

SIKERES KEZDET UTÁN RÉSZLEGES KUDARC – MERRE TOVÁBB?

POSZTSZUVERÉN ALKOTMÁNYOZÁS MAGYARORSZÁGON*

ELSŐ RÉSZ

BEVEZETÉS

Magyarországon – anélkül, hogy ez a szereplőkben teljességgel tudatosult volna – a demokratikus alkotmányozás egy úttörő formáját gyakorolták, amelyet én posztszuverén alkotmányozásnak hívok, mégpedig azért, mert az alkotmányozó hatalom nem egyetlen szervben vagy egyszeri alkalomból felhatalmazott testületben összpontosul, hanem az alkotmányos politikában részt vevő szervek mindegyikét jogszabályok kötik.¹ E sajátos metódus és az így elért eredmények elégtelen megértése, illetve szándékos degradálása egyesek által nemcsak ahhoz járult hozzá, hogy a modell nem tudott kielégítően megvalósulni, hanem ahhoz is, hogy Magyarország visszatér a parlament útján gyakorolt szuverén alkotmányozás módozatához, amelyet ironikus módon épp a kommunista múltban született papíralkotmány hagyományozott rá.

Az alkotmányozás ezen új formájának egyes elemei az amerikai forradalomig nyúlnak vissza, valamint a közelmúlt (1945–46) francia történelmének néhány kísérletére és a német alaptörvény megalkotására. Ezeknél jelentékenyebb, általános következtetések levonására is alkalmas újjászületése e módszernek a hetvenes években Spanyolországban folyó alkotmányozás. Jóval szűkebb keretek között, de ugyanezt a metódust figyelhetjük meg Lengyelországban 1989-ben, majd sokkal átfogóbban alkalmazva Közép-Kelet-Európában az 1989–90-es rendszerváltások idején. A forma tökéletesítésére végül a kilencvenes évek közepén a Dél-afrikai Köztársaságban került sor. A jelen évtizedben Nepálban alkalmazták, mielőtt az ottani etnikai/identitás alapú politika elhatalmasodása eltorzította volna az amúgy ígéretesnek tűnő folyamatot. Az eljárás alapvető vonása a két (vagy több²) lépcsőben történő

alkotmányozás, amelynek köztes időszakában (időszakaiban) szabad választásokra és ideiglenes alkotmány(ok) alkalmazására kerül sor. A módszer alapjául szolgáló idea, amelyet sajnos nem sikerült eléggé megérteni, az, hogy az alkotmányosság elveit nemcsak az eredményként megszülető alkotmányra, hanem az alkotmányozás folyamatára is ki kell terjeszteni. Ahol ez a modell maradéktalanul megvalósul, a könnyen diktatúrába forduló forradalmi alkotmányozás demokratikus alternatívájává válik.³ Ugyanakkor a folyamat elhatárolható a reformok útján történő alkotmányozástól, hiszen ebben az eljárásban az alkotmány legitimitása végső soron nem a mindenkorai törvényhozó hatalom törvényességén múlik. A politikai rendszer alapvető megváltoztatását célul kitűző társadalmak számára ez az alkotmányozási modell lenne optimális, amely túllép a reform versus forradalom dichotómiáján.⁴

A Magyarországon végbement posztkommunista alkotmányozás ennek a paradigmának a korai megvalósulása, és egyben jelentős hozzájárulás a paradigma fejlődéséhez. Ez volt az első eset ugyanis, amikor a folyamat karakterisztikus intézménye, a kerekasztal, külső erők beavatkozásának veszélye nélkül működhetett. Továbbá az első alkalom arra is, hogy szándékosan egy teljesen kidolgozott ideiglenes alkotmányt fogadtak el, pedig akkoriban, az induláskor ez még a demokratikus ellenzék követelése között sem szerepelt. Végül itt vált először nyilvánvalóvá az Alkotmánybíróság (AB) logikailag, ha nem empirikusan fontos szerepe az alkotmányozás folyamatában.⁵ Ugyanakkor az eredmény szembevetendő hiányosságai és a kevésbé nyilvánvaló strukturális és legitimitációs problémák miatt a magyar eset nem tud példaértékűvé válni azok szűk köre számára, akik ennek az alkotmányozási és rendszerváltási formának a tanulmányozását az alkotmányozásról való ismereteink elmélyítése szempontjából ma elsőrendű feladatnak tartják.⁶ Azok, akik általános tanulságo-

* Köszönetet mondok Halmai Gábornak és Kis Jánosnak a jelen tanulmány első verziójára adott kritikai megjegyzéseikért. Ugyancsak köszönet illeti Tordai Csabát a magyar jogban történő fontos eligazításokért. Az egész tanulmány minden hibájáért kizárólag a szerzőt terheli felelősség.

kat szeretnék levonni, megalkotva a posztzuverén alkotmányozás modelljét a reform és forradalmi modellekkel szemben, kénytelenek inkább a Dél-afrikai Köztársaság tapasztalataira hagyatkozni.

Tanulmányom első részében szeretném bemutatni az új alkotmányozási forma kifejlett változatát, ahogyan az a Dél-afrikai Köztársaságban megvalósult, és elvégezni az idevágó összehasonlításokat a demokratikus alkotmányozó hatalom két klasszikus modelljével, amelyek az Egyesült Államokból és Franciaországból származnak. Elemenként fogom megvizsgálni, hogy a magyar modell eleget tesz-e és mennyiben a kifejlett modell követelményeinek. A részleges kudarc tárgyalása véleményem szerint azért nem jelenti azt, hogy a modell követelményeit méltánytalanul rávetíteném egy specifikus történelmi helyzetre, mert Magyarországon is sokan tisztában voltak azzal, hogy spanyol és portugál elődek alapvető eszközeit veszik át. Tanulmányom nem a szereplőknek tett szemrehányás kíván lenni, különösen nem tevékenységük kezdeti szakaszát illetően. Úgy vélem, a részleges kudarc, amelynek a leg súlyosabb eleme a mai napig változatlanul hagyott alkotmánymódosítási szabály, nagyon nagy mértékben éppen a folyamat úttörő voltának tudható be.⁷

A mulasztásokkal és lehetséges kompenzálásukkal kapcsolatos attitűdöm ambivalens. A kérdést elméletileg izgalmasnak, politikailag problematikusnak találom.⁸ A tanulmány második részét annak bemutatásával kezdem, hogy – bármennyire indokolható is ez a történelmi események tükrében – az egyes lépcsők vagy állomások átugrása súlyos nehézségekhez vezet, mivel az elemek összefüggenek és kölcsönösen erősítik egymást. Igaz ez az AB szerepére, ami a folyamat újszerűségének megértésében kulcsmozzanat, jóllehet számos más országban nem játszott jelentékeny szerepet, ami mindig inkább negatív következményekkel járt.⁹ Azonban emellett is fogok érvelni, hogy van mód a mulasztások helyrehozatalára, és ebből a szempontból fogom értelmezni a magyar AB szerepét, amely összességében még a dél-afrikai bíróságénál is nagyobb az új alkotmányos rend kialakításában, mert nem korlátozódik az ideiglenes rend kikényszerítésére.¹⁰ Mindazonáltal emellett érvelek, hogy az alkotmányozás folyamatának második fázisa helyébe lépő bírói tevékenység, amely a folyamatot befejezni és lezárni volt hivatott, nem volt és talán nem is lehetett tökéletes eszköz erre a célra, ahogyan azt a magyar AB némely döntése világosan mutatja.¹¹

A következőkben kitérek a bírói tevékenység révén történő kompenzáció részleges kudarcának okaira és következményeire. Továbbra is fenntartom (ahogyan azt a korábbiakban már számos alkalom-

mal megtettem), hogy a mélyen gyökerező legitimitációs problémák, az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályok és a választási szabály kombinációja Damoklesz kardjaként függ az alkotmány, sőt az egész magyar alkotmányos demokrácia felett, még akkor is, ha ez utóbbi katasztrófálisnak induló következményeit a közelmúltban sikerült némileg csökkenteni. Megkísérlem bemutatni, hogyan nem sikerült az alkotmányos felülvizsgálatnak elhárítania a veszélyt, még mielőtt az a valóságban tettet öltött volna. Meglepő módon az 1994–96-os alkotmányozás megkísérelte, talán nem szándékosan, megteremteni az AB számára a potenciálisan széles politikai konszenzust megjelenítő alkotmánymódosítások felülvizsgálata *szöveg szintű* alapját. Ugyanakkor kevés bizonyíték áll rendelkezésre azzal kapcsolatban, hogy bárki hajlandó lenne hivatkozni a potenciálisan fontos 24. § (5) bekezdésének szövegére, amelyet a parlament (abszurd módon) sikertelenül próbált meg egy „*sunset*” (időbeli lejáratot kikötő) klauzulával felváltani.¹² Az AB és a parlament fenti kudarcait reflektorfénybe állítva tanulmányom végkicsengése szükségszerűen – bár óhajom ellenére – nem lesz optimista. Ugyanakkor miután kellően megértettük, mit sikerült elérnünk és mit nem, közelebb kerülünk a válaszhoz, mit kell tennünk, ha valóban súlyos támadás éri az alkotmányt.

AZ ÚJ METÓDUS ELEMEI

Az új, kortárs *demokratikus* alkotmányozási modell létezése és jelentése elemeire bontva látható be. Ezek az elemek az amerikai és francia forradalmak történelmi paradigmáival összevetve érthetőek meg leginkább, azzal a kitételrel, hogy az előbbi alatt a végső soron győzedelmeskedő, 1780-ban Massachusettsben, majd 1787-ben Philadelphiában alkalmazott változatot értjük („amerikai modell”), míg a franciák esetében azt a két változatot nézzük, amelyek a történelem során relevánsak maradtak („francia modell I.”: 1791/1848 versus „francia modell II.”: 1793–1795/1945–1946) és amelyek kétféle értelmezést szolgáltatnak arra nézve, mi a nép szerepe az alkotmányozás folyamatában (unitárius versus dualisztikus felfogás).

Kétlépcsős folyamat és ideiglenes alkotmány

Bizonyos értelemben természetesen minden alkotmányozás sok mozzanatból, ha úgy tetszik, több lépcsőből áll. Ami sajátossá teszi a spanyol 1975–1977-es eseményeken át a Dél-Afrikában 1991–1996 között kifejlődött formát, az az, hogy az alkotmány megírása két fázisra tagolódik: a kezdetektől vállal-

tan két, egymással összefüggő alkotmány létrehozása a cél (egy ideiglenes és egy végleges változaté), ahol az első szabályai korlátokat szabnak a második megalkotása elé. Egy a részletekbe menőkig kidolgozott, kifejezetten ideiglenes hatályúnak megalkotott alkotmány megléte a legfőbb bizonyíték az alkotmányozás új paradigmájának megjelenésére. Hatékony válasz egy politikai helyzetre, ami egyaránt szükségessé teszi, hogy már az ideiglenes kormányzat alkotmányos keretek között működjön, így egyúttal teret biztosít az alkotmányozás kezdeti szakaszában elengedhetetlenül szükséges tanulási folyamatnak, miközben az új alkotmányt megvédi a könnyűszerrel végrehajtott alkotmánymódosítások veszélyétől.

Igaz ugyan, hogy sok sikeres alkotmány, így az Egyesült Államoké, Németországé, valamint az V. Köztársaságé olyan tanulási folyamat eredménye, amelynek során két alkotmány született, és a kető közt hosszabb-rövidebb krízisidőszak állt fenn. Azonban semelyik első alkotmány, sem a Konföderációs Cikkelyek, sem a Weimari Alkotmány, sem a IV. Köztársaság alkotmánya nem ideiglenes dokumentumnak készült, és az utánuk következő alkotmányokat nem ezek alkotmánymódosítási szabályai szerint fogadták el. Megtehetjük azt is, hogy egyetlen alkotmányt, mint például az Egyesült Államok 1787-es alkotmányát több fórum közreműködése eredményének tekintjük: konvenció, kongresszus, majd újabb ratifikáló konvenciók. De ahogyan arra már a korabeli antiföderalisták is rámutattak,¹³ a fentiek közül csak egy fórum vehetett részt ténylegesen az alkotmány megfogalmazásában, míg az egyes államok konvenciói csak megerősíthették vagy egy az egyben elutasíthatták a dokumentumot. Az újonnan kialakuló paradigma szerint legalább két fórumnak részt kell vennie az alkotmány megszövegezésében: az első fórum – tipikusan a fontosabb politikai erőkből álló kerekasztal – megalkotja az ideiglenes alkotmányt, majd a második fórum, egy szabadon választott testület, amely nem alkotmányozó gyűlés – legalább is nem a francia terminológia értelmében (*une constituante*) – megszövegezi a maradandónak szánt alkotmányt. Ezen túlmenően a korábbi rendszerből megörökölt parlament, az igazságügy-minisztérium és az alkotmánybíróságok is szerepet játszhatnak.

Véleményem szerint a folyamat kétlépcsős karaktere a posztszuverén alkotmányozás lényege. A francia I. modellel összevetve itt nincs olyan fórum, amelyik elmondhatná magáról, hogy abszolút értelemben a nép szuverén akaratát képviseli. Ami a francia II. és az amerikai modellt illeti, itt a nép nem rendeződik két testületbe, ahol a nép „termé-

szetes” gyülekezete népszavazás útján vagy konvencióba rendeződött testületként igen vagy nem szavazatával rábólint, hogy a képviseleti szervnek sikerült valóban eltalálni a nép akaratát. Ezzel szemben az új alkotmányozási folyamatban a nép, amennyiben elmondható róla, hogy jelen van, plurális, komplex és olyan korlátozott módon van jelen, hogy soha nem áll módjában sem egy referendum kategorikus „nem”-jét kimondani, sem pedig az a határtalan alkotmányozó hatalom nincs a birtokában, mint egy alkotmányozó (*constituent*) gyűlésnek.¹⁴

A lépcsők és a hozzájuk szorosan kapcsolódó ideiglenes alkotmány kérdése kétségtelenül megmutatja, hogy a magyarországi folyamat megelőlegezi a modellt, de csak hiányos formában. Ebből kifolyólag kétségtelenül többféle értelmezést adhatunk a magyar alkotmányozási folyamatnak. Evidens, hogy egyfelől tekinthetjük kétlépcsős eljárásnak, amelynek befejező fázisa 1996-ban az új alkotmány el nem készülése miatt kudarcba fulladt, vagy pedig a befejező fázis meghúszulása miatt nevezhetjük egyetlen lépcsőben megvalósított alkotmányrevízióknak, amelyet módosításcsomagok és transzformatív erejű alkotmánybíróági döntések követtek, vagy lehet még esetleg egy alapvetően töredezett folyamat is. A nemzetközi összehasonlítás fényében jómagam az első értelmezést választanám, bár korábban eljátszottam a másik két értelmezés gondolatával is. Mindenesetre az 1996-os kudarc után, az ideiglenes alkotmány szerzőinek szándéka ellenére, valamint Lengyelországgal és Dél-Afrikával ellentétben, az átmeneti alkotmány véglegesként kezdett el funkcionálni, és még húsz év elmúltával is hatályban van. Tartalmi jegyeinek és annak köszönhetően, hogy oly hosszú időn keresztül szolgált a politikai várakozások alapjául, legitimációs problémái ellenére megérdemli, hogy az is maradjon. Ugyanakkor, ahogyan ezt a későbbiek során meg is indoklom – és itt nyert teret az elemenkénti értelmezés –, a folyamat lezárulása még mindig bizonytalan. Csak egy olyan zárás hozná létre egyértelműen a mintát, amely a folyamatot a posztszuverén, kétlépcsős modell egy sajátos változatává tenné, amely megőrzi a jelenlegi közjogi állapotokat. Ilyen törekvés volt a kudarcba fulladt 1994–96-os próbálkozás.

Összefoglalva: a magyar eljárás szándéka szerint megelőlegezte a kétlépcsős modellt, az ideiglenes alkotmánnyal a középpontban. De az eredmény nem a szándék szerint alakult. Ugyanakkor nem szabad túlhangsúlyoznunk ezt az eltérést, amely tanulmányom fő témája. Az új modell egyes célkitűzései ebben a tökéletlen formában is megvalósultak. A nyílt végű folyamatot sikerült az alkotmányos rend keretei közé zárni, amit az összes résztvevő radikálisan

megerősített, amikor az ideiglenes alkotmány kihirdetése után szigorúan tartotta magát az összes népszavazási és választási eredményhez. Ami pedig a folyamat töredezett, többlépcsős voltát illeti: bár az nem nevezhető egyenértékűnek a tiszta kétlépcsős megvalósulással, azért hasonlóan teret engedett az alkotmányozás tanulásának, mint például amikor 1990 nyarán az első nagy alkotmánymódosító csomagban engedtek az extrém konszenzus követelményéből – erre alkalmazható a Dél-Afrikában kitált, az „össztársadalmiasságtól az alkotmányosságig” szlogen.

Kerekasztal-megállapodások, szabad választások és nem szuverén alkotmányos gyűlések

Az ideiglenes alkotmány segíti az alkotmányozás folyamatát az alkotmányosság keretei közé terelni, de nem oldja meg a fogas kérdést, hogy hogyan lehet valamit demokratikusan vagy legalábbis legitim módon elkezdni ott, ahol korábban nem volt demokrácia.¹⁵ Véleményem szerint a hátrány inkább előny, mert a legitimációs elvek, amelyekre egy forradalmi vagy reformalkotmányozás során támaszkodnak, inkább csak elfedik a tény, hogy a hatalmat gyakorló egyetlen szereplő (testület) egyoldalú alkotmányozását nem könnyű meggyőzően legitimálni sem a felszabadulási harc (forradalom) során szerzett érdemeivel, sem pedig azzal, hogy egy olyan alkotmány szabályrendszeréhez alkalmazkodnak, amelyet nem arra találtak ki, hogy az egyik alaptörvényt egy mássikkal váltsanak fel (reform). Épp ezért, riválisaival ellentétben, a kifejlett posztszuverén modell képes legitimációt teremtő műhellyé válni. Sajnos a csak részlegesen megvalósuló verzió legitimációt is csak részlegesen teremt.

