki Kerekasztal pártjai a fenti nézetkülönbségek politikai súlyát különbözőképp ítélték meg. A Kerekasztalon belüli „ötök” (BZSBT, FKGP, KDNP, MDF, MNP) úgy vélekedtek, hogy nem szabad kockáztatni az elért eredményeket, s azok bebiztosítása érdekében a további fontos kérdésekben fennálló nézetkülönbségek ellenére is alá kell írni a megállapodást. Úgy vélték, a nyitva hagyott kérdésekben később, a tárgyalások újabb fordulójában még megállapodást lehet elérni. Velük szemben a „négyek” (Fidesz, FSZDL, MSZDP, SZDSZ) úgy vélték, hogy mindaddig nincsenek politikai garanciák, amíg 1. fennmarad a Munkásőrség, 2. a köztársasági elnök választása megelőzi a parlamenti választásokat, 3. az MSZMP nem számol el a vagyonával, és 4. nem vonul ki a munkahelyekről. Hosszú manőverezés után⁵⁵ egészen a szeptember 18-i plenáris ülésig fenn lehetett tartani az EKA látszategységét. A szociáldemokrata párt végül úgy döntött, hogy a megállapodást csak a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó passzus kivételével írja alá, a Liga pedig – mint megfigyelő – tartózkodott az alá-

⁵⁴ A médiaháborúról lásd BAJOMI-LÁZÁR Péter: *A magyarországi médiaháború* (Budapest: Új Mandátum 2001).

⁵⁵ Erről lásd különösen az Ellenzéki Kerekasztal 1989. szeptember 15-i ülésén kialakult éles vitát BOZÓKI (főszerk.) IV. 336–398.

írástól. Az SZDSZ és a Fidesz volt az a két szervezet, amely továbbra is elutasította a megállapodás aláírását, de vétőjogukról lemondva nem akadályozták meg a többi szervezetet abban, hogy az Ellenzéki Kerekasztal nevében aláírják azt.

1989. szeptember 18-a így az átmenet tárgyalásos szakaszának lezárását jelentette.⁵⁶ Az ezt követő időszakot az elért eredmények becikkelyezése, a köztársaság kikiáltása, a népszavazási kampány és a pártok kiéleződő versenye (pártkongresszusok, névváltoztatások, vezetőség-választások) jellemezték.

A HARMADIK KÖZTÁRSASÁG KIKIÁLTÁSA

1989 nyarának legfőbb politikai eseménye a Nemzeti Kerekasztal tárgyalássorozata volt. Az állampolgárok azonban csak keveset tudtak a tárgyalásokról, nem tudták, mi zajlik a parlamenti tanácskozótermekben. A tárgyalófelek a kiinduló megállapodásban rögzítették, hogy a tárgyalások plenáris ülései nyilvánosak, munkabizottsági megbeszélései viszont zártak. Az érdemi tárgyalások a munkabizottságokban és a tárgyalások középszintjén zajlottak, s a középszintre a sajtó képviselőit – az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal eltérő nyilvánosság-felfogásából adódó viták miatt – egészen 1989. augusztus végéig nem engedték be.

Ezzel egy időben azonban más események kerültek a hazai politika homlokterébe. Ezek közül a legfontosabb George Bush amerikai elnök júliusi látogatása volt, hiszen Bush a szovjet blokk országai közül csupán Lengyelországot és Magyarországot kereste fel. Július végén és augusztus elején került sor az ellenzék képviselő-visszahívási akcióinak eredményeként megüresedett választókerületekben az időközi választásokra, ahol az ellenzék pártjai által támogatott MDF-jelöltek⁵⁷ több mint negyven év után, első szabadon választott képviselőkként, biztos győzelmet arattak. Ezek az események komolyan elgondolkottatták az MSZMP vezetését és tárgyalóküldöttségét, és megingatták őket abban a hitükben, hogy a parlamenti választásokból győztesként kerülhetnek ki.

Augusztus elején már 200 keletnémet állampolgár tartózkodott az NSZK budapesti nagykövetségén beutazási engedélyre várva. Minden héten több ezer, majd több tízezer keletnémet „turista” érkezett Magyarországra abban a reményben, hogy innen mielőbb nyugatra távozhat. Egyre inkább tarthatatlanná vált a helyzet az NSZK varsói és prágai nagykövetségén is. A hónap közepéig több mint ezer keletnémet állampolgár szökött át a zöldhatáron Ausztriába, augusztus 19-én, a Sopron közelében rendezett páneurópai piknik keretében ideiglenesen megnyitott határon pedig további háromszáz személy. A Reuters brit hír-

⁵⁶ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások plenáris ülése 1989. szeptember 18-án, BOZÓKI (főszerk.) IV. 492–520.

⁵⁷ Roszik Gábor, Raffay Ernő és Debreczeni József.

ügynökség jelentése szerint a határon átszököttek száma augusztus végéig összesen hatezerre emelkedett. Az NDK-ba visszatérni nem kívánó keletnémet menekültek száma ekkorra már annyira felduzzadt, hogy úttörőtáborokban, menekülttáborokban helyezték el őket. Ugyancsak augusztusban a Szovjetunió Gorbacsov vezette kommunista pártja és kormánya hivatalosan elnézést kért a Varsói Szerződés csapatainak 1968. augusztusi csehszlovákiai bevonulásáért, egyértelművé téve ezzel, hogy a környező országok kormányait, reformereit és ellenzéki mozgalmait félelemben tartó Brezsnyev-doktrína halott. A gorbacsovi vezetés világossá tette, hogy szovjet katonai beavatkozástól nem kell tartani, mostantól minden ország „a maga útját járja”.

Ezen felbátorodva a keletnémet menekültek ügyében intenzív diplomáciai manőverekre bonyolódó Németh-kormány – a nyugatnémetekkel való egyeztetés után – elszánta magát a cselekvésre, és szeptember 10-én a Németh-kormány bejelentette, hogy a keletnémetek Ausztria felé szabadon eltávozhatnak az országból. A következő három napban 12 ezren éltek ezzel a lehetőséggel. A keletnémet Honecker-vezetés a nemzetközi jog megsértésével vádolta Magyarországot, amit a Németh-kormány nyilatkozatban utasított vissza. A menekültkérdés egyúttal a Szovjetunió türelmének tesztje volt, amelyben kiderült: a magyar rendszerváltás ügye kizárólag – vagy legalábbis elsődlegesen – a hazai politikai csoportok kezében van.

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megállapodásainak szeptember 18-i aláírását követően az MSZMP közelgő kongresszusa felé fordult a közfigyelem. A rendkívüli kongresszus 1989. október 6-án kezdett ülésezni, és a küldöttek a második napon, október 7-én jutottak arra a döntésre, hogy az állampárt feloszlatja önmagát, és új párttá – a Magyar Szocialista Párttá – alakul át. Az MSZMP volt az első a kelet-közép-európai kommunista pártok sorában, amely ezt a nagy jelentőségű döntést meghozta. Példáját később követte a lengyel, a cseh, a bolgár, a román és a keletnémet párt is. Az új párt rögtön megkezdte első kongresszusát, amelyen határoztak arról, hogy a volt MSZMP-tagság nem jelent automatikus tagságot az új szervezetben – abba tehát újonnan be kellett lépni –, viszont az állampárt vagyona tekintetében az MSZP jogutódnak tekinti önmagát. Keserű iróniával jegyezték meg a az MSZMP életben tartásán munkálkodó kommunista politikusok,⁵⁸ hogy az osztozkodásnál nekik jutott Marx, az MSZP-nek pedig a tőke.

A kongresszus az új párt elnökévé Nyers Rezsőt választotta, aki első beszédében hitet tett a pártok munkahelyi szervezkedésének szükségessége mellett. Tekintettel arra, hogy ekkor már megindult az ezt megszüntetni kívánó népszavazási kampány, Nyers Rezső nagy támogatottságot élvező állásfoglalása továbbra is megkérdőjelezhetővé tette az átalakult párt demokratikus elkötelezettségét nemcsak az ellenzéki pártvezetők, de a közvélemény szemében is. A kongresszus október 23-a „nemzeti emléknap” nyilvánítását javasolta a parlamentnek,

⁵⁸ Közéjük tartozott Grósz Károly, Berecz János, Udvarhelyi László és Thürmer Gyula.

megegyeztetette Pozsgay Imrét a párt köztársasági elnökjelöltjeként, és ígéretet tett arra, hogy az új párt elszámol majd a vagyonával is. Az új alapszabály megszüntette a bolsevik típusú pártokra jellemző merev párthierarchiát, az ún. demokratikus centralizmust.⁵⁹ Mint hónapokkal később kiderült: az új pártba – noha elődjének 700 ezer tagja volt – mindössze harminc ezren léptek be. 1989 októberében már valószínűsíthető volt, hogy az utódpárt elveszíti majd a választásokat.

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások eredményeként létrejött megállapodást a kormány ígéretéhez híven betervezte, a rendszerváltást megelőző utolsó parlament október folyamán megvitatta és – kisebb módosításokkal – jóváhagyta. 1989 októberében a sarkalatos törvények becikkelyezésével átfogó alkotmányozásra került sor Magyarországon. Ennek révén a korábbi „népköztársaság” helyébe az országgyűlés a parlamentáris jellegű, köztársasági államformával rendelkező polgári demokrácia jogállami kereteit szavazta meg.

1989. október 17–20. között tartott ülészakán az országgyűlés elfogadta a pártok működéséről, gazdálkodásáról, a képviselőválasztásról, az Elnöki Tanács megszüntetéséről, a köztársasági elnök választásáról és „az 1956-os népfelkeléssel összefüggő ítéletek” orvoslásáról szóló törvényeket. (A büntetőtörvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosítását az országgyűlés már a szeptember 27-i ülésén elfogadta.) Kimondták, hogy Magyarország parlamentáris köztársaság, független demokratikus jogállam, amelyben „a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus elvei egyaránt érvényesülnek”. A kormány javaslatára az országgyűlés úgy döntött, hogy a munkahelyeken – szemben az MSZP kongresszusi határozatával – nem szerveződhetnek pártok. Ideiglenes köztársasági elnökké választották az országgyűlés elnökét (Szűrös Mátyást), és jogutód nélkül föloszlatták a Munkásorséget.

1989-ben első ízben ünnepelhette szabadon az ország október 23-át, az 1956-os forradalom kitörésének napját. Igaz, a parlament e napot még nem nyilvánította nemzeti ünnepé, de a Németh-kormány úgy döntött, hogy erre a napra időzíti a Harmadik Köztársaság megszületésének bejelentését. A módosított alkotmányt a parlament elfogadta, a pártállam jogilag megszűnt, a parlamenti képviselők többsége nem lépett át az MSZP-be. Ebben a sajátos politikai vákuumhelyzetben, félúton diktatúra és demokrácia között – az előbbtől már alkotmányos módon megszabadulva, de még a demokráciát megteremtő szabad parlamenti választások előtt – az ünneplés féloldalasra sikerült. Déli 12-kor Szűrös Mátyás, a parlament elnöke – aki ettől a naptól 1990 májusáig ideiglenes köztársasági elnök lett – az országgház erkélyéről kikiáltotta a köztársaságot a Kossuth téren éljenző tömeg előtt. A jó hangulat azonban néhány percre megfagyott, amikor beszédében Szűrös a Szovjetunióval való baráti kapcsolatokat hangsúlyozta: a tömeg füttyszóval, zúgással adott hangot nemtetszésének.

⁵⁹ Vö. BIHARI Mihály: *Demokratikus út a szabadsághoz* (Budapest: Gondolat 1990).

A társadalmi félelmek múlóban voltak, megkezdődött a demokratikus átmenet utolsó – inkább a pártok közötti versengést és kampányt hangsúlyozó – antikommunista korszaka. Bő két héttel az után, hogy Magyarországon kikiáltották a köztársaságot, hazánk kikerült a nemzetközi érdeklődés fókuszából. Novemberben leomlott a berlini fal, Bulgáriában elmozdították Todor Zsivkovot, és Csehszlovákiában megkezdődött a bársonyos forradalom.

Magyarországon 1989. október 23-án este százezer ember gyűlt össze ismét a Kossuth téren, a televízión keresztül pedig milliók figyelték otthonaikban, hogy egykori 56-osok, Fónay Jenő, Rácz Sándor, Obersovszky Gyula, Wittner Mária és Krassó György beszédekben emlékeztek meg a forradalomról és a megtorlások áldozatairól. Az 1989-es nyári–őszai alkotmányos forradalommal a március 15-i tüntetés legtöbb követelése megvalósult. „Soha többé kommunizmust!” – kiáltotta búcsúzóul az összegyűlt tömeg.

A PETÍCIÓS KAMPÁNY ÉS A NÉPSZAVAZÁS

Azon politikai csoportok képviselői, akik 1989 szeptembere után a tárgyalások folytatásában reménykedtek, úgy gondolták, hogy a néhány megoldatlanul maradt kérdés miatt nincs ok megtagadni az eddig kialakított konszenzus aláírását. Ebbe a csoportba tartozott a Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság, a Független Kisgazdapárt, a Kereszténydemokrata Néppárt, a Magyar Demokrata Fórum és a Magyar Néppárt. Azok viszont, akik valószínűtlennek tartották a tárgyalások folytatását, úgy vélték, hogy a demokratikus átmenet nem garantált mindaddig, amíg valamennyi sarkalatos kérdés nincs megoldva, ezért népszavazást javasoltak a nyitva maradt kérdések eldöntésére. Ide tartozott a Fiatal Demokraták Szövetsége, a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája és a Szabad Demokraták Szövetsége. Különutas politikát követett a Magyarországi Szociáldemokrata Párt, amely a megállapodást csak a köztársasági elnök megválasztásával kapcsolatos kitétel kivételével írta alá.

Amikor azonban a megállapodás aláírásakor, illetve alá nem írásakor Tölgyessy Péter, az SZDSZ képviselője népszavazást követelt, még egyáltalán nem volt biztos, hogy a népszavazásra vagy annak kezdeményezésére valóban sor kerül. Az SZDSZ akkor még viszonylag kicsi, kevesek által ismert szervezetnek tűnt egy ilyen kampány sikeres lebonyolításához, de mindazoknak, akik hivatalból kezdeményezhették volna a népszavazást, nem állt szándékukban ezt megtenni. A kérdés csak szeptember 24-én, az SZDSZ soproni gyűlésén dőlt el, amikor a küldöttek lelkes hangulatban egyértelművé tették: a bejelentésnek érvényt kell szerezni, és el kell indítani az aláírásgyűjtési kampányt.

A népszavazásra bocsátott négy kérdés így hangzott: 1. Kivonuljon-e az MSZMP a munkahelyekről? 2. Elszámoljon-e az MSZMP a vagyonáról? 3. Fel-

oszlássák-e a Munkásőrséget? 4. Csak a szabad választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására? A kérdések kigondolói eredetileg szerettek volna egy ötödik kérdést is feltenni: a közszolgálati rádió és televízió pártatlanságának garanciáiról. Ez azonban olyan bonyolult problémának bizonyult, amelyet nem lehetett egyetlen eldöntendő kérdésként megfogalmazni – így letettek róla.

A népszavazási kezdeményezéshez – miként arra már Kövér László szeptember 18-i nyilatkozatából számítani lehetett – csatlakozott a másik alá nem író párt, a Fidesz is. Noha a fiatalokból álló párt az SZDSZ-nél kevésbé vett részt az aláíró ívek gyűjtésében, akcióival olyan hangulatot teremtett, amelyben egyre többen és többen álltak a kezdeményezők mögé. Szeptember 29. és október 2. között például – „a fegyveres erők napja” alkalmából – a Fidesz országszerte tüntetéseket rendezett a Munkásőrség ellen. Az aláírásgyűjtés váratlanul jól haladt, mindazok, akik az elején reménytelennek ítélték az akciót, tévedtek. Mintha az emberek most először valóban elhitték volna, hogy maguk is tehetnek valamit a rendszerváltásért; hosszú sorokban álltak azért, hogy fölírassák a nevüket az ívre. Szeptember 25. és október 13. között főként szabaddemokrata aktivisták 67 ezer aláírást gyűjtöttek, ami az akkori szabályok szerint már elég volt ahhoz, hogy az országgyűlés fontolóra vegye népszavazás kiírását. Az aláírások azonban ezután is napról napra szaporodtak az íveken. Az aláírásgyűjtés nem várt sikere kihatott a politikai élet többi szereplőjére is. Az a Magyarországi Szociáldemokrata Párt, amelynek képviselője a szeptember 18-i megállapodást éppen a köztársasági elnökre vonatkozó passzus kivételével írta csak alá, maga is csatlakozott a népszavazást követelő petíciós kampányhoz. Még érdekesebb volt a Független Kisgazdapárt esete, ők ugyanis teljes egészében aláírták a megállapodást, amelyet azonban radikális tagságuk nem nézett jó szemmel, és azt a kommunistákkal való lepaktálásként értelmezte. A pártvezetésnek volt ereje szembenézni ezzel a kritikával, és – saját korábbi politikájával is részben szembefordulva – csatlakozott az aláírásgyűjtő kampányhoz.

A kezdeményezés sikere hatott a Németh Miklós vezette kormányra is, amely – az állampárt átalakulási kongresszusának határozatával szemben – váratlanul a pártszervezetek munkahelyekről történő kitiltása és a Munkásőrség feloszlátása mellett döntött (holott néhány nappal azelőtt még maga is a Munkásőrség hadseregbe integrálását tervezte). Egyúttal a kormány intézkedett arról is, hogy a Munkásőrség tagjaitól bevonják a fegyvereket. Az aláírásgyűjtés sikere tehát jó alkalmat teremtett a Németh-kormánynak arra, hogy demonstrálja az MSZP-től való viszonylagos függetlenségét, elszakadjon az állampárt jogutódjától, és egyúttal – mintegy elébe vágva a népszavazás döntésének – előre igyekezzen elvenni annak politikai életét. Ekkoriban mondogatták kormánykörökben, hogy a népszavazásra igazából nincs is szükség, hiszen annak kérdéseit a kormány nagyrészt már saját hatáskörben eldöntötte. A folyamatot azonban ekkor már a petíciós kampány kezdeményezői sem állíthatták le, hiszen az összegyűlt aláírások őket is

kötelezték kezdeményezésük végigvitelére. Mire a sarkalatos törvényeket elfogadó országgyűlés – amely a köztársaság kikiáltása előtti utolsó országgyűlés volt – október 17-én összeült, Szűrös Máttyás házelnök asztalán már ott volt a radikális ellenzéki pártok által összegyűjtött aláírástömeg, amely kötelezővé tette a népszavazás kiírását.

A politizáló közvéleményt leginkább a köztársasági elnök megválasztásával kapcsolatos kérdés osztotta meg. A négyigenes népszavazást elsőként kezdeményező SZDSZ igyekezett mindent megtenni azért, hogy 42 év után ne kerülhesen pártállami múltú elnök a köztársasági elnöki székbe (ráadásul a szabad választások előtt). A népszavazást támogató pártok úgy vélték, még ha az államfő jogkörét a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon viszonylag szűkre szabták is, nem szerencsés, ha a magyar demokráciamodelt eltér a parlamentarizmus modelljétől. Nem akarták, hogy a közvetlenül választott elnök még az első szabad parlamenti választások előtt arra hivatkozhasson: erősebb legitimitással bír, mint a választások eredményeként felállításra kerülő felelős kormány.

A kezdeményezés nehéz helyzetbe hozta az ellenzék akkori legnagyobb pártját, a Magyar Demokrata Fórumot, mert az úgy vélte, lojálisnak kell maradnia a szeptember 18-i megállapodásban foglaltakhoz, hiszen ellenkező esetben az MSZP is felmondhatja a megállapodást. Akkor pedig *ad absurdum* az is bekövetkezhet, hogy nem terjeszti be az országgyűlésnek a sarkalatos törvényeket. Ráadásul az MDF első elnöke, Bíró Zoltán, az 1987-es lakiteleki találkozótól óta a Pozsgay Imrével való szoros együttműködés sikerében bízott, és úgy vélte, ez a „nemzeti baloldali” út lesz az alapja az MDF és az MSZP későbbi együttműködésének. Végül az MDF október 20. és 22. között ülésező második országos gyűlése felemás határozatot hozott: egyfelől a küldöttek nemtetszéssel fogadták az SZDSZ és szövetségesei által elindított népszavazási kezdeményezést, másfelől azonban igyekeztek mindent megtenni azért, hogy elhárítsák maguktól a kommunistabarátság vádját. Ennek érdekében Für Lajost, az MDF egyik alapítóját indították el köztársasági elnökjelöltként Pozsgay Imrével szemben. Ennél is fontosabb döntésük volt, hogy a kerekasztal-tárgyalások idején ismertté vált Antall Józseffel váltották fel a korábbi MSZMP-tag Bíró Zoltánt a pártelnöki székben.

Az 1989. november 26-ra kiírt népszavazással kapcsolatban hosszas vita után az MDF elnöksége úgy döntött, hogy sem a „négyigenes” SZDSZ–Fidesz–FKGP–MSZDP-kiskoalícióhoz, sem a „három igent és egy nemet” javasló MSZP-hez, sem a „négy nemet” javasló MSZMP-hez nem csatlakozik, hanem a választókat a népszavazás bojkottjára szólítja fel. A bojkott azonban – amelyet a televízióban Csengey Dénes (MDF) igyekezett népszerűsíteni – az MDF szempontjából nem bizonyult jó húzásnak, mert a rendszerváltás legdinamikusabb szakaszában úgy tüntette fel a pártot, mint a folyamatok lassítóját, és mint aki nem híve annak a jelszónak, hogy „Döntsön a nép!”.

Novemberre már egészen más volt a nemzetközi politikai atmoszféra, mint a népszavazásra való aláírásgyűjtés szeptember végi kezdeményezésének idején. A lipcsei, majd berlini, több százezres tiltakozások hatására november 9-én este „leomlott” a berlini fal. A fal tetején pezsgővel ünneplő kelet-berliniek látványa bejárta a világsajtót és vizuálisan is megragadhatóvá, szimbolikusan visszavonhatatlanná tette a kommunizmus európai bukását. Azokban a napokban megbuktatták Todor Zsivkov rendszerét is Bulgáriában, ahol szintén demokratizálási folyamat vette kezdetét.⁶⁰ Minderre a csehszlovákiai bársonyos forradalom tette föl a koronát, amelynek leglátványosabb eseményei – a prágai Vencel téri tüntetések, Alexander Dubček és Václav Havel megjelenése az ünneplő tömegben, valamint a csehszlovák kommunista kormányzat összeomlása – éppen a magyar népszavazás napját megelőző hétre estek.⁶¹

A magyar népszavazási kampány utolsó két hetét Magyarországon négy évtizede nem tapasztalt sodrású politikai aktivitás, hirdetésáradat jellemezte. Ekkor jelent meg először az ország történetében a profi televíziós kampány, s a „kiskoalíciós” pártok tévéklipjei – amelyekben művészek, neves közéleti személyiségek propagálták a „négy igen” álláspontját – nagy hatást gyakoroltak a választókra. Az antikommunizmus mellett egyre élesebbé vált a két vezető ellenzéki párt, az MDF és az SZDSZ közötti rivalizálás. Az MDF-nek arra a felszólítására, hogy „Nem megyünk el, nem szavazunk!”, a következő SZDSZ-es szlogen jött: „Aki otthon marad, a múltra szavaz!”

A népszavazáson a legnagyobb ellenzéki párt bojkottfelhívása ellenére a választásra jogosult állampolgárok 58 százaléka jelent meg, így az érvényesnek bizonyult. A négy kérdés közül háromban – Párt vagyonszámolása, a pártok munkahelyekről való kivonulása és a Munkásórség megszüntetése ügyében – 95 százalékos többséget kapott az „igen”, s ezzel láthatóvá vált, hogy az országban a régi kommunista politika támogatottsága nem haladja meg az 5 százalékot. A negyedik kérdésben azonban – amely azt firtatta, hogy csak a parlamenti választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására – a 4,2 millió összes szavazat közül mindössze hatezer (!) szavazat döntött az „igen” mellett. (Az „igen” szavazatok aránya 50,07 százalék, a „nem” szavazatok aránya 49,94 százalék volt.)⁶² Ezzel az átmenet utolsó MSZMP-s forgatókönyve is végleg megghiúsult, s a népszavazás másnapján adott sajtótájékoztatóján Pozsgay Imre elismerte vereségét.

⁶⁰ A bolgár rendszerváltásról lásd Ralitsa PEEVA: „A bolgár kerekasztal-tárgyalások összehasonlító szempontból” in BOZÓKI (főszerk.) VII. 744–766.

⁶¹ A csehszlovákiai bársonyos forradalomról lásd például Zdenek KAVAN – Bernard WHEATON: *The Velvet Revolution: Czechoslovakia, 1988-91* (Boulder: Westview Press 1992); John K. GLENN: „Kerekasztal-tárgyalások és demokratizálódás Lengyelországban és Csehszlovákiában” in BOZÓKI (főszerk.) VII. 712–730.

⁶² A „négyigenes” népszavazás történetét bővebben lásd BABUS Endre: „Népszavazás – 1989” in KURTÁN [et al.] (szerk.) 209–215.

EPILOGUS

A demokráciába való békés politikai átmenet sikere szempontjából az ellenzék megosztottsága nem volt szerencsétlen. Az 1989. szeptember 18-i aláírás garanciát jelentett arra, hogy az elért megállapodások nem válnak semmivé, s még októberben megszülethettek a sarkalatos törvények és az új alkotmány nyomán a Harmadik Köztársaság. Az alá nem írás, az abból fakadó népszavazási kezdeményezés, majd a november 26-i népszavazás sikere viszont lehetővé tette, hogy a magyar ellenzék ne kényszerüljön bele egy ideiglenes paktumba a régi rendszer vezetőivel, amely lelassította volna az átalakulási folyamatot.⁶³ A magyar politikai átmenet sajátossága az volt, hogy a lehetőségek határáig tárgyalásos úton zajlott, de nem rekedt meg ezen a ponton, hanem a népszavazás révén a társadalom zárhatta le a múltat.

1989. decemberében eldőlt a régió utolsó „dominója” is: a romániai forradalom megbuktatta a Ceaușescu-rendszert. 1989. december 24-én sok tízezer ember vett részt a budapesti Hősök terén rendezett éjféli misén, ahol a résztvevők kifejezheték szolidaritásukat a romániai forradalommal. Mind a belső, mind a külső akadályok elhárultak tehát, és az ország népe – csaknem negyvenöt évvel az utolsó valóban szabad választások után – 1990. március 25-én ismét szabadon és demokratikusan választhatott. Ha a résztvevők nem is „csináltak forradalmat”, mégis eljutottak oda, hogy a diktatórikus rendszert demokratikus váltotta fel. A „jogállami forradalom” ugyan előtérbe helyezte a jogbiztonságot az igazságtétellel szemben, s ezáltal kevésbé tette átélhetővé a tömegek számára a szakítást, ám a régi és új rend közötti történelmi cezúrát így is félreérthetetlen pontossággal kijelölte.

A választások eredményeként Antall József, az MDF elnöke kapott felhatalmazást az új kormány megalakítására. Úgy döntött, hogy nem a választásokon második helyen végzett SZDSZ-szel alakít nagykoalíciót, hanem az MDF-hez történetileg közelebb álló, kisebb jobbközép erővel (FKGP, KDNP) alakít ideológiai koalíciót. Az első szabadon választott parlamentben az ellenzékét az SZDSZ, az MSZP és a Fidesz alkotta.

Antall hamar felismerte, hogy még a Németh-kormány által kezdeményezett nagyszámú kétharmados törvény lehetetlenné teszi a demokratikus kormányzást, hiszen a kétharmados törvények gyakorlatilag az ellenzék jóváhagyásához kötnék a törvényalkotást. Felelős kormányzásról viszont csak akkor lehet szó, ha a megválasztott többség akár az előző kormány politikájával ellentétes politikát is folytathat. Ezért még az új parlament megalakulása előtt, az MDF elnökeként, tárgyalásokat kezdeményezett a legnagyobb ellenzéki párt, az SZDSZ vezetőivel. Az 1990. április 29-én Antall József, Balsai István, Kónya Imre, Kutrucz Katalin, Sa-

⁶³ Lengyelországban lassította az átalakulás folyamatát, hogy az ellenzékbeli jött új miniszterelnök (Tadeusz Mazowiecki) politikai „társbérletbe” kényszerült a volt kommunista pártfőtitkárral (Wojciech Jaruzelski), aki 1989 nyarától másfél évig töltötte be a köztársasági elnöki pozíciót.

lamon László (MDF), valamint Kis János, Tölgyessy Péter és Pető Iván (SZDSZ) által aláírt dokumentum csökkentette a kétharmados törvények számát, megállapította, hogy „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam” – azaz kivette az alkotmányból mind a demokratikus szocializmusra, mind az annak ellensúlyozásaként szerepeltetett polgári demokráciára való utalást a normaszövegből.

Az MDF–SZDSZ megállapodás az 1946. évi I. törvény szerint helyreállította a köztársasági elnök eredeti státuszát (amelyet 1990 márciusában egy képviselői indítványra még a régi parlament megváltoztatott). A megállapodás résztvevői egyértelművé tették, hogy a köztársasági elnököt a tisztán parlamentáris rendszerekben szokásos módon az országgyűlés választja.⁶⁴ A megegyezés az elnök személyére is kiterjedt: az MDF a kétharmados törvények csökkentéséért cserében hozzájárult ahhoz, hogy Göncz Árpád író, a Magyar PEN Club akkori elnöke, az SZDSZ Országos Tanácsának tagja legyen a Harmadik Köztársaság első elnöke.⁶⁵ A megállapodás ugyancsak egyértelművé tette, hogy a miniszterek közvetlenül a miniszterelnöknek tartoznak felelősséggel.

Az új parlament végül biztos többséggel elfogadta az alkotmányt részlegesen módosító 1990. évi XL. törvényt, amelynek eredményeként létrejött „egy liberális, a német és az angolszász közjogi rendszert a magyar hagyományokkal ötvöző alaptörvény”.⁶⁶ Az MSZMP hatalom-átmentő törekvéseit megtestesítő alkotmányos intézmények (köztársasági elnök, alkotmánybíróság) az ellenzék szándékai szerint, kifejezetten parlamentáris és jogállami tartalommal jöttek létre. Olyan alkotmány született, amely megakadályozta a visszarendeződést, de nem akadályozta meg az inga kilengését, elősegítette a politikai váltogazdálkodást és az egymással versengő, egymást váltó közpolitikák érvényesülését. Az 1989-es alkotmány lehetővé tette az éles politikai küzdelmeket a liberális demokrácia keretei között.

⁶⁴ A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása 1991. április 29-én. Újraközli Ripp Zoltán. Lásd BOZÓKI (főszerk.) V. 644–654.

⁶⁵ Göncz Árpádot 1990. augusztus 3-án választotta az Országgyűlés köztársasági elnökké, miután a közvetlen elnökválasztásra irányuló júliusi népszavazás az alacsony – mindössze 14 százalékos – részvétel miatt érvénytelen lett.

⁶⁶ TORDAI Csaba: „A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése” in BOZÓKI (főszerk.) VII. 500.

FÜGGELÉK

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások felépítése
(1989. június–szeptember)*Plenáris ülés*

Politikai deklarációk színtere
(Résztevő szervezetenként 3-3 fő, továbbá az Országgyűlés
elnöke által megfigyelőként elfogadott szervezetek képviselői)

*Középszint**Politikai egyeztető bizottság*

A demokratikus átmenet megvalósí-
tását szolgáló elvek és szabályok
meghatározása
(Szervezetenként 2-2 fő)

Gazdasági és szociális bizottság

A gazdasági és szociális válság
leküzdésének stratégiai feladatai
(Szervezetenként 2-2 fő)

*Szakértői szint**1. Politikai munkabizottságok*

(5-5 delegátus mind a három oldalról)

- I.1 az alkotmánymódosítás időszerű
tételei, a köztársasági elnöki
intézmény és az alkotmánybíróság
kérdései
- I.2 a politikai pártok működésének jogi
következményei
- I.3 a választásokkal kapcsolatos kérdések,
a választójogi törvény
- I.4 a büntetőtörvénykönyv és a büntető-
eljárási törvény módosításának elvei
- I.5 a tájékoztatás és az információ
kérdései, az új tájékoztatási törvény
- I.6 az erőszakos megoldásokat kizáró
jogi garanciák megteremtése

2. Gazdasági munkabizottságok

(5-5 delegátus mind a három oldalról)

- 2.1 adósságprobléma, szerkezetváltás,
infláció
- 2.2 a gazdasági válság társadalmi
szabályozása
- 2.3 tulajdonreform, privatizáció
- 2.4 földtulajdon és a szövetkezeti
törvény kérdései
- 2.5 a költségvetési reform és az
államháztartási törvény
- 2.6 a versenyjog és a monopólium-
ellenes szabályok

Jószolgálati bizottság

Bármely szinten felmerült problémák megoldására
(Oldalanként 3-3 fő)

Szűcs Zoltán Gábor

Az alkotmányosság diskurzusai

Esettanulmány a 1994–1998 közötti
alkotmányozási kísérletről

Mit jelent az alkotmányosság a politikai gyakorlat számára? Vagyis, mit jelent akkor, ha nem alkotmányjogászok elméletileg, részletesen kidolgozott fogalmaként tekintünk rá, hanem olyan tájékozódási pontként és merőben praktikus problémaként, amelyet bizonyos politikai körülmények között a politikai szereplők egyszerűen nem tudnak figyelmen kívül hagyni? Az alábbiakban következő diszkurzív politikatudományi elemzés éppen ilyen perspektívából láttatja majd az alkotmányosság fogalmát.