Ezzel együtt a híres kerekasztalok Lengyelországtól Dél-Afrikáig (bárhogy nevezték is őket) részben megoldották ezt a problémát azzal, hogy olyan elvekkel, mint a jogállamiság követelményeinek betartása, a nyilvánosság és a főbb politikai tényezők pluralisztikus bevonása, helyettesítették a hiányzó demokratikus legitimációt. Ez a helyettesítés majdnem mindig annak tudatában történik, hogy a kerekasztalnak nincs meg az a teljes képviselői felhatalmazása, amelyet csak a választások útján megszerzett legitimitás adhat, és ez kihatással van arra, hogy a kerekasztal milyen mértékben határozza meg a jövőbeli alkotmányra vonatkozó szabályokat, amelyet majd egy szabadon választott alkotmányozó gyűlésnek kell megalkotnia. A nyíltan hangoztatott kételyek sok elemzőt és ellenséges kritikust megtévesztettek, és többnyire ahhoz a meggyőződéshez vezettek – ami a modell egyik vonásává vált

–, hogy a végleges alkotmányt egy szabadon választott parlamentáris gyűlésnek kell megalkotnia, és nem a végrehajtó hatalom által kinevezett valamiféle bizottságnak, és még csak nem is egy politikai alkufolyamat eredményeként összehívott gyűlésnek, mint ahogyan az 1989-ben Lengyelországban történt. Ennek ellenére megjegyzendő, hogy egy ilyen alkotmányozó gyűlés a legkevesebb, hogy nem rendelkezne saját (működési) szabályai felett, de ennél valószínűbb, hogy arra kényszerül, hogy a tartalmi alapelvek tekintetében is nagymértékben a kerekasztaloknál született megállapodásokhoz tartsa magát.

Nyilvánvaló, hogy a kerekasztal új intézmény a francia modellek, de még az amerikai modell alkotmányozó gyűléseihez képest is; nem itt születik meg a végleges alkotmány szövege. Ennek ellenére gyakran hasonlítják ezeket az amerikai alkotmány szövegét kidolgozó konvencióhoz, ami annyiban megalapozott, hogy mindkét fórum a szabályosan működő törvényhozó szervvel párhuzamosan létezik, amelynek a mindennapi munkáját nem írják felül, és annak formális jóváhagyását el kell nyerniük az alkotmányjavaslat megírásához. Valójában a kerekasztalok jogi szempontból kicsivel gyengébbek, de politikailag sokkal erősebbek annál, mint amilyen az amerikai konvenció utolsó, kiforrott megjelenési formájában volt Massachusettsben és Philadelphiában. Jogi értelemben a kerekasztalok civil összejövetelek, közjogi státusz nélkül. De a hatalmon lévő régi kormánypárt szerepe a tárgyalásokon garantálja, hogy a kerekasztal-megállapodások általában sokkal nagyobb súlyúak, mint egy egyszerű ajánlás, amelyet a ratifikáló szervek könnyűszerrel elutasíthatnának. A hivatalos parlamentek, amelyeknek el kell fogadniuk az ideiglenes alkotmányokat a formális törvényesség kedvéért, általában legfeljebb csak csekély változtatásokat javasolhatnak, de gyakran azt sem. A magyarországi esetek kivételek e szabály alól, de ezek is csak kivételek, szokatlanok.

Ugyanakkor a modellben szereplő alkotmányos gyűlés fajtája is új jelenség, tekintettel arra, hogy – a három nagy demokratikus modellel szemben – itt ez a testület korlátoknak van alávetve, még akkor is, ha a neve (mint például a Nagy Nemzetgyűlés Bulgáriában) kivételes státuszra enged következtetni, vagy azokban az esetekben, amikor elmosás a különbséget az alkotmányos és az alkotmányozó gyűlés között. A korlátozás lehet egész csekély mértékű, például csak annyi, hogy a gyűlésnek az alkotmánymódosításra vagy a végleges alkotmány ratifikálására vonatkozóan az ideiglenes alkotmányban rögzített szabályok szerint kell eljárnia, de ennél sokkal többet is meghatározhatnak előre, például a választásokra vonatkozó szabályokat, az alkotmány-előké-

szító bizottság összetételét, a szavazás szabályait, a kívülről jövő kezdeményezéseknek adandó teret, a megvalósításra engedélyezett időt, amelynek eredménytelen letelte esetén új választást írnak ki és így tovább. Némelyik ilyen megszorítás (különösen a határidők) a hagyományos alkotmányozó (*constituent*) gyűlések esetében is létezett, például Franciaországban 1946-ban a két gyűlés esetében, de az eljárásra vonatkozó lehetséges szabályok száma és a többségi elvre vonatkozó megszorítások újdonságként jelentkeznek a modellben. Természetesen ezeket az előzetesen elfogadott külső korlátozásokat nem szabad összetéveszteni azokkal a szabályokkal, amelyeket egy szuverén nemzetgyűlés önmagára vonatkozóan fogad első összehívása után.¹⁶

A magyar példa megint csak sokat előrevetít, de nem mindent. A magyar Nemzeti Kerekasztal a maga nemében az első. Nagy lengyel elődjéhez képest a politikai erőket sokkal magasabb szinten sikerült bevonnia, és külső korlátozásoktól mentesen tudott dolgozni. Az első előny (a legitimációs elem) a kezdeti hátrányból fakad: egyetlen nagy társadalmi mozgalom hiányában a kis pártokat és mozgalmakat először össze kellett gyűjteni, hogy életképes erőként tárgyalhassanak az uralkodó rezsim vezetőivel. Ez az egyedülállóan kreatív intézmény, az Ellenzéki Kerekasztal feladata volt, amely a pluralizmus talaján állt. Érdekes, de szerencsétlen módon a magyar ellenzék a pluralista szerveződésnek köszönhetően úgy vélte, hogy beleegyezhet a nyilvánosság nagyobb mértékű kizárásába az egész kerekasztal folyamatból, mint lengyelországi elődje, ahol a legitimáció ilyen módon való megteremtése példaértékű volt.

Ami a második előnyt illeti, pontosan a nyári lengyelországi választások eredményei döbentették rá a magyar kerekasztal résztvevőit, hogy nem szükséges nem demokratikus engedményeket tenniük a fennálló hatalom birtokosainak, ahogyan a Szolidaritás tette. Az elnökséggel kapcsolatos megegyezés, amely végül a népszavazás miatt meghíúsult, a lengyel példa nyomán a saját érdek érvényesítését szolgálta volna („a ti elnökök, a mi miniszterelnökünk”), de pontosan a megállapodás kudarca világított rá szükségtelen voltára a lengyelországi események után. Egyetlen más államban sem használták a népszavazást arra, hogy a kerekasztal-megállapodások eredményeit korrigálják, de véleményem szerint az adott helyzetben a szavazás csak megerősítette az intézmény legitimációját. Így tehát alapvetően elhibázott tagadni a folyamat első fázisának „legitimációteremtő” erejét, ahogyan azt Körösi András, ennek a politikailag motivált álláspontnak a legkifinomultabb szószólója teszi.¹⁷ Először is elsikkad a széles

körű, plurális politikai erők bevonásának ténye felett, ehelyett inkább e bevonás nem legitim jellegét domborítja ki azon az alapon, hogy az ellenzéki pártoknak nem volt *jogi* felhatalmazásuk a részvételre. De ez a legalitás és a legitimitás összekeverése. A kerekasztal pártjai széleskörűen „képviselték” az akkori magyar társadalom politikai érdekeit és véleményét, sokkalta inkább, mint az akkori parlament hivatalos képviselői, és már maga ez a tény jelentős mértékben legitímálta őket. Amint a következőkben látni fogjuk, a folyamat törvényességét a megörökölt parlamentnek juttatott szerep biztosította, amelyet Körösi szintén illegitimnek tekint, és ekkor hirtelen elkezd különbséget tenni legalitás és legitimitás között, egyben megfelelkezik a kérdéses szereplő tényleges szerepének viszonylag csekély voltáról. Végezetül érvelése a kerekasztal közjogi csomagjával kapcsolatos konszenzus vélt hiányán nyugszik. Itt téved mind a konszenzus jelentését illetően, amelybe az ő értelmezésében a méltányos kompromisszum nem fér bele, és az adott esetben meglévő eltérő véleményekkel kapcsolatban is. A konszenzus nem jelentheti azt, hogy a versengő pártoknak egyezsége kell jutniuk az első legjobb alkotmánycsomagot illetően. Ez esetben soha sehol nem születhetnének alkotmányok, hacsak nem egyetlen szereplő kényszeríti azt rá mindenki másra. Sokkal inkább arra van szükség, hogy néhány alapelv tekintetében legyen meg az egyezés, például: alkotmányos demokrácia, versenyen alapuló választás, alapvető jogok, és ezen túl el kell fogadniuk egy konkrét megoldást, amelyet minden párt a második legjobbnak tud tekinteni, és amely ideális esetben valamilyen méltányos kompromisszumot képvisel az összes elhangzott vélemény alapján. És ilyen egyezés igenis megszületett a magyar kerekasztalnál, ha nem is a tárgyalások elején, hanem a végén. Mi több, nem igaz, hogy azok a pártok, amelyek a megállapodást nem írták alá, nem értettek egyet a közjogi csomaggal, ahogyan Körösi sugallja. A csomag valóban tartalmazta, hogy az elnököt a parlament válassza (szemben a későbbi Lex Királlyal). Kizárólag az ellen a politikai döntés ellen tiltakoztak, hogy egy egyszeri népszavazás útján történő elnökválasztást túl koránra időzítsenek.¹⁸ Végezetül a Nemzeti Kerekasztal rendhagyó jellege és a tény, hogy (talán) túllépte küldetése határait, nagyon hasonlít az 1787-es philadelphiai konvenció némely aspektusára, amelyet Madison *A föderalista* lapjain megörökített. A valóban illegitim kommunista intézményi háttért beleszámítva a kerekasztal feltehetően nagyobb legitimitással rendelkezett az alkotmányos rendszerváltás folyamatának elindítására – ha végigvitelére nem is –, mint illusztris elődje.

Egyetértek azzal,¹⁹ hogy az akkor elfogadott magyar közjogi szabályok súlyos legitimitációs problémával küszködnek, de ennek a legitimitásteremtés két másik aspektusához van köze, amelyek az eljárás hiányzó, illetve kudarcot vallott második szakaszára vonatkoznak: a választásokra és az alkotmányozó gyűlésre.

Magyarországon kétségtelenül sor került szabad, tökéletes versenyt biztosító választásokra, amelyek közül az elsőt 1990-ben fontos alkotmánymódosítások követték, és az 1994-es második után kellett volna létrehozni az új alkotmányt. Ám ezek a választási kampányok mind a parlamenti hatalom megszerzéséről szóltak, az alkotmányírást, még kevésbé annak alapelveit, egyik párt sem tűzte soha zászlajára fő programpontként,²⁰ és sem a kerekasztalnál (szemben Dél-Afrikával), sem pedig valamelyik esedékes alkotmányozó fórum összehívása előtt (Lengyelország, 1990 ősze és 1992²¹) nem született megállapodás az alkotmány létrehozásának és elfogadásának szabályairól, amelyek különböztek volna az alkotmánymódosítás meglévő szabályaitól.²² Míg a kifejtett modell alkotmányíró szerve nem szuverén alkotmányozó nemzetgyűlés, mégis követelménye a modellnek, hogy ezt a szervet az alkotmányírás céljából hívják össze, s így több legyen a szokásos törvényhozó szervnél. Épp ezért van annak jelentősége, hogy ezt a szervet Bulgáriában Nagy Nemzetgyűlésnek, Lengyelországban (a parlament két kamaráját rendkívüli ülésben egyesítő) Nemzetgyűlésnek, Dél-Afrikában alkotmányos gyűlésnek, míg Nepálban (helytelenül) alkotmányozó gyűlésnek nevezték. A folyamat korai szakaszában 1989-ben Magyarországon is akadtak, akik egy nemzeti alkotmányozó gyűlés megalakítását sürgették. A demokratikus ellenzék akkoriban helyesen ítélte meg, hogy ez a taktika arra megy ki, hogy új játékszabályok lefektetése nélkül lehessen választásokat kiírni, és így az első választásokat és az azokhoz kötött alkotmányozást a régi rezsím – valószínűleg annak reform irányzata – kontrollálhatta volna. Ez a félelem jogos volt, de azt a szerencsétlen következményt vonta maga után, hogy teljesen elutasították, hogy alkotmányozás céljából külön gyűlés összehívására kerüljön sor – beleértve a létező szabályok alapján összehívandó gyűlést is.²³

A pusztán elnevezésnél fontosabb, hogy Lengyelországtól Dél-Afrikáig, sőt még Nepálban is, az alkotmányozásra vonatkozó szabályok különböztek a meglévő alkotmánymódosítási szabályoktól, amelyek hatálya alatt az ideiglenes dokumentumokat létrehozták, és különböztek az új alkotmány szabályaitól is. 1995-ben a magyar alkotmányt (24–25. §), és az Országgyűlés Házsabályát is megváltoztatták

(134. §), és új szabályt fogadtak el, ami lehetővé tette egy új alkotmány megalkotását. Csakhogy van itt egy nagyon szembetűnő különbség: míg Lengyelországban, Bulgáriában, és Dél-Afrikában az alkotmányozó parlamentet egy korábbi parlament által alkotott szabályok kötötték, és az utóbbi két esetben a speciális legitimitással bíró kerekasztaloknál született megállapodások is, Magyarországon a létrejövő szabályok magukra a létrehozókra vonatkoztak. Elég hihetetlen módon nemcsak a Házsabály módosítását, de az alkotmánymódosítás érvényességét is az őket beiktató parlament választási ciklusához kötötték, azaz annak végével lejártak („*sun-set clause*”).²⁴

Mi több, amikor 1996-ban az erre irányuló erőfeszítés kudarcba fulladt, a hatályos alkotmánymódosítási szabály [Alkotmány 24. § (3) bekezdés] változatlan maradt, bármiféle korlátozás nélkül hatályos volt az 1949-es kommunista alkotmány módosítási szabálya, amely a parlamenti szuverenitáson alapult, és az összes addig elért eredményt veszélybe sodorta.

Jogfolytonosság és az alkotmánymódosító szabályok használata

Ezt a veszélyt nem zárja ki, hanem inkább megerősíti az új modell némelyik esetleges, mégis nagyon karakterisztikus eleme, amelyek már lehetővé tették egy „jogi forradalom” létrejöttét. Az első ilyen a jogfolytonosság. Az új modell általában elkerüli azt a jogi és intézményes természeti állapotot, amelybe egy Sieyèstől Schmittig terjedő gondolkodási áramlat helyezte a *pouvoir constituant*-t, de azokat a jogszerűtlenségeket is, amelyek a philadelphiai konvenciónak a Konföderációs Cikkelyek módosítási szabályaival való szakításában szükségszerűen benne rejlettek. Az összes tipikus eset Spanyolországtól Dél-Afrikán át elkerüli a jogi szakadást a régi és az új rezsím közt, és általában a régi rezsím módosító szabályait használják fel arra, hogy új, forradalmi változást hozzanak létre jogi eszközökkel.

Ezzel kapcsolatban viszont két fontos fenntartást előre kell bocsátani. Először is, itt a formális alkotmány módosító szabályairól van szó, amelyeket a régi rezsím esetleg soha nem vett komolyan, amikor ténylegesen változtatni akart. Az ily módon fenntartott legalitás a legtöbb esetben fikatív, hiszen a régi rezsimek rendszerint diktatúrák voltak, amelyek rutinszerűen eltekintettek saját, papíron létező alkotmányuk és ritualizált törvényességük alkalmazásától, azon túl, hogy rendre meg is sértették azt. Másodszor pedig amikor egy ilyen alkotmány módosító szabályát először alkalmazták *ténylegesen*, mindig

fennállt a veszélye, hogy a szabály a valóságos használatra alkalmatlan. Ez az eset ugyanúgy fennállhat a *rule of law* hagyományán alapuló rezsimek, mint a diktatúrák esetében, ahogyan az a Konföderációs Cikkelyek és az 1791-es alkotmány példájából kitűnik a nagy demokratikus forradalmak idején, vagy pedig a csehszlovák alkotmány esetéből, amelyet az 1989–90-es ellenzék megörökölt, illetve a mai európai szerződésekből is. Ilyen helyzetben az amerikai alkotmányozó atyák példája előremutatóbbnak tűnik, mint más alkotmányozó politikusoké, akik vakon ragaszkodnak a legalitáshoz.