Előadásom alaptézise, hogy az alkotmányosság – annak ellenére is, hogy egy adott politikai berendezkedés alapjaira vonatkozik – a politikai diskurzus közegeiben elkerülhetetlenül „lényegileg vitatott fogalomként” működik.¹ Vagyis sem azt a teoretikus igényt nem képes kielégíteni, hogy egyértelmű legyen, sem azt, hogy a politikai közösségen belül közösen osztott előfeltevéseket fejezzon ki. Ehelyett arra szolgál, hogy kereteket – mind témát, mind struktúrát – adjon a politikai vitáknak.

Ezt a tézist a továbbiakban három további állításra lebontva fogom megvizsgálni, egy olyan zárt szövegtörzset,² az 1994–1998 közötti időszak alkotmányozási kísérletének dokumentumait felhasználva, mely úgy tűnhetne, bizonyos mértékig véletlenül vált az elemzés kiindulópontjává, hiszen egy elvetelt kísérletről és az alkotmányosság tekintetében esetleg akár még periférikusnak is mondható kérdésről (egy új alkotmány kidolgozásáról és nem az alkotmányosságról en bloc) lesz szó.

Mielőtt azonban a három résztézisről mondanék valamit, érdemes megválaszolni a témaválasztás esetlegességének kérdését. Egyrészt a Horn-kormány idő-

* Szűcs Zoltán Gábor – az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetének tudományos munkatársa

¹ Shannon C. STIMSON: „Constitutionalism and Rule of Law” in John S. DRYZEK – Bonnie HONIG – Anne PHILIPS (szerk.): *Oxford Handbook of Political Theory* (Oxford: Oxford University Press 2006) 317; Chin Liew TEN: „Constitutionalism and the Rule of Law” in Robert E. GOODIN – Philip PETTIT – Thomas POGGE (szerk.): *A Companion to Contemporary Political Philosophy* 2. (London: Blackwell 2007) 493.

² SOMOGYVÁRI István – KISFALUDY Zoltán (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai: 1994–1998* 1–2. (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 1998).

szakában folytatott alkotmány-előkészítési munkálatok egyik sajátossága volt, hogy résztvevői bevallottan „konzervatív alkotmányozásra” törekedtek, azaz az 1989–90 környékén kialakult politikai berendezkedés számára kerestek új alkotmányos kereteket, nem annak megváltoztatását tűzték ki célul, így az ott folytatott viták egy bizonyos értelemben az egész rendszerváltás utáni magyar politikára általánosíthatók, vagy legalábbis arra való reflexiónak tekinthetők. Másrészt, bár az alkotmányosság nyilvánvalóan nem csak az alkotmány szövegével kapcsolatos és ráadásul nem is korlátozható csak egy új alkotmány megírásának problémájára, aligha véletlen, hogy konferenciánk maga is egy alkotmányozási folyamatnak köszönheti létrejöttét. Egy új alkotmány elkészülte számos, az adott politikai közösség alapjait érintő kérdést vet fel, s amiként így van ez ma is, így volt 1994 és 1998 között is. Márpedig az 1994 és 1998 közötti alkotmányozási kísérlet volt a rendszerváltás utáni legnagyobb szabású, leghosszabb és legalaposabb erőfeszítés az 1989–90-ben kialakult alkotmányos berendezkedés újrakodifikálására, s már csak ezért is méltó a figyelmünkre e téma kapcsán. Arról nem is beszélve, hogy a kísérlet „konzervatív” volta érdekes kontrasztot mutat a 2010–2011-es, deklaráltan radikális, amennyiben a „szavazófülkék forradalmából” eredeztetett, alkotmányozási folyamattal.

Visszatérve most már az alaptézishez, az alábbiakban három részállítást igyekszem majd igazolni:

(1) Az első szerint az alkotmányosság fogalmának „lényegileg vitatott” természete nem a kelet-közép-európai alkotmányok létrejöttének valamiféle történeti sajátosságaként értendő, amely alapvetően idegen volna a már megállapodottabb, a társadalom által elfogadott demokráciák világától. Mi több, mint azt jelezni kívánom, ahol az alkotmányosság bizonyos elemei mint lényegileg vitathatatlanok jelennek meg a politikai vitákban, ott egy teoretikusan cseppet sem kikezdehetetlen álláspont válik dogmává a politikán belül.

(2) A második szerint legalább három markánsan különböző fogalomalkotási stratégia működött az alkotmányozás folyamán a vitákban. Ezeket, némileg vitatható módon, *identifikációs*nak, *szubsztantív*nak és *epochalistának* nevezem és meg fogom mutatni, hogy nem csupán lépten-nyomon jelen voltak a vitákban, de hatottak is azokra. Vagyis, állításom szerint, az alkotmányosság nem csak in abstracto tekinthető „lényegileg vitatottnak”, hanem konkrétan egy adott politikai helyzetben is jól azonosítható, miben is állhat különböző alkotmányosság-felfogások közötti disszenzus.

(3) A harmadik szerint az alkotmányosság fogalmának lényegileg vitatott természete nem ok, csupán effektus: a politikai diskurzus működésének terméke. Azaz, bár van hatása az egyes fogalomalkotási stratégiáknak a politikai viták dinamikájára, ugyanakkor az egyes stratégiák háttérében meglehetősen heterogén diszkurzív kontextusok állnak. Hogy megérthessük, miért nem értenek egyet a

politikai szereplők az alkotmányosság mibenlétét illetően, nem elég felismerni, hogy bizonyos mértékig eleve teljesen másról beszélnek, azt is látni kell, miért.

A „LÉNYEGILEG VITATOTT FOGALMAK” ÉS A DISZKURZÍV POLITIKATUDOMÁNY

Azt, hogy az alkotmányosság többféle értelmet hordoz, vissza lehet vezetni arra a tényre, hogy a törvények s így az alkotmányok is nem pusztán a jog saját belső logikáját követve megalkotott dolgok, hanem jog, moralitás és politika társadalmi rendszerei közötti szüntelen egymásra hatás, kommunikáció termékei. Jirí Priban *Legal Symbolism* című könyve,³ amely a jog nézőpontjából tekint a jogi fogalmak többértelműségeire, éppen egy ilyen értelmezéssel szolgál, különbséget téve a jog instrumentális és szimbolikus jelentései között. Priban könyve megmutatja, hogy a kelet-közép-európai országok jogával kapcsolatos bizonyos alapvető kérdések (alkotmányozás, identitáspolitikai, EU-bővítés, igazságtétel stb.) miként értelmezhetőek a jog szűken vett instrumentális dimenziójából kilépő jelenségekként, s egy igen tágas társadalomelméleti keretet is felvázol interpretációjának alátámasztására.

Az alábbiakban viszont én inkább a politika felől nézem az alkotmányosság inherens többértelműségét, s ez a különbség szükségképpen kihatással van a vizsgált jelenség karakterére. Választott perspektívájának, a jogi nézőponthoz közzönhetően Priban alapkategóriáinak van egy bizonyos statikus jellege (a könyv nem véletlenül az architektónika kanti metaforájával indít), holott éppen a jelentések változékonysága, mozgékonyasága, a társadalmi viszonyoknak szimbolikusán is kifejeződő dinamikussága az, amire a könyv rá akarja irányítani a figyelmet. A politikát választva kiindulópontul viszont, szinte magától értetődik a társadalmi jelenségek dinamikus természete, szüntelen változása, s inkább az a mechanizmus igényel további vizsgálatot, amely egybetartja a különféle irányú mozgásokat.

W. B. Gallie⁴ immáron több mint félszázados múltra visszatekintő terminusa, a „lényegileg vitatott fogalom”⁵ a diszkurzív politikatudományi elemzés számára azért különösen fontos, mert egy olyan problémára – az egymással összeférhetetlen, mégis egymás mellett élő jelentéstulajdonítások konstitutív szerepe a politikai diskurzusban – irányítja a figyelmünket, amely a politikai közösségek

³ Jirí PRIBAN: *Legal Symbolism* (Aldershot: Ashgate 2007).

⁴ Walter Bryce GALLIE: „Essentially Contested Concepts” *Proceedings of the Aristotelian Society* 1956/56. 167–198.

⁵ Bence György annak idején bizonyos megfontolásokból „lényegileg kontesztált fogalmakról” beszélt, én ezt elkerültem, mert nem éreztem meggyőzőnek a stílári érvt, mely szerint a vita nem elég „erős” kifejezés. Részben a miatt is egyébként, mert a politikai vita fogalma kulcsszerepet játszik a diszkurzív politikatudomány politikaértelmezésében. BENCE György: „Politikai filozófia a rezsiforduló után” *Világosság* 2000/5. 70–76.

strukturálódásának egyik, s diszkurzív szempontból különös jelentőséggel bíró mozgatója. A politikai közösség eszerint nem közösen osztott értékek, eszmék alapjain jön létre, hanem annak a vitafolyamatnak a terméke, amely a (ténylegesen vagy potenciálisan) egyet nem értő szereplőket fűzi össze.⁶ Ha az alkotmányosság ilyen „lényegileg vitatott fogalom” lehet, az kétségtávol nem nélkülöz minden iróniát, hiszen – mint a magyarított kifejezés és annak eredetije, a *constitutio* mutatja – az alkotmányosság fogalma egy adott politikai közösség szerkezetét, belső elrendezését, „vázát” kívánja megragadni, vagyis, mindazt, amire hajlamosak volnánk szükségképpen stabil és minden további vitát kizáró jelentéssel bírónak gondolni. S megfordítva is, hajlamosak lehetnénk egy olyan politikai közösségre, amelyben éppen az alapszerkezetet jelentő eszmékről, elvekről nincs szilárd egyetértés, instabilként és létében fenyegetettként gondolni, ami talán még a jó és rossz politikai rend különbségéről szóló intuíciónkkal is egybevágna, de a politikaelméletnek a modern demokráciák kialakulása előtről örökölt, antik eredetű tradícióival egészen biztosan összhangban lenne.⁷ Ha tehát Magyarországon az alkotmányosság nem mindenki számára, minden helyzetben ugyanaz, mégpedig ráadásul anélkül, hogy az egyet nem értést lehetséges volna a jelentések „rendbetételével”, a „téves elképzelések megcáfolásával” orvosolni, abból kézenfekvő lenne egy kelet-közép-európai új demokrácia gyermekbetegségére következtetni.

S valóban, lehetséges ilyen értelmezést adni az alkotmányosság különféle fel fogásairól, amint azt röviden érzékeltetni szeretném Venelin I. Ganev egyik tanulmányának példáján,⁸ aki a bolgár alkotmánybíróság egyik híressé vált döntését vizsgálta (példaként nem véletlenül nem magyar esetet választottam, így ugyanis egy kicsit kitekinthetünk a hazai közegből, jobban láttatva az itt megfogalmazott kérdések általánosabb érvényét is). A frissen felállt bolgár alkotmánybíróság 1992. április 21-én hozott döntésében ugyanis elutasította a bolgár Nagy Nemzetgyűlés kilencvenhárom tagjának indítványát, amelyben a széles körben a bulgáriai török kisebbség pártjának tekintett, bár pro forma nem etnikai párt, a Jogokért és Szabadságokért Mozgalom betiltását kezdeményezték. Az indítvány alapja a bolgár alkotmány II.4-es pontja volt, amely szerint tilos – egyebek között – etnikai alapon szerveződő pártokat létrehozni. Ganev tanulmányából kiderül, hogy a bolgár alkotmánybíróság lényegében kettészakadt a vitában. A kivonuló

⁶ SZABÓ Márton: *A diszkurzív politikatudomány alapjai* (Budapest: L'Harmattan 2003) 202.; Kari PALONEN: *Küzdelem az idővel: a cselekvő politika fogalomtörténete* [ford. VINCZE Hanna Orsolya] (Budapest: Osiris 2009) 199–214.

⁷ Itt elsősorban a sztaszisz és a discordia fogalmaira gondolok, vö. Paul CARTLEDGE: „Greek Political Thought. The Historical Context” in Christopher ROWE – Schofield MALCOLM (szerk.): *The Cambridge History of Greek and Roman Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press 2008) 19.

⁸ Venelin I. GANEV: „History, Politics and the Constitution: Ethnic Conflict and Constitutional Adjudication in Postcommunist Bulgaria” *Slavic Review* 2004/I. 66–89.

kisebbség azt az álláspontot képviselte, hogy az alkotmány betűje alapján mindenképpen be kell tiltani a szervezetet, annál is inkább, mert az etnikai konfliktusok létében fenyegetik a bolgár nemzetállamiságot, s egy ilyen párt létrejötte a tapasztalatok szerint előrevetíti a politika nemzetállamra veszélyes átetnicizálódását, holott a nemzetállam egységének elve olyan érték, amelynek érvénye túlnyúlik az aktuális alkotmányos berendezkedés időbeli korlátain.⁹ A többség álláspontja viszont az volt, hogy a mozgalom betiltása felesleges, mivel nem csak, hogy formálisan nem török kisebbségi párt a JSZM, de ráadásul teljesen érthető és a kisebbség szándékaitól független tény az, hogy az etnikai kérdés Bulgáriában át van politizálva, s az is, hogy ezért a kisebbség politikai támaszt keres magának, mert meg kellett már tapasztalniuk a 80-as években a bolgár kommunisták erőszakos török kisebbségellenes politikáját.¹⁰ Így érvelésük szerint az alkotmányosságra nézve az igazi veszélyt nem a kisebbségek jövőbeli tevékenysége jelenti, hanem a kisebbség alkotmányos jogait védő politikai garanciák hiánya. Ganev tanulmánya a többségi állásponttal azonosul, és a döntésben egy specifikus bolgár modell kialakulásának első lépését látja, amely az etnikai problémára a balkáni mintától eltérő, pozitív választ adott. S bár érvelésében a történelmi tapasztalatok eltérő használata játszik kulcsszerepet, valójában a kisebbségi és a többségi álláspont az alkotmányosság két, markánsan különböző fogalmát testesíti meg: a többségi a jogok biztosítékaként, a kisebbségi vélemény a nemzetállam fennmaradásának garanciájaként értelmezi az alkotmányosságot, s nem kérdés az sem, hogy Ganev maga melyik felfogással azonosul.¹¹

Hogy azonban az alkotmányosság fogalmának lényegi vitatottsága nem csak az új demokráciák gyengeségére utalhat, azt egy másik példa, Richard H. Fallon Jr. egy 1997-es cikke mutatja,¹² amely a „rule of law”-t előadásomhoz hasonló módon, de persze egy nagyon más közegben szintén lényegileg vitatott fogalomnak tekinti, amelynek eltérő felfogásai az amerikai alkotmányos diskurzusban egyfelől összeférhetetlenek, másfelől nem is válthatók fel maradéktalanul egymással. Fallon Jr. szerint a „rule of law” eltérő fogalmai (amelyeket ő a weberi „ideáltípus” terminussal jelöl) önmagukban koherens, zárt rendszerek, de korántsem fedik le a „rule of law” kifejezés összes lehetséges használatát, azaz tökéletlenek, s valószínűleg ezért van, hogy a többféle fogalomalkotási stratégia egymás mellett létezhet, hiszen egyik vagy másik csak a problémák korlátozott csoportját képes kezelni. Fallon Jr. négyféle „rule of law” fogalma: 1. *historicista*, amely az eredeti szándékokra vezeti vissza az adott jogszabály értelmét; 2. *formalista*, amely a jog

⁹ GANEV 79–80., 81.

¹⁰ GANEV 80–82.

¹¹ GANEV 66.

¹² Richard H. FALLON JR.: „The Rule of Law’ as a Concept in Constitutional Discourse” *Columbia Law Review* 1997/I. 1–56.

általános szabály voltát hangsúlyozza; 3. *jogi eljáráson alapuló*, amely a törvényesen meghatározott eljárásokhoz köti a jog legitimitását; 4. *szubsztantív*, amely morális értékeket rendel a joghoz.

Mint számos példával igazolja, a négyféle „rule of law” fogalom olyannyira nem képes helyettesíteni egymást, hogy még azok is, akiket általában egy bizonyos álláspont képviselőjének tartanak, ha a szükség úgy kívánja, bármikor képesek átváltani a „rule of law” másfajta fogalmának használatára, ami Fallon Jr. szerint az önmagukban koherens „rule of law” értelmezések korlátozott használhatóságát bizonyítják. Azt pedig már mi tehetjük hozzá, hogy ha az amerikai alkotmányos diskurzusok egyik alapfogalma maga is lehet „lényegileg vitatott,” akkor a lényegi vitatottságban nem kell feltétlenül valamiféle kelet-közép-európai elmaradottságot keresnünk, inkább a politikai diskurzus működésének általánosabb törvényszerűségét érdemes feltételeznünk.

Annál is kézenfekvőbb ez a magyarázat, mert vannak olyan aspektusai az alkotmányos diskurzusoknak, nem csak Magyarországon, de az egész térségben, amelyekre kifejezetten a lényegi vitatottság lehetőségének nyílt tagadása jellemző. Amint arra Wojciech Sadurski felhívja a figyelmet monográfiájában,¹³ Kelet-Közép-Európa alkotmánybíróságainak önlegitimációjában kulcsszerepet játszott – s lényegében alternatíva nélkül állt, mert a „return to normalcy” jegyében a nyugati gyakorlat által már eleve igazoltnak tűnt¹⁴ – egy olyan felfogás, amely Fallon Jr. szubsztantív „rule of law” fogalmához hasonlóan az emberi jogokkal való foglalatosságot „morális realista” alapon, azaz, további igazolásra nem szoruló, előzetesen adott morális elvek meglétére hivatkozva tekintette legitim tevékenységnek.¹⁵ Sadurski – egyébként meglehetősen kritikus – könyve a térségbeli alkotmánybíróságok működésének ezekben a vonásaiban és a tevékenységükhöz kötődő diskurzusokban Kelet-Közép-Európa demokráciáit fenyegető veszélyt lát. Egyfelől azért, mert úgy véli, a túlságosan elitista, antimajoritárius,¹⁶ bezárkózó, a további vitát kizáró alkotmányos diskurzusok (ideértve a morális realista önlegitimálást) a társadalmak és ezen belül a politikai osztály politikai nevelődését hátráltatják,¹⁷ mivel a jogokról való beszédet obskúrus, szakemberekre tartozó tevékenységnek állítják be. Másfelől pedig azért, mert a vita (s tegyük hozzá, a lényegi vitatottság beismerésének) hiányát politikaellenesnek és a demokrácia értékét lerontó jelenségnek tekinti.

A magam részéről úgy vélem, Ganev, Fallon Jr. és Sadurski beszámolóit nem három markánsan különböző helyzet leírásai, hanem három, markánsan külön-

¹³ Wojciech SADURSKI: *Rights before Courts: A Study of Postcommunist States of Central and Eastern Europe* (Dordrecht: Springer 2005).

¹⁴ SADURSKI XI.

¹⁵ SADURSKI 29.

¹⁶ SADURSKI 51.

¹⁷ SADURSKI II7., 290., 298.

bőző normatív álláspontról vizsgálják ugyanazt a jelenséget, a politika alapfogalmainak lényegi vitatottságát. Ganev az eltérő felfogások közötti értékválasztás híve, Fallon Jr. a lényegi vitatottság jelensége iránt teoretikusan érdeklődik, Sadurski pedig politikailag kritizálja a vitathatóság ignorálását, s ezek az értékválasztások nyilvánvalóan erősen befolyásolják percepciójukat. Bármennyire is jogos például Sadurski észrevétele, hogy a morális realista álláspont elvileg kizárja, vagy legalábbis szűk körre korlátozza a vitát, az alábbiakban azt fogom megmutatni, hogy kilépve az általa vizsgált, szűk alkotmánybíróági területről, szinte azonnal és elkerülhetetlenül belebotlunk az alkotmányossággal kapcsolatos alapvetően eltérő fogalomalkotási stratégiákba. Vagyis a morális realizmuson alapuló alkotmányosság-felfogás lehet nagyon népszerű, s irányulhat minden más álláspont elvi kizárására is, de aligha lehet képes sikerrel homogenizálni a diskurzust. Tehát még egy olyan közegben is, amelyet Sadurski leírt, az alkotmányosság fogalmának viselkedése sokkal jobban megfelel Fallon jellemzésének, mint azt elsőre esetleg gondolhatnánk. Az alábbiakban éppen ezt szeretném megmutatni.

KONCEPTUALIZÁCIÓS STRATÉGIÁK AZ 1994–98-AS ALKOTMÁNYOZÁSI VITÁKBAN

Az alkotmányosság-fogalom „lényegileg vitatott” természete szempontjából a „konzervatív alkotmányozás” 1994–98-as kísérlete azért tűnik különösen izgalmasnak, mert mind az eljárási szabályok (a jól ismert 4/5-ös szabály), mind a bevallott célkitűzések (az 1989–90-es alkotmánymódosításokkal létrehozott politikai rendszer alapjainak változatlanul hagyása) viszonylag szűkre szabták az egyet nem értés terét. Mondhatjuk ezt annak ellenére is, hogy az 1998 márciusában végül benyújtott szövegtervezet számos alternatív szövegváltozatot tartalmazott, s annak ellenére is, hogy az alkotmányozási kísérlet nem folytatódott a kormányváltás után. Ilyen háttér előtt válik ugyanis igazán jól láthatóvá, hogy az alkotmányosság tartalmát korántsem olyan könnyű egyértelműen és mindenki számára elfogadhatóan meghatározni.

A forrásokat áttekintve három markánsan különböző stratégia látszik működni a szövegekben az alkotmányosság fogalmának meghatározására. Ezeket az egyszerűség kedvéért identifikációs, epochalista és szubsztantív stratégiának neveztem el. *Identifikációs* stratégia alatt azt értem, amikor az alkotmányosság fogalma a politikai önmeghatározás eszközeként szolgál; *epochalista* stratégia alatt azt, amikor az alkotmányosság egy meghatározott történeti szituációban érvényes értékek vagy szükséges intézmények gyűjtőneveként jelenik meg az érvelésben; *szubsztantív* stratégiának pedig azt nevezem, amikor az alkotmányosságot bizonyos morális értékekkel azonosította az adott szereplő. E háromféle stratégia megkülönböztetésének nem az az alapja, hogy ezek egymást kizáró ellentétben

álltak volna egymással, nem is az, hogy egyértelműen azonosítható politikai álláspontokkal korreláltak volna, hanem az, hogy tapasztalataim szerint alkalmasok voltak arra, hogy az alkotmányosság fogalmát egymástól akár függetlenül, esetleg akár egymással szemben kijátszható módon ragadják meg. Nagyjából ugyanúgy, ahogy Fallon ideáltipikus „rule of law” fogalmai, amelyek igen eltérő módon tették fel a „rule of law” jelentésével kapcsolatos kérdéseket. Nem állítom ugyanakkor, hogy nem voltak más fogalomalkotási stratégiák jelen a szövegekben, csak azt, hogy tapasztalataim szerint ezek játszottak kiemelkedően fontos szerepet.

Megkockáztatom, hogy az alkotmányosságnak ez a három markánsan különböző stratégiája egyáltalán nem a magyar politikai diskurzus, s semmiképpen sem csupán az 1994–98-as időszak vitáinak sajátossága. Könnyű ezt belátni néhány példa segítségével.

Mikor például Klaus von Beyme az alkotmánybíróság intézményének kelet-közép-európai meghonosításáról elmélkedik, és azt mondja, hogy a bírói felülvizsgálat ott lehet sikeres, ahol erős Rechtstaat- vagy föderális hagyományok léteztek,¹⁸ világos, hogy az alkotmányosság, illetve azon belül egy bizonyos elem magyarázatában központi szerepet tulajdonít egy adott politikai közösség értékeinek, hagyományainak, attitűdjeinek. Éppen ez az, amit én *identifikációs* stratégiának hívok a magyar vitákban. S éppen ez az, ahogyan Fallon a „rule of law” fogalmát és az amerikai társadalom alapvető értékeit kapcsolatba hozza, mondván: „Respect for the Rule of Law is central to our political and rhetorical traditions, possibly even to our sense of national identity.”¹⁹

Az *epochalista* stratégia sem ismeretlen Fallon vagy Ganév tanulmányában. A „rule of law” historista fogalma szerint, ha valamilyen okból eltávolodtak a jelenben a jogszabályok eredeti jelentésétől, akkor a megoldás a jelen számára aktuális kérdésekre nem az eredeti jelentés eltorzítása, kreatív újraértelmezése, hanem demokratikus módon legitimált eljárások keretében végrehajtott szabálmódosítás lehet. Vagyis a historista fogalom „rule of law”-hoz rendelhető jelentések történeti szituáltságát hangsúlyozza univerzális érvényességük helyett. De hasonlóan epochalista módon hivatkozik Ganév tanulmányában a bolgár alkotmánybíróság többsége az alkotmányosságra, amikor azt mondják ki, hogy az alkotmány II.4 pontját annak figyelembevételével lehet csak értelmezni, hogy mi történt a 80-as években a bulgáriai török kisebbséggel.

S végül, hogy *szubsztantív* stratégia a magyar kontextustól függetlenül létezik, az talán további igazolásra sem szorul. Mégis, idézzük fel röviden, hogy Fallon a „rule of law” kapcsán eleve külön beszél szubsztantív ideáltípusról, de hivatkozhatunk az alkotmány dworkini „morális olvasatára” éppúgy,²⁰ mint Sadurski

¹⁸ SADURSKI XI.

¹⁹ FALLON 3.

²⁰ TEN 493.

könyvének centrális állítására, hogy a kelet-közép-európai alkotmánybíróságok önlegitimációjának egyik alappillére volt egyfajta „morális realizmus” a jogok tekintetében, amely az alkotmánybírósági döntések igazolását végső soron vitán felül álló értékekre alapozta.

A külföldi példák természetesen csak megerősíthetik, de igazolni nem képesek azt a gyanút, hogy az 1994 és 1998 közötti magyar alkotmányozási kísérlet dokumentumaiban valóban szerepet játszhatott ez a háromféle fogalomalkotási stratégia. Érdemi bizonyítékként álljon itt immár néhány magyar példa!

Jellegzetes példája az *identifikációs* stratégiának az, amikor Gál Zoltán azt mondja 1996. május 22-én, a szabályozási elvekről szóló vita kezdetén, hogy:

„A jelenlegi javaslat szervesen illeszkedik a magyar alkotmánytörténethez és alkotmányos gondolkodáshoz. Ha az egyes konkrét intézményekre gondolunk, akkor ugyan nehéz a különböző történelmi korszakokon átívelő kapcsolatokat meglegelni. Mégis szembetűnő Magyarország történelmi és mostani ragaszkodása a parlamentáris kormányformához.”²¹

Mint látható, Gál számára a parlamentáris kormányforma nem egyszerűen egy bizonyos intézményt, hanem inkább bizonyos, az adott politikai közösség önmeghatározásában kulcsszerepet játszó alkotmányos értéket jelent. A parlamentarizmus több az alkotmányosság magyarországi történetében, mint ilyen vagy olyan előnyökkel kecsegtető elrendezés, hiszen hatása emocionális: a közösség „ragaszkodását” váltja ki. Gál megjegyzése egyébként egy némiképp meglepő gondolatmenet része, amelynek központi állítása, hogy a szabályozási elvek három „pillére” a magyar alkotmányos hagyomány, az európai alkotmányfejlődés és a rendszerváltás utáni időszak tapasztalata. Az alkotmány-előkészítő bizottság vezetője előbb a történeti alkotmányosság „szerves fejlődésének” megszakadásáról és helyreállíthatatlanságáról beszél, majd, a már idézett szavai után, felsorol néhány további példát a magyar alkotmányos hagyomány alapvető értékeire, s kijelenti, hogy a magyar alkotmányosság része volt az alkalmazkodás az európai alkotmányfejlődés változásaihoz. Ez után arra jut, hogy az európai hagyományok nem adnak „kizárólagos” megoldásokat, így nehéz pontosan megmondani, mit hogyan kell szabályozni in concreto, s ezért érdemes tekintettel lenni arra, hogy a magyar fejlődési vonal lényegében a nyugatit követte, s ez mindmáig érezteti hatását. Vagyis Gál számára az identifikációs stratégia bevallottan csak az új alkotmányos szabályozási elvek kidolgozásának egyik iránya volt, amelynek értelmét nagyrészt a magyar alkotmányosságnak az európai hagyományokkal való egybeesése és hozzá való adaptivitása, alkalmazásának korlátait pedig a „szerves fejlődés” megszakadásának ténye (és annak mögöttes, ki nem mondott okai) jelentik.

²¹ SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (szerk.) I. 69.

Az *epochalista* stratégia is tetten érhető Gál beszédében, mégpedig igen hangsúlyos helyen, a beszéd kezdetén, mikor kijelenti, hogy:

„Talán nem túlzás az előző kis közbizalom ellenére is, ünnepinek, vagy történelminek mondani ezt a pillanatot, amikor a magyar Országgyűlés megkezdte a köztársaság új alkotmányának szabályozási elveiről szóló javaslat vitáját. Megvannak ugyanis a reális feltételei annak, hogy megalkothatjuk az ország olyan első, teljes írott alkotmányát, melyet szabad elhatározásunkból, külső kényszerek nélkül hozhatunk létre. Csak rajtunk múlik, hogy miként és mikor élünk ezzel a lehetőséggel.”²²

Mint látszik, Gál az új alkotmányt történelmi jelentőségű eseményként írja le. Igaz, nem mint az adott történelmi szituáció által diktált kényszert vagy szükségletet, hanem mint kihasználható lehetőséget értelmezi az új alkotmány elfogadását, de láthatóan éppen ez jelenti számára a pillanat különlegességét: a politikai realitások olyasmint tesznek lehetővé, amire eddig még sosem került sor a magyar történelemben – elkészíthető az első szabadon megalkotott írott alkotmányunk.

S természetesen fontos szerephez jut Gálnál az alkotmányosság fogalmának *szubsztantív* stratégiája is. Mikor azt mondja, hogy:

„A tudomány kiemelkedő szerepét az előkészítő munkában azért kell hangsúlyozni, mert ennek révén nyílt lehetőség az alkotmányosság modern elveinek befogadására. A mai magyar alkotmányozás számára ugyanis meghatározó az a forrás, amit a modern alkotmányosság értékei kínálnak.”²³

Egyértelműen a korabeli alkotmányozás „meghatározó forrásaként”, azaz az alternatív szabályozási lehetőségek közötti választás mércéjeként írja le a „modern alkotmányosság értékeit”. Márpedig ha valami mérceként szolgál, alkalmas kritikára is. Ezért például azt mondhatja Gál, hogy az új alkotmányozás a régi alkotmány „tartalmi és szerkezeti hiányosságai” miatt szükséges.²⁴

Az eddigi példák mind egyetlen ember felszólalásából származtak, amiből logikusan adódik a következtetés, hogy egy-egy konceptualizációs stratégia használata aligha lehet exkluzív jellegű. Feltéve, hogy a beszéd nem alapvető koncepcionális zavart tükröz, azt kell gondolnunk, hogy a háromféle stratégia megférhet egymással egyetlen gondolatmeneten belül. De, tegyük hozzá, a példa arra is rávilágít, hogy az egymástól eltérő stratégiák együttes jelenléte ugyanabban a szövegben korántsem problémátlan. Nem feltétlenül kerülnek ugyan konfliktusba egymással, de, mint az *identifikációs* stratégiára hozott példánál láthattuk, viszonyuk gyakran még a beszélő számára is tisztázásra szorul. Gál hivatkozik a magyar al-

²² SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (szerk.) I. 69.

²³ SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (szerk.) I. 70.

²⁴ SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (szerk.) I. 71.

kotmányos hagyományokra, de szükségesnek látja a „szerves fejlődést” tagadni és a magyar és európai fejlődést párhuzamba állítani, mert e nélkül láthatóan nem tartaná érvényesnek az *identifikációs* stratégia használatát. Mint ahogy az is nyilvánvaló a beszédből, hogy az *identifikációs* stratégiának Gálnál alárendelt szerepe van a „modern alkotmányosság értékeit” hangsúlyozó *szubsztantív* és a történelmileg egyedi lehetőségeket kínáló jelen pillanatra, illetve a modern alkotmányfejlődésre hivatkozó *epochalista* stratégiákhoz képest, amelyek viszonya ellenben inkább harmonikusnak tűnik, amit éppen az alkotmányosság epithetonjaként működő „modern” kifejezés mutat: az alkotmányosság alapvető értékei nem történetileg állandó, hanem a jelen pillanatban érvényes értékek.