A magyar példa kiemelkedő abból a szempontból, hogy itt milyen szigorúan ragaszkodtak a legalitás elvéhez, és erre, szerencsére, nem is indokolt több szót vesztegetni. Itt nem állt fenn annak a veszélye, mint Csehszlovákiában, hogy először kerül alkalmazásra a módosító szabály, és így kiderül róla, hogy használhatatlan. A szovjet típusú alkotmányokra jellemző módon²⁵ itt is kétharmados szabályt találunk [az 1949-es alkotmány 15. § (3) bekezdése], amely megengedi, hogy ha az összes képviselő kétharmada igennel szavaz, az alkotmány bármely vonását korlátlanul megváltoztassák. Ez a szabály rendkívül jó szolgálatot tett az ideiglenes alkotmány megalkotásakor, lehetővé téve a rendszerváltást az összes fontosabb intézmény leváltásával, számos új intézmény, többek között az AB létrehozatalával, és egy hosszú alapjogi lista elfogadását, és tette ezt mind a jogi kontinuitás megőrzése mellett. A Carl Schmitt-féle ellenérvek²⁶ itt irrelevánsak, mivel ő csak abban az esetben feltételezte egy *jogi forradalom* politikai lehetetlenségét, ha arra a politikai feltételek nem érettek. Magyarországon viszont a „jogi forradalom” éppen a mélyreható politikai változások jogi formába öntése volt az 1989–90-es év során, ami az egész régióban a legbékésebben sikerült. Továbbá a folyamat, amely formálisan a fennálló parlament legalitására támaszkodott, amit Schmitt kifejezetten problematikusnak ítélt, a (nem teljes) legitimitását valójában a tárgyalások és a kompromisszumépítés külső, nem jogszerűtlen eljárásaiból és a végén a kerekasztal „ünnepélyes megállapodásaiból” nyerte.

Az, hogy a 15. § (3) bekezdésére támaszkodva az elnöki tanács intézményét a köztársasági elnök intézményével váltották fel, természetesen nem vet fel logikai problémát. Kicsit másképp néz ki a dolog, amikor a 15. § (3) bekezdését önmagára alkalmazzák, a módosító szabályt saját maga által megváltoztatva. Alf Ross közkeletű érvei, melyek szerint ez az aktus logikai lehetetlenség, mára megcáfoltattak.²⁷

A revízió revíziója azonban továbbra is politikailag gyanús húzás marad, akár azért, mert a módosító hatalom a saját működését akarja nagyon meg-

könnyíteni, akár azért, mert az ellenfelek dolgát akarják nagyon megnehezíteni.²⁸ Egy olyan módosító szabályon, mint a 15. § (3) bekezdése, nagyon is indokolt lett volna a kerekasztal-tárgyalások során változtatni. Először is az ideiglenes alkotmány módosítását nehezebbé kellett volna tenni, a következő lépésben pedig létre kellett volna hozni egy új, nagyobb arányú részvételt és konszenzust megkívánó ratifikációs szabályt. Ezek egyikére sem került sor, valószínűleg azért, mert a részt vevő felek a könnyű, parlament útján gyakorolt alkotmányozást preferálták, ami egybevágott saját addigi gyakorlatukkal. Azok, akik azt állítják, hogy az 1989. októberi alkotmány semmit nem őrzött meg 1949-es sztálinista előzményéből, tévednek: a nagyon is nagy jelentőségű alkotmánymódosítási szabály megmaradt, sőt megerősítést kapott.²⁹ Mi több, az alkotmányozók potenciálisan növelték a cikkely negatív hatásait azzal, hogy – mint később kiderült – egy kifejezetten az aránytalanságnak teret adó választójogi szabályt fogadtak el.³⁰

Az alkotmánybíróságok és az alkotmányos alapelvek szerepe

A jogfolytonosság hangsúlyozásából következik, hogy a kikényszeríthetőség központi szerepet játszik a modellben. Amint egy ideiglenes alkotmány megfogalmazásra kerül, ki kell kényszeríteni, hogy olyan alkotmány válhasson belőle, amely magát az alkotmányozási eljárást szabályozni képes. A magyar demokratikus ellenzék először még tiltakozott az AB túl korai felállítása ellen, de amint egy „védelemre méltó” alkotmány volt a kezében, beleegyezett az intézmény felállításába. A klasszikus demokratikus modellekben nem létezik olyan, hogy egy alkotmánybíróságnak az eredeti alkotmány megalkotásában szerepe lenne. Természetesen az új modellben sincs szerepe az ilyen bíróságoknak az ideiglenes alkotmány megalkotásában. Épp ellenkezőleg: az alkotmány dolga, hogy létrehozza ezt az intézményt, még ha valamiféle kezdetleges formában létezett is elődje. Tehát ami itt történik, az egészen rendkívüli, még ha *eddig* csak Dél-Afrikában láthattuk ennek összes következményeit. Az alkotmányos gyűlés ily módon az alkotmánybíróság felügyelete alá kerül abban az értelemben, hogy az alkotmányozás eredményét a bíróságnak alkotmányosnak kell nyilvánítania. Ez valami egészen figyelemre méltót (jóllehet a német alaptörvény megváltoztathatatlan szakaszait és az indiai alapstruktúra doktrína alapján hozott döntéseket tekintve nem precedens nélkül valót) tesz lehetővé: az alkotmányértő alkotmány jelenséget. Bármely érdekelt fél kifogást emelhet és kérheti

a bíróságot, hogy nyilvánítsa a kérdéses alkotmányjavaslatot alkotmányellenessé, és a bíróság megteheti, hogy útmutatást ad az alkotmányos gyűlésnek a javaslat újrafogalmazásához. Eredeti alkotmányozási folyamatban semmi ehhez foghatóra nem volt eddig példa.³¹

Dél-Afrikában közismert, hogy a bíróság jelentős hatalma az ideiglenes alkotmány harmincnégy alkotmányos elvén alapult, amelyek az alkotmány szerint sérthetetlenek, és jó részük tartalmi jellegű elv. Ennélfogva az elvek lehetővé tették a bíróság számára, hogy kimondottan aktív szerepet játsszon az alkotmány kifejlesztésében a jóváhagyási eljárás keretében. De elvben az új modell is tételezi ezt a lehetőséget, legalábbis eljárási alapon, akkor, ha a szabadon választott alkotmányos gyűlés megszerzi az ideiglenes alkotmányban elfogadott működési szabályokat. Figyeljük meg, hogy itt újra felüti a fejét a *counter-majoritarian difficulty* [a többségi elvvel szembe: a nem választott bíróságnak a választott törvényhozóval szembeni legitimitációs hiányából fakadó nehézségre bevett angol kifejezés – *a szerk.*], de anélkül, hogy lenne egy Hamilton vagy egy Marshall, egy Hayek, vagy egy Ackerman, aki azzal érvelhetne, hogy a bíróság azon az alapon száll szembe a gyűlés többségi határozatával, hogy a nép többségi akaratára hivatkozik, hiszen az ideiglenes alkotmány megfogalmazói nem ismerhették a választói akaratot. A szabadon választott alkotmányos gyűlés korlátozása így tehát egy magasabb szuverén hatalomra hivatkozva nem nyerhet legitimitást.

Dél-Afrikán kívül nincs olyan ország, ahol az alkotmánybíróság olyan domináns szerepet játszott volna a demokratikus átalakulás során, mint Magyarországon. A spanyol alkotmánybíróság után ez a modell második ilyen bírósága. Míg egyértelműen téves (sőt kontraproduktív³²) az AB-t nevezni meg a magyar rendszerváltás vagy akár csak az új alkotmány legfőbb letéteményeseként a kerekasztal (és a későbbiek során az alkotmánymódosító hatalom) helyett, ahogyan azt a testület első elnöke, Sólyom László teszi, maga a lehetőség, hogy ilyen kijelentés elhangozhatott, mutatja az alkotmánybírák hatalmát.³³ Az én felfogásomban az AB szerepe jelentős mértékben kompenzatorikus, és az tette szükségessé, hogy a modellt nem sikerült az adott időkeretben megvalósítani sem a kerekasztalnak, sem az első szabad parlamentnek.³⁴ Mint ilyennek (és ez megint Sólyom tétele ellen szól), a kompenzációnak szabott keretek közt kellett zajlania.

A magyar AB valójában egy ideiglenes alkotmány öre volt, még ha azóta születtek is a saját célját szolgáló olyan érvek, hogy ez az alkotmány nem

az ideiglenesség szándékával született.³⁵ Ennek el-
lentmond maga az alkotmány preambuluma, amelynek megfogalmazása szinte szó szerint azonos a lengyel „kisalkotmányával”.³⁶ De a toldozott-foldozott alkotmány (amelyet az alkotmánymódosító szerv folyamatosan alakít) komoly kikényszerítése huzamosabb időn keresztül, anélkül, hogy a folyamat lezárására eljárás létezne, a *független* alkotmányozó ténykedés növekedésével jár együtt. Mivel az AB emberi jogi határozatai vonzóknak bizonyultak, a testület illetően ténykedése nemigen kapott kritikát a liberális kerekasztal-féle alkotmány védelmezőitől.³⁷ Ugyanakkor mivel az az alkotmány demokratikus deficitben szenvedett, ez a ténykedés tarthatatlan volt, és azoknak a kritikuskoknak lett igazuk, akik ezt előre megjósolták.³⁸ Még a legdemokratikusabban megalkotott alkotmányok esetében is fennáll a *counter-majoritarian difficulty*, amivel az aktivista alkotmánybíróságoknak számolniuk kell. Ezt a problémát csak súlyosbítja, ha maga az alkotmány súlyos legitimitációs deficitben szenved. Míg számos döntés a tartalma alapján liberális szempontból növeli a legitimitációt, ha azt nézzük, hogy ugyanezek a döntések az alkotmányozó hatalom nem demokratikus alkalmazását jelentik, akkor éppen hogy növelik a mögöttes deficitet. Én úgy vélem, hogy ez a joggyakorlat csak azért maradhatott fenn akár csak a Sólyom elnöklete alá eső időszakban, mert az AB és a kerekasztal-féle alkotmány jobb oldalról érkező kritikái a különösen aránytalan választási rendszer ellenére soha nem rendelkeztek az alkotmánymódosításhoz vagy az alkotmánybírósági törvény³⁹ megváltoztatásához szükséges kétharmados parlamenti többséggel.

Összefoglalva: a magyar AB erős szerepe az eredeti alkotmányozásban egyszerre jelzi az új poszt-suverén paradigma dominanciáját és annak nem teljesülését a magyar folyamatban. Míg a testület működésének első időszakában képes volt kompenzálni azt, ami hiányzott vagy befejezetlen maradt, sokkal inkább a mögöttes legitimitációs probléma – és nem a tagok személyének változása – okolható azért, hogy ez a fajta kvázi alkotmányozó magatartás idővel egyre kevésbé tűnt elfogadhatónak. A legfontosabb, hogy az AB nem volt képes sem a kerekasztal-féle alkotmány legitimitációját jelentős mértékben növelni, sem pedig – elsősorban emberjogi jogalkotása révén – annak legfontosabb strukturális problémáját, nevezetesen a potenciálisan többségi alkotmánymódosítást lehetővé tévő szabály fennmaradását megoldani. Az alkotmánymódosításra vonatkozó plauzibilis joggyakorlat kifejlesztésének kudarcra mindkét problémát megvilágítja, így most ennek a kérdésnek a vizsgálatára térek rá.

MÁSODIK RÉSZ

DAMOKLESZ KARDJA ÉS AZ ALKOTMÁNY ÓRE

Az új modell elemei kölcsönösen feltételezik egymást. A kétlépcsős szerkezet logikusan egy átmeneti alkotmányt jelent és fordítva. Az átmeneti alkotmány legitimációs problémái egyszerre kívánnak meg kerekasztal típusú megegyezéseket és szabadon választott alkotmányos gyűlést. A megegyezések azonban nem sokat érnek megalkotóik számára sem akkor, ha a szabadon választott gyűlés azután teljesen kötetlen lenne, sem akkor, ha a megegyezéseket nem lehetne kikényszeríteni. Ebből fakadóan egy alkotmánybíróóság felállítása már az átmeneti alkotmány által a modell szerves része, miközben sem a teljes jogfolytonosság,⁴⁰ sem a tartalmi és kikényszeríthető alkotmányos elvek (amelyek csak a dél-afrikai modell sajátosságai) nem azok. Lehetséges ugyanis, hogy a régi rendszerben nincsen elégséges legalitás az előbbihez, míg az utóbbihoz hiányzik a kerekasztaltól által örökölt vagy általa generált legitimáció.

Ha a modell egy szerves alkotóeleme hiányzik, amilyen például a végleges alkotmány valamely speciális gyűlés általi megalkotására vonatkozó rendelkezés, akkor valamilyen kompenzációra van szükség.⁴¹ Ez történt Magyarországon.⁴² A kompenzáció, azaz az AB megnövelt szerepe tartalmilag hatékony volt, de tézisémet szerint súlyosbította a már meglévő problémákat. Ezek közül az egyik a legitimációs probléma, amelyről feltették, hogy az idő és az új rendszerbe való politikai szocializáció majd megoldja. Másként fogalmazva: a racionális jogi legitimációnak és a liberális értékeknek kellett volna a demokratikus legitimációt helyettesíteniük. Nem gondolom, hogy egy ilyesfajta remény szükségszerűen irreleváns vagy lehetetlen a valóra váltása. Ugyanakkor felboríthatja egy második tényező, a szerkezeti probléma, amely a folyamat befejezetlenségével függ össze és a 24. § (3) bekezdésén, a módosítási szabályon alapul. Ez ugyanis kedvezőtlen, de aligha teljesen távoli politikai körülmények között megszakíthatja azt az evolúciós folyamatot, amelyben a legitimáció fő ágense az AB.

Én mindig azt gondoltam, hogy a módosítási szabály és a választási szabály kombinációja különösen káros. Itt most többet szeretnék mondani az előbbiről, ezért az utóbbival kezdem. Anélkül, hogy leírnám a szabályt, amely magyar jogászok, politikusok és politikatudósok körében jól ismert,⁴³ csak egy jellemzőjét emelném ki: az abban foglalt szokatlanul nagy aránytalanságot, diszproporcionali-

tást ('D'), ami a parlamenti helyet szerző pártokra leadott szavazatok és ugyanezen pártok parlamenti helyei százalékának a különbsége. Ez a szám⁴⁴ (1990 – 21; 1994 – majdnem 24; 1998 – 12,5; 2002 – 11; 2006, 6, 5) jelentősen kisebbé vált 1990 és 2006 között; felteszem, azért, mert a pártok jobban megtanultak egy korai időpontban szövetségeket kötni, és mert kisebb a valószínűsége, hogy akár közepesen kis pártok a stratégiai szavazóktól, akik már az első körben „tudják az eredményt”, szavazatot szerezzenek. De a 6,5 százalék még mindig nagyon magas, és nem tűnik valószínűnek, hogy sokat fog csökkenni. Valójában előfordulhat, hogy újra a 10 százalék körüli értékre emelkedik, ha 2006-ról kiderül, hogy kivételes volt. Adva van egy olyan kormánykoalíció lehetősége, amelyben a pártok a szavazatok 56-60 százalékával a 24. § (3) bekezdése szerinti alkotmánymódosító többséget megszerzik. Így nem is kell a legutóbbi európai választások 71 százalékos jobboldali (Fidesz és Jobbik) eredményének valószínűtlen megismétlődése ahhoz, hogy egy olyan koalíciótól tartsunk, amely meglehetősen ellenséges a jelenlegi közjogi renddel szemben.

Sőt érdemes emlékeztetünkbe idézni, hogy Carl Schmitt a weimari alkotmánymódosítási szabály (76. cikkely) állítólagos korlátlanágának kritikáját egy nagymértékben arányos választási rendszer viszonylatában fogalmazta meg. Olyan művekben, mint a *Verfassungslehre* és a *Legalität und Legitimität*, nagyon erős politikai és elméleti érveket talált arra, hogy miért nem lehet legitim, még ha szűk értelemben jogszerű is, egy módosító szabályt az alkotmány alapvető természetének, lényegének, illetve identitásának megváltoztatására használni. A politikai érv, amely azon az eszmén nyugszik, hogy *ad hoc* többségek ne legyenek képesek az intézményi keretek olyan megváltoztatására, amely a hatalom birtokosait megvédi a további versenytől vagy éppen fékektől és ellensúlyoktól, továbbra is alapvetően megáll. Ez még akkor is igaz, ha végül Schmitt maga is a hatalomban éppen benne lévőkhöz csatlakozott, és nekik szolgáltatott igazolást, az NSDAP kormányzatnak, amely 1933-ban ugyanezt a 76. cikkelyt használta a hírhedt felhatalmazó törvény alapjául, amely a weimari alkotmányt eltörölte. Valójában itt az olvasónak választási lehetősége van két Schmitt között, bármennyire nem tűnik az első autentikusnak a későbbi fényében.