Talán mondanom sem kell, a háromféle stratégia rendszeresen megjelenik más szereplők megnyilatkozásaiban is, mi több, erősen hatnak az érvelés felépítésére is minden esetben. Olyan különböző pártállású embereknél jelenhettek meg ugyanazok a stratégiák, mint a Gál Zoltán *szubsztantív* érveléséhez hasonlóan a szakmára hivatkozó KDNP-s Isépy Tamás szavaiban az a kijelentés, hogy „abban a szerencsés helyzetben lehetünk mindannyian, hogy ezt [az alkotmány rendeltetését] az alkotmányjogászok már pontosan megfogalmazták és nem szorul senki a saját kútfőjére.”²⁵ Vagy amikor a Fidesz képviselője, Szájer József ugyanazt az *epochalista* kérdést teszi fel, akárcsak korábban Gál Zoltán (vagy például Hack Péter), hogy vajon „szükség” van-e valamilyen értelemben egy új alkotmányra – igaz, velük ellentétben ő azt mondja, a kétharmados kormánytöbbség miatt meg kell erősíteni az „alkotmányos biztosítékok rendszerét.”²⁶ De az *identifikációs* stratégia is sokféle célra felhasználható lehetett: az SZDSZ nevében szóló Hack Péter például az alkotmányozás melletti egyik legfontosabb érvként azt hozza fel, hogy vannak olyan értékek, amelyeket a pártok képviselői egyaránt osztanak,²⁷ a kispap G. Nagyné Dr. Maczó Ágnes pedig egy Sánta-idézettel kezdi felszólalását, amely szerint „Mátyás király óta, mert nem lehettünk hatalmon, mert mindig idegen uralkodók vagy egyszerűen nagyhatalmaknak az ügynökei uralkodtak [...]”²⁸ Szabad György pedig azt mondja, „a magyar nemzet az alkotmányosság fogalmának megismerésétől kezdve nagyon is igényelte, hogy alkotmányos államnak nevezzék Magyarországot.”²⁹ Vagyis mind az éppen folyó alkotmányozás mellett, mind ellene felhasználhatták az *identifikációs* stratégiát.

Tegyük még hozzá, bár az eddigiekben a szabályozási elvekről folyó vita szövegeire hivatkoztam, az alkotmányosság eltérő stratégiák nyomán megalkotott fogalmai egyáltalán nem csak a vita egy bizonyos pontján, primeren politikai típusú szövegekben fordultak elő. Műfajilag teljesen eltérő szövegekben is megjelenhettek:

²⁵ SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (szerk.) I. 96.

²⁶ SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (szerk.) I. 103.

²⁷ SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (szerk.) I. 80.

²⁸ SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (szerk.) I. 85.

²⁹ SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (szerk.) I. 113.

például a szakértői véleményekben vagy az elkészült országgyűlési irományokban. Nem úgy tűnik, mintha a műfaji kérdésnek különösebb jelentősége lett volna az alkotmányosság fogalmának eltérő stratégiái szempontjából, s mint azt a fenti példák is mutatják, maguk a stratégiák nem feltétlenül választották el a különböző álláspontokat. Természetesen megkönnyíti az ember dolgát, ha egy adott kérdésben eltérő stratégiák szerint értett alkotmányosságfogalmakat ütköztetve különbözteti meg álláspontját vitapartnerjétől, de valójában ugyanazon stratégiát követve is lehetséges volt az egyet nem értést kifejezésre juttatni. Az elsőre jó példa lehet, hogy a kormánypártiaknak az „alkotmányozási szükséghelyzetre” és a „lehetőségre” hivatkozó epochalista érveivel szemben (előbbit persze mindenki csak megemlítette, de rögtön hozzá is tette, hogy ilyen szükséghelyzet nem áll fenn) az MDF-es Balsai István hosszasan fejtegette, hogy a kétharmados többség egyértelmű felhatalmazást jelentene a választópolgárok részéről az új alkotmány megalkotására, s hiányolta a közvélemény-kutatást ebben a kérdésben.³⁰ Az *epochalista* érvekre adott ellenérve *identifikációs* stratégiát követ: szerinte az alkotmányozás felhatalmazást, demokratikus legitimációt igényelne, de a kétharmados többség ezt nem teremti meg önmagában. A második esetre pedig az a látens vita lehet jó példa, amely azok között zajlott, akik az új alkotmányozás történelmi jelentőségét abban látták, hogy korábban még sosem született demokratikus legitimációt élvező alkotmány (például Bihari Mihály vagy Hack Péter), s azok között, akik az új alkotmányozást ugyanúgy a legitimitáshiányt felemlegetve kritizálták (például G. Nagyné Dr. Maczó Ágnes). Mindkét fél ugyanis az *identifikációs* stratégiát követve érvelt, bár a levont következtetések éppen ellentétesek voltak.

Ha tehát a különféle fogalomalkotási stratégiák ilyen flexibilisek voltak, vajon miféle magyarázóértéket tulajdoníthatunk nekik az 1994 és 1998 közötti alkotmányozási vitákban? Mindenekelőtt azt, hogy szerepük áttekintésével felvázolható e vitáknak a korban sokat emlegetett „konzervatív” karaktere. Az alkotmányozási vitákat az alkotmányosság *szubsztantív* fogalma uralta ugyanis, s e téren lényegében mindenki elfogadta a konszenzus lehetőségét. Az *epochalista* stratégia elsősorban ennek alárendelten, a „modern alkotmányosság” fogalmában jelent meg, időindexszel látva el a szubsztantív értékeket, illetve másik szerepe az volt, hogy a diskurzust az alkotmányozási folyamat lassítása irányába terelte, mivel azt kevesen gondolták, hogy különösebb „szükség” lenne új alkotmányra, legfeljebb a „lehetőséget” hangsúlyozták. Az *identifikációs* stratégia pedig még inkább alárendelt szerepet játszott: hol a magyar és az európai alkotmányos hagyományok közötti párhuzamok, hol az új alkotmányozás történelmi újszerűsége, hol a rendszerváltás legitimációs problémái, hol az új alkotmányozás szükségességének kritikájaként kapott helyet a szövegekben. Csupa olyan összefüggésben tehát,

³⁰ SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (szerk.) I. 107–108.

ahol az alkotmányozás mellett legfeljebb kiegészítő érv lehetett, s önállóan inkább csak az alkotmányozás ellenében kapott jelentőséget.

STRATÉGIÁK DISZKURZÍV KONTEXTUSBAN

Mindaz, amit a háromféle fogalomalkotási stratégia kapcsán tapasztaltam és a fentiekben bemutatam, vagyis a szubsztantív stratégia domináns szerepe, jól egybevág a magyar politikai diskurzus olyan leírásaival, mint például Körösenyi Andrásnak a '90-es évek magyar politikáját „emancipatorikus”, „normatív” és „konszenzusra törekvő főáramá”-ról³¹ szóló elemzésével, vagy a Bozóki András által a „technokrata modernizáció”-val kapcsolatban megfogalmazottakkal.³² S az, hogy az alkotmányozási kísérlet vitáját az alkotmányosság szubsztantív felfogása jellemezte, ráadásul tökéletesen illeszkedik Sadurski kritikus megjegyzéseihez is a jogok diskurzusának „morális realista” és túlságosan professzionális vonásairól. Ezt azért hangsúlyozom, mert úgy vélem, az eltérő fogalomalkotási stratégiák jelenlétét és igazi szerepét, egy bizonyos fogalom „lényegileg vitatott” természetét akkor tudjuk legjobban megérteni, ha belátjuk, hogy az egyes stratégiák nem önmagukban érdekesek, hanem a politikai viták tágabb diszkurzív kontextusában nyerik el értelmüket.

Így az alkotmányozási kísérlet történetét alapvetően befolyásolta az a diskurzustörténeti tény, hogy a '90-es évek magyar politikájának domináns szólama egy – általam jobb híján így nevezett – *szociologizáló nyelv* volt, amelynek technokratikus és antipolitikai előfeltevései a politikai racionalitást a jogi, gazdasági, társadalomtudományi szakmai diskurzusokban horgonyozták le.³³ E nyelv jellegzetes érveinek jelenléte az alkotmányozási kísérlet szövegeiben is könnyen észrevehető. Ezért hivatkozott szinte minden egyes politikai szereplő az alkotmányjogászok munkájára, vagy ragadtathatta magát olyan kijelentésekre, mint a KDNP-s Isépy Tamás a már idézett szavaiban, hogy „nem szorul senki a saját kútfejére”, mert az alkotmányjogászok már pontosan meghatározták az alkotmány értelmét és rendeltetését. De a vita különböző szakaszaiban majdnem mindenki megfogalmazott hasonló gondolatokat.

A szociologizáló nyelvi leírásban a professzionális diskurzusoknak kitüntetett szerepe van a politikai valóság értelmezésében, s ezért egy olyan politikai ügyben, mint amilyen az alkotmányozás is, a politika funkciója annyi, hogy átültesse a gya-

³¹ KÖRÖSENYI András: *Értelmiség, politikai gondolkodás és kormányzat* (Budapest: Osiris 2000) 89–124.

³² BOZÓKI András: *Politikai pluralizmus Magyarországon: 1987–2002* (Budapest: Századvég 2003).

³³ SZŰCS Zoltán Gábor: „Újkonzervatív forradalom: a nyelvi innováció mint diszkurzív stratégia az 1998-as kormányprogram vitájában” in SZABÓ Márton (szerk.) *Fideszvalóság: diszkurzív politikatudományi értelmezések* (Budapest: L'Harmattan 2006); SZŰCS Zoltán Gábor: *Az antalli pillanat: a nemzeti történelem szerepe a magyar politikai diskurzusban, 1989–1993* (Budapest: L'Harmattan 2010).

korlatba azt, amit a különböző szakmák képviselői megállapítottak. Ezért mondhatta például Bihari Mihály, hogy „lényegileg objektív kritériumok alapján ítéltető meg”, hogy szükség van-e új alkotmányra,³⁴ s hivatkozhattak még azok is a szakmaiságra, akik egyébként tagadták, hogy kifejezetten „szükség” lenne új alkotmányra.

A korabeli magyar politikai diskurzus azonban korántsem volt homogén politikai nyelvi szempontból, s ez az alkotmányozási kísérlet dokumentumain is rajta hagyta nyomát. G. Nagyné Dr. Maczó Ágnes idézett megjegyzése arról, hogy a magyarok sosem voltak hatalomban, a 20. századi *etnoradikális* nyelv egyik jellegzetes toposzát, a nép és elit szembeállítását és a nép hatalomból való kirekesztettségét idézte fel. A többek által felemlgetett II00 éves magyar történelem, a magyar politikai hagyományok erős kötődése a parlamentarizmushoz és általában az alkotmányossághoz a *nemzeti történelem* nyelvére alludáltak. Ezek azonban, mint láttuk, meglehetősen marginális szerepet játszottak az alkotmányozási kísérletben, amit jól mutat, hogy például a Szent Korona-tan összehasonlíthatatlanul kisebb figyelmet kapott, mint 2010-ben. Aminek komolyabb funkció jutott, az a *reálpolitika* nyelve volt. A vitát nagyrészt szervező – s már a fentiekben is jó párszor előforduló – ellentétpár, azaz a „szükséghelyzet” és „lehetőség” fogalmai, s az ezekre reflektáló kritikai megjegyzések, amelyek az alkotmányozás elsietésétől óvtak, mind a reálpolitika nyelvét vonták be az alkotmányozási kísérlet körüli polémiaiba.

Ha megpróbáljuk a háromféle fogalomalkotási stratégiát e politikai nyelvek kontextusában vizsgálni, hamarosan világossá válik, hogy a *szubsztantív* stratégia többnyire a „modern alkotmányosság” és az „alkotmányjogászok” összefüggéseiben értelmezte az alkotmányosság fogalmát, vagyis elsősorban a *szociologizáló* nyelvhez kötődött, s e tekintetben a legtöbb politikai résztvevő ugyanazt a nyelvet beszélte. Holott, elvileg nem lett volna feltétlenül szükséges: egy moralizáló vagy ideologikus nyelvi keretben is éppúgy helye lehetett volna a szubsztantív stratégiának, ilyenek azonban nemigen kerültek elő a vitában. Jellemző módon, a „modern alkotmányosság” értékei a legtöbb esetben taxatíván, mintegy tankönyvszerűen összefoglalható (alkotmányjogi) tudományos tudás részei kerültek elő a legkülönbözőbb szövegekben. Aligha meglepő ezek után, hogy viszont az identifikációs stratégia inkább *etnoradikális* és *nemzeti történeti* összefüggésben került elő, amint az a már korábban idézett példákból is jól kivehető, hiszen a szociologizáló nyelv nem azonosulási lehetőséget, hanem „objektív kritériumokat” kínált, s ennek fényében különösen elgondolkodtató az identifikációs stratégiát követő érvek marginális szerepe. De a legérdekesebb talán az *epochalista* stratégia, amely részben a *szociologizáló*, részben viszont a *reálpolitikai* nyelv kontextusában jelent meg: bár előfordult, hogy valaki „objektív szükséglet” lásson az alkotmányozásban, mint ahogy végső soron a „modern alkotmányosság” fogalma maga is epochalista módon értelmezi az alkotmányosságot, a vitát leginkább az a reálpolitikai

³⁴ SOMOGYVÁRI–KISFALUDY (szerk.) I. 93.

nyelven megfogalmazott kérdés uralta, hogy kell-e, lehet-e, érdemes-e alkotmányozni éppen most.

Innen nézve válik világossá a „konzervatív alkotmányozás” sajátos kétarcúsága, s megvalósításának nehézsége. Egyfelől egy olyan politikai térben került sor az alkotmányozásra, ahol a szociologizáló nyelv előfeltevéseinek köszönhetően viszonylag szűkre szabottak voltak mind az alapvető alkotmányos változás, mind a politikai egyet nem értés keretei, hiszen értelemszerűen a szubsztantív módon kezelt „modern alkotmányosság” normáival szemben nemigen lehetett alternatív megoldásokat felhozni, bár persze szóltak érvek a régi alkotmányszöveg megváltoztatása mellett. Másfelől, miközben a szociologizáló nyelv elvileg előfeltételezte egy minél szélesebb körű és antipolitikai jellegű konszenzus megteremtésének lehetőségét, a reálpolitikai nyelv a „szükség” és „lehetőség” fogalmai révén nyitva hagyta a kérdés újrapolitizálásának lehetőségét: a sikeres alkotmányozás olyan esély volt, amelyet ki is lehetett használni, de el is lehetett véteni. Nem állítom ugyan, hogy mindez bármely politikai szereplő cselekvési lehetőségeit érdemben korlátozta volna, de egészen biztosan korlátokat szabott a politikai tettek igazolása elé. A kormánypártiak számára ezért a konszenzus és az új alkotmány mielőbbi elfogadása, az ellenzékiek számára a konszenzus el nem utasítása és az alkotmányozás elhúzódása jelentek meg még igazolható politikai cselekvéseként az adott politikai nyelvi keretben.³⁵

LEZÁRÁS

A fentiekben egy konkrét példa, az 1994 és 1998 közötti alkotmányozási kísérlet példáján azt próbáltam megmutatni, miként értelmezhető a legjobban az alkotmányosság fogalmának „lényegileg vitatott” természete, amennyiben a kérdéshez kevésbé normatív, mint inkább deskriptív módon, a diszkurzív politikatudomány eszköztára segítségével közelítünk. Előadásom ennek megfelelően három részből állt:

Előbb arra tettem kísérletet, hogy négy különböző tanulmány – Jiri Priban, Venelin I. Ganey, Richard H. Fallon Jr. és Wojciech Sadurski munkái – segítségével felvázoljam az alkotmányosság körüli viták értelmezésének három lehetséges

³⁵ Ezt a következtetésemet szóttem tovább egy 2011. május 20. és 22. között Prágában, *Liberal Democracy, Authoritarian Pasts and the Legacy of 1989: Comparative workshop on recent history of political and social thought in East Central Europe* címen szervezett konferencián tartott előadásomban (*The abortion of a conservative constitution making*), ahol az 1994–98 közötti alkotmányozási kísérletet a 2010–II-es alkotmányozással összevetve mint egy konszenzusalapú politikafelfogás utolsó látványos projektjét értelmeztem, amelynek bukása előrevetítette már a konszenzualista politikakép visszaszorulását és egyfajta „politikai reneszánszt”, amelynek a 2010–II-es alkotmányozás erőteljesen majoritárius retorikája a jellegzetes, bár extrém körülményekhez szabott kifejeződése.

megközelítésmódját, hogy ez által jobban megvilágítsam a „lényegi vitatottság” elméleti és politikai tétjeit.

Ezután rekonstruáltam az alkotmányozási vitákban előforduló három különböző – identifikációs, szubsztantív és epochalista – fogalomalkotási stratégiát, megmutatva azt is, hogy ezek nem csak az adott magyar kontextus sajátjai, de általában is jellemzőek az alkotmányosság fogalmára.

Végül pedig igyekeztem az alkotmányosság-fogalom „lényegileg vitatott” természetének olyan értelmezését adni, az adott politikai kontextust meghatározó politikai nyelvek és a háromféle stratégia közötti kapcsolatok rövid bemutatásával, amely képes számot adni a különböző fogalomalkotási stratégiák meglehetősen komplex szerepéről az 1994–98-as alkotmányozási kísérlet vitáiban.

Zárásként nem lehet megkerülni a kérdést, hogy van-e a „konzervatív alkotmányozás” történetének tanulsága a jelen számára. Úgy gondolom, a tanulság igen egyszerű: a lényegi viták a politikából végül úgysem küszöbölhetők ki.

Tölgyessy Péter

A magyar parlamentáris hagyomány íve és az újabb alkotmányozás

Magyarország alighanem a térség legrégebbi parlamentáris hagyományú országa.¹ A régi hazai politikai gondolkodás egyik legszilárdabb szegletköve: sokszor a történelem előtti időkbe visszavetített képviselői törvényhozás, valamint az államélet különböző szereplőit egyformán kötelező ősi alkotmányosság eszméje. A dualizmus és a két világháború közötti időszak jellegadó miniszterelnökei – Tisza István és Bethlen István – egybehangzóan hangsúlyozták a magyar politikai karakter, iskolázottság diétai és vármegyei jellegét, szemben a német vagy akár a francia tradícióval, ahol inkább a közigazgatás számít a politika évszázados hordozójának.² A történész Szekfű Gyula is a magyar politikai jellem régi alkotmányos, egész történelmünkön végigfutó „tanácskozó-parlamentáris” tradícióját emelte ki.³ De nem egyedül a magyarok hivatkoztak előszeretettel hazájuk törté-

* Tölgyessy Péter – alkotmányjogász, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetének tudományos munkatársa

¹ Gyakorta elhangzik idehaza: „nincsenek demokratikus hagyományaink”. Ha a „demokrácia” mindenki általános választójogán alapuló uralmi forma, akkor ilyen tradícióink jobbára valóban hiányoznak. Csakhogy az általános választójogon alapuló képviselői kormányzás gyakorlata másutt is csak a XIX. század második felében vagy még inkább a XX. század elején vált tartóssá. A hazai parlamentarizmus alkotmányosságának államszocializmusig tartó folytonossága, minden bajával együtt, térségünkben egészen kivételes. A magyar parlamentáris tradíció erejét a két világháború között még pontosan ismerték a térségben. „Ausztriában, ellentétben Angliával, vagy még Magyarországgal is, a parlamentnek nem volt hagyománya” – írta például a független osztrák állam Anschluss előtti utolsó kancellárja, Kurt SCHUSCHNIGG: *Im Kampf gegen Hitler. Die Überwindung der Anschlußidee* (Bécs: Amaltea 1988) 81.

² TISZA István: „Nemzet és társadalom” *Magyar Figyelő* 1911/4. 289–290.; vagy BETHLEN István: „Hagyomány és forradalom a politikában” in ROMSICS Ignác (szerk.): *Bethlen István. Válogatott politikai írások és beszédek*. (Budapest: Osiris 2000) 158–173.; és BETHLEN István: „Képviselőházi beszéd a parlamenti demokráciáról és a választójogról” uo. 190–202.

³ „Népünk kezdettől fogva politizált, azaz maga intézte dolgait, s a rendi országgyűlések kifejlődésétől fogva mindenkor az elnyomás jelének tartotta, ha politikai véleményét nem kérdezve parancsuralomnak vetették alá. Ez a tulajdonsága méltán megkülönbözteti szláv, német és olasz szomszédjaitól, akik nemzeti egységhez és ennek keretében saját sorsuk ily megbeszélő, tanácskozó irányításához csak a XIX. században, s akkor is igen fogyatékosan jutottak el.” SZEKFI Gyula: „A magyar jellem történetünkben” in DOMOKOS Mátyás (szerk.): *A magyar esszé antológiája II.* (Budapest: Osiris 2006–2007) 353.

nelmi alkotmányára, hanem Közép-Európa tájékozott államférfiai, Metternichtől Bismarckig, tisztában voltak azzal, hogy a parlamentáris hagyományú magyar királyságot másképpen tanácsos kormányozni, mint a régió többi országát, lévén az a kontinentális Európában kivételesen régi alkotmányos állam.⁴

ŐSI PARLAMENTÁRIS TRADÍCIÓ

Az uralkodó hatalmát korlátozó szokásszerűség követelménye, az ezen átlépő királlyal szembeni fellépés igénye, a rendi képviselet és önkormányzat intézményszerűsége Magyarországon igen régi.⁵ A Szent Korona tagjainak közösségébe egyesült, egy és ugyanazon nemességgel bíró országlakosok képviseleti törvényhozásának kívánalma öt százada rögzült a nemzet politikai osztályának gondolkodásában. A török világ három részre szakadt Magyarországnak sajátos viszonyai között sem a „korszellem” vezette uralkodói abszolútizmus nem volt elég erős a rendi alkotmányosság végleges felszámolásához, sem a hazai köznemesi csoportok nem tudták lengyel módra nemesi köztársasággá alakítani az országot. Így a kontinentális Európában általában összeférhetetlennek bizonyult két hatalmi igény nálunk tartós együttélésre kényszerült.

Ismétlődő háborús összecsapások után a XVIII. század elejétől az uralkodóház jobbra belátta: kevesebb gondja lesz, ha megtartja legalább az ország alkotmányos rendjének formáit. Ettől még rendszeres volt az ütközés a központi kormányzat és a képviseleti törvényhozás között. A rendi alkotmányosság hatalommegosztása nálunk nem annyira magán az országon belül, mint inkább az összbirodalmi érdekekre és az európai realitásokra is figyelő központi főhatalom és a nemzet reményeit és kívánságait kifejező országgyűlés között húzódott. Tulajdonképpen már akkor megmutatkozott a hazai politika egyik állandónak tűnő jellegzetessége: amíg a kormányzat a kül- és belpolitikai realitások között bukácsolva törekszik előrevinni az államügyeket, addig a közvélemény jó része sérelmi pozícióba helyezkedik. Az ország közkedvelt politikusai az emberek vágyainak hangot adva rendszerint ellenzéki módra lépnek fel. Közben azonban a központi hatalomban gyakorta ott munkál a késztetés, hogy a közjóra hivatkozva,

⁴ Metternich „Ungarn steht bereits in der Vorhölle der Revolution” kezdetű memorandumában az évszázados magyar alkotmányosságot Angliáéhoz hasonlíthatónak mondja. Idézi NÉMETH Andor: *Metternich vagy A diplomácia magaskiskolája* (Budapest: PolgART²1999) 187; Bismarck egy diplomáciai iratban a számos nemzeti akarat által megosztott Ausztriát alkotmányos úton csaknem kormányozhatatlannak, Magyarországot viszont talán csupán parlamentárisan kormányozhatónak minősítette. Idézi Brigitte HAMANN: *Rudolf trónörökös* [ford. R. SZILÁGYI Éva] (Budapest: Európa 2008) 417–419.

⁵ A rendi alkotmányosságról bővebben lásd MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet* (Budapest: Osiris 2003).

a monarchia és az alattvalók érdekében átlépjén a rendi alkotmányosság ósdiinak látott szabályain. Csakhogy, nem utolsósorban az egész országot behálózó állami közigazgatás hiányában, az uralkodói abszolútizmus nálunk sosem tudott tartós rendszerré szerveződni. Valamiért mindig okosabbnak tetszett a rendi országgyűlést végül összehívni.⁶

A nyugati szokások és elvárások, intézmények főként az ország hagyományaira kevésbé érzékeny, azokat olykor megvető udvar felől érkeztek. A rendi képviselet viszont a hazai viszonyokat védelmezve többnyire ellenállt. A szervezettebb reformprogram ritkábban, például Mária Terézia némely intézkedésében hatott. A polgári alkotmányosság eszméje először az 1791–92. évi országgyűlés rendszeres bizottságainak munkálataiban kapott módszeres átgondolást.⁷ II. József felvilágosult etatista kísérletének összeomlására válaszul, de a francia forradalom legelső, reményteljes alkotmányteremtő időszakának befolyásától is hajtva alakuló reformjavaslatok messzire vittek volna, ám mire elkészültek, ad acta kerültek. A francia forradalom terrorjától megrettenő politikai nemzet visszahúzódott a régi rend megszokott világába. Az 1825–27-es országgyűlésen még jobbra folytatódott a sérelmi magatartás. Ám Széchenyi István fellépésével fokozatosan minden megváltozott: az egy ideig a fennálló védelmére koncentrálni udvarral szemben a rendi törvényhozás és a megyegyűlések váltak a polgárosodást óhajtó reformgondolatok műhelyévé. A rendi alkotmányosság testületeiben a haladás eszméje csodálatosan találkozott a történelmi hagyományokkal. Az uralkodó által szentesített 1848-as áprilisi törvények ősi intézményekből formáltak választott népképviselőket felelős parlamentáris kormányzást.⁸ A jogászai módon gondolkodó diétai szabadelvű ellenzék Deák Ferenc-i bölcsességgel három hét alatt 31 törvénnyel a Corpus Juris részévé tette a kivívott eredményeket. A sürgető politikai helyzet és a sarkalatos törvényekben gondolkodó jogi hagyomány következtében nem született egyetlen írott alaptörvény, ám a felvilágosult szabadelvűség módszeresen felülírta a régi táblabírói jogi okoskodást.

Világos után a jogeljárásra hivatkozó összbírói főhatalom az ország civilizálását hirdelve végrehajtotta a jobbágyszabadítást, a régi magyar szokásjog helyére átemelte a modern osztrák polgári törvénykönyvet, és számos további polgári reformot indított el.⁹ Részben a monarchia többi országából hozott köztisztviselők alkalmazásával eltörölte a vármegyék és a szabad királyi városok

⁶ Az időszakról lásd KOSÁRY Domonkos: *Újjáépítés és polgárosodás, 1711–1867* (Budapest: Háttér 1990).

⁷ A történetekről részletesebben lásd Jean BÉRENGER – KECSKEMÉTI Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608–1918* [ford. BETHLEN Attila et al.] (Budapest: Napvilág 2008).

⁸ Az áprilisi törvények teljes szövegét lásd www.1000ev.hu/index.php?a=2&k=3&f=5276.

⁹ Például általánossá tette a nyolc osztályos gimnáziumok rendszerét és bevezette az érettségít 1851-ben.

rendi önkormányzatát, és elvileg államosította az egész közigazgatást.¹⁰ Ám nem akadt komolyan vehető politikai szereplő az országban, aki lemondott volna az „alkotmányosság” helyreállításának igényéről. Kizárólag ennek mikéntjéről folyt vita a különböző hazai politikai irányok között.¹¹ Az uralkodó többször is megkísérelte felülről diktálni az új alaptörvényt,¹² ám a kiegyezési megoldás nemigen lehetett más, mint visszatérés az uralkodóház által már szentesített 1848-as áprilisi törvények lényegéhez, a népképviselő bizalmához kötött parlamentáris kormányzáshoz.¹³ A magyar tárgyalófélfel kifejezte elvárását, hogy a kiegyezést követően a monarchia osztrák felében is a parlamentarizmus követelményéhez igazodjék a hatalomgyakorlás.¹⁴ A népképviselői törvényhozás végleges rendezéséig részben ideiglenesen megalkotott 1848-as törvények így a polgári alkotmányosság alapjait adták lényegében egészen 1949-ig. Magyarországon ezúttal is az eredetileg részben provizórikusnak szánt megoldások bizonyultak igazán tartósnak.

HATÁROLT PARLAMENTARIZMUS

1867 után gyorsan teljes lett a parlamentáris jogállam formális intézményrendszere. Az 1848-as alapokon álló, a sajtóvétségek ügyében esküdtszéki eljárást előíró magyar sajtójog érdemileg nagyobb mozgásteret hagyott a hazai újságírásnak, mint az osztrák.¹⁵ A parlamentarizmus igénye évszázadokig az ország uralkodóházzal szembeni küzdelmének középpontjában állt. Ám amint a szabadelvű ellenzék kivívta a történelmi Magyarország fölötti szuverenitás javarészét és elérte

¹⁰ Részletesen BERZEVICZY Albert: *Az abszolutizmus kora Magyarországon, 1849–1865 I.* (Budapest: Franklin 1922).

¹¹ A vita tárgya leginkább az volt, hogy az ország 1847, 1848 vagy inkább 1849 alkotmányossághoz térjen-e vissza, ami nem csekély különbség volt.

¹² 1860. október 20-án Ferenc József kiadta az októberi diplomát, majd 1861. február 26-án a februári pátenst.

¹³ A kiegyezés közjogi megoldásáról bővebben lásd SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában: a XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után, 1867–1918* (Budapest: Atlantisz 2011) 173–208.

¹⁴ A parlamentáris kormányzás alapjait Ausztriában az 1867. decemberi alkotmány hat állami alaptörvénye rögzítette. Ugyanakkor a birodalmi képviselőtről szóló törvény (StGG RGBI 1867/I41. 14. szakasza) biztosította a szükségrendeleti kormányzás lehetőségét, amelynek alkalmazása az 1890-es évektől csaknem állandóvá vált. Lásd bővebben SOMOGYI Éva: *Választójog és parlamentarizmus Ausztriában, 1861–1907* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1968) 21.

¹⁵ Ami Bécsben nem jelenhetett meg, az a Pester Lloydban Budapesten nyilvánosságot kaphatott. Lásd HAMANN 306–307. 1867–1875 között 13 magyar ellenzéki lap ügyében került sor vádemelésre, de ebből 5 eset felmentéssel végződött, ugyanekkor a nemzetiségi lapok elleni 15 vádindítványból 7 fejeződött be felmentéssel. A sajtóvétségért szabadságvesztés-büntetésüket töltők száma egyhatodát sem érte a Monarchia másik felében elítélteknek. Az adatokról lásd BUZINKAY Géza: *Kis magyar sajtótörténet* (Budapest: Haza és Haladás Alapítvány 1993) 37.

a monarchián belüli alkotmányos egyenjogúságát, a parlamentáris kormányzás valósága már kevésbé volt fontos számára. A hazai parlamentarizmus gyakorlata továbbra is csak a közügyek szabad megvitathatóságát jelentette, egészen 1989-ig nálunk nem létezett szilárd politikai váltógazdaság. Márpedig a politika nem kívánt hatalmasságainak leválthatósága, szavazócédulákkal való békés elzavarhatósága nélkül lényegileg csonka a parlamentarizmus rendszere.¹⁶

A dualizmus korszakában a parlamenti opposíció elvileg mindvégig rendszertagadó, a kiegyezést el nem fogadó közjogi ellenzék volt, amely az ország nagyobb függetlenségét követelve támadta a monarchia két állama közötti reáluniót. A kormány többnyire felhatalmazva érezte magát, hogy közigazgatási nyomással, ilyen-olyan furfanggal, korrupcióval mindenkor elérje a választásokon a kiegyezést elfogadó parlamenti többséget.¹⁷ Komolyan hitte: az ellenzék programja egyszerűen végrehajthatatlan, elsősorban a nemzetre hozna veszedelmet, ezért kötelessége, hogy megakadályozza a hatalomváltást.¹⁸ Az országot a monarchiához fűző kötelék népszerűtlensége viszont, a pártszerkezet jelentősebb fordulópontjai után is, végig biztosította, hogy az ellenzék újra főleg közjogi legyen. Különösen a Nagyalföld színmagyar választókerületei tartottak ki eltökélten a létező keretek között megvalósíthatatlan függetlenségi vágyak mellett.¹⁹

A politikai váltógazdaság nélküli parlamentarizmus praxisa alaposan otthagytta a nyomát a hazai politikai kultúrán. Továbbélt a panaszkodó sérelmi magatartás. A politikai küzdőtér nem vált le eléggé a közhatalom intézményeiről. Folyvást urambátyám-befolyások érték a rendi öngazgatás világából éppen csak kiemelkedő új magyar közigazgatást, amely a jogállami szabály- és szolgáltatásrendszer elvi kereteinek megteremtése után is túlságosan ilyen-olyan részérdekek hatása alatt maradt. A választások folytonos manipulálását viszont a magát egyébként tehetetlennek érző ellenzék ismétlődő obstrukcióval torolta meg a törvényhozásban.²⁰

A nemzeti alapon szerveződő pártok egyre kilátástalanabb birodalmi gyűlésbeli csatái következtében képviseleti úton egyre kevésbé kormányozható Ausztriá-

¹⁶ Bibó István a politikai váltógazdaság élő gyakorlatát gondolta kitüntetett jelentőségűnek. BIBÓ István: „Az európai társadalomfejlődés értelme” in BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok III.* (Budapest: Magvető 1986–1990) 50.

¹⁷ A korabeli választási korrupció természetrajzáról bővebben CIEGER András: *Politikai korrupció a Monarchia Magyarországon, 1867–1918* (Budapest: Napvilág 2011) 18–47.

¹⁸ Például Trefort Ágoston beszéde Budapest IV. kerületének választópolgáraihoz, 1887. június. TREFORT Ágoston: *Beszédek és levelek* (Budapest: Méhner 1888) 244. Idézi Ifj. BERTÉNYI Iván: „A századelő politikai irányzatai és Tisza István” in ROMSICS Ignác (szerk.): *Magyar jobboldali hagyomány, 1900–1948* (Budapest: Osiris 2009) 35.

¹⁹ *A magyarországi országgyűlési képviselőválasztási kerületek térképei 1861–1915* [tervezte FODOR Ferenc] www.ogyk.hu/e-konyvt/mpgy/valasztasiterkep/

²⁰ A parlamenti gyakorlatról részletesen BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon, 1867–1944: parlament, pártok, választások* (Budapest: ELTE Eötvös 2008) 93–131.

val²¹ szemben Magyarországot, a „darabont kormány” idejét kivéve, végig parlamentáris kabinet vezette.²² Ám a századfordulótól nálunk is egyre bajosabb lett a szokott kormányzati fogásokkal való hatalomgyakorlás. Amikor Tisza István a parlamentarizmus megmentésének szándékával, házszabályellenesen, erőlyesen le-törte az ellenzéki obstrukciót, valójában szakított az egyazon társadalmi osztályba tartozó úriemberek kedélyes mikszáthi parlamentjével.²³ Az ezt követően erőteljesebb közigazgatási nyomás nélkül megtartott választásokon megsemmisítő vereséget szenvedett a régi Szabadelvű Párt.²⁴ Ám rövidesen kiderült, a kormányra lépett ellenzék képtelen a közjogi alapszerkezet, a kiegyezés rendszerének átszabására: az adott feltételek között csupán retorikai-szimbolikus, valamint személyi változások következtek. A nemzet vágyai alapján ténylegesen nem volt lehetőség az ország kormányzása. Az egymásnak feszülő roppant érzelmek ellenére az adott pártszerkezetben meddőnek bizonyult a politikai váltogazdaság.²⁵

A lendületesen fejlődő országban azonban ekkortól már helyet követeltek magunknak a készülődő tömegdemokrácia erői. Mondanivalójukkal átléptek a csaknem évszázados polgárosító, szabadelvű nemesi konszenzuson. Új reményeket és eszméket, de főleg új politikusokat és választókat kívántak beemelni a magyar politikába. Agrárius²⁶ és keresztényszociális²⁷ irányok mutattak rá a gyorsan tért hódító kapitalizmus árnyoldalaira. Elindult a hazai szociáldemokrácia,²⁸ az agrár-

²¹ Ausztriában a parlament működésképtelensége elől a választójog kiszélesítése felé menekültek. Az 1907-es választásokat már az általános választójog alapján tartották, ám továbbra sem alakultak többségi kormányok és maradt a szükségrendeletekkel való kormányzás. ERICH ZÖLLNER: *Ausztria története* [ford. BOJTÁR Endre] (Budapest: Osiris 1998) 328.

²² Magyarországon a függetlenségi ellenzék 1905-ös választási győzelmét követően a monarchia fennmaradását féltő uralkodó a parlamenti többség bizalmát nem bíró, hangsúlyozottan átmeneti hivatalnokkormányt nevezett ki a magyar darabont testőrség parancsnokával az élen (1905. június 18. és 1906. április 8. között). A súlyosan alkotmányellenesnek tekintett megoldás ellen a választásokon győztes „szövetkezett ellenzék” az ország egész területét megmozgató szenvedélyes ellenállásba kezdett. Az uralkodó válaszul az általános és titkos választójog bevezetését fontolgatta. A válság végül az udvar és az ellenzék kiegyezésével és Wekerle Sándor parlamentáris miniszterelnöki kinevezésével zárult.

²³ Az obstrukció letörésének részletes leírását adja PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament* (Budapest: Osiris 2002) 126–132.

²⁴ A kormánytöbbség bukása akkora volt, hogy Tisza István 1906. április II-én bejelentette a Szabadelvű Párt feloszlását és saját visszavonulását az aktív politikai élettől. Lásd VERMES Gábor: *Tisza István* [ford. DEÁK Ágnes] (Budapest: Századvég 1994) 139.

²⁵ Részletesen lásd GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora: Magyarország története, 1867–1918 II.* (Budapest: Magyar Szemle Társaság 1934) 103–204.

²⁶ Bővebben lásd ANKA László: „A magyar agráriusok és eszméik” *Valóság* 2005/5. 41–66.

²⁷ Bővebben GERGELY Jenő: *A keresztényszocializmus Magyarországon, 1903–1923* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1977).

²⁸ Bővebben: SCHLETT István: *A szociáldemokrácia és a magyar társadalom 1914-ig* (Budapest: Gondolat 1982).

szocialista, majd a kiscgazda mozgalom.²⁹ A mitikussá emelt Nyugat nevében fiatal értelmiségiek polgári radikális köre mondta egyszerre feudális nagyúrnak a régi konzervatív szabadelvű nemesi politikusokat.³⁰ A minden irányból megtámadott történelmi elit, a kormányozhatóságot és persze társadalmi osztálya vezető szerepét féltve, nemigen tudott mit kezdeni a hirtelen rázúduló tengernyi igénnyel.

Csak messziről visszatekintve látszhat feltétlen értéknek a demokratikus elv térnyerése, a tömegdemokrácia új erői valójában sokszor pusztító hatásúak voltak, különösen a kontinentális Európában. A nőkre is kiterjedő általános választójog eszméjének elfogadása sehol sem ment könnyen.³¹ A sokban egyező érdekű társadalmi elitek vitatkozó parlamentjébe kevésbé illettek a messze aktívabb közhatalmat akaró és a piacon alulmaradókat állami beavatkozással felemelni kívánó harcos tömegpártok. Még az angolszász világban is jókora ütközések közepette ment végbe az ősi parlamentarizmus demokráciába való átfordulása. A húszas évek elejétől egyre több országban hozott kormányozhatatlanságot vagy akár polgárháborút a modern tömegdemokrácia. Kizárólag a második világégés utáni kivételesen dinamikus gazdasági növekedés és középosztályosodás idején lehetett a Nyugat valóban szilárd és működőképes államformája a parlamenti demokrácia.³²

A régi magyar politikai osztály a századforduló után sokat megértett a hazai politika bajaiból. Ám a politikai, tulajdonosi és műveltségi elitek hagyományos parlamentarizmusát és a fennálló tulajdonviszonyokat látták veszélyeztetve az új választók millióitól. Főleg Tisza István, az előttünk járó német-osztrák induló tömegdemokráciák bajait látva, a fele részben nemzetiségek lakta országban, makacsul csupán a liberális irány megtartásával történő lassú átalakulást, a választójog aprán-

²⁹ Az első hazai kiscgazdapártot Nagyatádi Szabó István 1909 szeptemberében alapította Függetlenségi 48-as Országos Gazdapárt néven.

³⁰ A régi szabadelvűség és a polgári radikalizmus elkülönülése máig ható törésvonalat húzott főleg az értelmiségben, de időről-időre a politikában is. Ezeknek a folyamatoknak a kezdete talán az egyetemesnek induló Társadalomtudományi Társaság 1906-os szakadásától érzékelhető. Bővebben lásd „A Társadalomtudományi Társaság rendkívüli közgyűlése” *Husadik Század* 1906/14. 147–175.

³¹ A legrégebbi demokratikus hagyományú államok közé tartozó Svájcban a nők csupán 1971-től kaptak szövetségi szinten a férfiakéval mindenben megegyező választójogot. Appenzell Innerrhoden kantonban a kantonális választásokon csupán 1990 óta egyenlő a férfiak és nők választójoga. Lásd bővebben: www.ekf.admin.ch/dokumentation/00444/00517/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6lnlacy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdH59fmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A.

³² 1940 nyarán a francia közvélemény többsége meggyőződéssel hitte, hogy Franciaország a demokrácia és a liberális piacgazdaság dekadenciája következtében omlott össze hat hét alatt a német nemzeti szocialista állammal szemben. A világháború után a negyedik köztársaság parlamentarizmusát állandó válságok sújtották. Tartós stabilitást Franciaországnak csupán az ötödik köztársaság adott, az is inkább csak a hetvenes évek elejétől. Lásd bővebben BOROS Zsuzsanna: *Rendszerváltozások Franciaországban* (Budapest: L' Harmattan 2011) 97–152. A parlamentarizmus változásairól lásd Klaus von BEYME: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (München: Piper 1970).

ként való kiterjesztését vélte egyedül célravezetőnek.³³ Fellépésével elérte, hogy az első világháborús összeomlásig működőképes maradt a régi elit határolt parlamentarizmusa. Ám a korlátozott választójog következtében az új igények új emberei jobbra kimaradtak a hazai politika parlamenti iskolájából. Ellenzéknek megmaradt a többnyire az ismert csapásokon járó függetlenségi opposíció. Az intézményes politikán kívül rekedt új közéleti erők pedig sokszor a valóság kontrollja nélkül adtak hangot különböző állampolgári reményeknek és értelmiségi konstrukcióknak.

ANTIPARLAMENTÁRIS HULLÁM

Ám így is a tömegdemokrácia küszöbéig jutott Magyarország, csakhogy a békés, szerves fejlődés lehetősége nem adatott meg a hazai parlamentarizmusnak. A pezsgőn polgárosodó, a reformkortól kezdve növekvő önbizalmú ország jobbra még a világháború alatt is sokáig a monarchián belüli megerősödésében bizakodott. Aztán a régi diadalmas kontinens erejét elemésztő európai polgárháborúban a vesztes oldalra kerülő nemzet egyszerre megtapasztalhatta fájó kicsinységét. Ahogy a legyőzött államokban mindenütt, úgy nálunk is megbicsaklott a hit a hagyományos politikai osztály kormányzókéességében. A korábban még örökkévalónak látszó intézményes hatalom egyszerre összeomlott.

Hirtelen a régi megfontolásokat legkevésbé osztó, magukat olykor egyenesen antantbarátnak nevező függetlenségi párti vezetők, szociáldemokraták, valamint polgári radikálisok kezébe került a kormányrúd. Akik az események dinamikáját követve minden úton-módon fel akarták mutatni a gyűlölt, de most porba hullott régi rendtől való különbözőségüket. Hamarjában kikiáltották a „népköztársaságot”, ezzel is jelezni óhajtván, hogy mindenki általános választójogán alapuló tömegdemokráciát akarnak. Ám a választások megtartásával már nem siettek.³⁴ Az eszmei konstrukciókban gondolkodó újdonsült kormányférfiak nemigen értették meg az erő és a tekintély jelentőségét a politikában. A végtelen nehéz feladatok között rövid időre sem sikerült megszilárdítani a demokratikus parlamentarizmust, pedig Károlyi Mihály vezetését egy kezdeti pillanatra a történelmi politikai elit is alternatíva nélkülinek vélte.³⁵ A magyar tömegdemokrácia így érdemi

³³ Többek között: TISZA István: „A választójogi reform küszöbén” in *Gróf Tisza István összes munkái. Tanulmányok és értekezések. Naplószerű feljegyzések I.* (Budapest: MTA 1923) 206–227.

³⁴ A népköztársaságot 1918. november 16. kiáltották ki. A választójogi néptörvény szerint bármelyik hazai nyelven írni-olvasni tudó 21 éven felüli férfi és 24 éven felüli nő szavazati jogot kapott volna. (1918. évi I. néptörvény I. szakasz, elfogadva 1918. november 23-án. lásd *Magyar Köztársaság – Magyar törvények 1918* [jegyz. GRECSÁK Károly és LÁNYI Márton] (Budapest: Révai Testvérek Irodalmi Intézet 1919) 6–7. Az általános választásokat 1919. április 13-án tervezték megtartani.

³⁵ Például Bethlen István, lásd ROMSICS Ignác: *Bethlen István: politikai életrajz* (Budapest: Magyar-ságkutató Intézet 1991) 72–73.

ellenállás nélkül ment át a szervezett kisebbség kommunista diktatúrájába, amit pedig a weimari demokrácia vagy az első Osztrák Köztársaság többnyire baloldali politikusai, ha kellett, durva erőszakkal, akár a régi katonatisztek csoportjainak aktivizálásával, meg tudtak akadályozni.³⁶

1919 szeptemberére a másfél évvel korábban még magát győztesnek remélő országban „minden egész eltörött”. A demokrata vagy liberális kifejezések tartósan megbélyegző jelentést kaptak. A trianoni béke nemzetcsönkítő döntéseit a teljes közvélemény a nyugati demokráciák gyalázatának látta. Egyszerre megrendült a hit a nyugatos polgárosodás ideáljában, egyre több véleményformáló keleti, vagy akár turáni orientációt dédelgetett az ország számára.³⁷ Közel egyöntetű egyetértés alakult ki a dualizmus kori parlamentarizmus és liberalizmus felelőssé tételében. Ám amíg a dualizmus „hanyatló korától” Szekfű Gyula Széchenyi István mitikussá emelt reformkonzervativizmusához fordult volna vissza,³⁸ addig Gömbös Gyula és sokan mások az új jobboldalon a háborús összeomlásért közvetlenül vétkesnek tartott parlamentarizmus és a nemzetmegosztó pártok felszámolását, valamint a liberális szabadságjogok alapos megkurtítását javasolták, és inkább a biztos kézzel irányító kormányzó mögött teremtettek volna valami olyan nemzetegyesítő összefogást, mint ami Kemal Atatürkkel az élen Törökországban nemsokára létrejött.³⁹

Horthy Miklós azonban nem ambicionálta magának az aktív nemzetvezetői szerepet. A kormányzói jogkört rendező törvény az alkotmányos uralkodói jogállás XIX. századi mintáját követte.⁴⁰ A kormányzó kultusza az első esztendők némileg vezéri kezdetei után mindinkább Ferenc József tiszteletéhez vált hasonlatossá.⁴¹ A győztesek kedvét keresve a háború után a térség államai többnyire demokratikusnak mutatták magukat. A vesztes Magyarország sem térhetett ki a békét diktáló hatalmak elvárásai elől, az első nemzetgyűlési választásokat, csak-

³⁶ Heinrich August WINKLER: *Németország története a modern korban I.* [ford. D. MOLNÁR Judit] (Budapest: Osiris 2005) 355–358.

³⁷ A turánizmusról bővebben lásd SCHMIDT József: „Turánizmus” *Nyugat* 1925/20.

³⁸ Bővebben SZEKFI Gyula: *Három nemzedék és ami utána következik* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1934).

³⁹ Például GÖMBÖS Gyula: *Válogatott politikai beszédek és írások* [szerk. és az utószót írta VONYÓ József] (Budapest: Osiris 2004) 239–242.; vagy a „Magyar Nemzeti Függetlenségi (Fajvédő) Párt programja” in GERGELY Jenő – GLATZ Ferenc – PÖLÖSKEI Ferenc (szerk.): *Magyarországi pártprogramok 1919–1944* (Budapest: Kossuth 1991) 104–105.

⁴⁰ A kormányzói tisztség felállítását eredetileg provizórikusnak szánták az 1920. évi I. törvénycikk, és az ezt módosító 1920. évi XVII. törvénycikk szerint.

⁴¹ Erről idehaza már az államszocializmus időszakában bővebben: SZABÓ Miklós: „Politikai évfordulók a Horthy-rendszerben” in LACKÓ Miklós (szerk.): *A két világháború közötti Magyarországról* (Budapest: Kossuth 1984) 494–504. Továbbá TURBUCZ Dávid: „A Horthy-kultusz” in ROMSICS Ignác (szerk.): *A magyar jobboldali hagyomány* (Budapest: Osiris 2009) 138–166.

nem általános, titkos szavazati jog alapján tartották meg nálunk is.⁴² Ám a sebtében felemelkedett középosztálybeli, gazdaparaszti politikusok helyét nemsokára jobbára ismét a történelmi politikai osztály – dualizmus korában még második sorban álló – tehetségei vették át. Akik a meginduló konszolidációt nyomban összekötötték az egységes kormánypárt újbóli létrehozatalával, és a politikai váltogazdaság nélküli parlamentarizmus helyreállításával. Bethlen István teoretikusabb írásaiban is megokoltan a viszonyaink között nemzetvesztőnek ítélt tömegdemokrácia helyett óvatosan kiterjesztett határolt parlamentarizmust javasolt.⁴³ Ennek megfelelően, a húszas évek európai igényeinek is engedve, végre tartósan befogadta a nem kommunista szociáldemokratákat az alkotmány sáncai mögé. Ám közben módszeresen a nagyobb városokra szűkítette a titkos voksolás lehetőségét.⁴⁴ Mégis, mindent egybevetve, csendben újra konzervatív-liberális, részben nyugatos pályára vitte a megsebzett országot. A tradicionálisabb társadalmi szerkezetű Magyarországon a határolt parlamentarizmus később is ellenállóbbnak bizonyult a polgárháborús helyzetekkel és a jobboldali radikalizmussal szemben, mint másutt gyakran a korai tömegdemokráciák.

Az életének megszokott univerzumát és a régi orientációját veszített közvéleményben azonban visszavonhatatlanul ott munkáltak az új megoldásokat és hiteket kereső remények. A legkülönbözőbb új feltörekvő csoportok nevében megszólalók, igencsak eltérő eszméi alapon, de általában már nem hittek a piaci kapitalizmus és a parlamentáris jogállam, az állampolgári jogegyenlőség és jogbiztonság keretei közötti magyar felemelkedésben. Inkább a nemzeti érdek jegyében állami eszközökkel végrehajtott „őrségváltást” javasoltak a „törzsökös magyarok”, a keresztény középosztály és a legalább szavakban a nemzet igazi fenntartójának tartott parasztság javára, az életlehetőségek és az állások, a tulajdon és a föld újraosztásával a birtokon belüliek, döntően a „zsidók” kárára.⁴⁵

⁴² Az 1919. november 12-i Friedrich-féle miniszterelnöki választási rendelet nem tért el lényegesen az 1918. őszi I. néptörvénytől, de egyéb kisebb változtatások mellett a férfiak választójogának korhatárát 24 évre emelte. A választás mindenhol titkos volt. 5985/1919. ME. számú rendelet.

⁴³ BETHLEN István: „Válogatott politikai írások és beszédek” in ROMSICS (szerk.) (2000) 158–172.

⁴⁴ Ennek következtében a 245 parlamenti képviselőből 199-et nyíltan szavaztak meg, amivel az összlakosság mintegy 20%-a szavazhatott csak titkosan. Részletesebben ROMSICS Ignác: „Választójog és parlamentarizmus a 20. századi magyar történelemben” in ROMSICS: *Múltról a mának: tanulmányok és esszék a magyar történelemről* (Budapest: Osiris 2004) 227–228.

⁴⁵ Már 1919-től számos nyilvánosan kifejtett vélemény után először inkább szavakban Gömbös Gyula, majd még hangsúlyosabban és ténylegesen Imrédy Béla kormányzása idején. Ez utóbbiról részletesen UNGVÁRY Krisztián: „Szociálpolitika, modernitás és antiszemitizmus Imrédy Béla politikájában” in ROMSICS (2009) 305–340.

A keresztényszociális gondolat már a századfordulón részben korporatív intézményekkel remélte kiváltani a kapitalizmus osztály-antagonizmusait.⁴⁶ Az évtizedes megszakítás után 1927-től újra működő felsőház tagjai kisebb részben már a különböző kamarák, közttestületek, egyházak képviselői lettek.⁴⁷ Ezen messze továbblépve, a húszas évek végétől mind többen javasolták előbb az olasz, majd inkább a keresztényszocialista osztrák, bajor és portugál korporatív példákat átemelni, a többféle polgárháborús helyzethez vezető, versengő többpárti parlamentarizmus kialakítására.⁴⁸ A nagy gazdasági világválság újabb pusztítása után felemelkedésre és bizony „szociális reformra” vágyó régi keresztény középosztály jó részében, és az egyre határozottabban jelentkező népi értelmiségben „vén csáklásnak” és minden haladás elgázolójának látszottak a dualista korszak polgári jogintézményeit védő államférfiak, mindenekelőtt Bethlen István volt kormányfő.⁴⁹

Gömbös Gyulától kezdve Teleki Pálig lényegében valamennyi miniszterelnök a nagy társadalmi reform részeként a régi parlamentáris közjogi szerkezet megváltoztatását fontolgatta. Teleki Pál alatt részben korporatív, átfogó alkotmánytervezet is készült.⁵⁰ A szellemi elit igencsak eltérő érték-beállítottságokra alapozva, de meglehetősen egybehangzóan a piaci kapitalizmus végéről beszélt.⁵¹ Számos, az irányított gazdaság felé vivő, gazdasági növekedést segítő rendelkezés született már a háború előtt is, és lendületet kapott a jóléti törvényhozás.⁵² Az

⁴⁶ Pápai enciklikák nyomán a létező bajokból kiindulva érzelmetli hittel Prohászka Ottokár *Az egyház demokráciája*. Lásd Prohászka Ottokár *Összegyűjtött munkái X.* [sajtó alá rendezte SCHÜTZ Antal] (Budapest: Szent István Társulat 1928) 35–49.

⁴⁷ 1926. évi XXII. törvénycikk alapján végrehajtott reform után 1927-ben a ténylegesen 235–240 felsőházi képviselő közül csupán 38 volt főrendi családja jogán a testület tagja. Hasonlóképpen 38-an voltak különböző közttestületek delegáltjai. Mindent egybevetve, a megújított magyar felsőház inkább a népképviselő konzervatív ellensúlyozásának szándékával intézményesült és nem korporatív testületként.

⁴⁸ Sorra jelentek meg a különböző korporatív rendszereket ismertető munkák, fordítások. Oliveira Salazar *Békés forradalom* című könyvéhez egyenesen a miniszterelnök, Teleki Pál írt előszót. Lásd Oliveira SALAZAR: *Békés forradalom* [ford. LOVASS Gyula] (Budapest: Athenaeum 1941).

⁴⁹ A Bethlen-korszakról többek között lásd Németh László *A magyar élet antinómiái (A Három nemzedék új kiadásához)* című írását. NÉMETH László: *Sorskérdések* (Budapest: Magvető–Szépirodalmi 1989) 102–126.

⁵⁰ Vitájáról bővebben lásd ABLONCZY Balázs: *Teleki Pál* (Budapest: Osiris 2005) 485–488.

⁵¹ A kontinentális európai értelmiség döntő hányada sosem kedvelte igazán a piacgazdaságot. A két világháború közötti antikapitalista irodalom íve nálunk talán Szabó Dezső *Elsodort falujától* a népi írókon át Matolcsy Mátyásig tart. Az egyébként a hagyományos értékek és intézmények pártján álló, a korszak túlzásait rezignálтан opponáló Szekfű Gyula még 1944 elején is evidenciának tekinti a liberális kapitalizmus világméretű végét. Lásd például SZEKFI Gyula: „Valahol utat veszítettünk” [Folytatásban megjelent 1943–44 között a Magyar Nemzetben] in DOMOKOS 466.; 482–483.

⁵² Többek közt az 1937. évi XXI. törvénycikk bevezette a kötelező minimálbért, a fizetések szabadságot és 8 órás munkaidőt. Az 1938. évi XII. törvénycikk kiterjesztette társadalombiztosítást

1939-es újra titkos választásokon alighanem a fennálló rendszert lényegileg megváltoztatni akaró erők kerültek többségbe.⁵³ A többszöri zsidótörvények brutálisan sértették az állampolgári jogegyenlőség elvét, és precedenst teremtve beavatkoztak a tulajdonviszonyokba. Mégis, a „korszellem” hatását fékezve, a kormányzó és a történelmi politikai elitek kisebbsége alapján véve megvédte a magántulajdon régi rendjét és a hagyományos politikai kereteket. Egészen a német megszállásig fennmaradt, bár meglehetősen leromlott állapotban, a határolt magyar parlamentarizmus. A közvetlen német befolyás alatt álló Európában egyedülálló módon nálunk sokszínű parlamenti opposíció tevékenykedett, legális szociáldemokrata párt és baloldali szakszervezetek működtek, cenzúrázott,⁵⁴ de mégis ellenzéki sajtó jelenhetett meg. Politikai váltógazdaság továbbra sem létezett, ám a közügyek nyilvános megvitathatósága valamelyest megmaradt.

A lengyel, cseh, szlovák, román és magyar vezetők lényegileg különböző utakon-módokon próbálták megvédeni nemzetük érdekeit a második világháború viharában. Államuk sorsa azonban hamarosan igencsak hasonló lett. A magyar kormányok jobbjára, a Harmadik Birodalom vonakodó csatlósaként, egészen a harcok végéig remélték a béke szigeteként megóvni az országot, majd az angolszász szövetségesek előtti fegyverletétellel gondolták megtartani a lehető politikai folyamatosságot. Amikor ez végleg illúzióvá vált, a történelmi politikai osztály nagyobb része a régi magyar élet teljes bolsevizálásától tartva végig kitartott a né-

a mezőgazdasági munkavállalókra is. Az 1938. évi XXXVI. törvénycikk elindította a családi pótlékot. Az 1940. évi XX. törvénycikk intézkedett a nyolc osztályos népiskolák felállításáról. A magyar gyáripár növekedése 1943-ra, 1938-hoz képest, összesen 38 százalékos volt. Ez utóbbi adat forrása: HONVÁRI János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet: transzformációk, rendszerek* (Budapest: Aula 2006) 77.

⁵³ Bethlen István egykorú elemzése szerint nem pusztán a különböző nyilas pártok törtek halatlan módon előre, hanem a kormánypárton belül is megsokasodtak a jobboldali radikalizmus különböző hazai változatai felé húzó képviselők. BETHLEN István: „A választások eredménye és tanulságai” *Pesti Napló* 1939. június 8.

⁵⁴ Az 1914-es sajtótörvényig közvetlenül hatályos 1848-as magyar sajtószabályozás, mint annyi minden másban, belga példák alapján, egyfajta lépcsőzetes felelősségi rendszert állított fel, és az 1791-es francia megoldás módjára esküdtszéki eljárást írt elő a sajtóvétségekre. 1919-1921 között a kivételes hatalomról szóló törvény (1912. évi LXIII. törvénycikk) alapján előzetes cenzúra működött. A két világháború közötti időszakban megszűnt az esküdtszéki eljárás, és egyébként is szigorodtak a sajtóviszonyok. Az 1938. évi XV. törvénycikk az újságírói munka előfeltételévé tette a sajtókamarai tagságot. Az 1938. évi XVIII. törvénycikk az időszaki lapok további megjelenését miniszterelnöki engedélyhez kötötte. (Ezen engedély hiányában 4II lap megjelenése szűnt meg.) Végül a 8140/1939. ME. rendelet 1939. szeptember 1-től ismét előírta az előzetes cenzúrát, majd a 10800/1939. ME. rendelet felállította a Sajtóellenőrző Bizottságot. Később rendszeres főszerkesztői értekezleten instruálták informálisan a fontosabb lapokat. Részletesebben SIPOS Balázs: *Sajtó és hatalom a Horthy-korszakban: politika- és társadalomtörténeti vázlat* (Budapest: Argumentum 2011) 127–239.

metek mellett.⁵⁵ Ami végképp a sötét oldalon történő újabb világháborús összeomlást hozott Magyarországnak. Ám a parlamentarizmus 1945 után egy darabig még továbbélt: átmenetileg egyik hazai politikai erő sem tudta-akarta a magyar államot évszázados hagyományának medréből kilendíteni. Az ország új választójogi szabályaival, gyorsan formálisan is modern tömegdemokrácia lett, ahol, a szovjet befolyási övezetben csaknem kivételesen, lényegében szabad választásokat tarthattak.⁵⁶ A köztársasági államformáról rendelkező törvény inkább csak deklarációként, de beemelte az emberi jogok gondolatát a magyar közjogba. Az elnöki rendszer felé hajló egyes kiscgazda javaslatokkal szemben végül a végrehajtó hatalom tényleges letéteményese a népképviselőnek felelős kormány maradt.⁵⁷

Ám a valóság már kevésbé felelt meg a parlamentáris logikának. A tényleges hatalmat már kezdettől, a választási eredményéhez mérten aránytalanul, a kommunista párt és végső soron a szovjet megszálló hatóság gyakorolta. Másképpen, de mégis folytatódott a régi határolt parlamentarizmus praxisa, amelyben a Szovjetunió irányította párt, a választók akaratától függetlenül, nem kerülhetett ki a kormányzásból. Már a világháború előtt formálódó antikapitalista konszenzust messze kiteljesítve azonnal radikális földreform, majd nemsokára a tőkés nagymagántulajdon állami kezelésbe vétele következett. Vita inkább csak a közepes és főleg a kismagántulajdon sorsáról volt. Az ország beszorított helyzetében a nagyobb megszorítások nélküli, versengő piacgazdaság adenaueri–erhardi gondolata nálunk nem kapott erőteljes közéleti képviseletet.⁵⁸ A magyarok nem kommunista többsége viszont örömmel megőrizte volna a hatalommegosztás és az emberi jogok polgári rendjét.⁵⁹ Az új tömegdemokrácia érzelmei megragadták az

⁵⁵ Hóman Bálint szerint az orosz befolyási övezetbe kerülés a történelmi osztályok teljes megsemmisítésével fenyegetett. Lásd HÓMAN Bálint: *Magyar sors, magyar hivatás. Múlt és jövő* (Budapest: Athenaeum 1942) 136–140. Sokban hasonlóan gondolkodva, történelmi analógiát keresve BARDOSY László: *Magyar politika a mohácsi vész után* (Budapest: Holnap 1992).

⁵⁶ 1945-ben nem választhattak, akik népbírói eljárás alatt álltak, az internáltak, akik 25 konkrétan megnevezett egykori jobboldali szervezet vezetői közé tartoztak, továbbá akiket az igazolóbizottság állásvesztésre vagy nyugdíjazásra ítélt. Hasonlóan kizárták a választójogból azokat, akik német nemzetiségűnek vallotta magát (1945. évi. VIII. törvénycikk alapján). Ami ennél is fontosabb, kifejezetten jobboldali párt nem indulhatott el a voksoláson. Mindezzel együtt az 1945-ös nemzetgyűlési választások roppant jelentősége és legitimitása kétségbevonhatatlan.

⁵⁷ 1946. évi I. törvény rendelkezései alapján.

⁵⁸ Az új német parlamentarizmus módszeresen szakított a német különút gondolatával, és minden harmadikutas megoldást, előbb a jobb-, majd később a baloldal is egyre biztosabban elvetett. Az alaptörvénybe foglalt szociális piacgazdaság rendje jobbára megszorítások nélküli, versengő piacgazdaságot, és az ezt kiegészítő, de nem felszámoló jóléti rendszert jelentett. Nálunk közben minden korábbinál inkább a harmadik út keresése zajlott az értelmiségi vitákban. A követett német gazdaságpolitikáról bővebben Gerold AMBROSIOUS: *Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945–1949* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1977) 171–181.

⁵⁹ Bibó István mélyen átélve a létező hazai kapitalizmus társadalmi igazságtalanságait, mindvégig csak a kismagántulajdon létezését gondolta kívánatosnak, a gazdaságot és a nagytulajdont

állampolgárok gondolkodását. A politikai életből kiesett, egy időre szinte megsemmisülni látszó hagyományos politikai osztály helyére új szereplők sokasága lépett, a pártok taglétszáma megközelítette a másfélmilliót, jórészt a pártokhoz kötődve civil szerveződések serege alakult.⁶⁰ Ám 1947 után mindinkább csak a demokratikus kulisszák látszata maradt meg. Az évszázados jogászias parlamentáris kultúra nem kapott valóságos esélyt a tömegdemokráciák korához való igazodásra, hanem a kommunista hatalomátvétellel durván megszakadt, és mára jobbára a múlt homályába hullott. Ám az ország szabadságszerető tradíciója alámérvülve továbbélt, és ahogy tudott, 1956-ban ismét megmutatkozott.

ALKOTMÁNYOSSÁG NÉLKÜLI ALKOTMÁNY

Magyarország akkor nyert először egyetlen jogszabályba foglalt tartós, írott alaptörvényt, amikor évszázados alkotmányossága éppen odaveszett. Az államszocialista berendezkedés kezdetén a hatalom valóságos gyakorlása a világtörténelemben egészen kivételes mértékig különbözött az Alkotmányban foglaltaktól. A korszak államjoga sokszor ténylegesen nem vagy alig létező intézmények körül fontoskodott.⁶¹ A sztálini-alkotmányok családjába tartozó magyar alaptörvény a forradalmi jakobinus tradíciónak megfelelően rögzítette a tagolatlan nép hatalommegosztás nem korlátozta osztatlan hatalmát. A proletárdiktatúra céljainak alávetetten tartalmazta a régi szabadságjogok csaknem teljességét, amelyeket a gazdasági, szociális és kulturális jogok egész garmadájával fejejt meg. Mindezzel a formális polgári demokrácia helyére lépő tényleges néphatalom ígérétét hordozta a régi forradalmi mítoszban hívó nyugati baloldali értelmiség nem kis része számára.⁶² Ám a szovjet

szilárdan közösségi ellenőrzés alatt tartotta volna. Ugyanakkor a nyugati társadalomfejlődés legnagyobb vívmányainak gondolt hatalommegosztást és szabadságjogokat feltétlen megőrizni képzelte. Lásd *Az európai társadalomfejlődés értelme* című írását: BIBÓ III. 7–123.; és *Nyilatkozat Magyarország állami, társadalmi és gazdasági rendjének alapelveiről és a politikai kibontakozás útjáról* 1956. november 6. uó IV. 189.

⁶⁰ Az adat forrása: FEITL István – PALASIK Mária: *Magyar köztársaság 1946*. www.polhist.hu/regi/koz-tars/index.php?fkod=22&fid=5. A választási részvétel 1945-ben elérte a 93 százalékot. Adattal: www.vokscentrum.hu/valaszt/egyeb.php?mszkod=112701&evvalaszt=1945&jny=hun.