Pontosabban már a korábbi Schmitt *elméleti* érve is nagyon problematikus, mert valamiféle eredetek mitologikus fogalmán nyugszik, egy zavaros ideán arról, amiben implicit módon mindennek gyökereznie kell, és, amennyire kivehető, a militáns demokrácia javára történő kikényszerítés egyetlen lehetsé-

ges formájának visszautasításán alapul.⁴⁵ Így azok az alkotmánytudósok, akik komolyan veszik Schmitt *politikai* érvét, egy azt támogató, de Schmittétől különböző elméletet kell hogy találjanak.⁴⁶ Ennek az esszének a vonatkozásában relevánsabb az a néhány gyakorlati újítás, amely három országban egy eredendő teljességgel akadémikus doktrínából mára fontos alkotmányos opcióvá vált. Azoknak az innovációknak a kodifikációjára gondolok, amelyek a német alaptörvényben eleve benne foglaltatnak, továbbá amely Indiában az alkotmánymódosításra vonatkozó joggyakorlatban az Alapstruktúra doktrínája,^{*} végül ennek a két elemnek a kombinációja Törökországban a hetvenes években, majd 2008-ban ismét. Ehhez a háromhoz ismét nyugodtan hozzáadhatjuk a dél-afrikai alkotmánybíróság joggyakorlatát, amelynek az itt leírt modellt tekintve először volt alkalma egy teljes alkotmány alkotmányosságát megvizsgálni, mielőtt azt kihirdetnék. Ez a negyedik Schmitt számára értelmezhetetlen lett volna, hiszen szerinte az eredeti alkotmányozó folyamat nem lehet korlátozott.⁴⁷

Nota bene, a politikai folyamat típusát tekintve a magyar (ismét: befejezetlen verzióként) csak a dél-afrikaihoz hasonlít, míg az alkotmányos helyzetet tekintve – nevezetesen a módosítások kodifikált korlátjának hiányát és azt, hogy az alkotmány módosítása és megalkotása formálisan gyakorlatilag parlamenti prerogatívára – csak India esete tűnik relevánsnak. Dél-Afrikában az eljárás és a bíróság szerepe egy többfázisú módosítási szerkezetet eredményez, a rendes módosítási hatalom olyan korlátját, amelyet nyilvánvalóan ki lehet kényszeríteni ugyanazon bíróság előtt. A befejezetlen magyarországi folyamat nem vezetett ilyen eredményhez, és ez lehet befejezetlenségének éppen a leglényege. Így miközben az AB-nak az átmenetben játszott szerepe hasonlít a dél-afrikai esethez, komolyan kérdésessé válik, vajon az analógia kiterjeszthető-e az alkotmány módosítására és megalkotására vonatkozó bármilyen hatalom korlátozására. Ha ehelyett az indiai példára akarnánk alapozni, akkor az lenne a kérdés, vajon az eredeti alkotmányozási folyamat (befejezett az egyik esetben és befejezetlen a másikban) ugyanazzal a következménnyel jár-e egy bíróság számára, amely a módosító hatalomnak kívánna korlátot állítani azzal, hogy az eredeti legitimitásra utal vissza. Akárhogy legyen is, analógia ide vagy oda, a magyar AB hatalma teljes mértékben összehason-

lítható az említett három ország bíróságaiéval, és az a szerep, amelyet az AB kialakított magának – mint a demokratikus alkotmánybefejezés helyettesítője –, implikálja, ha nem éppen megköveteli tőle annak biztosítását, hogy a folyamat ne térjen le a demokratikus és alkotmányos fejlődés útjáról, különösen ha nem tűnik úgy, hogy bármely más szereplő elvégezze ezt a munkát.

A formális demokratikus eljárás belülről talán az 1994 és 1996 közötti próbálkozás volt az utolsó esély arra, hogy bármely más szereplő biztonssággal lezárja a folyamatot, de még mielőtt az erőfeszítés kudarcot vallott, az alkotmánykészítők *láthatóan* képtelenek voltak egy új módosítási szabály meghozatalára.⁴⁸ Azonban a kudarc elbátortalanított későbbi kísérleteket, amelyeknek akár nem is kellett volna egy teljesen új alkotmány megírását felvállalniuk. Többször hallottam az AB-hoz közel álló kitűnő jogászoktól, köztük az testület első elnökétől, hogy a „revízió revíziója” mellett érveltek, nevezetesen az akkori 15. § (3) bekezdés, a mostani 24. § (3) bekezdés utolsó alkalmazása mellett arra, hogy felcseréljék ezt egy újabb, bonyolultabb módosító szabállyal. Természetesen a revízió pusztán revíziója lezárta volna a folyamatot és megvédett volna a fenyegetéstől, amelytől Schmitt egyszer tartott,⁴⁹ de politikailag mindig is nagyon valószínűtlen, ha nem lehetetlen volt.⁵⁰ Hiszen miért is korlátozná a parlament a saját szabadságát, ha nincsen olyan új tartalmi rendelkezés, amelyet ezáltal kőbe vésheet?⁵¹ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy funkcionálisan többé-kevésbé egyenértékű eredményt hozott volna, ha a parlament megalkot egy nehezebb módosítási szabályt, és az AB, mint Indiában, megkezd egy módosítási felülvizsgálatot. A módosítások felülvizsgálata a módosítások bizonyos csoportjának bevezetését, amely az alkotmány integritását fenyegeti, épp olyan hatékonyan tudná megakadályozni, mint egy olyan szabály, amely megtiltaná vagy erősen korlátozná az ilyen jellegű módosításokat. Míg a bíróságnak valójában egy ilyen formális szabályt is ki kellene kényszerítenie alacsonyabb rendű szabályok általi derogációval szemben, ez nem vonatkozik rá, ha a módosítást a bíróság saját hatásköre megállapításával akadályozza meg. Igaz ugyan, hogy egy ilyen tevékenység ki lenne téve – ahogy Indiában is – annak, hogy az alkotmánymódosító (vagy éppen törvényhozó) hatalom megpróbálja formálisan megfosztani a bíróságot ettől a hatáskörtől, de a bíróság megtehet-

* Az „Alapstruktúra” az Indiai Legfelső Bíróság doktrínája, amelynek értelmében az alkotmány alapvető szerkezetét, kereteit és elveit (például az alkotmány szupremáciája, föderalizmus, a hatalmi ágak elválasztása, szekuláris állam, republikánus és demokratikus kormányzati forma, egyéni szabadságok lényeges eleme stb.) nem lehet megváltoztatni. Lásd Kesavananda Bharati v. State of Kerala, (1973) Supp. S.C.R. 1. – *a szerk.*

né (ahogy meg is tette), hogy az ilyen módosításokat is felülvizsgálja és érvényteleníti. Egyértelmű, hogy a folyamat lezárása vagy keretek közé szorítása bírósági felülvizsgálati eljárásban nem a klasszikus út, de attól még lehetséges megoldás, amennyiben a bíróság megfelelő hatalommal rendelkezik. Figyelembe véve, milyen fontos szerepet töltött be a kerekasztal közjogi sémájában, a magyar AB bizonyára rendelkezett mind a felelősséggel, mind a valószínűsíthető motivációval arra, hogy ne mondjon le a rend őrzőjének szerepéről. Egy ilyen lépés (ti. az alkotmánymódosítás bírósági felülvizsgálata) megtételéhez mindenképp megelőző indokolásra van szükség.

AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATA INDOKOLÁSÁNAK MODELLJEI

Az első bíróság, jelenleg pedig a köztársaság elnöke, Sólyom professzor egyszer vagy kétszer felvette olyan módosítások alkotmányos felülvizsgálatának kérdését, amelyeket a jelenlegi szöveg sem nem tilt, sem nem enged.⁵² Azt hiszem, e tárgyban a következőt mondta: „[Mi, alkotmánybírók] elismerjük magunk fölött az alkotmányt mint abszolút mércét, amelynek megalkotása a parlament kezében van. Ez egyfajta önmérséklet, és tudomásulvétele annak, hogy nem a parlament fölött állunk, és az alkotmányos rendszer része vagyunk. *Az Alkotmánybíróság többsége nem tart igényt az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatára, pedig azt elvileg meg lehetne indokolni. Persze nem pozitívista módon: nálunk az alkotmányon belül nincsenek kiemelt, úgynevezett »örökre szóló szabályok«, mint Németországban, amelyekhez mérhetnénk a módosítást.* Elfogadhatatlan alkotmánymódosítás esetén a morális kritika marad: az ember lemond.”⁵³

Ha el is tekintünk ennek a kijelentésnek az ambivalenciájától (elméleti hit a módosító hatalom felülvizsgálhatóságában *versus* a bíróság parlament alárendelése), amely sajnálatos módon tükrözi a Magyarországon meglévő feszültséget az alkotmányosság és a parlamenti szuverenitás között, akkor is meg kell jegyezni, hogy az az AB vonatkozó gyakorlata aktuális trendjének egy bizonyos felfogásához kötődik. Valójában egy sor kötelező érvényű döntés, ezáltal egy precedensszerkezet született 1994 és 2004 között, amely a módosítás felülvizsgálatát egyre nagyobb hévvel utasította vissza. Azonban ezeket a döntéseket olvasva az is világossá válik, hogy nem nyugszanak valamilyen komoly elméleti megfontoláson. Holott léteznek komoly érvek, amelyek Sólyom ezzel ellenkező elméleti irányultságát támasztják alá.

Öt nyilvánvaló lehetőség van az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának igazolására; mindegyiknek van előnye, de mindegyik rendelkezik valamilyen jellegzetes problémával is, amely különösen releváns a magyar helyzetre nézve. Az öt igazolás a módosítás (a) szó szerinti jelentésén, (b) természetjogi érven, (c) az alapvető szerkezet vagy alkotmányos identitás elméletén, (d) az alkotmányozó hatalom vagy eredeti döntés fogalmain vagy (e) alkotmányos elvek és konvenciók történelmi elméletein alapszik. Ezek az érvek nem zárják ki egymást, és ezért kombinációjuk lehetséges, és elő is fordul. Saját véleményem és számos alkotmánykészítő szerint mindegyik érvet segíti a kodifikáció, amely három formát ölthet: a módosító szabályba épített korlát, a felülbiztosított (a többenél nehezebben vagy nem változtatható, különösen beágyazott) rendelkezésbe épített korlát, vagy olyan módosítás, amely expliciten vagy impliciten (a *lex posterior* elv miatt) módosítja az eredeti módosító szabályt, illetve más rendelkezéseket. Kodifikáció esetén fontos megjegyezni, hogy az alkotmányos felülvizsgálatnak – ha létezik – ki kell terjednie minden módosításra (ismét a *lex posterior* elvével fogva, hogy elkerüljük a módosíthatatlan rendelkezés implicit módosítását vagy a nehezen módosítható könnyű módosítását). Azonban, és ez fontos lehetett volna Magyarországra számára, ahogy Sólyom megjegyezte: mindegyik igazolást alá lehet támasztani *formális kodifikáció nélkül*, mint ahogy ilyen elő is fordult már a világon.

A szó szerinti vagy textuális érv a módosítás kifejezés jelentését – ami akár kiegészítést is jelenthet – állítja szembe az új alkotmány alkotásával, amint ez az olykor használatos „totális revízió” fogalmában is megnyilvánul.⁵⁴ Még Magyarországon is lehetőség lenne releváns különbségnek tekinteni a 19. § (3) bekezdésének és a 24. § (3) bekezdésének szóhasználatát („megalkotja”, illetve „megváltoztatásához”), de ezt lerontja az a tény, hogy 1989 és 1990 nagy változásai mind a „módosítás” címszó alatt történtek. Mindenesetre ez az álláspont viszonylagos gyakorisága ellenére önmagában mindig elégtelen, hacsak nincs egy olyan kritérium, amely eldönti, milyen változások érintik az alkotmány lényegét vagy identitását. Ez az, amire a többi érv vállalkozik. A természetjogi érv azt teszi fel, hogy az alkotmányok a természetjog alapértékeit és elveit intézményesítik, jórészt az alapjogok formájában. A magyar alkotmány éppen ilyen: az emberi jogokról kimondja, hogy „sérthetetlenek és elidegeníthetetlenek”, tiszteletük és védelmük az állam legfőbb kötelezettsége [8. § (1) bekezdés⁵⁵]. Ebben az esetben ugyanakkor az érv tagadja, hogy a módosító hatalom egyáltalán képes lenne a jogokat megkurtítani.⁵⁶ Hadd jelez-

zem a szkepticizmusomat a tekintetben, hogy még ha lehetséges is lenne a természetjogi érvelésen alapuló felülvizsgálat, az vajon messzire vinné-e a bíróságot Magyarországon. Félíg-meddig tekintélyelvű kormányzatoknak általában nem okoz nehézséget papíron érintetlenül hagyni minden jogot és kötelességet, és a jogsérelmet szenvedett egyének által indított eljárások általában nem tudják megakadályozni az anyagi alkotmányban bekövetkező változásokat. Mi több, a jogok, akár a természeti jogok, és különösen azok, amelyek Európában kodifikálva vannak, az alkotmányos szerkezet csak egy részét fedik le. Egy alkotmányos demokrácia biztosítja a megfelelő képviselői szerkezetet, az elszámoltathatóságot és a különböző életformák védelmét, és sok európai ország alkotmányában még mindig fellelhető számos olyan jellegzetesség, amely aligha tartozik ezek körébe. Európai precedenseknél maradván igen könnyen össze lehetne rakni egy autoriter csomagot mindaból, ami ma elkülönülten jelenik meg itt-ott.⁵⁷

Az alapstruktúra doktrínája mindezeket a problémákat megoldaná; ezzel viszont az a baj, hogy esetleg túl sok mindent tekintene megváltoztathatatlanoknak, amit pedig csak *egy bíróság önkénye tart annak*. Indiában a doktrína tényleg az után fejlődött ki, hogy a természetjogi joggyakorlatra tett kísérletek ezen a területen kudarcba fulladtak.⁵⁸ A doktrína szerint módosítani (*amend*) valójában csak annyit tesz, mint másítani (*alter*), kiegészíteni (*modify*) vagy apránként megváltoztatni (*incrementally change*), és a módosító hatalomnak nincs joga arra, hogy az alkotmány alapvető, meghatározó jellemzőit – amilyen az alkotmányos demokrácia, a föderalizmus, a parlamentáris kormányzat, a hatalmi ágak elválasztása, a bírói függetlenség és a beleértett alkotmány- (és -módosítás-) felülvizsgálati jogkör, valamint az alapvető jogok – megváltoztassa. Az indiai bíróság ezzel hozta be a természetjogot, egyúttal pozitív-va téve azt. Itt az eredeti alkotmányhoz való kapocs explicit maradt: az indiai bírók csak azt tagadták, hogy a módosító hatalom – egy új alkotmányozó hatalomhoz vagy az 1948-as alkotmányozó gyűléshez hasonlóan – eltörölhetné az Alapstruktúrát. Bármilyen kodifikáció híján azonban mi is tartozott pontosan az Alapstruktúrához és kinek kell erről döntenie?⁵⁹ Az egyetlen lehetséges válasz nem alaptalanul kelti a *gouvernement des juges* [a bírák kormányzata – *a szerk.*] vagy a bíróuralom félelmét, még akkor is, ha ez a kérdés Indiában, az egyetlen országban, amely a vonatkozó joggyakorlattal rendelkezik, fel sem merült, sőt ahol részben ez a joggyakorlat mentette meg a demokráciát.

Természetesen az alkotmányos felülvizsgálat melletti érvelés egyik hagyománya, amely Ale-

xander Hamiltonra és John Marshallra megy vissza, a demokratikus legitimáción nyugszik, és – jóllehet nem a bírói felülvizsgálat védelmezője – Carl Schmitt érve,⁶⁰ amely szerint a módosítást az eredeti, *forradalmi* alkotmányozó hatalom döntésére kell korlátozni, épp ugyanezt teszi. Mint ismeretes, ő csak az *alkotmányos törvények* módosítását tartotta megengedhetőnek, míg az *alkotmányét* nem. Nyilván ezt a distinkciót épp olyan nehéz a gyakorlatban fenntartani, mint a kodifikáció nélkül kialakuló alapstruktúra doktrína esetén. Már jeleztem, hogy egyetértek Schmitt korai érveinek politikai részével, és hogy nem értek egyet elméleti indoklásával. Valójában Schmitt előre jelezte és befolyásolta a későbbi Alapstruktúrát, amely egy Indiában joggal tisztelt *empirikus* eseménysorozathoz, az 1950-es alkotmány megalkotásához kötődik azáltal, hogy egy állítólagosan tiszta, demokratikus kezdetre alapoz egy *mitológikus* doktrínát, egy olyan kezdetre, amelynek ágense a nép volt mint egyesült, homogén alkotmányozó hatalom. Egy ilyen doktrína alkalmazásakor minden kritikusként egyet kell tennie: összevetni az elkerülhetetlenül kevésbé tökéletes tényleges kezdetet (ami még Schmitt számára is „szuverén diktatúrát” jelentett!) az alkotmány által előírt demokratikus módosító eljárással, és megtagadni az előbbi legitimációját az utóbbi megkötésére. Azonban mi van akkor, ha az eredeti eljárás a legmagasabb legitimációs mércéknek is megfelel? Továbbá: szükségszerűen a kezdetek kezdetén éri-e el egy közjogi rendszer a nagyfokú legitimitást? Ez a kérdésfeltevésnek az a területe, amelyet Schmitt nyitott meg, de idő előtt le is zárt egy politikai teológia általi magyarázattal.

Érdekes módon létezik egy rugalmasabb megközelítés is, amely történelmileg megelőzte és befolyásolta Schmittet, ez pedig Maurice Hauriou *supraconstitutionalité* doktrínája, amely maga is a természetjog adása, amennyiben azt szekularizálta történelmileg kialakult elvek és normák fényében való újraértelmezéssel, amely elvek túllépnek a sok egyedi francia alkotmányon, és magasabb érvényességgel, nagyobb beágyazottsággal (mélyebb gyökerekkel) bírnak, mint a közönséges alkotmányos rendelkezések.⁶¹ Ezek az elvek lehetnek alapvetően beágyazottak, mélyen gyökerezők, mint a III. Köztársaság híres köztársasági klauzulája, vagy le lehetnek írva néhány, de nem az összes alkotmányban, ahogy ilyen az Ember és polgár jogainak nyilatkozata, de lehetnek olyanok, amelyek a változó rendelkezésekben mindig impliciten és jelenlévők maradnak, mint például az „individualista társadalom” elvei. Úgy tűnik számomra, hogy jó alapunk van feltenni ilyen elvek meglétét az alkotmányban, amelyeket a konvenciók igenis beágyazottá tesznek, még abban az eset-

ben is, ha az alkotmány nem tartalmaz kifejezett formális korlátokat a konvenciók módosítására nézve. Jó példa erre az angol alkotmány, amelyben nincsenek korlátai az egyszerű többséggel döntő parlament módosító hatalmának: Dicey a parlamentet az állam alkotmányozó és törvényhozó hatalmának hívta. Ez a példa azért fontos, mert a magyar módosító szabály csak egy nagyon csekély mértékben eltérő, esetleges változata a parlamenti szuverenitáson alapuló szabálynak. Ugyanennek a Dicey-nak a szemében a népszuverenitást – az Hauriou számára szintén központi elvet – pusztán konvenciók állapítják meg, amelyek ugyanakkor mégis a parlamenti alkotmányozó vagy módosító hatalomnak a korlátját képezik. Ilyen különösen az a lényegbe vágó konvenció, hogy a parlament nem fogadhat el semmilyen lényeges alkotmányos változtatást, ha az nem volt része az előző választásban nyertes pártok programjának, vagy az, hogy az alkotmány leglényegesebb módosításaihoz a parlament feloszlata, új választások kiírása és a következő parlament általi (szokásos többséggel történő) megerősítés szükséges.⁶² Megjegyzendő, hogy a konvenciók, különösen ha a demokráciához kötődnek, mint Dicey-nál, nem vezetnek abszolút beágyazottsághoz, változtathatatlansághoz, és nem szükséges hozzájuk egyetlen alapító esemény, amely létrehozta őket. Ezek óriási előnyök.