⁶¹ Az alkotmányos normák és értékek módszeres kifejtését és rendszerezését végző autonóm logikájú jogi dogmatikának egyszerűen nem maradhatott helye. Helyére az éppen hatályos tételes jog, gyakran az alkotmányos regulákat sokszor a visszajukra fordító, alacsonyabb szintű szabályanyag egyszerű bemutatása és a marxizmus-leninizmus tantételeinek akkortájt szokásos sulykolása került. Lásd többek közt BEÉR János: *Államjog* (Budapest: Tankönyvkiadó 1951); vagy BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL Lajos: *Magyar államjog* (Budapest: Tankönyvkiadó 1964).

⁶² François FURET: *Egy illúzió múltja* [ford. MIHANCsik Zsófia] (Budapest: Európa 2000) többek között 483–484.

táborban mindenki saját bőrén tapasztalhatta, mennyire csupán ünnepi paraván az államszocialista alkotmány.

A régi római jog racionális logikáját követő nyugati társadalomfejlődés közvetlenül nem annyira „igazságot”, mint inkább kiszámíthatóságot és jogbiztonságot kínáló jogállamával szemben a kommunizmus messianisztikus megváltásreményével a valóságos társadalmi igazságosság eljövetelét hirdette. A kommunista állam komolyan vette a marxista állítást, hogy a jog nem kalkulálható normarendszer, hanem az uralkodó osztály akarata. Ez a nyugati világ peremén felemelkedő orosz birodalomban ténylegesen a vezér sokszor zsarnokian változó „igazságát” jelentette, ahol a hatalom az akaratátvitel merő eszközeként használta a jogot. Keleties módon az „igazság” mindig az adott esetre és személyekre vonatkozott, valójában nem jog, hanem inkább parancs volt. Ebben a berendezkedésben nemhogy alkotmányosság, hanem mindenkire egyformán kötelező jogrendszer sem igen létezhetett. Az alaptörvénynek egyedül szimbolikus-kultikus, illetőleg kifelé szóló dekorációs funkciója volt.

A sztálini rezsim minden birodalomépítő eredménye ellenére folytonos önvészélyes örvénylésben kormányzott. A zsarnok halálával a kommunista elit elemi önérdeke is a parancsuralom konszolidációját kívánta. Működőképességének fenntartása végett a hatalomnak szüksége lett valamiféle kiszámíthatóságra, egyfajta „szocialista törvényességre”. Az emberek valóban szabad akaratnyilvánítása továbbra is összeegyeztethetetlen maradt a pártállam lényegével, ám fokozatosan növekedett a normatív társadalomirányítás territóriuma. Magyarországon már Nagy Imre „új szakaszával” elindultak az újrapiacosító reformok újabb és újabb hullámai. Tevékenységének hatékonyabbá tétele érdekében a hatalom mindjobban eltűrte, olykor kifejezetten előmozdította egyfajta bürokratikus pluralizmus kialakulását, a konfliktusképes csoportoknak a társadalomirányítás szerveit átható, nem nyilvános alkudozását. Az egyetlen központból irányított államnak az autonómabb jogfejlesztési utaktól elzárkózó észjárása folyvást a jogszabályok „korszerűsítését”, újrafogalmazását igényelte. A szocialista tábor országai sorra alkották meg a régi sztálini-típusú alkotmányaikat felváltó új alaptörvényeiket. Kádár János viszont szerény, pragmatikus arculatú politikus volt: megelégedett az 1949-es alkotmány kevésbé tartalmi átdolgozásával.⁶³

⁶³ A hetvenes-nyolcvanas évek államjogászai szívesen beszéltek egy új alkotmány szükségességéről. Ez csaknem általános igény volt. Lásd például ÁDÁM Antal: „Az alkotmánymódosításról” *Glosszátor* 1971/I.; BIHARI Ottó: „Alkotmányreformunk jelentősége” *Jogtudományi Közöny* 1973/2.; továbbá TAKÁCS Imre: „Az alkotmányozás szerepe a jogalkotás folyamatában” in BERÉNYI Sándor – SCHMIDT Péter (szerk.): *A jogalkotás államjogi, államigazgatási jogi kérdései: Szimpózium 1975. szeptember* [ford. BAJÁKI Veronika – FALUDI Gábor] [rend. az Eötvös Loránd Tudományegyetem és a Leningrádi Zsdanov Egyetem Államjogi- Államigazgatási Jogi Tanszéke] (Budapest: ELTE 1976). Ám nálunk csak egy hosszabb alkotmánymódosítás született: az 1972. évi I. törvény.

A gazdasági reformokat politikai nyitással megtámogatni kívánó reformértel-miség idővel mind bátrabb intézményes módosításokat javasolt az érdekmegjele-nítés mechanizmusaiban. Belső szakértői anyagaikban a legmerészebb reformerek a rendszer fellazulását egyfajta kettős hatalommá remélték fordítani, amelyben végül még a tényleges legfőbb szuverén, az állampárt döntéshozó központja is valóságos alkotmányos szabályozás alá került volna.⁶⁴ Ám a főhatalom legfőbb gyakorlójának, Kádár Jánosnak nem voltak illúziói rendszere természetét illetően: minden tapasztalatával pontosan tudta, hogy egyetlen szabadon hagyott héza-gocska is archimédeszi ponttá válhat az államszocializmus felforgatására. A tár-sadalom öntevékenysége ezért mindvégig az állam figyelő tekintete, ellenőrzése mel-lett növekedhetett. Az egyesülési jog például úgy vált idővel egyre szigorúbbá, ahogy az állampolgárok lassanként rá mertek kérdezni törvényes jogaikra. A könnyítések és reformok élhetőbbé tették a magyarok életét, de az államszocializmus hatalmi szerkezete, minden jó szándékú értelmiségi bizakodás ellenére, lényegileg megre-formálhatatlan volt.⁶⁵ A nyolcvanas évek derekának és végének reformtervezetei így inkább egy berendezkedés végjátékát jelentették, és kevésbé a későbbi rend-szerváltás eszméit hordozták. A közjogász szakma alapján véve egy későszoc-ialista alkotmány megalkotására készült.⁶⁶

A nyolcvanas évek ideái mégis máig hatóan befolyásolják a hazai alkotmányos gondolkodást. Az államszocializmus utolsó évtizedeiben minden valamire való szakma igyekezett újraépíteni és intézményesíteni önállóságát. Általánossá vált a nézet: az egyes hivatások gyakorlói tudják a legjobban, mi a teendő területükön, abba kívülről a „politika” ne szóljon bele. Adja oda a pénzt, aztán hagyja a „szakmai-testületi” szempontokat érvényre jutni. Ugyanígy csaknem minden tele-pülés, megye vezetője igyekezett bővíteni mozgásterét. A főhatalom kérdése tabu-nak számított, így évtizedekig a demokrácia maximumának látszhatott a szakmai

⁶⁴ A sajátos kettős hatalom intézményesítéséről talán először a térségben Bibó István már emlí-tett *Nyilatkozata*, lásd BIBÓ IV. 189.; majd lengyel ellenzéki indítványok alapján samizdatban; KIS János: „Gondolatok a közeljövőről” *Beszélő* 1981–1989/3. (1982. május.); később szakértői–értel-miségi tervezetben: BIHARI Mihály: *Tervezett és határolt többpártrendszer. A diktatórikus szocializmusból a demokratikus szocializmusba átmenet politikai programja* [kézirat] (Budapest: 1988).; és SCHLETT István: *Politikai programtörvények* [kézirat] (Budapest: 1988). Továbbá POKOL Béla: „Az érdekképviseleti szervek és a politikai rendszer” in SCHMIDT Péter (szerk): *A politikai intézmények fejlesztési irányai* (Budapest: MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete 1984).

⁶⁵ A gazdaság tekintetében részben hasonlóan KORNAI János: *A gondolat erejével: rendbogyó önélet-rajz* (Budapest: Osiris 2005) 281–298.

⁶⁶ Ez legtisztábban a Kádár János leváltása utáni első hivatalos alkotmánykoncepcióban látható, amely még tartalmazta a „párt vezető szerepét”, a korszak sajátos állami tulajdonformáit, a köz-gyűléses, illetve a vállalati tanácsos vállalatot is. KULCSÁR Kálmán – KILÉNYI Géza – SÁRKÖZY Tamás: *A Magyar Népköztársaság új alkotmányának szabályozási koncepciója* [kézirat] (Budapest: Igaz-ságügyi Minisztérium 1988. november).

és települési öngazgatás lehető kiteljesítése, továbbá a mindent átható korporatív alkudozás intézményesítése.

Hasonlóan a nyolcvanas években indult és a normatív „konszenzusos demokrácia” modell rendszerváltás utáni igényéig futott a „naiv demokrata” eszmék értelmiségi térhódítása. A pártállam nyomasztó túlsúlya után sokan a politikát és a hatalmat valahogy megpróbálták volna szublimálni. Az államszocializmus csendje után a hangoskodó pártoktól viszolygó, a parlamentarizmust nem igazán értő közvélemény vágyait kifejezve, az ütközéseket és a döntés felelősségét szeretnék volna feloldani a reformerek tudós javaslatait megvalósító „szakértő kormányzásban”, a mindenkre kiterjedő folytonos alkudozás és megegyezés rendszerében. Az alkotmányosság helyreállítása után is minél szűkösebb hatáskört kívántak adni a kormánynak és a parlamenti többségnek. Ezt a keveset is szeretnék volna kikerülhetetlen jogszabályi automatizmusokkal tovább korlátozni, miközben a legtöbb ellenhatalmat óhajtották beépíteni az alkotmányos intézmények közé. A lehető legarányosabb választási rendszert, autonómiák sorát, civil megoldásokat és bőséges közvetlen demokráciát akartak.⁶⁷

AZ ALKOTMÁNYOSSÁG HELYREÁLLÍTÁSA

A rendszere gazdasági kilátástalanságát mindjobban felmérő állampárt Kádár János leváltása után egyszerre fordulatról és reformról nyilatkozott. Ám sokáig távolról sem szeretett volna tényleges politikai rendszerváltást. Később is csak nyomás alatt engedett, és többnyire sodródott az eseményekkel. Előbb a „demokratikus szocializmus” néhány évvel korábbi értelmiségi konstrukciói felé hajlott. Majd a főhatalom csaknem érintetlen megtartásának szándékával, a hajdani koalíciós évek gyakorlatának megfelelően, társutas pártok után nézett. Vérbeli politikusként egyedül talán az új pártfőtitkár, Grósz Károly értette meg a kettős hatalom tartós fenntartását javasló értelmiségi elképzelések képtelenségét. Még miniszterelnökként, 1987-ben az új magyar kapitalizmus alaptörvényeinek létrehozásával valószínű piaci fordulatot indított el a gazdaságban, máskülönben a mai kínai modellhez sokban hasonlóan, akár erővel is megtartotta volna az állampárt hatalmi monopóliumát.⁶⁸

A mindjobban mozgolódó, gyülekezési és egyesülési jogával egyre inkább élni kívánó társadalommal szemben az első, 1988 nyarán készült kormányzati törvénytervezetek kifejezetten a szigorítás szándékával készültek. Csakhogy rendel-

⁶⁷ GOMBÁR Csaba: „Helyzetjelentés az államhatalomról” 2000 1994. május; LENGYEL László: *Pártból palotába* (Budapest: Helikon 1998) II3–217; ÁGH Attila: „Az új parlament 1001 napja” *Mozgó Világ* 1993/6.; valamint KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede* (Budapest: Korona 1995).

⁶⁸ Ennek nyilvános kifejtése Grósz Károly beszéde az MSZMP pártaktíva-értekezletén, Budapest Sportcsarnok, 1988. november 29.

kezéseiket a közvélemény elismerésére vágó, ám örökösen vitákra kényszerülő igazságügyi vezetők már nem tudták, nem akarták megvédeni a felszabaduló nyilvánosság előtt.⁶⁹ A nagyközönség előtt elmondott ellenvélemények hatására újra és újra átdolgozott tervezetek mind nagyobb teret ígértek a közéleti önszerveződés számára. Majd törvénybe foglalásukkal az Országgyűlés már 1989 elején lényegileg szabaddá tette a gyűlekezési és egyesülési jogot.⁷⁰ Több tekintetben valami hasonló történt a hivatalos alkotmánytervezetekkel is. Az állampárt vezető szerepét még rögzítő első javaslatok háromnegyed esztendő alatt eljutottak egyfajta utószocialista alkotmányosság igenléséhez.⁷¹

A hatalom azonban nem kívánta a magyar parlamentarizmus helyreállítását, nem akart politikai váltogazdaságot és módszeres hatalommegosztást. Az alkotmány nem lett volna közvetlenül hatályos jog. Az emberi jogokat a brezsnyevi Szovjetunió által is aláírt ENSZ egyességokmányokból átvett határozatlan jogfogalmak alapján korlátozhatta volna a törvényhozás.⁷² A felállítani javasolt Alkotmánybíróságnak nem szántak egyértelmű jogszabály-megsemmisítő felhatalmazást. A tervezet megfogalmazóit alapvetően a hetvenes-nyolcvanas évek demokratizáló elgondolásai vezették. A javaslat iránya jobbra megfelelt a magyar társadalom korabeli ösztöneinek. Számos megfontolásában a két világháború közötti időszak antiparlamentáris, korporatív elképzelései köszöntek vissza.⁷³

A hatalom tervezetei tudomásul vették a vélemény- és sajtószabadságot, a pártok létezését. Elképzelésükben a képviselői érdekérvényesítés, -kijárással mellett az Országgyűlés feladata lett volna, hogy egyfajta politikai „dühöngőként” színpadot

⁶⁹ Például „Konzultáció az Alkotmánykonceptióról az Igazságügyi Minisztériumban” *Magyar Nemzet* 1989. február 1.

⁷⁰ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény és a gyűlekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény.

⁷¹ A folyamatos retirálás végállomása az igazságügy-miniszter expozéja az Országgyűlés 1989. március 8-i ülésén. Lásd KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai: kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990* (Budapest: MTA Államtudományi Kutatóközpont 1991).

⁷² Ezen elképzelések alapján, a Nemzeti Kerekasztal megállapodásán átlépve, képviselői módosító-indítványként végül be is került az 1989-es alaptörvény szövegébe: „[a]lapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.” [1989. évi XXXI. törvény 8. § (3) bekezdés]. Ezek a határozatlan jogfogalmak a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának szövegéből kerültek át az alkotmányba. Csúpn az MDF–SZDSZ megállapodás alapján került ezen csaknem bármilyen korlátozást megengedő rendelkezés helyére a mai szabály: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja” [1990. évi XL. törvény 3. § (2) bekezdés].

⁷³ Leginkább kifejtett formájában: „A Magyar Köztársaság Alkotmánya – szabályozási koncepció” Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. in *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei I.* (Budapest: Magyar Országos Levéltár) 409–439.

adjon a pártok küzdelmeinek. De a képviselőház mellé nyomban odakerült volna a különböző szakmák, hivatások, érdekképviselések, egyházak, közttestületek és önkormányzatok, kisebbségek második kamarája – a közvélemény vágyainak megfelelően a „szakmaiság” felülkerekedését ígérve a demokratikus „politika” cívdásain. A hivatalos tervezet egyébként is megerősíteni remélte a részérdekek folytonos alkudozását intézményesítő korporatív megoldásokat és testületeket. Már akkor országos bírói önkormányzat felügyelete alá kívánta helyezni a bíróságok működését. Államfői vagy állampolgári kezdeményezésre tág helyet óhajtott hagyni a népszavazásos megoldásoknak. A kormány feladata döntően a gondokkal terhelt gazdaság és a konfliktusos társadalompolitika ügyeinek vitele lett volna. Ám, hogy a különérdekek szabdalta országot valami mégis egybefogja, fel akarták állítani a hét vagy nyolc esztendő időtartamra közvetlenül választott, jókora hatáskört – köztük parlament-felosztási jogot – gyakorló államfő intézményét. A francia ötödik köztársaságra hivatkoztak, ám valójában inkább Kádár János egykori „nagyintegrátori” pozícióját modellezték, és ezt kívánták az új alkotmányos berendezkedés valóságos súlypontjában megtartani. A hivatalos alkotmánykoncepció átgondolt rendszer volt: javaslataihoz erősen hasonló megoldások, kevésbé korporatív formában, később lényeges szerepet kaptak számos, tőlünk keletre vagy délre fekvő ország alkotmányában. Legkifejelettebb formában a Tudjman-féle horvát és utóbb az orosz állam mai gyakorlatában valósultak meg.

A Kerekasztalban egyesült ellenzék eredetileg semmiképp sem kívánt alkotmányozni. A pártállam számára javasolt érdemi tárgyalásokon kizárólag a nyílt kimenetelű választások előfeltételeiről akart megegyezni. A történelmi magyar közjog régi szóhasználatát felélesztve, megállapodást kívánt kötni a demokratikus átmenet „sarkalatos törvényeiről”: a választójog, a pártalapítás és -finanszírozás, a vélemény- és sajtószabadság szabályairól. Magát az Alkotmányt csak annyiban óhajtotta érinteni, amennyiben törölni kívánta abból az államszocialista berendezkedés fundamentumait rögzítő, büntetőjogilag is védett alaptételeket, továbbá megteremteni remélte a politikai szabadságjogok valóságos rendszerét. A közjogi alapszerkezetről, a hatalommegosztás nagy intézményeiről még csak tárgyalni sem kívánt. Mindezek új alkotmányba való foglalását a szabadon választott Országgyűlés feladatának látta.⁷⁴ Ezzel szemben a pártállam előbb egyoldalúan, majd később egyfajta formátlan kiegészéssel végleges alaptörvényt akart adni a roppant társadalmi átalakulás előtt álló országnak. A valóságos tárgyalásokra az ellenzéknek úgy kellett rákényszerítenie a hatalom gyakorlóit.⁷⁵

⁷⁴ Az Ellenzéki Kerekasztal nyilatkozata, 1989. március 30. Lásd BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás foratókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben I.* (Budapest: Magvető [I–4. kötet]; Új Mandátum [5–8. kötet] 1999–2000) 86.

⁷⁵ Az MSZMP KB tárgyalócsoprtjának meghívója és tézisei a politikai egyeztető fórumot előkészítő megbeszélésre, 1989. március 30. BOZÓKI I. 88.

1989 augusztusára egyértelművé vált: a megegyezést a pártállam képviselői legalább részleges alkotmányozáshoz, döntően az államfő mielőbbi megszavazásához kötik. Végül sikerült megtalálni azt a megoldást, amellyel el lehetett jutni a megállapodás aláírásáig. Az ellenzék beleegyezett az államfői intézmény alkotmányba foglalásába, azzal a feltétellel, hogy ez a parlamentáris elnöki jogkört megállapító 1946-os törvény alapulvételével történjen. Hamarjában felállításra került még néhány garanciális intézmény: az Alkotmánybíróság és a Számvevőszék. Ám az ellenzék továbbra is ragaszkodott az alaptörvény ideiglenességének elvi rögzítéséhez, és változtatlanul csupán a legszükségesebb változtatásokra hajlott. A parlamentáris kormányzás elkezdéséhez elengedhetetlen további alkotmányos szabályokat az 1990 áprilisának végén sietve megkötött, majd a frissen megválasztott Országgyűlés több mint négyötödös többségével alkotmányba foglalt MDF–SZDSZ megállapodás fogalmazta meg.⁷⁶ Ez hiába alapult a korlátozott módosítás elvén, megoldásainak eredményessége tovább csökkentette az átfogó alkotmányozás esélyét. A politikai verseny gyors kiéleződése már 1990 őszétől hosszú időre csaknem lehetetlenné tette a további kétharmados törvényalkotást. Ezzel elenyészett a valóban új alkotmány megalkotásának lehetősége, viszont tovább folytatódott a részleges javítások gyakorlata. Mint történelmünkben már annyiszor: az eredetileg provizórikusnak szánt megoldás vált tartóssá. A régi és az új rend közötti békés átnövés nem kedvezett az új kezdetet ígérő átfogó alkotmányozásnak. A rendszerváltás alkotmánya pontosan olyan, mint a magyar demokratikus átmenet: nem világos politikai fordulat révén előállt tiszta lapra íródott.

Az olykor romantikus közjogi nézeteket képviselő ellenzéki pártokat a magyar parlamentarizmus helyreállításának eszméjével lehetett összefogni. A szükséges összhang megteremtése után az opposíció már modern működőképes alkotmányosságot akart. Nem „konszenzusos demokráciát”,⁷⁷ hanem versengő többpártrendszert, politikai váltógazdaságot, kiterjedt hatalommegosztást és közvetlenül hatályos alkotmányt kívánt. Az ellenzék abból indult ki, hogy Magyarországon aligha lesz egyhamar az alkotmányosság önmagáért való érték. A jogállam rászorul az eredményesség általi igazolásra, a várható súlyos gondok hathatós kezelése nélkül a választók elfordulhatnak a demokratikus eljárásoktól. Ezért az államhoz fűződő paternalista várakozások közepette úgy szükséges a korábbi hatalomkoncentrációt felváltani az osztott hatalom plurális rendszerével, hogy közben az állam egészének cselekvőképessége javuljon, a végrehajtó hatalom ellenőrzöttsége együtt járjon a kormányzat tényleges megerősödésével.

⁷⁶ MDF–SZDSZ megállapodás szövege, lásd BOZÓKI V. 644–654.

⁷⁷ Ezzel ellentétesen HALMAI Gábor: „A magyar alkotmányjog átalakulása 1985–2005” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990–2005: jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás* (Budapest: Gondolat 2007) 17–26.

Az állam cselekvőképességét a rendszerváltás alkotmánya nem a néppel közvetlenül kommunikáló államfői intézménytől várta, hanem inkább az érvek és ellenérvek folytonos versenyének kitett, a parlamentnek felelős, erős kormánytól remélte. A korai tömegdemokráciák demokratikus túlzásainak veszélyes következményeitől tartva, a bonni alaptörvény tapasztalatait hasznosítva, biztos parlamenti háttérrel rendelkező kormányzást kívánt, amellyel szemben azonban kívülről erős ellenhatalmakat akart állítani. Mindenkor a cselekvőképesség és az ellenőrzött hatalomgyakorlás egymásnak ellentmondó szempontjainak lehető harmóniáját kereste.

Az 1989–90-es alkotmány elvetette azt a feltevést, hogy az országos közjó a különböző szakmák, ágazatok, települések alkudozásainak egyfajta eredője lenne. A korporatív megoldásokat a maguk helyén fontosnak tartotta. Ám a mindenkori országos összérdeket a választók szavazatokkal kifejezett akarataiban, illetve a szavazók felhatalmazása alapján felálló népképviselő eljárásaiban és döntéseiben gondolta megközelíteni. A klasszikus parlamentáris fikciónak megfelelően abból indult ki, hogy a közérdek több, mint a részérdekek egyszerű alkuja. A részben többségi választási rendszer kialakításával alátámasztani próbálta a biztos kormánytöbbséget, a négy esztendőig szóló cselekvőképes kormányzást, amelynek letelte után azonban a hatalomnak újra oda kell állnia a választók elé, akik megkötések nélkül dönthetnek a kormányváltás szükségességéről. A rendszerváltó alkotmányban átfogó megfogalmazást kapott az individuális szabadságjogok rendszere. Az alaptörvény közvetlenül hatályos joggá emelkedett, 1989 végétől érvényesülésén tekintélyes Alkotmánybíróság őrökdi, és, hogy az alkotmányosság eszméje az állampolgárok gondolkodását is átjárja, bárki elindíthatta az alkotmánybírósági eljárást.⁷⁸

A rendszerváltó alkotmány alapszerkezete egyértelműen kiállta az idők próbáját. Rendelkezései és intézményei végig alkotmányos keretek között tartották a mindinkább háborús észjárás által irányított hazai politikát. Szabályai egyszerre biztosították a kormányzati stabilitást és a választók támogatását elvesztő parlamenti többség leválthatóságát. Általa nemzeti történelmünkben először lehetett az ország tartós tapasztalata a politikai váltógazdaság. Az államszocialista jogi gondolkodást fokozatosan kezdi felváltani az alkotmányosság kultúrája. A jogszabály-ismertető, illetve a jogszabályváltozásra javaslatot tevő Kádár-korszakbeli jogász magatartással szemben újraépülőben van a fogalomértelmező, fogalomtisztázó, továbbá fogalomteremtő hagyományos alkotmányjogi dogmatika.⁷⁹ Sólyom László elnöksége idején az Alkotmánybíróság roppant elszánással és következetességgel adott tekintélyt az alkotmányosság igényének. Főleg német, máskor

⁷⁸ A populáris kereset sok más megoldás mellett 1989 eredeti konstrukciójának számít.

⁷⁹ Ennek eddig legnagyobb szabású eredménye *Az Alkotmány kommentárja* Lásd JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja I-II.* (Budapest: Századvég 2009).

egyesült államokbeli példák nyomán néhány esztendő alatt megteremtődtek a hazai alapjogi bíraskodás fundamentumai, a parlamentáris rendszernek megfelelően nyert megoldást az állam-, illetve a kormányfő többszöri hatásköri ütközése. Az alaptörvény papirosjogát az Alkotmánybíróság tette a szélesebb közönség számára is megtapasztalható, élő joggá.⁸⁰

ÁLTALÁNOS CSALÓDÁS A LÉTEZŐ PARLAMENTARIZMUS GYAKORLATÁBAN

A jogaikat sértve érző állampolgárok szívesen hivatkoznak az alkotmányra, ám a rendszerváltás rendszerét kezdettől kevésbé érzik magukénak. Az alkotmányosság helyreállítása után húsz esztendővel sem hiszik, hogy képesek lennének államuk törvényalkotását érdemileg befolyásolni. Évszázados, de a Kádár-korszakban tovább erősített tapasztalataik szerint ezután sem a jogszabályok által, hanem inkább azokat megkerülve, kijátszva remélnék boldogulni.⁸¹ A demokratikus pártok versenyét a hatalom adta javakért és előnyökért való hazug marakodásnak látják, és nem a közérdek keresésének gondolják. Sokan vélik úgy: hiába cserélődnek állandóan a kormányok, a lényeg mégis ugyanaz marad, a demokrácia nem képes az ország bajainak tényleges megoldására.

Az emberek alig vettek cselekvően részt a politikai fordulatban, túlnyomó részüknek nincs karakteres rendszerváltás-élménye. Nem adták hitüket, reményüket a változásokba, nincs közös mítosza a magyar '89-nek. A kevesek megegyezéseként megformálódott Alkotmányt nehéz szeretni. Ám a második világháborús vereség utáni német vagy japán demokrácia mögül kezdetben még jobban hiányzott a honpolgári elfogadás. Csakhogy az eredmények, a középrétegek folyamatos szélesedését és gyarapodását hozó hallatlan gazdasági siker és a működő parlamentarizmus gyakorlata idővel messzemenően legitimálta az eredetileg kívülről elrendelt fordulatot. Az államszocializmus bukása utáni köztes-európai átmenetek

⁸⁰ Az Alkotmánybíróság aktivizmusának, különösen elnöke kedves témáiban, akadtak doktriner elfogultságai. A testület olykor túlságosan is távoli összefüggések, alkotmányos értékek alapján hozott döntéseket, máskor meg kétséges jogdogmatikai alapokon korlátozta a kormánytöbbséget gazdaságpolitikája alakításában. Ám elnökének gyakorlatát mindvégig áthatották a rendszerváltás értékei és jogi tisztánlátásának Magyarországon egészen kivételes biztonsága. Az Alkotmánybíróság döntéseit megfontolás és differenciálás nélkül vitatta Pokol Béla. Lásd POKOL Béla: „Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról” *Társadalmi Szemle* 1992/5. 16–33.

⁸¹ A hazai értékvilág ellentmondásairól bőséges adatokkal lásd TÓTH István György: *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékstruktúrájában. A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése* (Budapest: TÁRKI 2009) 18–49. www.tarki.hu/bu/research/gazdkult/gazdkult_elemzeszaro_toth.pdf.

közül ma láthatóan gazdaságilag is azok az eredményesebbek, ahol a közvélemény értékén becsüli országa Nyugat felé fordulását, magáénak érzi újonnan megalapított nemzetállamát, ezért az állampolgárok készek voltak a szükséges áldozathozatalra is.⁸²

Nálunk azonban sem az eredmény, sem a részvétel nem igazol. A régi parlamentáris hagyomány csaknem nyom nélkül kikopott a köztudatból, viszont annál erősebben hatnak a kádári évtizedek szokásai.⁸³ Hiányzik az elégséges törés a régi államszocialista és az új alkotmányos rend között. A rendszerváltás hazánk történetének alighanem a legnagyobb békebeli gazdasági visszaesésével járt együtt. Nem egyszerűen a hit és reménység veszett el: a piaci és a demokratikus váltás egyszerűen nem hozott középre tartó jóléti társadalmat. Az új kapitalizmus két évtized elteltével sem a középrétegeket, hanem a kihívó gazdagságot és a túlságos szegénységet növelte.⁸⁴ A térség többi népéhez képest a Kádár-korszakban még magabízó magyar társadalom a kilencvenes évekre a földkerekség egyik legelégedetlenebb nemzete lett.⁸⁵ A számtalan kielégítetlen remény hamarjában rászakadt a még csak készülődő politikai szférára, és elejétől fogva veszélyesen túlterhelte a fiatal demokráciát. A nem könnyen megoldható gondok elől pártjaink sietősen behúzódtak a XX. század kezdete óta közéletünk két térfele között tátongó törésvonal két oldalára, és mindjobban alárendelték küzdelmük igényeinek az

⁸² A balti államok fejlődése egészen a pénzpiaci világválságig különösen dinamikus volt. Adatokkal: www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/zdw/2009/PD09_017__p002,templateId=renderPrint.psm.

⁸³ Az új többpárti Országgyűlés a régi magyar parlamentarizmus széles ívben vitatkozó képviselőházának gyakorlata helyett elejétől fogva az utolsó pártállami törvényhozás által kijelölt nyomvonalon halad. Az államszocializmus utolsó parlamentjének végső éveihez hasonlóan most is a különböző kormányzati indítványok kisebb-nagyobb javítását hiszik a legfőbb feladatuknak az ellenzéki és a kormánypárti honatyák egyaránt. Az Országgyűlés idejének túlnyomó részét kitölti a lényegesebb törvények esetében több száz, olykor ezer módosító-indítvány megtárgyalása. Az ezek körüli bürokratikus fontoskodás és a végeérhetetlen voksolás időigénye minden további nélkül elfogadottá tette a szűkös időkeretben való vita, a klotúr gyakorlatát. Tovább közelítette az államszocializmus utolsó törvényhozásának szerepfelfogásához az új parlamentarizmus képviselőit az összeférhetetlenség 1994-es újraszabályozása (1994. évi LXIII. törvény). Ekkortól egyre általánosabb, hogy a képviselők egyben vezető önkormányzati tisztségeket is betöltenek, mások meg különböző érdekképviselések, szakmák, ágazatok vagy kisebbségek képviselői listás honatyák. A parlament tagjainak legnagyobb hányada első helyen részérdekek képviselőiében érkezik az Országgyűlésbe, és az országos közjó keresését inkább ráhagyja pártja vezetőire, akik viszont, amennyire csak lehetséges, rendszerint töreksenek elkülönülni a szélesebb közönség számára a rendszerváltás szinte minden nyavalyáját szimbolizáló parlamenti politizálástól.

⁸⁴ Részletesen lásd FERGE Zsuzsa: *Elszabaduló egyenlőtlenségek: állam, kormányok, civilek* (Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület 2000) 363–411. SZALAI Júlia: *Nincs két ország?* (Budapest, Osiris 2007) 104–130.

⁸⁵ A hazai elégedetlenség kivételes mértéke a legfrissebb nemzetközi összehasonlításban: www.oecd.betterlifeindex.org/topics/life-satisfaction/.

ország érdekét. A politikai küzdelem ismét a fundamentális Jó és a fundamentális Rossz harcára egyszerűsödött, mindkét oldalon túlságosan is sokak számára.

A Nyugat legtöbb országában az ötvenes és a hatvanas években élte a virágkorát a jóléti kapitalizmus és a képviseleti demokrácia. Amikor olyan, a két világháború között hozzánk fogható államok is felzárkózhattak, mint Olasz- és Finnország, majd később Spanyolország. Véglegesen megszilárdulhatott a tömegdemokrácia a nálunk mindig is referenciának számító Németországban és Ausztriában. Ezeknek a hallatlanul sikeres éveknek az élménye hiányzik a magyarok számára. Hazánkban a békés gazdasági fejlődés és a sajátos felemás kispolgárosodás aranykora a Kádár-korszak emlékéhez kötődik. Sokaknak máig mindennek a mércéje és a mintája az akkori felemelkedés tapasztalata. A közvélemény jelentős hányada továbbra is csupán a személyes részvétellel működő kismagántulajdont fogadja el igazán legitimnek. A piaci kapitalizmushoz inkább a csalódását köti.