Vitathatatlan vannak azonban a konvencióknak gyengéi is. Az általános brit nézet szerint, amely Dicey-éval megegyezik, a konvenciók megsértése, bár *alkotmányellenes*, csak politikailag szankcionálható, választásokon vagy más módon – a nép által, amelynek a szuverenitását a konvenciók kifejezik, de semmiképpen sem bíróság által.⁶³ Miközben továbbra is kérdéses marad, hogy vajon ellenszegülő kormányokkal szemben az *alkotmányos törvények* milyen mértékben kényszeríthetők ki inkább bíróság előtt, mint a konvenciók,⁶⁴ újabban a konvenciók nemzetközi joggyakorlata azt mutatja, hogy e téren is előfordul jogi kikényszeríthetőség.⁶⁵ Persze az elbírálás problémája megmarad, és hogy a népre történő végső hivatkozás hiteles legyen, az adott közjogi rendszerhez való olyan elkötelezettséget feltételez, amilyen ritkán adatik meg. További probléma, hogy az alkotmányos konvenciók mindenekelőtt csak az ismétlődő gyakorlat és az idő múlása révén képesek megszilárdulni.

Azért soroltam fel ezeket az érveket, mert bármilyen alkotmánymódosítási felülvizsgálatot támogató magyar javaslat meríthetett volna (és talán még

mindig meríthetne?) belőlük. Az, hogy ezeknek az érveknek némelyikét bárki is ismerné, csak Súlyomnak abból a megjegyzéséből derül ki, hogy elméletileg igazolható a módosítás alkotmánybírói felülvizsgálata. Nehéz ugyanakkor megmondani, mire is gondolt pontosan: feltehetjük, hogy következtetése a „láthatatlan alkotmány” eszméjéből fakad, amely aligha annyira szokatlan, mint ahogy magyar kritikussai állították. Ennek a doktrínának a rokonsága nyilvánvaló a módosítási felülvizsgálatot igazoló említett elméletekkel. Leginkább a természetjogi doktrínákhoz, valamint az Alapstruktúra és a *supra-constitutionalité* elméletéhez kötődik. Súlyom nézetei ugyan a láthatatlan alkotmány fogalmának értelmezéséből fejlődtek ki, amely mindenképpen hasonlít egy természetjogias, az írott szöveg fölött álló, ahhoz képest magasabb rendű konstrukcióhoz,⁶⁶ de a távolság nem olyan nagy, amikor mind a magyar alkotmányban, mind európai szinten a pozitív joghoz kötődnek a természetjogi elemek.⁶⁷ A természetjog ebben a formában a koncepció számára releváns maradhat, különösen a folyamatosan fejlődő európai emberi jogi gyakorlat formájában, amelyhez Magyarország ma

AZ ALAPSTRUKTÚRA
DOKTRÍNÁJA MINDEZE-
KET A PROBLÉMÁKAT
MEGOLDANÁ: EZZEL VI-
SZONT AZ A BAJ, HOGY
ESETLEG TÚL SOK MIN-
DENT TEKINTENE MEG-
VÁLTOZTATHATATLAN-
NAK

már egy sor szerződéssel kötődik. Nem ez volt azonban már a kezdetekkor sem a láthatatlan alkotmány fogalmának magva, amelyet én inkább belső, immanens, mintsem külső, transzcendens normák összességéként értek. Amiről azt mondjuk, hogy láthatatlan, az egy *immanens* koherenciahipotézisen nyugszik, az Alapstruktúra doktrínájához hasonlóan, de nem azzal azonosan. Súlyom szerint az „alkotmány mint egész” elvek összefüggő rendszere, egy olyan szerkezet, amely nem azonnal látható, nem olvasható ki egysoros paragrafusokból és tömondatokból. Az AB feladata abban áll, hogy láthatóvá tegye a láthatatlan szerkezetet, ezért precedenseinek hozzá kell járulniuk valamiféle alapszerkezet világosabb kibontakozásához vagy fejlődéséhez. Súlyom ezt a szerkezeti munkát elsősorban az alapjogok tekintetében, és nem az államszervezet vonatkozásában találta elvégzendőnek,⁶⁸ azonban – legalábbis logikailag, mint az indiai bíraskodás esetében – nem merül fel ok egy ilyen elhatárolásra, ha már egyszer ügyis elhagytuk a természetjogi kereteket.⁶⁹

A láthatatlan alkotmány felfedezésének hangsúlyozása az aktív és gyakran a választott többséggel szembemenő (*counter-majoritarian*) AB joggyakorlatában akkor válik relevánssá, ha összefüggésbe hozzuk Súlyom arról vallott felfogásával, hogy milyen szerepet játszott az AB és az Országgyűlés az ál-

tala „alkotmányos fejlődésnek” nevezett folyamatban. Véleménye szerint az első tizenöt év fejlődése főként az AB teljesítménye volt, és a 2003–2004-ig bekövetkezett harminc alkotmánymódosítást három kivételével (a konstruktív bizalmatlanság intézményének bevezetése és az alkotmányerejű törvények eltörlése 1990-ben, valamint a Magyarország EU-csatlakozását lehetővé tevő 2002-es módosítás) elenyésző jelentőségűnek tartja. Ezt jellegzetes, amerikai és német jogi karokról átvett túlzásnak tartom,⁷⁰ de amelynek bizonyára kedvez az általam is leírt kompenzációs jelleg: a posztszuverén vagy kerekasztal típusú alkotmányozás befejezetlensége nyilvánvalóan azt erősíti, hogy az AB kvázi alkotmányozó tevékenységet végzett. Itt az a fontos, hogy miközben a testület munkáját úgy írja le, hogy az egy alapszerkezetet tesz láthatóvá, a módosító hatalom tevékenységét pusztán irreleváns toldozgatásnak tünteti fel, amely az alapszerkezetet sem fel nem fedte, sem nem veszélyeztette. Erre úgy kell tekinteni, mint egy szerencsés, de esetleges körülményre. Más körülmények között nehéz belátni, vajon az erkölcsi alapon való lemondással való fenyegetés hogyan hozza összhangba a két szervet, amelynek az alkotmány fölött hatalma van: az AB-t és az Országgyűlést.

Sólyom leírása kiegyensúlyozatlan ugyan, de helyesen tételezi fel, hogy a módosító hatalom (amint valójában az AB is) eddig valamilyen okból lojális maradt a kerekasztal alkotmányához. Ezt a lojalitást csak 1990-ben és 1994–96-ban lehetett volna próbára tenni, és akkor nemcsak hogy fennmaradt a kerekasztal alkotmánya, de fennmaradt valami sokkal fontosabb is: a konszenzusos elv. Ezzel megközelítjük a harmadik és negyedik érvnek a meglétét, az eredeti alkotmányozás szerepét és legitimációs elveit, valamint a konvenciókat, amelyek a kezdetektől és a rákövetkező gyakorlat során fejlődnek. Sólyom mérsékeltén újra közel kerül Schmitt megközelítéséhez, amikor az AB-nak a forradalmi legitimációban betöltött szerepét hangsúlyozza, és azt állítja, hogy az eredeti rendszerváltás elve az, amelyet alkalmazni kell az alkotmány koherenciájának megértéséhez.⁷¹ De még közelebb kerül Hauriou álláspontjához, amikor a „láthatatlan alkotmányról” mint az AB által kidolgozott olyan elvkészletről beszél, amely – lévén az „alkotmányosság mércéje” – „várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe”.⁷²

De miben is állnak ezek az elvek? Az egyetlen, amit Sólyom megemlíti, bizonyosan helyesen, a „jog-

állami forradalom” elve, amely alatt azt érti, hogy még a forradalmi rendszerváltás közepén is tartanunk kell magunkat a jogfolytonossághoz. Ezáltal két elvet kombinált egy tételben, a legalitását és a legitimitását. Amint már többször is kifejtettem,⁷³ a legalitás vagy jogfolytonosság valóban a rendszerváltó modell sajátos elve, de nem az egyetlen. Mi több, mivel a korlátlan módosítási szabály elvén alapul, a modell nem képes védekezni ellene, és a magyar esetben valójában hozzájárul a szabály reprodukálásához. A jogfolytonosság elvében ugyanis semmi nincsen, ami meg tudott volna vagy tudna állítani egy „jogi forradalmat” az ellenkező irányban.

Szerencsére a jogállami átmenet és a forradalom kombinációja ugyanabban a fogalomban figyelmen kívül hagyja a magyar rendszerváltás speciális természetét. Legitimációelvével semmiképpen nem nevezhető forradalmi-nak, bármennyire szeretné is Sólyom kiemelni azt a tényt, hogy az általa vezetett testület radikális hatáskörét egy eredendő egyszeri alapító esemény hozta létre, és nem valamilyen evolúciós gyakorlat és precedens, mint például az amerikai alkotmánytörténetben. Ebben a vonatkozásban a dél-afrikai alkot-

mánybíróság (amely láthatóan sokkal inkább tisztában van a forradalmárokkal és a forradalom jelentésével, mint a magyar bírák!) sokkal biztosabb talajra helyezkedett, amikor az alkotmányos gyűlés tervezete kezdeti alkotmányellenességét megállapító döntését annak az „ünnepélyes ígéretnek” az alapján indokolta, amelyet a tárgyaló felek tettek egymásnak, belefoglalva a harmincnégy elvbe.⁷⁴ Míg a forradalom az egyoldalú rákényszerítés elvén, addig az ünnepélyes ígéret a két- vagy többoldalú kölcsönösségen és a második legjobb megoldásban való meg egyezésen alapul.

Így tehát ahelyett, hogy a forradalmi legitimáció Schmitt-féle érvéhez nyúlnánk vissza, jobb lenne a magyar rendszerváltásnak a legalitás utáni második fő elvére összpontosítani, magára a kerekasztal elvére, nevezetesen az alkotmányos ügyekben történő konszenzusos döntéshozatal elvére. Ez az az elv, amely a módosító hatalmat azon a pályán tartotta, amelyet Sólyom lenézően főleg technikainak vagy napi politikai érdekeket szolgálónak ír le. Ennél is fontosabb, hogy ez volt az az idea, amely már elkezdett konvencióvá keményedni, 1994-ben arra vezetve az MSZP–SZDSZ-koalíciót, hogy egy kiemelkedően konszenzusos metódust vezessen be az új alkotmány megalkotására. Még az 1990-es MDF–SZDSZ-paktum is tartalmazta a fő kor-

mányzó és a fő ellenzéki párt megegyezésének fontos konszenzusos elemét, bár akkor bizonyosan elvesszett a pillanatnyi esély egy sokkal szélesebb körű, sokkal inkluzívabb és sokkal demokratikusabb alkotmányozásra.⁷⁵ De pontosan a hibák járultak hozzá 1994-ben a sokkal jobb megfogalmazáshoz, amelyet az AB alkotmányosnak talált egy évvel későbbi, semmiképpen nem meglepő döntésében.⁷⁶ Ez a döntés, miközben tagadja, hogy a magyar alkotmányban létezne megváltoztathatatlan rendelkezés, megerősíti az erőfeszítéseknek azt a célját, hogy az emberi jogok megvalósításának garanciáit tökéletesítsék és hogy a létező közzogi rend alapjait megőrizzék. Ugyanilyen fontos, hogy a testület kiemelte: az Országgyűlés az új alkotmány megalkotását alkotmányos delegáció útján különösen magas konszenzushoz, minden szavazat négyötödéhez kötötte.⁷⁷ Az AB ezt az eljárást a népszuverenitás megfelelő kifejeződésének tekintette, népszavazással vagy anélkül.

Összefoglalva: Magyarországon valójában az alapstruktúra doktrínájának egyik változatát vezették be, méghozzá az AB első elnöke tette ezt meg, aki elvben azt gondolta, hogy egy ilyen szerkezet még a módosító hatalommal szemben is védelemre érdemes, és amelynek még a köztársaság új alkotmányában is fenn kell maradnia. Indiával ellentétben a struktúra demokratikus legitimitását nem kereshetjük egy eredendő vagy forradalmi alkotmányozó testület tevékenységében. Ugyanakkor a kerekasztal (nem teljes) legitimitációja, a konszenzusos alkotmányozás kialakuló konvenciója, valamint az AB-nak az 1989–1990-es közzogi szerkezetet megerősítő joggyakorlata kombinációja bizonyosan elégséges ahhoz, hogy felülírja az Országgyűlés általi, a kommunista rezsimtől örökölt módosító szabály szerinti *ad hoc* alkotmányozás legitimitációját. Kérdés, hogy ugyanez-e a helyzet a legalitás szempontjából: nem a módosítási szabály üres formulájának szempontjából, amely elismerten korlátok nélkül való, hanem az AB legalitásának szempontjából, amely testület annak eldöntésére hivatott, hogy ennek a formulának vannak-e korlátai az alkotmány és annak elvei alapján. És e téren eddig a legalitás és a legitimitáció divergenciájával találkozunk, amelyet az AB vonatkozó döntéseinek történelmi iránya csak felerősít.

Kis Jánosnak igaza van:⁷⁸ a testület a kezdetek kezdetén hajlandó volt kritikai szempontból megvizsgálni a módosításokat, sőt az alkotmány egyes részeit is a felülvizsgálat során. De ez a megfogalmazás rá is mutat a problémára: mivel adva volt az 1989-es és az 1990-es alkotmányozási megközelítés és az annak teljesen parlamentáris jellegébe vett potenciális illúzió, nem volt különbség az alkot-

mány és a módosítások között. Az érvényes szöveg nagy része tekinthető úgy, mint két fő módosítássorozat, amelyet néhány másik módosítás egészít ki. Mindazonáltal mind Kis János érvét, mind a releváns problémákat jól illusztrálja a testület legelső ügye [1/1990. (II. 12.) AB határozat] az úgynevezett Lex Királyról, amely törvény az alkotmányt úgy módosította, hogy az 1989. novemberi népszavazás eredménye ellenére a köztársasági elnököt közvetlenül kellene megválasztani. Az ügy az alkotmány előzetes értelmezéseként került az AB elé [az *Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény* 1. § g) pontjának megfelelően], és így, felületes szemlélő számára, lehet úgy tekinteni, hogy ez nem jelent alkotmánymódosítással kapcsolatos döntést, mert a módosítás már megtörtént, és így – az AB későbbi félrevezető szóhasználata szerint – már az alkotmány részét képezi.⁷⁹ A lényeg, hogy ez nagyon megkérdőjelezhető döntés volt, amelynek súlyos elméleti következményei vannak, és lehettek volna nagyon negatív politikai következményei is, de ez utóbbiak szerencsére elmaradtak.⁸⁰ A részletek tárgyalása nélkül: a bíróság öt tagja jóváhagyta, hogy a parlament megváltoztassa a köztársasági elnök választásának módját, annak ellenére, hogy a kerekasztal-tárgyalások során elért megállapodás csak egyszeri eltérést engedélyezett, és az 1989. novemberi népszavazás ellenére, amely ezt az egyszeri eltérést is eltörölte világos magyarázó szöveg kíséretében, amely szerint az igen szavazat az államfő parlament általi választását jelenti. Figyelmén kívül hagyva a kerekasztalt és a korábbi fenyegetéseket, hogy az illegitim kommunista parlament általi ilyen alkotmánymódosítás a megállapodások felrúgását jelentené,⁸¹ az AB, amelyet ekkor még az illegitim parlament által ki nevezett bírák domináltak, annak tekintette azt a testületet, ami soha nem volt: legitim alkotmánymódosító hatalomnak. A kerekasztal eredményei elmosásának és az AB saját autoritása általi helyettesítésének folyamata tehát ezzel a döntéssel kezdődik! Az ügyet még így is abszurd technikai alapon döntötték el, nevezetesen annak alapján, hogy a népszavazási kérdéshez csatolt magyarázat, amelyet a szavazók orra alá tettek, nem tartozott a népszavazás jogi szövegéhez.