A szélesebb választóközönség számára 1989 legfőbb ígérete a csaknem mindenkit elérő gyors nyugatos felzárkózás volt, ám az elmúlt húsz, de különösen az utolsó nyolc esztendő mind súlyosabb kudarcot eredményezett. Az uniós csatlakozástól kezdve a vetélytárs országok messze jobb tempóval haladtak, nálunk azonban 2004 után lényegében megállt a felzárkózás. 2011-ben hazánk gazdasági mutatói távolabb álltak a régi tagállamok átlagától, mint a teljes jogú tagság elnyerése idején.⁸⁶ A hazai közvélemény jelentős részében mára megbicsaklott a bizalom a piacosító reformok, a nyugatos jogállam sikerében. Egy egész ország keresi az eredménytelenség okait. Ismét előjöttek, és kéz a kézben járnak a régi antikapitalista és antiparlamentáris meggyőződések.⁸⁷ Az utolsó nyolc esztendő fiaskójával, a létező magyar kapitalizmus bajaival azonosított politikai pártok összeroppantak a 2010-es választásokon. A győztesek mondanivalójában ellenben, különböző mértékig, de karakteres rendszertagadó gondolatok munkáltak.

⁸⁶ Magyarország gazdasági mutatói térségünk legfejlettebb országaihoz képest tulajdonképpen már a hetvenes évek dereka óta elmaradni látszanak. Különösen rosszak az utolsó nyolc esztendő adatai, hazánk lényegében kimaradt a szárnyaló térségbeli konjunktúrából. 2004 és 2008 között Szlovákia teljes növekedése 35,8%, Csehország növekedése 25,6%, Szlovénia növekedése 22,2%, miközben hazánk ugyanezen mutatója csupán 9,9% volt. A 2008-ban induló pénzügyi világválság nálunk hozta az egyik legsúlyosabb következményeket. Az utolsó másfél évben növekedésünk rendületlenül a régi uniós tagállamok átlaga alatt marad. Adatokkal: www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/zdw/2009/PD09_017_p002,templateId=renderPrint.psm; www.ede-destatis.de/de/tdm/archiv/2009_06.php; epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020;data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?page=5.

Továbbá NÉMETH Eszter (szerk.): *Mérlegen Kelet-Közép-Európa 15 éve* (Budapest: Központi Statisztikai Hivatal 2006).

⁸⁷ Például BOGÁR László: *A rendszerváltás bukása* (Budapest: Kairosz 2010).

Nemcsak az új pártok, hanem a kétharmados nyertes is a létező magyar kapitalizmus és parlamentarizmus ellenzékeként állt a közönség elé.⁸⁸

A nyugati demokráciákban kivételes többséget szerző párt meglévő ellenérzésekre építette a politikáját, ám váltig maga is szította ezeket. A közvéleményre ráerősítve, a baloldali hatalom botlásait nyomban azonosította a „rendszer” hibáival. Valójában kritikája többnyire belül maradt a fennálló berendezkedésen, mégis, a gyorsan felemelkedő jobboldali radikalizmus kihívásától is hajtva, legalább is szavakban, mindjobban a rendszer antitézisét hangoztatta. Orbán Viktor megszólalásainak lényege régóta a baloldali kormányokétól lényegileg különböző, a nemzet történelmi ösztöneihez, mítoszaihoz és illúzióihoz igazított, a bajokra végre az emberek vágyainak megfelelő megoldást ígérő eszmei konstrukció ígérete. Nyelvi megfogalmazásaiban, kategóriáiban ott munkálnak a két világháború közötti időszak állításai, de jelen vannak az ötvenes-hatvanas-hetvenes évek marxista szemináriumainak, a Kádár-korszak népi piacellenességének tételei is.⁸⁹

Annyira egy irányba mutatnak a választási eredmények, hogy azt aligha lehet egyedül a bántó kormányzati hibáknak betudni, a voksolás valószínűleg a kormánytöbbség egész világképének is szólhatott. Az örökös koalíciós viszályok, a kisebbségi kormányzás viszontagságai, a széteső baloldali éltek egyszerre nyilvánosság elé kerülő korrupciós ügyei minduntalan azt a képzetet erősíthették: a reformbaloldal eszméi és kormányzása immáron negyven esztendeje csupán végeérhetetlen megszorításokat, reménytelenül igazságtalan társadalmat hoznak. A közvélemény jelentős része szavazataival alighanem kifejezte bizalmatlanságát az utolsó negyven év újrapiacosító, az utolsó húsz esztendő folyvást jogállamra hivatkozó főirányával szemben is. Az emberek jókora hányadában munkáló formátlan elégedetlenségnek a Fidesz igyekezett politikai irányt adni. A választók legalább harmada, a jobbközép szavazók számottevő része így is alapvetően kitartott a nyugatos polgárosodás vágya mellett. Ám a győztes immáron nem okosan megvalósított nyugatos reformok végigvitelére kért felhatalmazást, hanem kétharmados többsége az elmúlt évtizedek tagadásának, és valamiféle új kezdet keresésének is szólt.⁹⁰

A miniszterelnök, főleg a választások után kifejtett, új legitimációs gondolatrendszerének egyik fő állítása a maga értékei szerint serényen munkálkodó, ám a külföldiek által mégis bántóan kizsákmányolt magyarok évszázados hittételére alapított szabadságharc megindítása. Az új hatalom ismét nem csupán a békés, munkás, piaci felemelkedés reményét táplálja, hanem ismét „örségváltást” ígér az országnak: a külföldiek és a régi baloldali elitcsoportok kezéből a gazdaság erő-

⁸⁸ Ugyanakkor írott programjában iparkodott minél kevesebb konkrétumot mondani. Bővebben lásd: http://static.fidesz.hu/download/481/nemzeti_ugyek_politikaja_8481.pdf.

⁸⁹ Többek között Orbán Viktor 2009-es kötcsei beszédében: www.nagyitas.hu/common/main.php?cikk_id=568&pgid=cikk.

⁹⁰ Legalábbis a választások után a győztes jobbára ekként értelmezte felhatalmazását: www.orbanviktork.hu/beszed/forradalom_tortent_a_szavazofulkeken.

forrásait az új, feltörekvő nemzeti középrétegek kezébe kívánja áttenni. Közben persze tudja, Magyarországot nem lehet kiszakítani a világkapitalizmus rendjéből: a pénzpiacok, a nemzetközi intézmények negatív jelzéseit tapasztalva, ha elkerülhetetlen, akkor visszakozik. Mégis állandóan felmutatja a világrendszer elleni lázadás, a gazdasági függetlenségért folyó harc népbarát gesztusait is.⁹¹

Hazánkban nem először fordul a közvélemény jelentékeny hányada a nyugatos megoldások ellen. Ám korábban általában az európai trendekhez illeszkedve mozgott az itthoni antikapitalista-antiparlamentáris igény. Most azonban nem ez az uralkodó irány a térségben, és Magyarország minden korábbinál integráltabb a Nyugat szövetségi rendszerében, ami folytonos feszültséget kelt az új megoldásokat kereső kormány szinte minden lépése körül.

Az általános hazai csalódásban a jogállam intézményei is osztoznak. A miniszterelnök itt is létező hiteket erősít fel, és építi ezekre politikáját. A közvélemény jó része nem tisztességes jogi eljárást, hanem inkább, keleties vágyainak megfelelően, konkrét ügyekben, személyre szólóan érvényesülő „tényleges igazságot” kíván. A közhatalomtól nem előre kiszámítható jogszolgáltatást, hanem „materiális igazságot” remél. Nem igazán számolva azzal, hogy a valóságos társadalmi ütközésekben csaknem mindig sokféle érvényes „igazság” feszül egymásnak. A kormányfő már régen az emberek összetett politikai kultúrájának ezen árnyékosabb, keletibb felére alapoz: a joguralom és a piaci verseny helyén a tényleges igazságosságot ígérő, erős vezető akaratát kínálja híveinek.⁹²

A miniszterelnök kevésbé hisz a közvetett hatalomgyakorlás eszközeiben. A modern plurális társadalomban is szinte az összes valóságos hatalmi erőforrást közvetlenül a maga kezében akarja egybefogni. A pártok meddő versenye helyett valóságos plebejusdemokráciát javasol, ahol a tagolatlan nép nemzeti konzultáción, tömegmegmozdulásokon mutathatja fel végső egyetértését.⁹³ Olykor tudatosan félelemkeltésével kísérli meg terelgetni az embereket. Az önálló hatalmi ágazatok

⁹¹ Például a miniszterelnök napirendelőtti felszólalása 2010. június 8. www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=13&p_felsz=2&p_szoveg=&p_felszig=4.

A kormány intézkedéseinek részletesebb bemutatását adja: SZALAI Ákos (szerk.): *Jelentés a magyarországi kapitalizmus állapotáról 2010* (Budapest: Közjó és Kapitalizmus Intézet Közhasznú Alapítvány 2011). kozjoeskapitalizmus.hu/files/jelentes2010web.pdf.

⁹² A kulturális beállítódások nemzetközi összehasonlító vizsgálatai szerint: „A magyar gondolkodásmód a nyugati kultúra magjától távol, az ortodox kultúrához közel helyezkedik el. Az alapvető kulturális értéktérképen Magyarország Bulgáriához, Moldovához, Ukrajnához vagy Oroszországhoz közelebb van, mint Szlovéniához vagy a nyugat-európai országokhoz. [...] Ugyanennek a vizsgálatsorozatnak a mindössze öt évvel korábbi hulláma szerint a magyar adatok a „nyugati tömb” szélén elhelyezkedő cseh és a szlovák adatoktól is távol helyezkednek el.” Lásd TÓTH IO–II.

⁹³ A nemzeti konzultációk rendszerépítő jelentőségéről: www.fidesz.hu/index.php?Cikk=160955; www.birado.hu/Hirek/2011/03/28/22/Orban_meghato_a_nemzeti_konzultacio_eredmenye_videeo.aspx.

Az új kormány egészen kivételes mértékig akarja újraosztani a hatalmat a központi kormányzat és az önkormányzatok között. Az eddig nyilvánosságra került elhatározások alapján alkotmányos történelmünkben először csaknem teljes egészében államosítaná a közigazgatást, kiemelné a helyi társadalmak hatóköréből a közoktatás és az egészségügy költségeiből intézményeit. Máris erőteljesen centralizálta, majd tervei szerint egészen a járási szintekig újra kiépíti a központi közigazgatás helyi szerveit. Mindezzel a régi magyar alkotmányosság hajdanvolt legerősebb támaszai, a települési és megyei önkormányzatok billenhetnek meg: az államszocializmus gyakorlata után újból helyi szinten sem maradna igazán erős ellensúlya a központi főhatalomnak.⁹⁴

⁹⁴ A főispáni kontroll és a közigazgatás részleges államosítása már a dualizmus korában is jelentősen gyengítette a megyei és a települési autonómiát. Ám a mostani javaslatok távolról sem ehhez a megoldáshoz térnének vissza, hanem inkább a nyolcvanas évekbeli önkormányzati reform előtti, kivételesen centralizált francia prefektusi rendszerre emlékeztetnek, amelyben a helyi ügyek végző mozgatója a minden közigazgatási ügyre rálátó megyei kormány megbízott lehet. Lásd részletesen: www.kormany.hu/download/b/8e/10000/Sajtoh-anyag_Ter%20közig%20átalakítása.doc.

⁹⁶ „Államtitkárok regimentje” HVG 2010. június 10.

A kormányfő már 1998–2002 között is igyekezett a parlamentarizmus folytonos vitáiból, állandó versengéséből kiemelkedve lehetőleg közvetlenül érintkezni választóival. Tábora lelkes követőkészségére támaszkodva, az alkotmány egyetlen betűjének megváltoztatása nélkül már akkor is ténylegesen a prezidenciális rendszerek felé vitte a hatalmi alapszerkezetet. A későbbi baloldali miniszterelnökök csaknem változtatások nélkül átvették gyakorlatát. A pártállam szorítása alól felszabaduló társadalom kívánalmainak megfelelően sorra részérdekek, korporatív igények járják át a hazai közhatalom intézményeit. Ám a szakadatlan dezintegráció után mégiscsak kellett egy intézmény, amely valamiképpen összetartja az országot. Más hathatós parlamentáris megoldás híján mindinkább a miniszterelnök emelkedett a szertetartó akaratokat összefogó „nagy integrátor” pozíciójába. Ám a hatalom koncentrációja szükségképpen hatványozott nyilvános felelősséggel jár együtt. Márpedig a kormányfőknek négyévente mégis csak alá kell vetniük magukat a választók döntésének. Mára a miniszterelnöki pozíció államfői szereppé alakulása olyan erős, hogy tartalmilag feszegeti a parlamentarizmus határait.⁹⁷

Az elmúlt húsz esztendő megannyi csalódása után a magyarok nem csekély része pontosan ezt: az erős vezető gyors és biztos igazságtételét szeretné végre látni az ellentmondásosan ügyködő hazai jogállam és piaci verseny helyén. Ezekre a reményekre viszont bajos szilárd alkotmányosságot építeni. A tényleges igazságot kereső állam szükségképpen folyvást napi céljaihoz igazítja jogszabályait.⁹⁸ Csaknem minden döntés egy irányba mutat, és mára alighanem rendszerré áll össze. A Fidesz-hatalom jogbiztonságot sértő lépései nem tévedések, nem egyszerűen csupán a hozzá nem értés vagy a felkészületlenség magyarázza őket, hanem az új berendezkedés lényegéből fakadnak. Ebbe a logikába viszont nehezen fér bele a közvetlenül jogszabályként hatályos Alkotmány, és az alaptörvényt minden hatalmi ággal rigorózan megtartató Alkotmánybíróság intézménye.

A FIDESZ ALKOTMÁNYOZÁSA

A választási kampányban még csak a jobb kormányzásra felhatalmazást kérő, ám a győzelem éjszakáján már a szavazófülkékben megvívott forradalomról beszélő, majd hamarosan gazdasági szabadságharcot hirdető Fidesz mondanivalójának

⁹⁷ Körösi András ezt a folyamatot mediatiszt, perszonalizált „vezérdemokráciának”, a modern demokráciatörténet új szakaszának tekinti. Megítélésem szerint a hazai, keleties jellegű és a parlamentarizmus lényegét érintő változások csak korlátozottan azonosíthatók mondjuk a brit miniszterelnöki pozíció kétségtelen prezidencializálódásával. Részletesen lásd KÖRÖSI András: *Vész és demokrácia: politikaelméleti tanulmányok* (Budapest: L’ Harmattan 2005) 220–231.

⁹⁸ Ennek gyakori példái közül az egyik a győri polgármester újraválaszthatósága érdekében benyújtott sietős alkotmánymódosítás. Lásd bővebben Az Alkotmány 2010. augusztus II-i módosításai, Magyar Közlöny 2010. augusztus II. szerda. 130. sz. 22370.

lendülete szükségszerűen vezetett el az új alaptörvény igényéhez. A miniszterelnök a közvélemény vágyait követve minden úton-módon el kívánja különíteni kormányzását az elmúlt két évtized megannyi megpróbáltatást hozó világtól. A minden téren deklarált új rendszerhez számára logikusan új alkotmány tartozik, szimbolikusan is kifejezve a múlt ezen zavaros korszakának lezárását, amelynek talán a legfontosabb szereplője éppen ő maga volt.⁹⁹

A Fidesz régóta módszeresen igyekezett csorbítani az 1989-es alaptörvény legitimitációját. Jobboldali fórumokon folyvást sztálini gyökerűnek minősítették a társadalmi rendszerek valóságos fordulatát végrehajtó, a kommunizmust eltakarító alkotmányt. De az alkotmányjogász szakmában is mintha kevesen lettek volna a parlamentarizmus igaz barátai, vagy legalábbis rendszerint hangosabbak voltak, akik valami mást szeretnének. Többen állandóan táplálták a képzetet, hogy az Alkotmány valós vagy sokszor csak vélt hibáinak kijavításával, még inkább egy teljesen új alaptörvény megalkotásával szinte megoldódnának politikai bajaink.¹⁰⁰

Az állandóan új kezdetről beszélő miniszterelnök egyre kevésbé volt abban a helyzetben, hogy akár csak lassíthassa az alkotmányozást. Az éles politikai küzdelemben álló ellenzéki pártok a kétharmados többség mellett ellenben kizárólag saját identitásuk minden kompromisszum nélküli felmutatásában és távolról sem a megegyezésben voltak érdekeltek.¹⁰¹ Ha a Fidesz rájuk vár, sosincs új alkotmány. De az „alkotmányfejlesztés” évtizedes svájci útja sem volt járható a múlttal való teljes szakítást ígérő győztesnek. Az azonnali cselekvés gesztusai nélkül a kormányfő még a várhatónál is gyorsabb népszerűségvesztésre és ezzel az alkotmányozó legitimitásának azonnali megkérdőjelezésére számíthatott. A kétharmad csapdájában alighanem csak a rapid, tulajdonképpen három hét alatt végighajtott alkotmányozás maradt meg az új keleties irányt kereső kormánytöbbségnek.¹⁰²

Ám így az új alaptörvény egyedül a Fidesz és Orbán Viktor alkotmánya. Jóllehet nem tudni kik a tényleges szerzői. Az alkotmány-előkészítő parlamenti bizottságból kivonult az ellenzék összes pártja. A koncepcióalkotásból és a szövegezésből többnyire kimaradó szakma majdnem egésze csalódott. A rendszerváltó alkotmányt nem szerette, de mégis elfogadta a politizáló közvélemény túlnyomó része. Az ország ellenzéki fele most viszont egyre biztosabban a Fidesz-Magyar-

⁹⁹ Többek közt a miniszterelnök országgyűlési beszéde az alkotmányozásról (2011. március 28.): www.orbanviktor.hu/cikk/az_uj_alkotmany_kivetelesen_eros_alaptorveny_lesz.

¹⁰⁰ STUMPF István: „Új államépítés. Alkotmányos és kormányzati kihívások” in KÖRÖSÉNYI András [et al.] (szerk.): *Túlterhelt demokrácia: alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk* (Budapest: Századvég 2006) 69–108. Továbbá SZENTPÉTERI Nagy Richárd: „A köztársaság alkotmánya” *Élet és Irodalom* 2005/9.

¹⁰¹ Pedig a magyar politika főszereplőinek közjogi nézetei tulajdonképpen nem is állnak olyan különösen távol egymástól. Mindkét oldal inkább csak ellenzékben nagy barátja a hatalommegosztásnak és politikai szabadságjogok teljességének.

¹⁰² Az alkotmányszöveg nyilvánosságra kerülése után három héttel már meg is volt a végszavazás. Fontos módosítások csupán a záró vitában kerültek benyújtásra.

ország tagadására építi fel a maga identitását. Ismét alapvetően rendszertagadó opposíció ül a magyar országgyűlésben, amelynek a hívei ezért abban érdekeltek, hogy végletekig nagyítsák az új alkotmányszöveg meglévő hibáit.¹⁰³

Az alkotmányozás polémiaiban a rendszerváltás korának közel valamennyi vitapontja ismét előjött. A kétharmados többség komolyan fontolgatta az Alkotmánybíróság hatáskörének további megkurtítását, a konstruktív bizalmatlansági indítvány felszámolását, az alapjogok lényegének korlátozhatatlanságát kimondó alkotmányos rendelkezés fellazítását. Az előkészítés során újra felvetődött a korporatív második parlamenti kamara felállítása. Ám végül, ahogy haladt előre az alkotmányozás folyamata, úgy lett egyre bizonyosabb: a baloldal félelmei ellenére a rendszerváltó alkotmányos alapszerkezet formálisan nemigen változik. A fundamentális átalakítás vagy a kormánytöbbségnek okozna nem kívánt komplikációkat, vagy a várható európai visszhang miatt nem vállalható. A jobboldali közönség azonban megkapta a kívánt kollektivist, szimbolikus kijelentéseket és a szabadságjogok néhány új korlátozását. A magyar állam is új nevet kapott.¹⁰⁴

A választások utáni nem szimbolikus természetű újdonságok közül a legjelentősebb az Alkotmánybíróság mozgásterének többféle módon történő erőteljes visszavágása, a kétharmados törvények körének kiterjesztése gazdasági és társadalompolitikai témák sorára, a bíróságok felügyeletének átalakítása,¹⁰⁵ továbbá a népszavazás 1989-es eredményességi küszöbének helyeseltető visszaállítása. Az új alaptörvény csaknem minden tizedik mondatával felhatalmazást ad további törvényhozásra. Megalkotója láthatóan nem hisz a világos garanciák tömegével övezett modern, nyugatos alkotmányosság értelmében. Helyette a népképviselő elvi szuverenitását, valójában azonban a mostani kormánytöbbség keleties, részletező jogalkotását, és az elvileg önálló hatalmi ágak tartós személyi függőségét akarja. Az elfogadott alaptörvény a következetes parlamentáris logika alapján akár kétszáz ponton is vitatható, azonban Magyarországon mégis megmaradt a nyugati szövetségi rendszerbe illeszkedő politikai váltógazdaság.¹⁰⁶

¹⁰³ Többek közt HALMAI Gábor: „Búcsú a jogállamtól” *Élet és Irodalom* 2010/29.

¹⁰⁴ A kétszer is baljós csillagzat alatt kikiáltott köztársaság nálunk sosem maradhatott tartós berendezkedés. A mostani átnevezés, ahogy 1940-ben a „Francia Állam” megfogalmazás is, alighanem a hagyományos magyar jobboldal tömegdemokráciával szembeni ellenérzéseinek megjelenése.

¹⁰⁵ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörei – a bírák kinevezése és vezetői megbízatása, a bíróságok költségvetése – a jövőben az Országos Bírósági Hivatal elnökéhez kerülnek, akit a mostani kétharmados parlamenti többség választana meg kilenc évre. (Ám addig megmaradna a megbízatása, amíg utódjáról kétharmados többséggel nem születik döntés.) Az új megoldás érezhetően korlátozhatja a bírák függetlenségét, így mindenképpen ütközik az alkotmányosság igényével. Ennél még a bíróságok kormányzati felügyeletének visszaállítása is jobb lenne. Ez legalább világos felelősségi viszonyokat teremtené és igazodna a parlamentáris logikához. Az új javaslatról: *birkozpont.magyarorszag.hu/hirek/birosagok20111012.html?highlight=k%C3%B6zigazgat%C3%A1s*.

¹⁰⁶ Hasonlóan JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG–ORAC 2011) 164–177.; és TORDAI Csaba: „Az új alkotmányról” *Haza és Haladás* Központi Politikai Alapítvány: Publikációk http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/tcs_alkotmany_201105366.pdf.

Ám az Alaptörvény szövegének újból leértékelődik a valóságos jelentősége. Az alkotmány elvi kijelentéseit sarkalatos törvények egész sora ronthatja le.¹⁰⁷ A miniszterelnök és rendszere számos lépésével ismételten megmutatta, milyen kevésre becsüli az ország alkotmányosságát. Pusztán instrumentumként használja a jogot. Kétharmados törvényeivel antiparlamentáris módon negyven évre meg akarja kötni utódai kezét.¹⁰⁸ Számára az alkotmány döntően nem a főhatalom korlátozásának eszköze, hanem inkább a szimbolikus nemzetpolitizálás kelléke, amelynek a preambulumát, a Nemzeti hitvallást felrakhatják a középületek falaira, tanítják az iskolákban, amely így garantálja, hogy a rendszer világképe az ország minden lakójához eljusson.¹⁰⁹

Az új Alaptörvény társadalmi legitimitása feltehetően ingatagabb, mint a rendszerváltó alkotmányé volt. Megalkotása önmagában továbbra sem teszi tartósan igazolttá Magyarország hatalmi intézményeit. A demokrácia megteremtésében való állampolgári részvétel nálunk olyannyira hiányzó élményt húsz esztendő elmúltával már bajos pótolni.¹¹⁰ Az ország tényleges eredményességének képzete híján ezután sem lehet majd stabilizálni a hazai tömegdemokráciát. Gondjaink valóságos megoldása nélkül az új Alaptörvény csupán ismétlődő rendszerváltoztató igényeket kelthet. Az újabb alkotmányozás így nem az ország megnyugvását, hanem inkább a minden közös normán átlépő belső háborúság sajnos még pusztítóbb fordulóit hozhatja.

Az új alaptörvény 2012 első napján hatályba lép. Mégsem valószínű, hogy ez lenne a történelem utolsó szava. Ahogy eddig is, a magyar állam ősi alkotmányosságából annyi marad meg, amennyiért a nemzet kész megküzdeni. A parlamentarizmus 1989-es helyreállításában kevesen vettek cselekvően részt, az ajándékba kapott alkotmányosság hasznát a közvélemény nem értéktele. A határok közé szorított hatalomgyakorlás rendje most, hogy újra veszélybe kerülhet, mind több állampolgárnak lehet mégis valóban értékes.

¹⁰⁷ Például a 230 szakaszból álló médiatörvény (2010. évi CLXXXV. törvény) máris számos ponton vitatható módon rendelkezik a sajtóviszonyokról.

¹⁰⁸ „Egy ponton terjesztem ki a kétharmados törvények körét: a gazdasági törvények terén. És nem csinálok titkot abból, hogy ebben a vonatkozásban megkötöm a következő kormány kezét. És nem csak a következőt, hanem a következő tízét.” – mondta Orbán Viktor a *Kronen Zeitung*-nak adott interjújában. „Orban: Nur toter Fisch schwimmt mit dem Storm” *Krone Zeitung* 2011. június 10. www.krone.at/Nachrichten/Orban_Nur_toter_Fisch_schwimmt_mit_dem_Strom-Krone-Interview-Story-267398.

¹⁰⁹ Az alaptörvény szimbolikus jelentőségéről Orbán Viktor az MTV reggeli műsorában. Lásd SPIRK József: „Istenes alkotmány lebeg Orbán szeme előtt” *Index* 2009. november 25. index.hu/belfold/2009/11/25/istenes_alkotmany_lebeg_orban_szeme_elott/.

¹¹⁰ Az állampolgároknak feltett 12 kérdés bajosan erősítette a részvétel élményét. A nem a valódi dilemmákat felvető kérdőív többnyire az ellenkező hatást érthette el. Újólaj igazolhatta a magyarok régi meggyőződését: nincs valóságos beleszólásuk a hazájuk közügyeibe.

Horkay Hörcher Ferenc

A Nemzeti hitvallásról

Az alábbiakban az új magyarországi Alaptörvény első fejezetével foglalkozom. Ezt a másfél oldalas szövegkorpuszt már az is megkülönbözteti, hogy saját fejezetcíme van, amely azt Nemzeti hitvallásként határozza meg. Először azt a fő tézisémet szeretném kifejteni, mely szerint e nyitófejezet önálló egység az Alaptörvényen belül, és ennek megfelelően speciális kezelést, műfajspecifikus értelmezést követel meg. Írásmódja is eltér a főszövegétől, és már ez is kijelöli sajátos értelmezési horizontját. Ezért először műfaját szeretném szemügyre venni, és azt vizsgálom meg, milyen műfaji követelményeknek kíván megfelelni az alaptörvény szerzője e tekintetben. Azt feltételezem, hogy a műfaji kötöttségek közvetlenül befolyásolják a szöveg formai jegyeinek jó részét, beleértve hosszát, szerkezetét és stílusát is. De a műfajból vezethető le szerintem a szöveg néhány jellegzetes tematikus eleme is, mégpedig pont azok közül, melyek ma a viták középpontjában állnak – így például Isten nevének és a kereszténység szerepének említése. De a nemzet történelmi múltjának fölemlgetése, a politikai közösség számára fontos értékek némelyikének felsorolása és a nemzet jövőjére vonatkozó vízió is kapcsolódik a műfaji konvencióhoz. A műfaj elhatárolása abban is segít, hogy pontosabban meghatározzuk, ki beszél kihez: hiszen a szöveg emlegeti a magyar nemzetet, a magyar állampolgárokat is – pontosabban a nevükben szól. Máskor pedig közösségükről, a nemzetről esik szó, mint valamifajta testületről, vagy közösségi személyiségről, amelynek van saját múltja, jelene, jövője. A dolgozat első részének vége felé ez utóbbi témákról esik majd szó.

A második részben azt a kérdést teszem fel, milyen irányba kell fordulnia, és hogyan kell kiszélesednie a magyar alkotmányos közbeszédnek, ha az értelmezők hajlandók figyelembe venni a Hitvallás műfaját. Ezzel kapcsolatban fel fogom idézni egy először néhány éve megjelent dolgozatom¹ állítását, mely szerint az előző alkotmány egy olyan történelmi kényszer szülte politikai egyezség eredménye volt, melyet a kerekasztal-tárgyalások résztvevői kötöttek (ideértve az akkor még uralkodó kommunistákat és az új, részekre szabdalt és demokratikusan még

* Horkay Hörcher Ferenc – a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar Esztétika Tanszékének tanszékvezető egyetemi docense

¹ HORKAY HÖRCHER Ferenc: „Értékhiányos rendszerváltás” in G. FODOR Gábor – LÁNCZI András *A dolgok természete* (Budapest: Századvég 2009) 79–100. Eredeti megjelenés: *Fundamentum* 2003/I. 62–72.

nem bizonyított ellenzéket is) a villámgyors átmenet időszakában. A mellett érveltem, hogy az ekkor átalakított korábbi alkotmány legfőbb jellemzői, ideértve értelmezésének általános irányát is, amit a Sólyom László vezette első alkotmánybíróság jelölt ki, egy politikai holtponthoz vezető következményei voltak, ami az átmenet-höz szükséges, ám súlyos hiányosságokat eredményező kompromisszumok eredményeképp állt elő. Úgy érveltem, a rendszerváltáshoz szükséges politikai holtponthoz vezető ki a jogbiztonsághoz való makacs ragaszkodásban, és ezért tartották magasabbra a bírák a jogbiztonságot és a joguralom érvényesülését más demokratikus értékeknél, és ezért volt fontosabb számukra az értéksemitelenség, mint a szubsztanciális igazságosság követelménye. E korábban kifejtett álláspontomat szeretném most tesztelni azzal, hogy megnézem, az új Alaptörvény megszövegezői milyen mértékben és milyen módokon akarták orvosolni a korábbi alkotmány hiányosságait, és hogy milyen mértékben lehet a Hitvallásra úgy tekinteni, mint ami olyan érték-katalógus, melyet történetileg alapoztak meg, de az egész politikai közösség oszt(hat) majd.

A MŰFAJ ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

A műfaj

Jogi szövegekben a terminológiai apróságokon sok minden múlik. Ezért a legmesszebb menőig fontosnak kell tekintenünk, hogy az új magyarországi alkotmányos dokumentum alaptörvény, nem alkotmány.² Hasonlóképpen hangsúlyozandónak gondolom, hogy az Alaptörvény első fejezete nem prológos, vagy preambulum (az sem mindegy, hogy e kettő közül melyik lenne), hanem címe szerint Nemzeti hitvallás. Érvélesem szerint e cím értelmezésével meg tudjuk határozni e szöveg pontos jogi-irodalmi műfaját, és a műfaj meghatározása révén közvetett módon meg tudjuk állapítani a szövegnek az Alaptörvény főszövegéhez fűződő szándékolt viszonyát is.

Mindenekelőtt azonban azt kell hangsúlyoznom, hogy az értelmezési horizontot mindig a műfaj jelöli ki, a műfaj tekintetében pedig a cím (vagy alcím) irányadó lehet. A magyar hitvallás szó például a vallási-teológiai szótár része, s maga is két részből áll össze, jelentése a hit megvallása, kifejezése, a vallás tanításainak tézisszerű összefoglalása. Hagyományosan olyan szóösszetételekben szerepel,

² Nem tartozik a jelen dolgozat tárgykörébe, ezért csak futólag utalok rá, hogy az alkotmányozó azzal, hogy az új dokumentumot Alaptörvénynek nevezte el, olyan alkotmányos felfogásról tesz tanúbizonyságot, mely szemben áll a pozitívista felfogással, mely szerint az alkotmány pusztán egy parlament által alkotott jogi normaegyüttes. Ehelyett úgy utal az alkotmányra, mint ami magában foglalja az Alaptörvényt és a sarkalatos törvényeket, valamint az ország alkotmányos hagyományait is. Természetéből fakad, hogy ezt az alkotmányt nem lehet egyszer és mindenkorra leszögezni, hanem történeti fejlődésében tanulmányozandó.

mint az ágostai (augsburgi) hitvallás, az apostoli hitvallás vagy még régebből a niceai (konstantinápolyi) hitvallás. Alister E. McGrath különbséget tesz a keresztény krédók és a reformáció idején keletkezett, a különböző irányzatok által használt hitvallások között.³ A korai egyház krédóit a magisztrális reformerek (Luther, Kálvin, Zwingli) elfogadták, mivel „úgy tekintettek ezekre, mint fontos kontrollra a radikális reformáció individualizmusával szemben (mely viszont általában tagadta, hogy e krédóknak lenne autoritása)”. Ezzel szemben a hitvallásokat „a reformáció specifikus irányzatai fogadták el irányadónak”. McGrath utal a lutheránus augsburgi hitvallásra (1530), a bázeli hitvallásra (1534) a genfi hitvallásra (1536) és még továbbiakra is. Mindezt figyelembe véve talán nem túlzás azt állítani, hogy a magyar hitvallás kifejezés konnotációja is elsősorban a reformáció hitvallásaira utal.

Ami már most az összetett cím másik részét illeti, a nemzetivel kiegészült „hitvallás” tekinthető olyan politikai „hittételek” összefoglalásának, melyek nemzeti kontextusban használatosak, vagyis amelyet egy nemzet politikai „vallásban” gyakorol. Annak oka, hogy a vallási kifejezés politikai dimenzióba való áthelyezése egyáltalán lehetséges, egyszerű: Magyarországon a nemzeti-patrióta diskurzus legalább a korai 16. századig visszavezethető, amikor – az utolsó, „nemzetinek” mondott király, Hunyadi Mátyás halálával – az idegen uralkodótól való félelem egyfajta „nemzeti” diskurzust generált. Vagyis Magyarországon a nacionalizmus a reformációval lényegében egyidős. Amint látni fogjuk, a magyar alkotmányos hagyomány egyik kulcsfigurája, Werbőczy István, a nagy jelentőségű *Hármaskönyv* – *Nemes Magyarországnak szokásjoga* szerző-kompilátora már maga is úgy pozicionálta magát, mint aki a külföldi udvar és a nemzetet jelentő ország szembeállításában a nemzet oldalán áll.⁴ Ha a nacionalizmus és a reformáció nagyjából egy időben született, nem csoda, hogy a nacionalizmus Magyarországon egy vallási diskurzív keretben jelenik meg, és hogy – másfelől – a reformáció eleve politikai (értsd nemzeti-függetlenségi) hivatkozási rendben fogalmazódik meg. Ezt az asszociációs bázist csak megerősítette az a történelmi tény, hogy a Habsburgok bűnbakká váltak a reformált nacionalista magyarok perspektívájából, mégpedig mind politikai, mind vallási szempontból, mivel balszerencséjükre

³ Alister E. MCGRATH: *Bevezetés a keresztény teológiába* (Budapest: Osiris 2002).

⁴ Werbőczy politikai pozíciójára vonatkozóan lásd Martyn RADY: „Stephen Werbőczy and his Tripartitum” in BAK János – BANYÓ Péter – Martyn RADY (szerk.): *The Customary Law of the Renowned Kingdom of Hungary: A Work in Three Parts Rendered by Stephen Werbőczy* (Idyllwild–Budapest: Charles Schlacks Jr Publisher – Central European University 2005) xxvii–xliv. Rady szerint a királyi kancellárián dolgozó humanista műveltségű jogászok többségével szemben „Werbőczyt gyakorlatiasabb képzettsége egy régebbi, bartolista pozíció felé hajlította, amely szerint a jog szokásként emelkedik ki a közösség akaratából.” Uo. xxxi. A szerző kiemeli Werbőczynek az 1505-ös rákosi országgyűlésen tartott beszédét, melyben a szónok amellet érvelt, hogy igazán nemzeti királyt kell választani, aki „nem idegen nemzetiségű és nyelvű”. Uo. xxxi.

idegen és katolikus uralkodók kormányoztak a vallásháborúk és a török hódítás idején, amikor Magyarország elveszítette nemzeti függetlenségét.⁵

Ha figyelembe vesszük ezt a történelmi háttérrel, nincs mit csodálkoznunk azon, hogy a 21. századi Alaptörvény első összegző-összefoglaló részének címe a Nemzeti hitvallás – műfajt kijelölő – szóösszetételét találjuk. Hisz belátható, a hagyományos magyar nemzettudatban a Werbőczyánus szokásjogi-alkotmányos tradícióhoz egy nemzeti-függetlenségi politikai és hitvalló vallásos-teológiai nyelvhasználat társul.⁶ Meggyőződésem szerint e hagyomány meghatározta műfaj szorosan megkötötte az alkotmány szövegezőinek kezét, s ezért kapcsolódik közvetlenül ez az új alkotmányos nyitófejezet a hagyományos beszédmódhoz. A következőkben épp e műfaji megkötöttségekre figyelünk, arra kérdezve rá, milyen tematikus-stiláris következményeket vonhatnak maguk után. E műfaji alapú elemzés előtt azonban még ki kell térnünk az új Alaptörvény legitimációjának szintén vitatott kérdésére, mivel a legitimáció megítélése maga is kihat a Nemzeti hitvallás értelmezési lehetőségeire.

Az Alaptörvény legitimációjának születési deficitje és jövőbeni potenciálja

Közismert, hogy az új magyarországi Alaptörvényt az Országgyűlés 2/3-os többsége figyelemre méltó gyorsasággal fogadta el 2012 áprilisában, a kormányátalakítás egy éves évfordulóján. Ötletét komolyan először a két választási forduló között adott interjújában vetette fel a miniszterelnök, 2010 áprilisában, és egy évvel később már alá is írhatta a köztársasági elnök a késznek nyilvánított és parlamentben előírt arányban megszavazott Alaptörvényt. E gyors törvényhozással

⁵ A magyar történelem tragikus fordulatának ironikus vetülete, hogy az ország a trónkövetelők kétségbeesett versenyében esett áldozatul az ottomán törökök hódító inváziójának. A történeti pontosság azt is megkívánja, hogy hozzáfűzzük a fentiekhez, hogy Werbőczy maga, bár családja a köznemesség részét képezte, még hithű védelmezője volt a katolikus pozíciónak Luther forradalmi tanításaival szemben. Fraknói szerint a következőképp jellemezhető Werbőczy praktikus-konzervatív álláspontja: „A buzgó hívőnek ösztönével, a tapasztalt politikusnak éleslátásával fölismerte, hogy Luther támadása nem az egyház bajainak megszüntetésére, hanem új egyházi szakadásra, nem restaurációra, hanem revolúcióra fog vezetni.” FRAKNÓI Vilmos: *Werbőczy István életrajza III.* (Budapest: Magyar Történelmi Társulat 1899). Fraknói a pápai követ jelentése alapján utal Werbőczy és Luther állítólagos wormszi találkozására és vitájára is. Fraknói monográfiájának internetes elérhetősége: mek.oszk.hu/05700/05752/html/03.htm#d1e1938.

⁶ Mindez nem jelenti azt, hogy a hitvallás, *confessio*, fogalmát használva ne jelenne meg a nyelvhasználó nyelvi tudatában, esetleg tudatalattijában mind a katolikusok által gyakorolt gyónás – *confessio* –, mind a büntetőjogi kategóriaként értett vallomás, mind pedig a vallási alapú, ám irodalmivá vált vallomás Ágostontól Rousseau-ig és tovább vezető műfaja. Ám érvelésünk szerint a Nemzeti hitvallás kifejezése mégiscsak elsősorban a protestáns-nemzeti beszédmód jellegzetes építőköve.

kapcsolatban az Európai Unió a Velencei Bizottság révén fejtette ki kritikáját, reagálva azon „számos aggodalomra, amely a polgári társadalomban fogalmazódott meg az új Alkotmány elfogadási folyamatának homályossága miatt, és azért, mert a magyar társadalommal nem megfelelőképp konzultáltak”. A testület 2011. márciusi véleményében „kritizálta az új Alkotmány szövegezésének, döntéshozatalának és elfogadásának folyamatát a szoros időhatárok és a vita korlátozott lehetősége miatt”, kifejezve „sajnálátát, hogy nem született konszenzus”.⁷ A dokumentum elfogadása után, 2011 júniusában közzétett szöveg szerint a bizottság úgy véli, „a fent említett észrevételek még mindig érvényesek”.⁸ S valóban, a folyamatot áttekintve kijelenthető, hogy a kritika jogos és – egy Alaptörvény esetében különösen – jelentőségteljes, és ezért valószínűsíthető, hogy e legitimációs deficitnek maradandó hatása lesz az Alaptörvény társadalmi-politikai fogadtatástörténetére is.

Azt is hozzá kell azonban fűznünk, hogy valójában a legtöbb írott alkotmány szűkös politikai mozgástérben születik,⁹ ezért általában legitimációjuk szintén többé-kevésbé korlátozott, hisz ritkán adódik rá lehetőség, hogy széleskörű konszenzuserősítésre törekedjen az alkotmányozó, és hogy ezzel kapcsolatban hatékony politikai egyezségeket kössenek a politikai erők, vagy főleg a civil társadalom egésze. Hume-nak minden kormányzat homályos eredetére vonatkozó megjegyzése ugyan nem pont az alkotmányozásról szól, de talán alkalmazható arra is: „Majdnem minden ma fennálló, illetve a történelmi feljegyzésekből ismert régi kormányzat eredetileg vagy bitorláson, vagy hódításon, esetleg mindkettőn alapul, valamilyen méltányos megegyezés (fair consent) vagy a nép önkéntes alávetésének minden látszata nélkül.”¹⁰ A filozófus megjegyzését nyilván machiavellianus ihletésű kommentárnak szánta arra vonatkozólag, hogy miként határoz meg minden autoritást legvégül a hatalom, az erő. Megjegyzését kiterjeszti a választás útján hatalomra kerülőkre is, ami talán már érdekesebb szempontunkból:

„S ahol nem alkalmaznak erőszakot, hanem választanak – nos, vajon ott miből is áll ez az annyira felmagasztalt választás? Vagy néhány ember összehoztatásából [...] vagy a tömeg tombolásából [...] Az ilyen féktelen és egyébként is ritka választás bírna olyan hatalmas tekintéllyel [mighty authority], hogy minden kormányzat és alattvalói kötelek egyedüli törvényes alapját képezze?”¹¹

⁷ VENICE COMMISSION: *Opinion on the new constitution of Hungary, adopted by the Venice Commission between 17-18, June, 2011* (CDL-AD(2011)016, §II, referring to its earlier opinion of CDL-Ad(2011)001, §16-19).

⁸ VENICE COMMISSION § II.

⁹ Magyarországon ugyan kényelmes 2/3-os többség fogadta el az Alaptörvényt, ám a politikai erők közti éles megosztottság zárta ki reálpolitikailag a konszenzus-, vagy inkább a kompromisszumkeresés lehetőségét is.

¹⁰ DAVID HUME: „Az eredeti szerződésről” in *David Hume összes esszéi II.* [ford. TAKÁCS PÉTER] (Budapest: Atlantisz 1992–1994) 225–246., 230.

¹¹ HUME 231. Takács Péter fordítását kicsit módosítottam.

Érdemes lenne Hume óvó figyelmeztetését, melyet a népszerűsége alapított demokráciák platóni-arisztotelészi kritikájának hagyományába illeszthetünk, és amely a felvilágosult racionalitás hamis illúziójával szemben fogalmazódott meg, ma is komolyabban vennünk. Hiszen Hume maró gúnnyal illeti kortársait azért, mert szerinte őket a dicsőséges forradalom elfogulttá tette „a kormányzat filozofikus eredete iránt”, mégpedig annyira, „hogyminden mást szörnyűségesnek és szabálytalannak” tartanak.¹² Éppen ezért én magam, Hume-ot követve, történetileg kevésbé tartom kirívónak a magyar alkotmányos dokumentum körüli konszenzuskeresés hiányát és/vagy kudarcát. Úgy gondolom továbbá, hogy amennyiben az Alaptörvénybe foglalt normákat lehetséges az egész politikai közösség és minden egyes tagja érdekében értelmezni, függetlenül politikai kötődésektől és társadalmi státusztól, akkor a későbbiek során az alkotmánynak ez a legitimációs vákuuma oldódhat, akár el is tűnhet.

Ha elfogadjuk egy ilyen szcenárió lehetőségét, akkor az új Alaptörvénynek nem azt kell majd bizonyítania, hogy makulátlanul tiszta körülmények között, és olyan közös mércék alapján jött létre, amelyeket a demokrácia tankönyveiben olvashatunk, hanem hogy értelmezhető mindenki és az egész közösség érdekében megfelelően. E feltétel akkor teljesülhet, ha a politikai erőviszonyok is kedvezően alakulnak, és a tényleges normaszöveg elég határozatlan ahhoz, hogy hagyjon helyet a további, kifinomult értelmezői manőverezésnek (nagyjából, természetesen, az Alkotmánybíróság részéről), amely elérheti, hogy azok jogai és érdekei se sérüljenek, akiknek a szempontjai esetleg kimaradtak a szövegezési folyamat során. Ha ilyenfajta értelmezői megoldásokra lehetőség lesz, akkor elérhető az Alaptörvény legitimációjának megerősítése. Ám egyetértek a folyamat kritikusaival abban, hogy addig e legitimációs hiátus napirenden lesz, és ez alapvető módon befolyásolni fogja a szöveg értelmezését is.

Hosszúság, szerkezet és stílus

Az európai preambulumokra vonatkozó kortárs szakirodalom visszatérő megállapítása, hogy mivel egy adott közösség nemzeti identitásának megerősítését szolgálják, a lényegi feladatokat magukra vállaló preambulumok gyakrabban fordulnak elő azon nemzetek alkotmányaiban, amelyek a külső hatalmak általi zsarnoki elnyomás tapasztalatán átestek, mint a bevett demokráciákban.¹³ A jelenség magyarázata is elég egyszerűnek tűnik: az új demokráciák nemzeti közös-

¹² HUME 231–232.

¹³ Lásd erről FEKETE Balázs: „Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban” in LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAPP András (szerk.) *Preambulum az alkotmányokban* (Budapest, Complex 2011) 33–45., 38.

ségei ideológiailag is megerősítésre szorulnak, és a preambulumok e szükséglet orvoslására szolgálhatnak.

A magyarországi Alaptörvény első fejezete is feltehetőleg ilyen céllal kapta a Nemzeti hitvallás címet. E cím már magában is képes utalni arra a sajátos funkcióra, amit a szövegnek be kell töltenie. E belső címmel az alkotmányozók valami olyasmit tudnak sugallni, hogy a szöveg ezen része másként olvasandó, mint a normaszöveg: úgy kell tekinteni, mint egy kvázi-vallásos vagy -irodalmi szöveget. Ez magyarázza, hogy hosszabbnak bizonyult minden korábbi preambulumnál: működését, így hosszúságát és szerkezetét is, e műalkotás-jelleg határozza meg. Mi több, stílusis regiszterét is a címmel kapcsolatos megfontolások fényében kell olvasni. A Nemzeti hitvallás patetikus tónusa azokra a klasszikus irodalmi mesterművekre utal, amelyek olyan korokban születtek, amikor az irodalom kénytelen-kelletlen fontos politikai missziót töltött be. Forrásvidékét, hivatkozási alapját ennél pontosabban is meg tudjuk határozni: azokra a klasszikus hangoltságú tizenkilencedik századi nemzeti himnuszokra utal, melyek joggal tekinthetők a nemzeti identitást meghatározó daraboknak: Kölcsey *Himnuszára* és Vörösmarty *Szózatára*. Ezt a hagyománytörténeti összefüggést explicitté is teszi az Alaptörvény (és a Nemzeti hitvallás) mottója, mely Kölcsey művének első sorát veszi kölcsön (mégpedig idézőjel nélkül, és felkiáltójellel, az elhagyásokat nem jelezve): „Isten, áldd meg a magyart!”. Noha a nemzeti irodalom patinás darabja – 1823-ban született szerzője a kor egyik legfontosabb politikai teoretikusa és költője – sokáig nem vált a nemzet hivatalos himnuszává, a szokás már régóta annak tekintette, és 1903-ban parlamenti javaslat született ennek hivatalossá tételére. De a császár nem írta alá a javaslatot, mivel kétségtelenül inkább Haydn *Gott erhalte*ja tetszett neki, mint a patrióta magyar ének.

Ha a Hitvallást összevetjük a *Himnusszal*, azt találjuk, hogy a *Himnusz* szövege is ugyanúgy Magyarország dicső és gyakran tragikus múltjának összefoglalására vállalkozik, mint ahogy e célt szolgálja a Hitvallás első része is. A *Himnusz* a múltvizsgálatot a magyar törzsek kárpát-medencei megjelenésével kezdi: „Őseinket felhozád /Kárpát szent bércére”. A Hitvallás Szent Istvánnal, az államalapítóval kezd: „Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette”, és szintén utal a Kárpát-medencére: „a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk”. Mindkét szöveg kvázi gnosztikus vagy-vagy-ként írja le a nemzeti történelem válságpillanatait: a tragikus választás szerintük szembeállítja egymással a nemzeti függetlenséget és szabadságot egyfelől, a nemzet szolgáskorba döntését és sírba süllyedését másfelől. És az is természetes, hogy a *Himnusz* némileg az imákra jellemző beszédmódja patetikus és emelkedett, csakúgy, mint az ezzel kapcsolatot vállaló Hitvallás.

Ha mármost a *Szózatra* is vetünk egy pillantást, annak megint már a címe is meghatározza kvázi-vallásos himnusz jellegét, nem csoda, ha még ma is szintén

együtt éneklük a magyarok ezt a romantikus dallamot nemzeti ünnepek alkalmával. Ráadásul szövegében is a fentiekhez hasonló patenteket találunk: ugyanúgy használja a nyelvet a múlt felidézésére, egyszerre szolgálva ki a nemzeti emlékeztet és adva lehetőséget a nemzeti gyászra, mint ahogy a Hitvallás is teszi. Mi több, az egyén és a nemzeti közösség viszonyára vonatkozólag is hasonló kitételeket találunk e szövegben s a Hitvallásban: a nemzet mindhalálig tartó hűséget és odaadást követel fiaitól és lányaitól, felülírva egyéni érdekeiket, hont ígérve a hazában, és hantot a halálban, mert: „A nagy világon e kívül /Nincsen számodra hely”. Az is figyelemre méltó, hogy Vörösmarty szövege valamifajta megváltói-áldozati szerepben láttatja a magyar nemzetet, mint valami mártírt a többi nemzet között. Hasonló nemzeti elkötelezettség és történeti elhivatottság érződik ki a Hitvallás soraiból is: „Büszkék vagyunk arra, hogy népünk évszázadokon át harcokban védte Európát”, „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét”. Ez a nyelvezet világosan utal a török hódoltság korára is, amikor az ország több részre szakadt, s a szétszórátás képével a bibliai zsidósággal vont történelmi párhuzamot is feleleveníti.

Ha a Hitvallásnak a *Himnusz* és a *Szózat* nyelvezetével és tematikájával való összehasonlítását szeretnénk összegezni, azt mondhatjuk, a Nemzeti hitvallás tónusában és tematikusan is sok mindent átvesz a két romantikus nemzeti költeményből. Sőt mindezt még erősebben is megfogalmazhatjuk: e szöveg jobban hasonlít a nemzeti költészet klasszikusaihoz, mint más alkotmányok preambulumaihoz. S e tétel még akkor is igaz, ha azt is rögtön hozzá kell fűznünk, hogy persze a Hitvallás lírai ereje sokkal kevésbé átütő, mint a mintájául szolgáló mesterművéké. Egyesek szerint stílusosan megbicsaklik, deklamálása egyenesen giccses hangzású. Nem tekintem feladatommak ezen ízlésvita eldöntését, ezért csak azt jegyzem meg, hogy egy ilyen kritika megint nem érinti a lényegét. Olyan szövegtípusról van szó, amely allegorikusan és retorikusan kívánja kifejteni hatását, s ennyiben élesen eltér a ma uralkodó jogi szövegtípusoktól. Ezért látjuk igazoltnak azt, hogy eltérő értelmezési stratégiát követel meg, mint az Alaptörvény többi része, s így automatikus (tehát a műfaji sajátosságokra vak) felhasználása az alkotmány értelmezése során bizonyosan elhibázott lesz.

A Hitvallás néhány vitatott pontja

Az alábbiakban a Hitvallás négy érzékeny kérdésére szeretnék kitérni. Ezek a következők: (1) vajon megengedett-e az Istenre való hivatkozás ebben a szövegtípusban? (2) vajon annak, hogy expressis verbis hivatkozik a történeti alkotmányra, van-e bármifajta (alkotmány)jogi relevanciája, (3) vajon hogyan értelmezhető a kommunista alkotmánynak az alkotmányos tradícióból való kizárása? (4) vajon igazolható-e bármivel a hangsúlyos utalás a közösség érdekeire

(szemben akár az egyén jogaival), s ha igen, milyen alapon? Lássuk tehát e pontokat most már részletesebben is!

(I) Az ellen, hogy Isten nevét egy alkotmányos dokumentumba foglalják,¹⁴ a legfontosabb kritikai érv talán az, hogy sértené az állam semlegességének követelményét a hit, a világnézet vagy más egyéb szellemi elkötelezettség tekintetében. Ezt a fajta állami semlegességet a liberális felfogás a demokratikus rezsimek fontos feltételének tartja, garanciaként a polgárok autonómiájára, hisz ez biztosíthatja, hogy szabadon választhassanak különböző, egymástól olykor élesen eltérő élet-eszmények között magánéletükben. Ám meggyőződésem szerint a semlegességi követelmény teljesíthetetlen, hisz paradox módon maga ez a követelmény is megszegi e semlegességi feltételt. Nem véletlen tehát, hogy legvehemensebben épp a kortárs politikai liberalizmus apostola, John Rawls hangoztatta *Az igazságosság elmélete* (1971) című főművében, amelyben a klasszikus liberalizmus egalitáriánus újragondolására vállalkozott. Rawls semlegességi elve szerint a liberális államnak nem szabad támogatni semmilyen, a jóra vonatkozó konkrét elképzelést. Ám ez a követelmény már maga is a liberális politikai krédó részét képezi, s így eleve nem lehet maga sem semleges, még ha e semlegességről, mint az egyik legfontosabb alapelvről beszél is. Rawls leírásában a demokratikus politika lényege az igazságos társadalom igénye. Eléréséhez pedig tulajdonképpen a matematikai egyensúly problémáját kell megoldani. Ám Rawls az igazságosság melletti doktriner elkötelezettségével máris alábecsüli a többi politikai princípiumot, s így már a játék megkezdése előtt megpróbálja meghatározni a politika elvi síkján a szabályokat.

A liberalizmus az ő kezén olyan meta-politikai elméletté válik, mely a liberalizmust kiemeli a politikai viták sűrűjéből, és a liberális elveket a politikai szférát meghatározó általános elvekként kívánja pozicionálni. Így az általa megkövetelt semlegesség elve már esetében sem teljesül, mihelyt belátjuk, hogy azt várja el, hogy a semlegesség elve mellett egy állam aktívan kötelezze el magát. Nem lehet ugyanis semlegesnek lenni, ha vannak olyan legitim nézetek, melyek a semlegesség elvét politikailag vitatják!

Ezért be kell látnunk: a semlegességi elv egy ténylegesen demokratikus alkotmány esetében nem tartható. Minden egyes politikai közösség rendelkezik hagyományos vagy pragmatikusan megfogalmazott értékekkel és egy Alaptörvény megalkotásának egyik tényleges célja épp ezek kinyilvánítása. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy egy alkotmánynak egyetlen politikai irányvonal mellett kellene elköteleznie magát. Épp ellenkezőleg, valószínűleg az a szerencsésebb, ha

¹⁴ Most nem teszünk különbséget az *invocatio Dei* (Isten megidézése) és a *nominatio Dei* (Isten nevének említése) között. A különbségről lásd: Michael SILÁGI: „A német Alaptörvény preambuluma: a preambulók alkotmányos helyzete és jelentősége a német jogban”, in LAMM–MAJTÉNYI–PAPP (szerk.) 47–58., 55.

nyitott marad, s ideális esetben magába ölel minden olyan értéket, mely szignifikáns módon meghatározza az adott politikai közösség gondolkodását – még akkor is, ha ezek az értékek adott esetben nem is mutatnak egy irányba. Ám e sokszínűség nem követelheti meg azt, hogy az adott politikai közösség lemondjon történetileg kialakult, ma is vállalható politikai arcéléről.

Mindezt figyelembe véve, ha egy adott társadalomban szignifikáns számban vannak jelen vallásos hívők, akkor annak alkotmánya jó okkal utal a vallásos hitre vagy Istenre, s épp az ezzel szemben felhozott kritika válik nehezen értelmezhetővé, ha tetszik, igazságtalanná vagy diszkriminatívva.

De vegyünk számba egy másik lehetséges kritikát is arra vonatkozólag, ha egy alkotmányos dokumentum közvetlenül utal Istenre. Ez pedig az állam és az egyház szétválasztására vonatkozó liberális elv, melyet már az amerikai alkotmány megfogalmazott, mint olyan következtetést, amelyet – elsősorban Európa – korábbi felekezeti feszültségeiből vezettek le.¹⁵ A fogalmat magát a felvilágosult brit filozófus, John Locke vezette be a 17. században. Locke maga is aktív részese volt kora politikai csatározásainak, így a konfliktusok szenvedő alanyaként vált az elválasztási tézis propagátorává.¹⁶ Ebben az esetben nyilvánvaló, hogy bár liberális elvről van szó, az mára részévé vált a nyugati politikai kultúrának. Ráadásul ellentéte, az államvallás egyáltalán nem tekinthető ma is széles körben elfogadott konzervatív tézisnek. Ezért ebben az esetben a tézis elfogadásából kell érvelésünknek kiindulnia. Ám vitahelyzetünket ez mit sem rontja, hiszen csak azt kell igazolnunk, hogy Isten nevének említése nem sérti az elválasztási tézist. Ez pedig könnyen belátható, hisz mindaddig, amíg az Istenre való hivatkozás nem kizárólag valamely vallási felekezet Istenét jelenti, addig nem sérül az elv. Másfelől maga a szövegtípus, amelyben az utalás megjelenik, kizárja az elválasztási tézis megsértését. Hiszen még csak nem is a Nemzeti hitvallás főszövegében, hanem a szöveg elé illesztett idézett töredékmondatban jelenik meg a tabusított szó. Vagyis olyan szöveghelyzetben, amelyet leginkább a Hitvallás, és/vagy az Alaptörvény motójaként határozhatunk meg az adott szöveghelyzetben. Márpedig a mottó-funkció nyilvánvalóan nem nevezhető normatív szövegtípusnak, és ez alaposan csökkenti annak esélyét, hogy e szöveg bármely része valamely egyetemes normát sértsen. Főként, ha figyelembe vesszük, hogy a mottó a nemzeti himnusz első sora. Vagyis látnunk kell, hogy a mottót alkotó mondat az Alaptörvényben is

¹⁵ Lásd az Establishment Clause-t és a Free Exercise Clause-t az első, 1791-es alkotmánymódosítás első cikkéből: „A Kongresszus nem alkot törvényt vallás alapítása vagy a vallás szabad gyakorlásának eltiltása tárgyában”.

¹⁶ A kérdéskörrel lásd Noah FELDMAN: *Divided by God. America's Church-State Problem and What We Should Do about It* (New York: Farrar, Straus and Giroux 2005). Lásd még Locke eredeti állásfoglalását a vallási türelemről írt levelében – *Letter Concerning Toleration* (1689) –, melyben még üdvözölte az elválasztási tézist. De érdemes megnézni későbbi, *The Reasonableness of Christianity* (1695) című művét, amelyben a szerző egyszerre nevezi magát felvilágosult és keresztény gondolkodónak.

megtartja egy irodalmi idézet funkcióját, amelynek lehet szimbolikus üzenete, de jogi értelmet tulajdonítani neki nehéz lenne.

(2) A Hitvallás második nehézsége az Alaptörvény kritikusai szerint az, hogy *expressis verbis* felvállalja a magyar alkotmányos tradíció egy korábbi fogalmát: a történeti alkotmány kategóriáját. A kritikusok állítása szerint a történeti alkotmány terminusa anakronisztikusan hangzik és idegen egy írott alkotmányos dokumentum szöveggörnyezetében. A Velencei Bizottság már idézett véleményének 29. §-a szerint a kifejezés túlságosan is határozatlan:

„A «történeti alkotmány» fogalma, melyet a Preambulum és a specifikusan az alkotmány értelmezésével foglalkozó R cikk is tartalmaz, bizonyos fokú határozatlanságot hoz az alkotmányos értelmezésbe. Nem rendelkezünk ugyanis világos meghatározással arra nézve, melyek a «történelmi alkotmány vívmányai», amelyekre az R cikk utal.”¹⁷

A 34. §-ban a Vélemény a következőképp folytatódik: „A «történeti alkotmányra» vonatkozó utalás teljesen tisztázatlan, hiszen Magyarországon a különböző társadalmi helyzetek kifejlődése során más-más fokozatok jelentkeztek, és ezért nincs világos és egyetértésen alapuló értelmezése a «történeti alkotmánynak».”¹⁸

Ám valószínűleg egyetlen állam alkotmányos történetével kapcsolatban sem találni az egész szövegtörzshöz és értelmezéséhez is kiterjedő tényleges konszenzust – elég csak az USA alkotmányával kapcsolatos vitákra utalnom. Ezért a történeti alkotmány fogalmának értelmezésekor valószínűleg a magyar jogtörténeti-jogelméleti irodalomhoz kell majd fordulni, mely kétségtelenül elég sokszínű, és az is kétségtelen, hogy igencsak megosztott. A jelen dolgozat számára kiegyensúlyozott véleményt keresve olyan brit megfigyelőkre támaszkodnék, akik feltételezhetően csakugyan rendelkeznek szakszerű tudással a magyar alkotmányos történetről: a néhai Péter Lászlóra, aki magyar származású volt, de 1956 után az Egyesült Királyságban tanult és tanított, és Martyn Radyra, aki a néhai Péter professzorhoz hasonlóan a University College London School of Slavonic and East European Studies professzora. Az alábbiakban az ő megállapításaikra támaszkodva próbálom a fogalom magyarozatát adni.

Noha Magyarországon az első írott alkotmányt a kommunista rezsim adta ki a második világháborút követő szovjet megszállás idején, az ország hosszú alkotmányos történetre tekinthet vissza. Ahogy Péter László utal rá: „Magyarország ősi alkotmányát [...] a szokás alapította meg.”¹⁹ A szokásjogi normákat kreatív

¹⁷ VENICE COMMISSION § 29.

¹⁸ VENICE COMMISSION § 34.

¹⁹ PÉTER László: „The Primacy of Consuetudo in Hungarian Law” in Martyn RADY (szerk.): *Custom and Law in Central Europe* (Cambridge: University of Cambridge 2003) 101–III.

módon kompilálta az 1514-es országgyűlés számára Werbőczy. Azonban a királyi pecsét végül nem került rá a dokumentumra – noha a király feltehetőleg támogatta azt –, így az országbírói ítélőmester magánkiadásban adta ki Bécsben, latin nyelven, 1517-ben. Noha néhány helyen kétségtelenül megnyilvánult a kompilátor invenciója, a *Hármaskönyvet* (teljes címén *Nemes Magyarország szokásjogának Hármaskönyve*) mindig is megbízható forrásnak tekintették, mely jól használható összefoglalását adta az ősi magyar alkotmányos gyakorlatnak. Ez az ősi alkotmány maradt a „meghatározó jogforrás” „még jócskán a 19. században” is.²⁰ Az 1848-as áprilisi törvények, majd a forradalom és szabadságharc bukását követő Habsburg önkény 1849-től 1867-ig tartó időszaka után ismét visszatért az ország e hagyományhoz, amit többek között a Szent Korona eszméjéről vagy doktrínájáról folyó korabeli viták igazolnak. A kérdéskör aktuális vonatkozása az volt, hogy mennyiben rendelkezik a Magyar Korona olyan szokás és hagyomány által garantált közjogi státusszal, amely meghatározza a (nemes) magyarok jogait a Habsburg Birodalmon belül, a Korona joghatósága alatt tevékenykedő, azt ez által megszemélyesítő, épp aktuális fejedelem uralma alatt. Ám ekkor már a szokásjog (*consuetudo*) által koncipiált jogfogalom élesen szembekerült a parlamenti jogalkotás eszményével, amit viszont szükségessé tett a mind komplexebb, modern európai tömegtársadalom kormányzása. Péter László szerint többek között az az értelmezői bravúr, amely például Concha Győző politika professzor, Timon Ákos jogászprofesszor, és Apponyi Albert, a kor egyik vezető politikusa szövegeiben tetten érhető, a *Hármaskönyvet* a dualizmus korában is fontossá tette, hisz a politikusok támaszkodhattak rá, „az állam jogalkotói szuverenitását magyarázva bele Werbőczy szakaszaiba.”²¹ Így aztán „a *Hármaskönyv*be beleolvasott elvek és a doktrína is túlélte a Habsburg Monarchia összeomlását”.²² A két világháború közti időszakban tapasztalt felvirágzása után „[a] Szent Korona eszménye vörös posztó maradt a kommunisták szemében: némely pártfunkcionárius egyenesen fasiszta ideológiaként bélyegezte meg”,²³ ami viszont tovább táplálta, s a rendszerváltás után ismét feltámasztotta e hagyomány mítoszát.

Ha e történeti előzményeket figyelembe vesszük, szinte természetesnek tűnik, hogy mivel az önkényuralmi kommunista rezsim egykor új alkotmányt alkotott, és elvetette a történelmi alkotmányt, egy új, demokratikus rezsim nem fogadhatja el magáénak azt az írott alkotmányt, és mindent el fog követni, hogy amit lehet,

²⁰ PÉTER (2003) 101. Felhasználtam a szerző egy másik tanulmányát is: PÉTER László: „The Impressible Authority of the Tripartitum” in BAK–BANYÓ–RADY (szerk.) xiii–xxvi.

²¹ PÉTER (2005) xxv.

²² PÉTER (2005) xxv. Bónis György is úgy vélekedik 1942-ben, hogy a magyar közjog elismeri a szokásjog erejét, hogy értelmezze, helyettesítse vagy lerontsa a parlament alkotta törvényt. BÓNIS György: „Törvény és szokás a Hármaskönyvben” in BALÁS P. Elemér [et al]: *Werbőczy István. Acta juridico-politica* 2. (Kolozsvár: Univ. 1942) 121–140, 138.