Ezzel együtt fontos megjegyezni, hogy az AB későbbi gyakorlatával ellentétben nem mondta ki hatásköre hiányát, megengedte az alkotmánymódosítást, és tartalmi érvek alapján jóvá is hagyta. Arra az ellenvetésre, hogy ez pusztán alkotmányértelmezés volt, és nem előzetes vagy utólagos normakontroll, azzal lehet válaszolni, hogy a testület ezzel annál inkább részt vett az alkotmányozó hatalom gyakorlásában. Mi több, ha az értelmezés negatív eredmény-

nyel járt volna, a hatás feltehetőleg ugyanaz, mint az érvénytelenítés esetén. Elméletileg a parlament korlátlan alkotmányozó hatalmát, amely minden előzménytől eltekintett, az AB tagadta volna. És tényleg, a határozat jelezte is, hogy a bíróság ugyanezen érv alapján⁸² alkotmányellenesnek nyilvánított volna egy alkotmánymódosítást, ha az ismét a választások időzítését kérdőjelezte volna meg a parlamenti választások előtt, a népszavazás eredményével és a népszavazásról szóló törvénnyel ellentétben (1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről). Mivel itt törvény nem írhatta felül a módosító hatalmat (mert a módosítás implicite eltért volna tőle, a *lex posterior* elvével fogva!), ezért a bíróság népszuverenitásról vallott saját nézete kellett hogy legyen az érvelés alapja. Hasonlóképpen egy ugyanabban az évben született későbbi döntésében (894/B/1990. AB határozat) az immár tíztagú bíróság ugyanarra a törvényre hivatkozva, amely bármilyen új alkotmány népszavazás általi megerősítését kívánta meg, arról beszélt, hogy az alkotmány egészének a megalkotása nem tartozik az Országgyűlés kompetenciájába.⁸³

Ezek közül az értelmezések közül mind a kettő teljesen megváltozott később. Két 1994-es, egy 1998-as és egy 2004-es döntésben⁸⁴ az AB rendre megállapította, hogy egyáltalán nincsen hatásköre módosítások ügyében. Igaz, hogy 1997-ben a vonatkozó felhatalmazó törvény tekintetében – négy bíró különvéleménye mellett – az AB lényegében felülvizsgált egy módosítást (azt, amelyik megtörte a módosításokra vonatkozó moratóriumot), és alkotmányosnak találta azt. Azonban úgy tűnik, ezt egyes későbbi döntések fogalmazásmódja lerontotta. Az alkotmány és az AB-ról szóló törvény hatalomátruházását az AB mindvégig úgy értelmezte, hogy az csak törvényeket foglal magában, módosításokat nem, pedig formálisan azokat is törvénynek tekintik a magyar hagyományban.⁸⁵ Annak ellenére, hogy a testület 1990-ben utalt erre a lehetőségre, azt az ötletet, hogy egy módosítást, vagyis az alkotmány egy részét, alkotmányellenesnek lehetne tartani, immáron fogalmi képtelenségnek nyilvánította. A más országok – az Egyesült Királyságtól Indiáig – joggyakorlata felőli tájékozatlanság jellemzi ezt az állítást, amely egyértelműen azon a pozitívista eszmén nyugszik, hogy a szóban forgó módosítás már az alkotmány része, amikor éppenséggel ez volt az, amit az AB-nak el kellett volna döntenie. Mi van akkor, ha egy módosítást nem megfelelő eljárásban fogadtak el? Akkor is része lenne az alkotmánynak, és mint ilyen, nem vizsgálható felül?⁸⁶

Miközben az e döntésekhez fűzött egyetlen releváns különvélemény 1997-ben darázsfészekbe nyúlt

azzal a kijelentéssel, hogy az Országgyűlés csak annyiban módosíthatja az alkotmányt, hogy még az alkotmányosság keretein belül maradjon, azonnal vissza is zárja a fészket azzal, hogy még ellenkező esetben sem érvényteleníthetné és semmisíthetné meg az AB a kérdéses módosítást.⁸⁷ Ami az összes véleményben – beleértve a különvéleményt is – közös, az az 1990-ben még tagadott elképzelés, hogy a parlament a jogilag korlátlan alkotmányozó hatalom, és alkotmányozó tevékenységének az AB általi bármilyen felülvizsgálata éppen ennek a hatalomnak a bitorlása lenne. Legalábbis ezzel az utolsó lépéssel az AB belépett a parlamenti szuverenitás világába, az azonban nemcsak a saját tevékenységével összeegyeztethetetlen, hanem a magyar rendszerváltás mélyebb logikájával is. Az AB végeredményben azt is elismerte, hogy nem képes megfelelően játszani az elvárt kompenzációs szerepet, azaz nem tudja kiigazítani az új modell befejezetlen jellegét, amely a Magyarország általi átvétel során keletkezett.

MEG LEHET-E VÉDENI A JELENLEGI
KÖZJOGI ÁLLAPOTOKAT
A RADIKÁLIS VÁLTOZTATÁSOKTÓL?

Nem könnyű a szűken értelmezett jogi szempont-ra hivatkozva egyszerűen figyelmen kívül hagyni az AB módosításokra vonatkozó határozatait, bármennyire kevés elméleti alátámasztást is kaptak, és bármennyire is meglehetnek ennek a hátrányos következményei. Egyetlen ismert elmélet, amely alátámasztja a releváns joggyakorlatot, sőt valószínűleg még ezek kombinációja sem – amelyek nagy részét, úgy vélem, sikerült Sólyom reflexióiban is felfedeznem – tudja meggyőzően megalapozni a 24. § (3) bekezdése alapján elfogadott alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatát. A természetes jogok – különösen európai kodifikációjuk, kiegészülve az európai bíróságok segítségével – a legjobb esetben is csak a lehetséges módosítások egy bizonyos körét fedik le. Az alapstruktúrára, avagy a láthatatlan alkotmányra alapozott nagyon fontos érv önmagában adós marad egy, az AB saját autoritásán túlmenő legitimitációs elvvel, amely „az alkotmányos módosító hatalommal” szemben képes az értelmezők szavát megvédeni. Itt az a tény, hogy a kerekasztal legitimitációteremtését nem értették meg teljesen, nagyon is számít, mert a jogfolytonosság elve, abban a formában, ahogy eddig alkalmazta a bíróság, az alkotmánymódosító hatalomnak kedvez. Csak az a kerekasztal gyakorlatából eredeztethető konvenció jelent egyértelmű korlátot, mely szerint a szembenálló pártok, de lehetőség szerint az összes fontosabb párt konszenzusa szükségeltetik az alkotmányozáshoz, de

ez a konszenzusra vonatkozó megegyezés talán túl rövid időre nyúlik vissza ahhoz, hogy megszilárdultnak tekintsük. Ezen kívül egy civiljogi jogrendszerű országban, ahol a parlamentarizmust leginkább (bár történelmietlenül) parlamenti szuverenitásként értelmezik, úgy tűnik, szükség van valamilyen törvényi vagy szöveges alapvetésre ahhoz, hogy egy konvenció a bírói gyakorlat alapját vagy akár részét képezze. Ez látszik egy 1998-as alkotmánybíróválasztás határozat kisebbségi állásfoglalása kiindulópontjának. Egy párhuzamos vélemény, amelyhez három másik bíró is csatlakozott, elvileg egyet tud érteni azaz, hogy „a jogbiztonság és az alapjogok, valamint egyéb alkotmányos alapintézmények védelme szempontjából, önmagában az Alkotmányt, illetve az alkotmánymódosítást hatályba léptető rendelkezés involválhat alkotmányvédelmi szempontokat. Az Alkotmánybíróválasztást ilyen hatáskör ellátására azonban csak az Alkotmány jogosíthatja fel.”⁸⁸

Más szavakkal: szöveges alapra van szükség, nem kifejezetten az alkotmánymódosítás, hanem az ahhoz kapcsolódó végrehajtó jogszabályok felülvizsgálatához, ha azok elválaszthatatlanul a módosítás velejárói. Emlékezzünk rá, hogy 1994 és 1998 között tervebe volt véve egy új alkotmány megírása, bár a kérdéses alkotmánymódosítás elfogadása és az, hogy az AB visszautasította a felülvizsgálatot, már jelezte, hogy a projekt – amelynek további módosításokra vonatkozó moratóriumot is tartalmazott – kudarcba fulladt.⁸⁹

Ugyanakkor ennek a döntésnek és a hozzá kapcsolódó párhuzamos és különvéleményeknek a keletkezésükkor ez az igényelt szöveges alap még létezett, mégpedig az alkotmány akkori 24. § (5) bekezdésében. Ez így szól: „Az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges.” A felületes olvasó számára ez a szabály, amely a mai napig benne van az alkotmányszöveg legtöbb kiadásában,⁹⁰ a 24. § (3) bekezdésében foglalt módosító szabállyal együtt, „háromsávós” alkotmányt teremt, amelyben a módosítások és az új alkotmány elfogadása eljárásilag más-más sávba esik [azaz eltérő eljárási rendet igényel – *a szerk.*]. Az alkotmány maga különbséget tett az új alkotmány megalkotása és a meglévő megváltoztatása között, de 1995-ig, amikor a 24. § (5) bekezdését beiktatták, nem volt eljárási különbség közöttük, és a lényegileg új 1989-es alkotmányt formálisan az akkori 15. § (3) bekezdésében foglalt módosító szabály alkalmazásával fogadták el. Természetesen az 1989-es eredmény valójában elsősorban a kerekasztalnál született, és annak konszenzuális logikáját próbálta imitálni az 1995-ös módosítás.

Sajnos ha a gyanútlan olvasó netalán tovább folytatja az olvasást, és eljut az eredeti törvény (1995. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, többször módosított 1949. évi XX. törvény módosításáról) második szakaszáig, ott ezt találja: „E törvény a kihirdetését követő 3. napon lép hatályba, és az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnésekor hatályát veszti.” Ez a *sunset* klauzula a Házzsabály idevágó rendelkezéseiben (134/A–F. §) is visszaköszön, amelyek valóban csak egy bizonyos összetételű parlament, a pártok közötti megosztás egy bizonyos esetében értelmesek. De aminek volt értelme a Házzsabály esetében, azt teljesen abszurd az azt magában foglaló alkotmánymódosító szabály esetén. Mit gondoltak a megalkotói? Hogy a nagymértékű konszenzus nem olyan érték, amelyet a jövőben követni kellene, ha saját alkotmányozó erőfeszítéseik kudarcba fulladnának? Ha az erőfeszítést siker koronázza, az új alkotmány ügyis gondoskodott volna saját új módosító szabályáról, és akkor nincs szükség *sunset* klauzulára. De a siker nem volt előre elrendelve. A racionális választás melyik géniusza találta ki ezt az önkorlátozási formát, amely csak az akkori parlamentet, azaz saját magát kötötte, de az utána következőket nem? A bolgár (1990), a lengyel (1992), a dél-afrikai kerekasztalok és parlamentek racionálisan ennek ellentétét tették – csak az utánuk jövők kezét kötötték meg.⁹¹

Meglepő módon azonban a kísérlet, amely az új alkotmány elfogadását próbálta megakadályozni a *sunset* klauzula elfogadásával, részben elbukott. Az időbeli lejáratot kikötő rendelkezések nyilvánvalóan csupán az 1995–1998 közötti Házzsabály egyes rendelkezéseire, valamint az alkotmányt módosító törvényre alkalmazandók. A magyar jog meglehetősen technikai jellegű szabályai szerint az nem vonatkozik az alkotmány szövegére és az abban foglalt rendelkezésre, vagyis amíg „az új alkotmány megalkotásának eljárási szabályait nem szabályozza négyötöddel a házzsabály, addig nem lehet érvényesen új alkotmányt alkotni”.⁹² Így valójában megmagyarázható a 24. § (5) bekezdésének jelenléte az alkotmány legtöbb közreadott szövegében, köztük az Országgyűlés és az AB honlapján szereplő változatokban: bár a parlament nem kívánta, hogy ez a rendelkezés tovább éljen megbízatásának lejártát követően, ennek ellenére hatályban maradt. Véleményem szerint annak ellenére, hogy már nem léteznek azok a rendelkezések, amelyekhez ez kötődött 1995 és 1998 között, nem tekinthető üres szabálynak. Inkább magában foglalja egyrészt azt a követelményt, hogy az új alkotmány megalkotására vonatkozó szabályokat ugyanúgy kell elfogadni, mint 1995-ben, másrészt azt a negatív elgondolást,

hogy a 24. § (3) bekezdésére alapított alkotmányozás alkotmányellenes lenne.

Szeretném bemutatni, mi volna annak a jelentősége, ha a négyötödös alkotmányozási szabályra vonatkozó metasabály teljes mértékben hatályban marad. Röviden: azt hiszem, hogy a 24. § (5) bekezdése nagyon erős textuális alapot az AB-nak arra, hogy felülvizsgáljon és elutasítson olyan alkotmánymódosításokat, amelyeket annak a 24. § (3) bekezdésének az alapján fogadtak el, amely véleményük szerint sérti az alkotmány alapvető strukturáját, mégpedig a következő okok miatt:

1. A *lex posterior* elve alapján a 24. § (5) bekezdése implicit módon módosította a 24. § (3) bekezdését.⁹³ Ha korábban minden változtatás a módosító szabály hatálya alá tartozott, most a változtatások egyik fajtáját teljesen kivették alóla. Bármilyen szabályt fogad el az Országgyűlés négyötödös többséggel, először négyötödös, nem pedig kétharmados többségre lenne szüksége. Ez egyértelműen így volt 1995 és 1998 között, még ha a módosított Házaszabály meg is tartotta a végső parlamenti szavazási szabályt, kétharmados többséget írva elő az alkotmány elfogadására. Népszavazással vagy anélkül, de ez a szabály immár egy erősebb szabály részévé vált, amely az akkor kormányzó pártok számára csak azt tette lehetővé, hogy megvétózzanak egy általuk nem támogatott alkotmányt, de azt már nem, hogy létrehozzanak egyet önerőből.

2. Bár ez az érvem vitatható, a 24. § (3) bekezdése nem marad az a metasabály, amely alapján módosítani lehetne a 24. § (5) bekezdését, és így két lépcsőben visszaállítani annak erejét. Míg az igaz, hogy a 24. § (5) bekezdése nem kapott különleges védelmet, az implicit különleges védelem (*implicit entrenchment*)⁹⁴ jól indokolható vonása egy ilyen szabálynak, hiszen semmi értelme a meghozatalának, ha nem kap különleges védelmet a könnyebb eljárással szemben.⁹⁵ A szabály ilyen védelme implicit, de csak implicit az Egyesült Államok alkotmányának V. cikkében és explicit a német alaptörvény 79. § (3) bekezdésében; az előbbi például nem jelentene semmit, ha az egyenlő tagság az Egyesült Államok szenátusában az V. cikkely megváltoztatásával csupán egy államra korlátozható lenne. Általában véve bármely komplex módosítási szabályrendszer esetén a nehezebben teljesíthető szabályt kell úgy tekinteni, mintha az implicit módon önmagát bástyázná körül. Az új szabály alkalmazása jelenthette volna a módosítások felülvizsgálatát, hiszen semmi értelme az „új alkotmány” kifejezést szűk értelemben venni és csak egy új, részletes, hagyományos, formális dokumentumot érteni alatta, amelyet így neveznek. Akár egy egymondatos módosítással is létrejöhet új

alkotmány, ha az megváltoztatja az alapvető szerkezetet. Például ha azt a mondatot szűrnék be a jelenlegi magyar alkotmányba bárhová, hogy „Ő királyi fensége Habsburg Ottó minden szava törvény (halála után pedig minden vér szerinti egyenes ági örökösé), és minden magyar közjogi intézmény köteles azokat betartani”, akkor az egész alaptörvényt lényegében egy újjal váltanánk fel.⁹⁶

Végül pedig, ahogyan azt az alapvető struktúra doktrína minden változatánál látjuk, az alkotmánybírók belátásán múlik, hogy mi a csupán technikai és mi alapvető kérdés. Ám Indiával ellentétben Magyarországon az AB nem fogja kimondani, hogy bármi is megváltoztathatatlan lenne az alkotmányban meghatározott eljárás szerint, összhangban a 39/1996. (IX. 25.) AB határozattal. Ha bármilyen változtatást alapvetőnek talál a testület, a 24. § (5) bekezdése értelmében tökéletesen indokoltan követelheti, hogy az új alkotmány meghozatalára előírt eljárást kövesse a parlament, és ne a könnyebb módosító szabályt, ahogyan ezt a 19. § (3) és a 24. § (3) bekezdés eltérő megszövegezése is indokolja.⁹⁷

Meglátásom szerint felvetődik az az apró probléma, hogy például 1995 és 1998 között, amikor a 24. § (5) bekezdése teljes mértékben hatályban volt, az AB megsemmisíthette volna (és meg is kellett volna semmisítenie) bármelyik strukturálisan alapvető változtatást az alkotmányban, amelyet a 24. § (3) bekezdése alapján fogadtak el. Felvetésem nem csupán a tudománynak szólt annak idején. A módosításokra vonatkozó moratórium, amelyet az akkori kormányzó pártok önként vállaltak, azért fontos, mert a konszenzusos szabályok, amelyekben megállapodtak, rendelkeztek azoknak a szakaszoknak az érvényes alkotmányból az új alkotmányba való átételéről, amelyeket viszont már nem lehetett konszenzussal megváltoztatni. Akkor, amikor ezt a moratóriumot elutasították – ahogy ezzel időnként fenyegetőztek és ami végül meg is történt –, a módosítások révén újfent szabaddá vált a nem konszenzusos alkotmányozás sávja a kormányzó koalíció számára az új szabályok megkerülésével. De pontosan ezt a fejleményt kellett volna alkotmányellenesnek tekinteni, amit annak idején magam sem vettem észre.⁹⁸ Ez azt jelenti, hogy bár az 1260/B/1997. AB határozat tartalmi értelemben helyes, mivel a kérdéses módosítás nem volt sem alkotmányellenes, és új alkotmány létrehozásaként sem volt értelmezhető, ami annak idején a 23. § (5) bekezdésének alkalmazását kívánta volna meg, az AB feladata volt annak vizsgálata, éppen a két eljárási szabály létezése miatt, hogy közülük az adott esetben melyik alkalmazandó. A 24. § (5) bekezdésének megléte miatt nem lett volna önellentmondás egy alkotmányellenes mó-

dosítás, amelyet az alkotmányos szabályok betartása mellett fogadtak el, sőt egyértelmű lett volna, hogy a rossz szabályt követték.