²³ PÉTER (2005) xxvi.

visszahozzon az előbbi, hagyományos történelmi alkotmányból. Ebből a szempontból döntő jelentőségű, hogy az 1989-es nemzeti kerekasztal tárgyalások alkotmányozó tagjai minden jó szándékuk és szakértelmük ellenére sem voltak képesek annak ideológiai alapjai révén biztosítani az új, írott alkotmány hosszú távú tekintélyét. Ezért a mai alkotmányozóknak is kijáró jóindulat hermeneutikája azt mondatja velünk, hogy a mostani kísérlet a történelmi alkotmány újbóli beemelésére szép kísérlet a politikai test sebeinek orvoslására, még ha kicsit talán csakugyan meg is készt.²⁴

De szimbolikus-elvi jelentőségén túl feltételezésem szerint más oka is van a magyar alkotmányos hagyomány újraélesztésének. Úgy gondolom, ma még nem lehet megbízható véleményt formálni az Alaptörvénynek a történelmi alkotmányra vonatkozó kitételeiről. Hisz utaltam már rá, hogy az alkotmányos legitimitáció hosszú távon dől el, és történelmi esetlegességeken is múlik. Egy dolog mindenesetre biztos: sok múlik majd azon, hogy az Alaptörvény és a történelmi alkotmány viszonyának hivatalos értelmezése, melyet alapvetően az Alkotmánybíróság határoz meg, mennyire lesz egyszerre kreatív és hagyománytisztelő ahhoz, hogy megtalálja annak a módját, hogy minél több elemet beépíthessen az ország alkotmányos hagyományából az Alaptörvény nyitottabb részeinek értelmezésébe. Tudjuk, a jogfolytonosság fontos elve az Alkotmánybíróság gyakorlatának. Most az Alaptörvény szövege explicit módon megkívánja, hogy e folytonosságot nagyobb történelmi távlatban értelmezze, hogy kezdjen valamit az ősi alkotmány ma is relevánsnak tűnő elemeivel (amelyeket vívmányoknak nevez az Alaptörvény). Hogy melyek ezek az elemek, és pontosan miként is érhető el újragondolásuk, az még nyitott kérdés ebben a pillanatban. Az viszont biztos, hogy az alkotmánybírósági gyakorlatnak is át kell alakulnia, miután az Alaptörvény kifejezetten utal a történelmi alkotmányra, mint amely alapján az új normaszöveget magát értelmezni kell. Mindez annyiban mindenképp új helyzetet fog teremteni, hogy az alkotmányos normák helyes értelmezése innét kezdve szükségszerűen megköveteli a magyar alkotmányos hagyományok beható tanulmányozását és az innovatív alkalmazására tett hagyománytisztelő kísérleteket.

(3) A Hitvallás egy további kritikája arra a feltételezett jogi paradoxonra vonatkozik, amelyet az előző alkotmány legitimitásának látszólag „ex tunc” kétségbevonása jelent:

²⁴ A történelmi alkotmány lehetséges jelenkori szerepéről lásd az Alkotmánybíróság elnökének egy korábbi, még pusztán kutatóként jegyzett dolgozatát: PACZOLAY Péter: „A történelmi alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás” in TÖKÉCZKI László (szerk.) *Magyar konzervativizmus, hagyomány és jelenkor* (Budapest: Batthyány Lajos Alapítvány 1994) 29–36.

„Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét. Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselői megalkulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”²⁵

Másokkal ellentétben véleményem szerint bölcséleti értelemben vett paradoxon nincs a fentebbi idézetben, pontosabban a paradoxon inkább (jog)technikai természetű. Hiszen politikai filozófiai szempontból a demokratikus álláspont és a zsarnoki alkotmány nyilván összeegyeztethetetlen. Ezért az a legkevesebb, hogy egy újonnan alapított demokrácia eltávolítja magát a zsarnoki múlt minden megkövesedett maradványától. Az elhatárolódás hasonló erőteljes gesztusát láthattuk a német jogi gondolkodásban a saját közelmúltjára vonatkozóan a második világháború után, vagy Spanyolországban, a Franco-rezsim bukását követően. Meggyőződésem szerint, ha ennél kevesebbet beérték volna az alkotmányozók, az nem lett volna kielégítő a demokratikus politika-filozófia nézőpontjából, s ehhez a muszájhoz képest a jogtechnikai probléma megoldása – filozófiailag legalábbis – másodlagos.

(4) A modern alkotmányos biztosítékok feladata általában az egyéni jogok védelme. Ez azonban viszonylag új fejleménynek tekinthető. Noha a magántulajdon védelme és más egyéni jogok már a *Habeas Corpus Act*ig (1679) és a *Bill of Rights*ig (1689) visszavezethetők brit kontextusban, eredetileg a modern alkotmányok mögött megbúvó logika nem pusztán az egyes polgárok védelme volt az állam (vagyis az uralkodó) túlhatalmával szemben. Valójában az egyéni jogok gondolatát csak Grotius, majd követői kezdték ilyen hangsúlyossá tenni. Előtte ugyanis az egyén és közössége fogalmilag nem volt olyan könnyen elválasztható. Az egyéni identitás korábbi változata szilárdan beleágyazódott az adott közösségbe. Az egyéni szabadságnak közvetlen feltétele volt a közösségi szabadság.²⁶ Ezért nem gondolom, hogy rossz irányba vezetne az érzékelhető elcsúszás az új Alaptörvényben az egyéni jogok védelméről egy olyan irányba, amely egyszerre célozza az egyéni jogok védelmét és az egész politikai közösség társadalmi-politikai értékrendjének kinyilvánítását. Mindezt a politikai gondolkodás honi történetére alapozva teszi, figyelemmel azokra az – olykor egymással is vitázó – elméletekre, melyek a liberális demokráciák kisebb vagy nagyobb korrekcióját javasolják

²⁵ A Velencei Bizottság azt állította, hogy e tétellel a Hitvallás egy jogi paradoxont alkotott, „mivel egy illegitim vagy épp nem-létező Parlament nem tud elfogadni egy új Alkotmányt.” VE-NICE COMMISSION § 35.

²⁶ Quentin SKINNER: *Liberty before Liberalism* (Cambridge: Cambridge University Press 1998).

a közösségelvű,²⁷ polgári-humanista és (új-polgári) republikánus²⁸ gondolkodásmód képviselőinek írásaiban. Épp ezért úgy vélem, ez a nyugati politikai elmélet szükségszerű fejlődési fázisa, melyet egyfelől a politikai érdektelenség ottani tapasztalata ihletett, másfelől a populista hiperaktivizmus táplált. E két kortárs jelenség veszélyezteti ugyanis a legitim politikai intézmények helyes működését és a demokratikusan választott ágensek cselekvési szabadságát a nyugati alkotmányos rendszerekben. Mivel a Nemzeti hitvallás történetileg ránk hagyományozott műfaja ab ovo megköveteli az azonosulást egy többes szám első személyű beszédmóddal, már a műfaj révén is beleillik a jelen szöveg ebbe az utóbbi időben megjelent politikaelméleti paradigmába. Persze hangsúlyoznunk kell, hogy egy túlságosan is „nacionalisztikusra” hangolt alkotmányos program veszélyes lehet,²⁹ hisz egyértelműen a differenciálatlan és megtévesztő populizmus felé hajlíthatja a közgondolkodást. Ezért találok különösen fontosnak, hogy az alkotmányozók a patrióta szál mellett már a Nemzeti hitvallásban erőteljesen megjelenítik az európai és a regionális agendát is, alkotmányos értékkel minősítve ezt a nemzetin túlmutató vonatkozást is.

A NEMZETI HITVALLÁS MINT ALKOTMÁNY-ÉRTELMEZÉSI ESZKÖZ ÉS MINT ALAPELVEK KATALÓGUSA

Eddig, mivel a szöveg műfajából indultunk ki, azt láttuk, hogy egy kvázi vallásos, erőteljesen irodalmias szövegtípusról van szó, s tagadhatatlan, e felismerésünk a Hitvallás alkotmányos normaszöveggént való olvasását meglehetősen megnehezítette. Azt is jól láttuk, hogy megalkotása során fájón hiányzott a kompromisszum- vagy konszenzus-készség minden politikai erőből (a fő felelősség persze mindig a hatalmon levőké), s hogy ez az tény is minden bizonnyal akadálya lesz a nyitott, jó szándékú és bizalmat szavazó olvasatának ma és a közeljövőben. Ezért lesz különösen fontos, hogy értelmezése során mérjék meg gondosan minden egyes szavát, s hogy vegyék figyelembe azt a meglehetősen tragikus történelmi tapasztalatot, ami a nemzet múltját beárnyékolja, nem feledve a közelmúlt

²⁷ Erről az irányzatról és benne MacIntyre, Sandel, Ricoeur, Taylor és Walzer filozófiájáról, lásd: HORKAY HÖRCHER Ferenc (szerk.): *Közösségelvű politikai filozófiák* (Budapest: Századvég 2003).

²⁸ A republikanizmusról lásd a Stanford Encyclopedia of Philosophy szócikkét, Frank Lovett tollából: plato.stanford.edu/entries/republicanism/, mely egyfelől Arendt és Pocock írásaira utal, másfelől Quentin Skinner és a politikai filozófus, Philip Pettit vonatkozó szövegeire. De megint érdemes utalni a katolikus egyház társadalmi tanítására, amely a szolidaritás és a személy fogalmán keresztül érzékenyen elemzi egyén és közösség viszonyát a társadalmi-politikai gondolkodás szempontjából.

²⁹ A veszélyekre meggyőzően utal John LUKÁCS: *Demokrácia és populizmus. Félelem és gyűlölet* [ford. KOMÁROMY Rudolf] (Budapest: Európa Könyvkiadó 2008).

nemzeti traumáit sem.³⁰ Arra is utaltunk, hogy a szöveg helyenkénti pongyolaságára-meghatározatlanságára tekinthetünk úgy, mint felajánlott lehetőségre, hogy akár egymással versengő politikai gondolkodásmódok is megtalálják egyes szöveghelyekben az általuk vélelmezett értékek garanciáit. Beszéltünk arról is, hogy a Hitvallás alkotmány-preambulumokhoz mért viszonylagos hosszúságát irodalmiassága magyarázhatja, s ugyanezzel hoztuk összefüggésbe erős patetikus retorizáltságát és (a 19. századi klasszikus magyar nemzeti költészetből ismert) történeti utalásrendszerét. Magyarozatát adtuk annak, miért nem találjuk problémásnak Isten nevének említését, a történeti alkotmányra való hivatkozást, a közösségi értékek előtérbe helyezését.

A következőkben már csak két további lépést kell megtennünk. Először azt a kérdést próbáljuk megválaszolni, hogy miként viszonyul a Nemzeti hitvallás az Alaptörvény főszövegéhez, még pontosabban, hogyan és milyen mértékben lehet/kell felhasználni (saját algoritmusa szerint) arra, hogy segítségével értelmezzük az Alaptörvény normáit. És másodszor, arra a kérdésre keressük a választ, milyen jelentősége van a nemzeti trauma kezelésében annak, hogy a Nemzeti hitvallással – meglehet nem épp hibátlanul, de – erőfeszítést tett az alkotmányozó arra, hogy igazságot szolgáltatson a politikai (és a kulturális) nemzet minden egyes tagjának. Ez a célkitűzése magyarázza ugyanis erőfeszítését arra, hogy áttekintse a közösség közelmúltbeli és korábbi történelmét, nem kifelejtve, bár talán nem elég hangsúlyosan tárgyalva, annak a nemzet lelkiismeretét nyomasztó vonulatát sem, és összegyűjtve egy rövid és nyilván nem kimerítő katalógust a magyarok politikai közössége által történetileg igazolt alapértékekből.

A Nemzeti hitvallás mint értelmező eszköz

Ahhoz, hogy megválaszolható legyen, miként lehetne, vagy inkább kellene a Hitvallást az Alaptörvény értelmezésének szolgálatába állítani, vázlatosan össze kell foglalnom a már fentebb említett korábbi esszém³¹ vonatkozó pontját. Itt ugyanis abbéli meggyőződésemmnek adtam hangot, hogy ahhoz, hogy a magyar alkotmányos gyakorlat közelebb kerülhessen a társadalomhoz és minden egyes tagjához is külön-külön, a politikai pártoknak meg kellene egyezniük egy alkotmányos alapidokumentum elfogadásában. Ez foglalná össze – akárcsak egy felsorolásszerű katalógusban – a közösség legfontosabb, és olykor feltehetőleg széttartó értékeit. Tény, hogy a Nemzeti hitvallást lehet úgy olvasni, mintha épp

³⁰ „Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.”

³¹ HORKAY HÖRCHER (2009).

erre a felszólításra válaszolna.³² Ám egy ilyen közvetlen kapcsolat feltételezése tényyszerűen megalapozatlan. Valójában jelentős különbségek vannak ugyanis az én korábbi ideális scenárióm és a tényleges helyzet között. Hadd mutassak rá néhány fontos különbségre. Csak ezen eltérések figyelembe vételével vallok magaménak azt az álláspontot, hogy a Nemzeti hitvallás igenis hasznos, saját (elsősorban műfaji) törvényszerűségeinek megfelelően igénybe vett értelmezési eszközként, amikor az Alaptörvény normáinak értelmét kívánjuk megvilágítani.

Tehát a különbségek: először is én egy értékcatalogus megszületésekor szükséges előfeltételnek tekintettem a politikai konszenzust (ma már inkább csak kompromisszumot mondanék), hisz csak ez alapozhatja meg azt a vélelmet, hogy ez a dokumentum valóban a közösség egészének – tehát potenciálisan minden egyes tagjának – közösen vállalható értékeit foglalja össze. Ma már persze el kell ismernem, hogy az adott politikai konstelláció mellett e követelményem túl volt a politikailag lehetségesen, de továbbra is az a véleményem, hogy politikai kompromisszum(ok) nélkül nem lehet – még egy Alaptörvényben sem – az egész közösség nevében beszélni. Igaz, mint a rendszerváltás alkotmánya mutatja, túl sok kompromisszum mellett pedig hiábavalónak bizonyulhat az erőfeszítés.

Másodszor, egyértelműen azt állítottam, hogy az új alapidokumentumnak nem kellene magába az alkotmány szövegébe beágyazódnia. E nézetem indoka az, hogy az alapértékek összefoglalása műfajilag szükségszerűen eltér az Alaptörvény normaszövegétől, és ennek megfelelően más is a feladata:

„A rendszerváltás alapidokumentuma természetesen nem az alkotmány versenytársa lenne, s nem annak helyét foglalná el. Inkább a rendszerváltás alapidokumentuma és az alkotmány egymást erősítő hatására volna szükség, ahogy – mutatis mutandis – az Egyesült Államokban a függetlenségi nyilatkozat és az alkotmány viszonyult egymáshoz.”³³

Harmadszor, azt feltételeztem, hogy egy alapidokumentum megalkotása alkalmom lehet a nemzeti önvizsgálatra, különös tekintettel a huszadik század viharaira. Ezt egyfajta szekuláris gyónásként képzeltem el, amit a hitvallás műfaja nagyon is megenged(ett volna). Főként, mivel az általam hivatkozott irodalmi elődök is utaltak a nemzet bűneire-hibáira-mulasztásaira. Kölcsey például emlékeztet módon vall – többes szám első személyben – a *Himnuszban* Istennek:

³² Egy ilyen olvasatra lásd TÓTH GÁBOR Attila: „Egy új alkotmány háttérelmélete” *BUKSZ* 2010/2. 138–141., 139–140. A szerző álláspontomat mindenfajta argumentáció nélkül „materiális értékelvű alkotmányfelfogás”-ként emlegeti, feltehetőleg Scheler értéketikájára utalva. A szerző továbbá azt feltételezi, hogy ha írásomat Körösi András realista megközelítésével együtt szemléljük, az egymással indirekt módon sem kommunikáló szövegeinkből létrehozható egy koherens rendszer. Mi több, azt is vélelmezi, hogy pont ez a rendszer szolgálhat a mostani radikális alkotmányos reformok háttérelméleteként.

³³ HORKAY HÖRCHER (2009) 71.

„Hajh, de bűneink miatt / Gyúlt harag kebledben, / S elsújtád villámidat / Dörgő fellegedben”. Nyilvánvaló, hogy itt is egy olyan gondolati alakzatról van szó, mely a magyar irodalom- és gondolkodástörténetben vissza-visszatér: e szerint a ránk szabott tragikus sors tragikus vétkeink következménye. E hagyomány ismét protestáns gyökerű, és retorikailag a zsidóság szétszóratásának bibliai analógiájából táplálkozik.³⁴ Ám nem csak a nemzeti hagyományokból lehetett volna muníciót gyűjteni egy ilyen tudatos szellemi öntisztulási folyamatot generáló kezdeményezéshez: hasonló fordulatokon nemrég átesett nemzetek sora mutathatott volna példát, a németektől és a spanyoloktól kezdve a dél-afrikaiakig. E példákban az a közös, hogy az érintett politikai közösségeknek is le kellett zárniuk egy olyan elnyomó rendszer emlékét, amely szükségszerűen felhasználta a nemzet egyik részét a másikkal szemben, és ahol ezért a bűnbánat és megbocsátás kifejezésének rituáléira hasonlóképp szükség volt.

De érdemes utalni e kérdéssel kapcsolatban II. János Pál pápa emlékezetes gesztusaira is. A Szentatya emlékezetes módon sokszor és sokféle formában kért bocsánatot az Egyház korábbi korszakokban elkövetett bűneiért és mulasztásaiért, sokaktól. Ez pedig több mint figyelemre méltó egy olyan egyház vezetője részéről, amellyel kapcsolatban a változásra való alkalmatlanság, az anakronizmus vádját oly sokszor elsütötték, s amelynek történelmi felelősségét is sokan érintették már korábban. A példa arra utal, hogy ha egy ilyen nagy múltú, és nehezen mozduló intézmény is képes múltja újragondolására, akkor egy nemzeti közösség is képes lehet erre.

Ha pedig filozófiai oldalról szeretnénk megközelíteni a dolgot, akkor érdemes Paul Ricoeur vonatkozó írásaira utalni, különösen azokra, amelyekben arról ír, hogy egy közösség mit tehet azért, hogy sikeresen dolgozza fel múltjának tragikus vagy bűnös pillanatait.³⁵ Rátekintve e szerzőkre, meglepődve fogjuk tapasztalni, hogy a protestáns Ricoeur és a római pápa egyetértett abban, hogy tényleges lelkiemelő nem az ad tanúbizonyságot, aki igazságérzetére apellálva bosszút követel, vagy a méltányosságra hivatkozva felmentést remél, hanem aki képes keresztülmenni a lelki megtisztulás folyamatán, a vezeklés és a megbocsátás rituáléin keresztül. Ez a mai magyar helyzetben annál is inkább sürgető lenne, mert a huszadik század kataklizmái, a két totalitárius rendszer elnyomása után különösen fájó, hogy még nem sikerült szembenéznie a politikai közösségnek saját közelmúltjával. Pedig Ricoeur meggyőzően mutat rá, hogy „a politikai próza ott kez-

³⁴ A kérdés korabeli részletes feldolgozását lásd: ÖZE Sándor: *Bűneiért bünteti Isten a magyar népet. Egy 16. századi bibliai párhuzam elemzése a nyomtatott egyházi irodalom alapján* (Budapest: A Magyar Nemzeti Múzeum Művelődéstörténeti Kiadványa 1991) 161.

³⁵ Én közvetlenül a következő Ricoeur szövegekre támaszkodtam: Paul RICOEUR: *The Just* [ford. David PELLAUER] (Chicago–London: The University of Chicago Press 2000), és Paul RICOEUR: *Memory, History, Forgetting* [ford. Kathleen BLAMEY – David PELLAUER] (Chicago–London: The University of Chicago Press 2004).

dődik, ahol a bosszú véget ér, ha a történelemnek nem azt a sorsot szánjuk, hogy maradjon bezárva az örökké tartó gyűlölet és a felejtő emlékezet közötti halálos oszcillációban. Egy társadalom nem lehet folyamatosan haragban önmagával.”³⁶

Ha a Hitvallás kicsit többet vállalt volna a közelmúltra vonatkozó önvizsgálatból (Trianon, holokauszt, kommunizmus, 1956), és egy fokkal kevesebbet a dicsőséges múlt emlegetéséből, akkor közelebb került volna a *Himnusz* és a *Szózat* eredeti hangfekvéséhez, hisz e két nemzeti ének bátran érinti a nemzet bűneit és hibáit is. A *Szózat* például úgy utal a nemzeti bűnökre, hogy a nemzeti tragédiák eredőjeként nemcsak a balszerencsére, de a viszályra is rámutat („És annyi balszerencse közt, / Oly sok viszály után...”). Ha a klasszikus költemények sem riadtak vissza a nemzeti múlt bűneitől, a Nemzeti hitvallásnak sem kellett volna ilyesmitől tartania.

De ha vannak is különbségek az én alapidokumentumra vonatkozó javaslatom és a ténylegesen megvalósult, az Alaptörvénybe ízesült Hitvallás között, ez nem zárja ki, hogy továbbra is úgy gondoljam, ez utóbbi fontos eszközként szolgálhat az alkotmányos kérdések elemzése során. Korábban utaltam már rá, hogy ha egy ilyen értékkatalógus létrejönne, „levenné az alkotmány értelmezésére és az alkotmányosság védelmére hivatott testület válláról az értékalapozás nehéz feladatát, s az alkotmányos kontroll szerepét a máshol meghatározott értékek politikai megvalósulási folyamatát alkotmányosan korlátozó felügyeletben határozná meg.” Fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy már ebbe a jóval korábbi írásomba is beleszórtam kritikai-figyelmeztető-korlátozó passzusokat: „Ugyanakkor a rendszerváltás alapidokumentumának természetesen figyelemmel kell lennie az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hagyományára.”³⁷ Másfelől viszont feltételezésem szerint az új Alaptörvény kiköveteli az alkotmányos értelmezés logikájának és eljárásának az átalakítását. Az R§3 cikkelyben a következőket olvassuk: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” A szándékot mindig is fontosnak tartották az alkotmányos hermeneutikában. De az Alaptörvény cikke cím szerint utal a Nemzeti hitvallásra és „történeti alkotmányunk vívmányaira”, ami kizárja, hogy az értelmezés gyakorlatában az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyhatná ezeket, súlyosan félreértve az alkotmányozó explicit szándékát. De figyelembe véve a Hitvallás műfaját, nem szabad elfelejteni azt sem, hogy épp a műfaji meghatározottságok hogy korlátozzák a Hitvallás felhasználását a normaszöveg értelmezésében: a szépirodalmi műfajra jellemző metaforikus fogalomhasználat kizárja az értelmezésnek a jogi szaknyelvre jellemző alkalmazási tech-

³⁶ RICOEUR (2004) 501.

³⁷ Mindkét idézet HORKAY HÖRCHER (2009) 71. Mindez nem jelenti azt, hogy e tekintetben osztanám Sólyom László álláspontját, aki szerint a történelmi alkotmány nagyjából a rendszer-váltás óta működő alkotmánybíróság eddigi tevékenységével azonos.

nikáit. Hogy elképzeljük e korlátokat, tegyük fel a kérdést, hogyan lehetne például a *Himnusz*t a magyar nemzeti identitás meghatározására „alkalmazni” – nyilván csakis az irodalmiság sajátos törvényszerűségeit, az irodalmi művek beszéd- és létmódját figyelembe véve és beszámítva érdemes egy ilyen feladatra vállalkozni. Nos, a műfajilag hasonló besorolású Hitvallás felhasználásának, meggyőződésünk szerint, hasonló természetes nyelvi-műfaji korlátai vannak vagy lesznek.

A Nemzeti hitvallás összefoglaló áttekintése: a történelmi múlt fragmentumai és az alapértékek katalógusa

Hogy megmutassam, mi tűnik fontosnak egy ilyen érzékeny értelmezési kérdésben, térjünk vissza röviden megint a Hitvallás szövegéhez. Láttuk, két fő építőeleme van: partikuláris történeti utalásokból és egyetemes értéktételezésekből áll. Történeti nézőpontja talán meglepőnek tűnhet a bolderabb történeti háttérrel rendelkező közösségek megfigyelői számára, de egy olyan politikai társadalomban, melyet az elmúlt században annyi politikai felfordulás zavart meg – válságok, háborúk és forradalmak, elnyomó rendszerek és előreláthatatlan rezsimbukások –, a történelem nyilván ma is releváns a politika számára. Főleg, ha a közelmúlttal kapcsolatos tételes elszámolás még nem is történt meg – mondjuk száz évre visszamenőleg.

A Hitvallás kritikusai szerint a szövegben a közösség és az egyén értékeinek listája is kicsit bő lére eresztett. E hangsúly azonban menthető, ha figyelembe vesszük, mit jelent ez az arányválasztás: egész egyszerűen a demokratikus értékek melletti elkötelezettség bizonyítéka. Márpedig nyilván ennek az elkötelezettségnek kell meghatároznia az Alaptörvény értelmezését is, ezt a kritikusok sem vonják kétségbe. Ezt tehát nem árt hangsúlyossá tenni e nyitó fejezetben.

Zárásul emeljünk ki néhányat a Hitvallás fontosabb állításai közül!

Az nem nevezhető meglepőnek, hogy a történeti narratíva Szent István uralkodásával kezdődik, amit hagyományosan a magyar állam megalapításának tekintenek. Az már talán váratlanabb, hogy a szöveg logikája arra utal, hogy az első király révén, aki a későbbi Szent Korona-tan egyik ihletője, a nemzet múltja egyben szorosan összekapcsolódott a keresztény Európa sorsával is. Ebben a kontextusban kell szemlélnünk a Velencei Bizottság véleményét, amely üdvözlí, hogy a Hitvallás perspektívája egyszerre nemzeti és univerzalista-európai, elismerve, hogy “[m]indamellet, hogy erős hangsúlyt fektettek a nemzeti elemre és a magyar nép szerepére, erőfeszítést tettek arra is, hogy egyensúlyra leljenek a preambulumban a nemzeti és az egyetemes elemek.”³⁸ Mivel ily módon szövegszerűen is kimondatott, hogy a nemzeti és az európai perspektíva is része a politikai

³⁸ VENICE COMMISSION § 33.

közösség múltjának, az Alaptörvény minden értelmezője rákényszerül majd arra, hogy megpróbálja kibékíteni a nemzeti és az egyetemes nézőpontot, hisz mindkettő egymástól is függ. Konszenzuálisnak tekinthető állítás lehet ugyanis nemzeti és kozmopolita elkötelezettségük között is, hogy „[...] nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez.”

Szent István uralkodása mellett egy másik, a történelmi visszatekintés során konkrétan is érintett történelmi esemény vagy korszak a múlt század, melyről a következőket olvashatjuk: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharai-ban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét.” A nemzetet szétszakító történelmi vihar retorikai trópusa szintén bibliai allúciónak tűnik, s eredetileg szintén a zsidó népre vonatkozott. A magyar történelemben megint a reformáció kora juthat eszünkbe, amikor az országot a külső ellenség és a belső vallási megosztottság szaggatta szét. Ez a megosztottság a szöveg szerint a 20. századi magyar történelemre is jellemző maradt. E tény felidézése arra az alkotmányozói igényre utal, hogy az alkotmány értelmezésekor a súlyos károkat okozó nemzeti megosztottságot elkerülve járjanak el a jogalkalmazók. A nemzeti múlt valóban azt tanítja, hogy a belső ellenségeskedések és a szolidaritás hiánya a külső fenyegetettség idején potenciálisan nemzeti katasztrófához vezethet, és ezért a fenti beállítódás elkerülése evidens nemzeti érdek.

E történelmi áttekintő rész után következik az alapértékek katalógusa, kiindulva – csakúgy, mint az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata³⁹ – az emberi méltóságból. E fogalom középpontba állítása azért szerencsés választás, mert éppoly kulcsszerepet játszik a katolikus társadalmi tanításban, mint a felvilágosodás szekuláris filozófiai hagyományában.⁴⁰ Helyesen választotta az első alkotmánybíróság és annak elnöke is épp ezt az értéket, mint az alapjogok gyökerét,⁴¹

³⁹ E kérdésről átfogóan lásd Catherine DUPRE: *Importing the Law in Post-Communist Traditions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity* (Oxford: Hart Publishing 2003).

⁴⁰ A fogalom katolikus jelentésére lásd *Gaudium et Spes* (Második Vatikáni Zsinat 1965). Arra, hogy miként kapcsolja össze a felvilágosodás a moralitást és a méltóságot, lásd Kant *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése* című művét. Ennek a kanti elméletnek az új áttekintését adja: Dietmar von der PFORDTEN: „On the Dignity of Man in Kant” *Philosophy* 2009/3. 371–391. Ez a szöveg a következő dokumentumokat tartja relevánsnak az emberi méltóság fogalmának jogi kontextusban megjelenő mai használatára: AZ ENSZ-karta preambuluma 1945-ből, Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata I. cikke, és a Német Szövetségi Köztársaság 1949-es alkotmányának I cikk I. paragrafusa. Lásd PFORDTEN: 373.

⁴¹ Az alkotmánybíróság emberre vonatkozó felfogásáról lásd TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI Éva: „Az élethez és az emberi méltósághoz való jog az alkotmánybíróság döntéseiben” *Iustum Aequum Salutare* 2009/2. 93–102. Külön is ismertetí Súlyom párhuzamos indoklását [23/1990. (X.31.) AB határozat, ABH 1990., dr. Súlyom László alkotmánybíró párhuzamos véleménye]. Az emberi méltóság említett felfogásával vitatkozik: BALÁZS Zoltán: „Emberi méltóság” *Jogelméleti Szemle* 2005/4. jesz.ajk.elte.hu/balazs24.html.

és úgy tűnik, az új Alaptörvény szintén elfogadja e fogalmat ideológiai kiindulópontként. A Hitvallás közvetve arra is utal, hogy a méltóság fogalma összhangban áll a keresztény tanítással, összekötve az egyéni szabadságot a másokkal való együttműködés késztetésével. Egyéni szabadság és közösségi elköteleződés a Hitvallás logikája szerint antropológiai létadottság. Az emberi természet közösségelvű leírásából és a személy fogalmából vezeti le a szöveg a hűség, a hit és a szeretet értékeit – ezek mind kapcsolódnak a keresztény tanításhoz, de egyik sem mond ellent a felvilágosult, szekularizált moralitásnak. Figyelmet fordít a társas erényekre és azon közösségi célokra, amelyeket az állam is támogat, valamint a politika olyan inherens értékeire, mint amilyen a biztonság, a rend, az igazságosság és a (polgári) szabadság. Kifejezetten is elkötelezi magát a demokrácia mellett, egyedül ezt tartva elfogadhatónak a politikai rezsimek közül.

Az értéklista után megint egy történeti kitérő következik, mely kiemeli a huszadik századi viharok közül a nemzeti szocialista és a kommunista diktatúrákat. Itt válik világossá az alkotmányozók egyik legfontosabb motivációja: felfogásuk szerint az Alaptörvény célja minden totalitárius rezsim éles elítélése, különös tekintettel azokra, melyeket Magyarország is megszenvedett. Az első írott, szabad alkotmányos dokumentum épp a jogtípró totális rendszerekkel szemben definiálja magát, a politikai közösséget a szabadság és a demokrácia értékvilága mellett kötelezve el. Ebből a szempontból válik döntő jelentőségűvé, mint főttebb már utaltunk rá, az alkotmányos kontinuitás megszakadása 1944. március 19-e, a német megszállás, és 1990. május 2-a, az első szabadon választott népképviselő megalakulása között. Vagyis e kérdésnek is elvi, és nem gyakorlati-jogtechnikai jelentősége van.

Végül egy újabb váltással a szöveg a jövő felé fordul. Hisz nem pusztán a múlt összefoglalása az alkotmány, hanem a jövő generációk életfeltételeit is ennek kell garantálnia. Nem csoda hát, hogy ebben a részben olvasható a nevezetes burke-i tétel parafrázisa a múlt, a jelen és a jövő nemzedékek együttműködéséről. Burke eredeti változata a következőképp szólt: „Bizonyos, hogy a társadalom szerződés. [...] Az állam társas viszony minden tudományban, minden művészetben, minden erényben és minden tökélyben [...] nem csupán maguk az élők, hanem az élők, a már megholtak, s a még meg nem születettek közötti társas viszony ez.”⁴² A Hitvallás pedig az alábbi módon fogalmaz: „Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.” Ezzel az utalással, amit csak megerősít a retorikai-mondatszerkesztési párhuzam a magyar szöveg és Burke eredeti pamfletje között,⁴³ a Hitvallás kinyilvánítja, hogy az

⁴² Edmund BURKE: *Töprengések a francia forradalomról* [ford. KONTLER László] (Budapest: Atlantisz 1990) 189–190.

⁴³ Burke-nél a következő fordulatokat olvassuk: „Tudjuk, s... belülről érezzük”, vagy „Tudjuk, s büszkék vagyunk rá”. BURKE 182–183. A Hitvallásban pedig: „Büszkék vagyunk,” „Valljuk, hogy...”

Alaptörvény mögött egy olyan társadalomkép rejlik, mely a társadalmi-politikai gondolkodás nagy európai hagyományára tekint vissza. E hagyomány az antikvitást, a kereszténységet, a keresztény és felvilágosult humanizmust is összeköti, s megmutatja, hogy a magyar alkotmányosság a történeti alkotmányra hivatkozva a józan és megfontolt politizálás történetének antik és keresztény-európai keretébe ágyazódik bele. Azt is világossá teszi, hogy a politikai közösség irányválasztása semmiképp sem lehet múltba révedő és anakronisztikus. A Hitvallás utolsó sorai arra utalnak, hogy a politika végső soron mégiscsak jövőorientált, így válik az Alaptörvény a „lelki és szellemi megújulás” dokumentumává.