Az alkotmánybíróági határozatban foglalt véleménnyel ellentétben a helyzet ma sem tűnik másnak. Nemcsak nem áldozott le a nap a 24. § (5) bekezdése mint az alkotmány rendelkezése felett, hanem a szabály a magyar alkotmányosság egy új, erősödő konvencióját fejezi ki. Talán a kontinentális jogrendszerekben a konvenció nem lenne bíróság előtt kikényszeríthető, de az, ami szövegesen is megjelenik, már más kérdés. Továbbá az alkotmány alapvető struktúráját védő, szövetszerűen említett konvenció a magyar AB-t erősebb pozícióba helyezi, mint amilyen a nagy indiai Legfelső Bíróságé volt akkor, amikor megkezdte az alkotmányosság védelmét a populáris demokráciával, később pedig az önkényuralommal és a szükségállapotra vonatkozó szabályok alkalmazásával szemben.

Magam nem hinnék kizárólag a szövegben önmagában. A 24. § (5) bekezdése a magyar alkotmányosság és közjog egyik új keletű konvencióját jelenti, azt meg kell erősíteni. Ez történhet akár alkotmánybíróági döntéssel, akár a szabályalkotó parlamenti aktushoz hasonló törvénnyel. Kétségtelenül ez utóbbi lenne kívánatosabb, de azt a magyarországi tradíciót szem előtt tartva, hogy az AB a hiányzó alkotmányozó tevékenységet kompenzáló fontos szerepet tölt be, az első is elfogadható lenne. Ma egyikre sincs sok esély, bár ki tudja, hogyan fognak reagálni a különböző szervek arra a veszélyre, amely még nem bontakozott ki. Mivel annak van a legnagyobb valószínűsége, hogy az alkotmány védelmének megerősítésére csak akkor kerül sor, ha közel a veszély, és hogy ez a veszély leginkább a parlament felől jöhet, csupán a jelenlegi Országgyűlésnek lehetne motivációja a cselekvésre, de annak nem áll szándékában cselekedni, ráadásul nem rendelkezik a szükséges kétharmados többséggel. Bár a rés, amelyen keresztül az AB cselekedhetne, nyitva áll, de a precedensek irányára és az azt alátámasztó parlamentáris kormányzás doktrínájára figyelemmel kevés okunk lehet azt remélni, hogy alapvetően változik meg a bírák viselkedése. Alaposabb érvek után kutatva elmondható, hogy a posztiszuverén modell szerinti alkotmányozás befejezetlen volta és az annak hiányosságait nem mindig megfelelően kompenzáló AB legitimitációs problémát idéz elő, mivel egy olyan intézménynek, amely csupán az alkotmányból nyeri felhatalmazását, nehéz a választott szervekkel versenyre kelnie. Mégis lehetséges volna a cselekvés új vezetés alatt és új szereplőkkel.

Ilyen körülmények között visszatérhetünk Locke gondolatához a közvetlenül a nép általi ellenállásról,

vagy még inkább Dicey elméletéhez, mely szerint a parlamenttel szemben a népszuverenitást kifejező konvenciókat a választásokon lehet kikényszeríteni, vagy azon aktor(ok) által kifejezett populáris nyomás hatására, aki(k)nek saját szuverenitása a tét. Ha a népszuverenitás kimerülne a választásokban, amelyek során a pártoknak még csak fel sem kell fedniük alkotmánymódosítási terveiket, akkor csekély esély lenne a sikerre. De ez a brit elmélet szerint sincs így.⁹⁹ Az alulról jövő cselekvés azonban erőtlen intézményi támogatás nélkül. Nagyon szerencsétlen fordulat lenne, ha az AB végleg felhagyna az irányú erőfeszítéseivel, hogy segítsen különbséget tenni parlament és „nép” között alkotmányos kérdésekben.¹⁰⁰ Némelyik igazán nagy bíróság, például az indiai, nem volt hajlandó így tenni, hanem továbbra is számos módosítást érvénytelenített az explicit szöveg támasza nélkül, és így nagyon nehéz körülmények között segített megmenteni a demokráciát.¹⁰¹ Reménykedjünk benne, hogy ha a veszély valósággá válik (remélhetőleg ez nem így lesz), Magyarországon is lesz elegendő erő a népben és az értelmiségben, hogy ugyanezt megtegye. A közjogi rend, amelyet a kerekasztal és utódai teremtettek meg, nagyon is megéri ezt az erőfeszítést.

(Fordította: Turai Katalin)

JEGYZETEK

1. És nem a nemzetközi jogban használt posztállami szuverenitás.
2. A mai napig megismerhetetlen „nemzetközi” nyomás alatt működő lengyel kerekasztalnak a tökéletlenségei vezettek oda, hogy első lépésben nagyon minimális programot fogadjanak el (áprilisi módosítások), és majd csak később egy igazi ideiglenes alkotmányt, az 1992 decemberi „kisalkotmányt”. Lásd Mark BRZEZINSKI: *The Struggle for Constitutionalism in Poland*, London: Macmillan, 1998, 93–98.
3. És ez volt az a metódus, amelyet Irakban az amerikai vezetés nehezen fogadott el, és könnyen lehet, hogy ezzel egyúttal kompromittálta azt patológus és sikertelen formában. Már Latin-Amerikában, az Andok köztársaságaiban is újra megjelent a populista-forradalmi alkotmányozás alternatívája, és Irak után ez a modell fog kínálkozni, az ottani autoriter folyamatok és azok minden valószínűség szerint autoriter eredményei ellenére mint jobb, radikálisabb és egyben demokratikusabb alternatíva. Nagyon könnyen lehet, hogy Dél-Afrika feledésbe merül, de Irakra emlékezni fogunk, amikor az átmeneti alkotmányok és az alkotmányozó gyűlések kötöttségeinek kialakítása lesz terítéken mint politikai és jogi opció. Lásd Andrew ARA-

- TO: *Constitution Making Under Occupation. The Politics of Imposed Revolution in Iraq 2003–2005*, New York, Columbia University Press, 2009.
4. János KIS: *Between Reform and Revolution. Three Hypotheses about the Nature of Regime Change*, Constellations January 1995, és *Between Reform and Revolution*, East European Politics and Society, Spring 1998; Andrew ARATO: *Civil Society, Constitution and Legitimacy*, Lanham Md., Rowman and Littlefield 2000; Andrew ARATO: *Constitutional Learning*, Theoria, April 2005, 1–36 és ARATO (3. vj.) 1–2. fejezet.
 5. A szakirodalomban Bozóki András, valamint Halmai Gábor és Tordai Csaba tanulmányai a legjobbak és legmegbízhatóbbak a folyamatról; forrásuk: *A rendszerváltás forgatókönyve VII. Tanulmányok*, szerk. Bozóki András, Budapest, Új Mandátum, 1999, és továbbra is központi elméleti darab KIS (4. vj.).
 6. Kis János és jómagam, illetve egy alkalommal Ulrich K. Preuss.
 7. Brzezinski ír az alkotmányozás szabályairól Lengyelországban, amelyeket mind a magyarországi alkotmánymódosítások második hulláma után hoztak, és hasonlítottak a lengyel folyamat *ad hoc* jellegére is. BRZEZINSKI (2. vj.) 89.
 8. Az alapvető elméleti és politikai állásfoglalásom a modellel és a magyar esettel kapcsolatban lényegében a témáról megjelent első írásom óta változatlan. Lásd Andrew ARATO: *Dilemmas Arising out of the Power to Create Constitutions in Eastern Europe* in *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy: Theoretical Perspectives*, ed. Michel ROSENFELD, Duke University Press, 1994, valamint Andrew ARATO: *Constitution and Continuity in the Transitions*, Constellations, 1994/1–2, 92–113. ARATO: *Civil Society...* (4. vj.). A kezdetektől fogva kiálltam „a revízió revíziója”, az alkotmányozás és alkotmánymódosítás közötti különbségtétel, valamint a bolgár többlépcsős alkotmányozás mellett, amelyet 1992-ben a „demokratikus alkotmányosság” legjobb példájának láttam. Ami mégis változott, az először is az, hogy mára tisztábban látom az alkotmányossági felülvizsgálat szerepét abban, hogy kikényszerítse a különbségtételt az alkotmánymódosítás és az alkotmányírás, illetve a több fokozatú struktúra között. Másodsorban pedig annak a hatása alatt, amit ebben a cikkben a magyar AB kompenzációs tevékenységeként tárgyalok, valamint az indiai precedens alapján, felvetem a kérdést, hogy a bíróság által explicit szöveges alap nélkül kikényszerített többlépcsős struktúrát lehetne-e a befolyásolható folyamat beteljesítésének tekinteni Magyarországon.
 9. Például Irakban, lásd ARATO (3. vj.).
 10. Így Bruce Ackerman fejezetcíme, a *Judges as Founders* (A bírák, mint alapítók) csak kissé túlzó. Bruce ACKERMAN: *Future of the Liberal Revolution*, New Haven, Yale University Press, 1992.
 11. Itt csak az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával foglalkozom. Ambivalens véleményemet a Sólyom által vezetett első AB tevékenységéről már kifejtettem. ARATO: *Constitution and Continuity...* (8. vj.) I., 184–187. Kritikám csak részben mutat átfedéseket Ackermannnak a *Future of the Liberal Revolution* című művében kifejtett álláspontjával, mivel soha nem értettünk teljesen egyet a rendszerváltás posztszuverén vagy ke-rekasztal modelljének értékelésekor. De abban egyet értettem vele, hogy az AB által gyakorolt akitivizmus szintje nem tartható egy ilyen „puha” alkotmányos háttér esetében. Ackermantól eltérően én soha nem zártam ki teljességgel, hogy egy racionális jogi legitímáció esetleg pótolni tudja a hiányzót. Most úgy látom, az AB-nak még tovább kellett volna mennie ahhoz, hogy ezt a fajta legitímációt megszerezze, és ebbéli kudarca miatt lett inkább igazza Ackermannnak a tények tükrében.
 12. Ezen a ponton, bevallom, magam is legalább annyira zavarban voltam, mint a magyarok többsége. Először büszke voltam, hogy felfedeztem a 24. § (5) bekezdést az alkotmány legtöbb hatályos szövegében. Ez elméletileg hihetetlen fontos volt számomra. Aztán bosszúságomra felfedeztem a „sunset” klauzulát az eredeti törvény második felében. Az első verziót abban a hi-szemben írtam, hogy abszurd eljárás lenne a 24. § (5) bekezdésének hatályon kívül helyezése. Majd Tordai Csaba és Halmai Gábor felvilágosított, hogy az időbe-li korlátot megállapító szabály csak a törvényre vonatkozik, nem a megváltoztatott alkotmányszövegre; az utóbbit formálisan meg kellene változtatni, ami azonban nem történt meg. Ami engem illet, a szabály léte a szövegben fontos még akkor is, ha a házszabály ezt lehetővé tevő rendelkezései a saját sunset klauzulájuk áldozatává váltak. Ez az álláspont határozza meg a jelenlegi változatát az írásnak.
 13. Lásd Thomas Jefferson levele Alexander Donaldnak (1788. február 7.) és Francis Hopkinsnak (1789. március 13.) in *Thomas Jefferson*, eds. Adrienne KOCH – William PEDEN, New York, Random House, 1944. Az eredeti ratifikációs szabály, a VII. cikkely egy új megállapodás cikkelye volt, és nem egy már létező szövetségi tagállam meglévő alkotmánymódosítási szabálya. Így az első kilenc nem kötötte volna az utána következő négyet. Ez csak maga az alkotmány V. cikkelye nyomán történhet meg, először a *Bill of Rights* esetében, amelyet inkább egy sor ígéret nyomán fogadtak el, mint a Jefferson által sugallt kényszer révén. Ezt gyakran félreértik, de lásd James MADISON: *Federalist Papers*, No. 39. Ackerman javította korábbi tévedését az illegalitást illetően (valójában csak annyi történt hogy kilencen elutasították az egyezményt és helyette

- újat fogadtak el, és nem egy korábbi alkotmánymódosító szabály megszegése volt), lásd Bruce ACKERMAN: *We the People*, Cambridge, Harvard University Press, 1998, 2. fejezet.
14. Igaz, hogy az ideiglenes alkotmányoknak volt egy fontos elődük a klasszikus demokratikus modelleken belül is, mégpedig a francia II. modellben, amelyet 1945–46 során alkalmaztak, amikor népszavazás útján hagytak jóvá néhány szabályt (*La loi constitutionnelle du 2 novembre 1945*), egy „prealkotmányt” (vagy „kisalkotmányt”), amely minimálisan azt kötötte ki, hogy az alkotmányozó gyűlést (*constituent assembly*) ugyanazon választások során válasszák meg, mint az ideiglenes kormányt. De sem a korlátozott tartalom, sem a korlátok mértéke, amelyet ez a dokumentum az alkotmányozó gyűlésre rótt, nem teszi ezt a fontos előzményt ténylegesen az új modellhez tartozó példává. Ezt az esetet, ahol egy referendum szentesíti a prealkotmányt, amely egy újabb referendumot ír elő a gyűlés működésének ellenőrzésére, deviáns, átmeneti esetnek kell tekintenünk a szuverén alkotmányozások sorában. Ezzel szemben az új modellben nincs népszavazás, kivéve saját deviáns, patológikus változatában, Irakban.
 15. Megjegyzendő, hogy ez az utóbbi probléma soha nem oldható meg kielégítően: az 1945-ös francia alkotmány megalkotói (úgy tűnik, főleg René Capitant), akik kétségbeesetten és kreatívan megpróbálták a választásokat és a népszavazást a folyamat elejére tenni, még mindig ki voltak téve annak a vádnak, hogy a választási szabályokat nem demokratikusan határozták meg.
 16. Más történelmi párhuzamok se tévesszenek meg bennünket. Bár igaz, hogy a Dél-afrikai Köztársaság ideiglenes alkotmányának rendelkezése, mely szerint kétkamarás törvényhozó szervet kell választani, amely majd együtt ülészeve alkotmányos gyűlést alkot, már megvolt a francia III. Köztársaságban. De abban a rendszerben a módosítási szabály tartalmazta ezt a rendelkezést, míg a nemzetgyűlés, amely az eredeti, 1875-ös alkotmányt létrehozta, egykamarás volt, semmilyen korlátnak nem volt alávetve, és ha úgy dönt, semmi nem kötelezte volna, hogy szenátust hozzon létre. A dél-afrikai alkotmányozó gyűlés tehát az új modellt képviseli az összes korábbi történelmi példának viszonylatában.
 17. KÖRÖSÉNYI András: *Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanosság között a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005*, Politikatudományi Szemle, 2006/1, 32 (kül. 8. vj.), 61–62.
 18. Halmai Gábornak van teljességgel igaza a kerekasztal konszenzuális jellegét illetően, és abban is, ahogyan ez a közjogi struktúra egyéb intézményeinek konszenzuális természetéhez kötődik, amelyek megőrződtek, még ha mértékük szükségképpen csökkent is, és amelyeket most az a veszély fenyeget, hogy helyükre a tévesen westminsteri modellnek nevezett struktúrát próbálják bevezetni. Gábor HALMAI: *The Making of the Hungarian Constitution in Out of and into Authoritarian Law*, ed. András SAJÓ, The Hague, Kluwer Law International, 2002, 11.
 19. Lásd ARATO: *Civil Society...* (4. vj.) 6. fejezet, valamint András ARATO – Zoltán MIKLÓSI: *Constitutional Politics and Transition in Hungary*, Washington, US Institute of Peace (megjelenés előtt).
 20. Szerepelt egy alkotmányozásra vonatkozó népszavazás terve az SZDSZ, de nem a tényleges győztes MSZP programjában. Ennek ellenére a kérdésről alig esett szó a választási kampányban.
 21. BRZEZINSKI (2. vj.) 89–90.
 22. Az idevágó érveket leírtam a Cardozo Law Review-ban 1992-ben és a Constellationsben 1994-ben megjelent tanulmányomban (*Constitution and Continuity...* [8. vj.]) és máshol is, legutóbb lásd ARATO: *Civil Society...* (4. vj.) 4. és 5. fejezet a revízió revíziójáról és annak szükségességéről, hogy új szabályok szülessenek az alkotmány létrehozásáról és ratifikálásáról.
 23. ARATO–MIKLÓSI (19. vj.).
 24. Így Magyarországon 1994–1997 között újra és újra napirendre került a kérdés, hogy a házszabályban a rendes módosításokra kimondott moratóriumot vissza kellene vonni. Az alábbiakban következő megfontolások alapján úgy vélem, hogy azon módosítások vonatkozásában, amelyek elfogadásával új alkotmány született volna, ez a lépés jogi értelemben is alkotmányellenes lett volna, akár egy lépésben történik meg, akár kettőben [a második esetben először az akkori formájában hatályos 23. § (5) bekezdést kellett volna módosítani].
 25. A szovjet alkotmány 146. cikkelye mindkét kamarában kétharmados többséget igényelt, de a magyar parlament akkor, ahogyan most is, egykamarás volt.
 26. Carl SCHMITT: *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928 és Carl SCHMITT: *Legalität und Legitimität*, Berlin, Duncker & Humblot, 1932.
 27. A legalaposabb és legmélyebb kifejtése a témának Peter SUBER: *The Paradox of Self Amendment*, New York, Peter Lang, 1990.
 28. Claude KLEIN: *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.
 29. A jövőre vonatkoztatva ilyen összehasonlításokat felvetni félrevezető volna, mert már nem lesz új kerekasztal. Nyilvánvaló, hogy a kommunista örökség szerepet játszott abban, hogy megtartották a 15. § (3) bekezdését, illetve a 24. § (3) bekezdéséhez hasonlóan módosították, és hozzátettek egy utalást a kétharmados többséget igénylő döntések körére, hogy itt relatív

és nem abszolút többség értendő. De szerepet játszott egy nagyon tradicionális magyar elfogultság is a westminsteri modell iránt. Végezetül az új, 1989-es változat 19. § (3) bekezdés a) pontja, amely az Országgyűlés hatásköreit kiegészítette azzal, hogy „megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát”, nem volt még benne az 1949-es változatban, amely így nem utalt nyilvánvalóan új alkotmány megalkotására, csupán alkotmánymódosításról beszélt. Így 1989-ben a parlament elfogultságát valójában megnövelték, és nem tudom, hogy ez a javaslat eredetileg a kerekasztaltól származott-e, vagy a kommunisták által uralt parlamentből jött. Esetleg ez volt az eszköz arra, hogy elejét vegyék egy alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását követelő kezdeményezésnek?

30. Az az elképzelés, hogy a két szavazat leadását igénylő, vegyes, végső soron arányos német választási rendszer átvétele elhibázott volt az egyéni választókerületek kétkörös szavazási struktúrája miatt. De az akkori parlament, ahogy ez Magyarországon közismert, tudatosan kevésbé arányossá tette a rendszert azzal, hogy csökkentette a kompenzációs listán elnyerhető helyek számát, és megnövelte a közvetlenül választott képviselők arányát. Eddig az 1994-es választások produkálták a legszélsőségesebb eredményt: a két párt, amelyből a kormányzatai koalíció összeállt, a szavazatok kevesebb mint 50%-át, ám a parlamenti helyek 71%-át szerezte meg.
31. Németországban is csak az alkotmánymódosításokat lehet alkotmányellenesnek nyilvánítani, bár ki tudja, mi történt volna, ha az egyesítéskor az új alkotmány ígéretét beváltják. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálata benne foglaltatik a bíróság aktív szerepében az eredeti alkotmány megalkotásakor. Az egyik ok, amiért a dél-afrikai alkotmánybíróság az alkotmányozó gyűlés első tervezetét alkotmányellenesnek találta, az volt, hogy az alapjogok nem voltak kellően körülbástyázva, azaz kellően magas szintű védelemben részesítve benne. Ez az intézményi struktúra logikus következménye a posztiszuverén alkotmányozásnak, de jelenleg csak Bulgáriában és Dél-Afrikában gyakorolják.
32. Kontraproduktív, mivel az aktivista bírói jogfejlesztés a kerekasztal-féle alkotmányon és annak legitimitásán alapszik. Ezt Sólyom implicite el is ismeri, amikor az AB forradalmi (ebben a kontextusban ez félrevezető kifejezés) legitimitásáról beszél, ami lehetővé tett a korai szakaszban egy olyan aktivizmust, amelyet sem az Egyesült Államok Legfelső Bírósága, sem a *Bundesverfassungsgericht* nem gyakorolt. A bíróságról az alkotmány valódi létrehozójaként beszélni és eltekinteni a politikusok munkájától oda vezet, hogy az AB megfosztja magát attól az alaptól, amelyen az egész tevékenysége alapszik. Nem indokolt a parlament alkot-

mánymódosító munkáját sem főleg technikainak, míg a bíróságét kizárólag jogfejlesztőnek nevezni. Szerencsétlen dolog ezt az előítéletet átvenni az amerikai és a német jogi iskoláktól és bevezetni Magyarországon is, ahogy nem segített az 1996-os kudarcba fulladt erőfeszítések során sem, még ha az AB nem is okolható miattuk. ARATO: *Civil Society...* (4. vj.) 6. fejezet.

33. SÓLYOM László: *A jogállami forradalomtól az Eu csatlakozásig Az alkotmányfejlődés keretei És mi lesz az alkotmánnyal?*, szerk. MAJTÉNYI László, MIKLÓSI Zoltán, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004.
34. Miklósi Zoltánnal (ARATO–MIKLÓSI [19. vj.]) felfoljuk az okokat, hogy miért lehetett az AB szerepe olyan jelentős egy olyan ország rendszerváltásában, mint Magyarország. Mai fejjel elsősorban azt hangsúlyoznám, hogy létrejött egy kombináció, amelyben egyrészt a rendszerváltás folyamatának természete szükségessé tette az ideiglenes állapot védelmét, másrészt a magyar verzió nyitva hagyta a folyamat lezárásának módját egészen az 1994–96-os kudarcig, és így szabad teret hagyott az alkotmányozásnak, amelyet az alkotmánymódosító szerv és az AB *közösen* töltött be.
35. Jogi szempontból természetesen az alkotmány a legmagasabb rendű jogszabály, és ideiglenessége irreleváns. De ez nem vezethet annak tagadásához, ami politikailag mindig is nyilvánvaló volt, és amit a szöveg szerkezete, stílusa és a benne foglalt módosító szabály – amelyet az AB mindig is utált – a mai napig tükröz. Sólyom maga is megjegyezte a halálbüntetésről szóló határozathoz fűzött híres különvéleményében, hogy folynak az előkészületek egy új alkotmány megalkotására [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88].
36. A „békés politikai átmenet elősegítése érdekében [...] – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – [...]” (az 1989-es magyar alkotmány preambuluma); „a Lengyel Köztársaság új alkotmányának elfogadásáig” (az 1992. október 17-i lengyel alkotmány preambuluma); „a Lengyel Köztársaság törvényhozó és végrehajtó hatalmának kölcsönös viszonyáról és az önkormányzatokról” (a lengyel „kisalkotmány”).
37. KIS János: *Az első magyar Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata in A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*, szerk. HALMAI Gábor, Budapest: INDOK, 2000.
38. ACKERMAN (10. vj.), ARATO–MIKLÓSI (19. vj.).
39. Amit mindenesetre az AB felülvizsgálhat, így hatalommal bír saját szabályai felett, az alkotmányos változás esetét kivéve. Erről lásd még a továbbiakat.
40. Ezt jól mutatja Nepál esete. De a teljes jogfolytonosság egy működésképtelen módosítási szabállyal párosulva hozzájárult a csehszlovák szövetségi állam széteséséhez is.
41. Spanyolországban nem volt kerekasztal. Emiatt ké-

- sőbb az ellenzéki csoportokkal való tárgyalásokra lett szükség. Lengyelországban a kerekasztal még a nemzetközi bizonytalanság árnyékában működött, és egy hibás, csak részlegesen demokratikus terméket eredményezett elsőre. Ez pedig egy háromlépcsős folyamathoz vezetett, amelynek a „kisalkotmány” volt az átmeneti dokumentuma.
42. Először az 1994 és 1996 közötti nagyon nagy arányú konszenzusos alkotmányozási módszer elfogadásával, amely nem jellemző a tiszta parlamentáris rendszerekre, és tényleg kudarchoz is vezetett. Alább emellett fogok érvelni, hogy ha nem csatoltak volna úgynevezett *sunset clause*-t, azaz lejáratí idôt a szabályok alkotmányos részéhez [24. § (5) bekezdés], akkor a hatályban maradó rendelkezés megfelelő bírói értelmezés mellett akár sikeresen szolgálhatott volna egy alkotmánymódosítási felülvizsgálati eljárás szövegbeli alapjául.
 43. Eddig ötször választották a szabály szerint parlamentet, rendes időben és rendezett módon.
 44. Amit, mindig is úgy gondoltam, az egyéni választások kétfordulós jellege okoz, amely benn tartja a pártokat, de megfosztja a kisebbeket a győzelem esélyétől, és ezt nem kompenzálja elégségesen az elenyészően kis kompenzációs lista.
 45. Andrew ARATO: *Multi Track Constitutionalism Beyond Carl Schmitt*, Constellations (megjelenés előtt).
 46. ARATO (45. vj.).
 47. Ez vezetett egy többlépcsős alkotmányossági modellhez, amely megfelelhet Schmitt elméletének, anélkül, hogy a német alkotmány által alkalmazott abszolút beágyazottságot kívánná meg, ami a bírók végső uralmához vezetne, amit Schmitt egyértelműen ellenzett.
 48. ARATO: *Civil Society...* (4. vj.) 4, 5. és 6. fejezet. Én magam nyújtottam be vonatkozó javaslatokat a parlamentnek (erre példák a 4. fejezetben található), de nincs semmilyen adatom arról, hogy komolyan megfontolták volna őket. Amikor az 1994-es koalíciós tárgyalásokon felvettem a többlépcsős szabály lehetőségét, mint ahogy Bulgáriában történt, amikor különböző nehézségű és részvételi arányú szabályokat kapcsolnak az alkotmány különböző szabályozási területeihez, különösen az MSZP képviselői találtak viccesnek a javaslatomat. Felteszem, meg kellett volna említenem Kanadát, amely Magyarországtól nyugatra van, nem pedig keletre, vagy talán Spanyolországot.
 49. Ő úgy gondolta ugyanakkor, hogy egy ilyen önmódosító szabály is a módosító hatalom határain túl lett volna.
 50. A parlament általi beágyazás valószínűségét én a következőképpen rangsorolnám, ha feltesszük, hogy minden más változatlan: 1. (a legvalószínűbb) nem köti saját magát, hanem csak a következő parlamentet; 2. nem köti sem saját magát, sem a következő parlamentet; 3. mind magát, mind a következő parlamentet köti; végül 4. (a legkevésbé valószínű) megköti magát (egy úgynevezett *sunset* klauzulával, lejáratí idővel, amelynek végén a rendelkezés hatályát veszti), de nem köti a következő parlamentet. Van egy példa az 1. esetre (hogy politikailag nehéz) a Srí Lanka-i alkotmányozási folyamatban 1982-ben és utána. A 2. a szokványos brit eset, a 3. a tudatlanság fátyla (*veil of ignorance*) esete, amikor a garanciák érdekében bizonytalan helyzetben minden fél elfogadja a beágyazást, és a 4. az, ami Magyarországon 1995-ben történt.
 51. Egy ilyen pillanat van. Vagy a parlamenti többség nem akar semmiféle módosítást elfogadni, vagy a kimenő parlament, amelynek van kétharmados többsége, látja a közvélemény-kutatási adatokat, és attól fél, hogy a következő parlamentnek hasonló hatalma lesz hamarosan. A közvélemény-kutatások mai pontosságát és a tömeges mozgósítás lehetőségeit szem előtt tartva ez a magatartás politikailag nagyon problematikus lenne. Alább emellett érvelek, hogy 1995-ben majdnem megtörtént a revízió ilyen jellegű revíziója, de a teljes alkotmányozási stratégia részeként, amely fennmaradt volna, ha a többi része – a *sunset* klauzula kivételével – nem fulladt volna kudarcba.
 52. Számos AB döntés [23/1994. (IV. 6.) AB végzés; 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862, 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816. és 14/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 903.] hivatkozik az alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdésére és az *Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényre*, amely kimondja, hogy az AB felülvizsgálhat törvényeket és a törvények alatt álló jogszabályokat. Mivel az alkotmánymódosítások formálisan törvények, az alkotmánymódosítás felülvizsgálatának kizárása nem magából a szövegből következik, hanem a szöveg értelmezése – kétségekívül hihető értelmezése, de nem az egyetlen szükségszerű értelmezés.
 53. „A nehéz eseteknél a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez.” Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget, *Fundamentum*, 1997/1, 31–43.
 54. Lásd Walter MURPHY: *Merlin's Memory: The Past and Future Imperfect of the Once and Future Polity in Responding to Imperfection*, ed. Sanford LEVINSON, Princeton: Princeton University Press, 1995, 163–190; India vonatkozásában lásd Granville AUSTIN: *Working a Democratic Constitution: A History of the Indian Experience*, New Delhi, Oxford University Press, 1999.
 55. Ezt a cikkelyt a demokratikus ellenzék követelésére illesztették be a szövegbe. Lásd HALMAI Gábor: *Az 1949-es alkotmány jogállamosítása in A rendszerváltás forгатókönyve* (5. vj.) 183.
 56. MURPHY (54. vj.) és lásd a Golak Nath-esetet (AUSTIN [54. vj.]). Figyeljük meg itt a szubtilis, implicit különbséget, amely az eredeti alkotmányozó hata-

lom és a levezetett alkotmányozó vagy módosító hatalom között fennáll, de talán ez csupán az utóbbival és az előbbivel szembeni különböző kikényszeríthetőség kérdéseként merül fel. Mindenesetre a természetjogi érvelés minden jellegzetes bökkenője felbukkan itt, és pont ezért törekednek egyes alkotmányozók, ahogy például Németországban, hogy erre nézve formális, abszolút szabály kerüljön az alkotmányba. Ez nem történt meg az európai alapszerződések által létrehozott jogok esetén (beleértve a 2002-es konvenciót), sem a mostani lisszaboni szerződésben, bár ez utóbbiban a tagállami egyhangúság megváltoztatásáról szóló szabály egyszerűen lenyűgöző. Lényegesebb azonban, hogy ezek a szerződések – és különösen az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata – a pozitívalás, a pozitív jog új szintjét jelentik, és olyan alapjogvédelmet tesznek lehetővé, amely nemcsak a törvényhozó, hanem az államok alkotmánymódosító hatalmát is érinti. Függetlenül attól, vajon a *Kompetenz-Kompetenz* [azaz a saját hatáskörrel való döntési hatáskör – a szerk.] eldönthető-e akár a nemzeti alkotmánybíróságok, akár az Európai Bíróság javára, annyi biztos, hogy a nemzeti bíróságok megvizsgálhatnák, hogy valamely alapjogokat érintő alkotmánymódosítás nem ütközik-e európai alapszerződésbe vagy egyezménybe. Ezt a kérdést a *Bundesverfassungsgericht* 2009. június 30-i döntése ellenére nyitva hagyom.

57. Kezdeknek például a francia félprezidencializmus a gyenge törvényhozó hatalommal, a skandináv állam-egyház viszony és a szlovén érdekképviseletek.
58. Gary Jeffrey JACOBSON: *An Unconstitutional Constitution. A Comparative Perspective*, International Journal of Constitutional Law, 2006 4(3), 460–487.
59. Az első kérdés következetesen megválaszolhatatlannak bizonyult, de az indiai bírák megválasztották azt a második kérdésre adott válaszukkal: a bíróság maga. Döntésüket egy módon lehetne csak – potenciálisan – felülről: egy teljesen új alkotmányozó folyamattal. Csak Dél-Afrikában, ahol a harmincnégy elvtulajdonképpen az alapvető struktúrának felel meg, lehetne – megint csak potenciálisan – feltenni a kérdést, vajon egy új alkotmánynak ismét be kellene-e tartani ezeket az elveket, abban a formában, ahogy az alkotmánybíróság, amely a folyamat során végig tovább működne, kikényszeríti azokat, De az az eszme, hogy a bírák az utolsó szó minden változtatás tekintetében, bármilyen erre vonatkozó szövegszerű alap nélkül, azt kivéve, ha egy új alkotmányt alkotnak, és talán még akkor is, a bírák köztársaságának irányába visz minket, ami nem egyeztethető össze a demokratikus legitimitációval.
60. Sok követő természetesen megpróbálja összhangba hozni Schmitt alkotmánymódosítással kapcsolatos nézeteit a háború utáni alkotmányos felülvizsgálati doktrínákkal. A legbefolyásosabb ezek közül láthatóan Dietrich Conrad volt. Lásd különösen Abdul Gafoor NOORANI: *Constitutional Questions and Citizen Rights*, New Delhi, Oxford University Press, 2006, xii-től.
61. Maurice HAURIOU: *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923, 296-től.
62. Albert Venn Dicey szerint az alkotmányos konvenció alapján két parlamentre és köztük egy választásra van szükség bármilyen alapvető alkotmányos változtatáshoz, ellentétben azzal a törvénnyel, amely megengedné, hogy egy parlament tegye ezt meg. Albert Venn DICEY: *The Law of the Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund, 1982, 28, 51. jegyzet. A változás jogszerű, de alkotmányellenes lenne a szó pontos brit értelmében. *Uo.*, 371. Mindez a konvencióknak mint a népszuverenitás (ellentétben a jogi szuverenitással) kifejeződéseinek elméletén alapul. *Uo.* 27–29, 285–291. Sir Ivor Jennings kétségbe vonja a brit alkotmány konvenciói ilyen értelmezésének általánosságát, amit ő nagyban kiterjeszt és továbbfejleszt, de elfogadni látszik az elmélet helyességét az alkotmányos változás esetén. Az ún. *mandates* vonatkozásában lásd Sir William Ivor JENNINGS: *The Law and the Constitution*, London, University of London, 1959, 176-től.
63. JENNINGS (62. vj.) 292-től.
64. Jennings egyrészt vitatja az éles különbségtételt a törvény és a konvenció között ebben a vonatkozásban. Jennings (62. vj.) 131-től. Kétségtelen, hogy ez az érv egy olyan országban keletkezett, ahol nincsen szigorú értelemben vett alkotmányos felülvizsgálat. Azonban vannak releváns esetek az Egyesült Államokból is, például Jackson és Lincoln elnöksége idejéből (kezdőknek).
65. Különösen Kanadában, lásd *Patriation Reference* 1981, *Quebec Veto Reference* 1982. Kétségtelen, hogy Kanada is egy *common law* ország. De minden komoly alkotmányos joggyakorlatnak van *common law* aspektusa, és maga a „kikényszeríthetőség” Kanadában is új volt.
66. Kis (37. vj.).
67. Sólyom László párhuzamos véleménye a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz (ABH 1990, 88).
68. Kis (37. vj.) 51.
69. És valóban, Sólyom azt állítja, hogy „az állami szervezetekre vonatkozó döntések nem kevésbé jelentősek, mint az alapvető jogokra vonatkozók.” László SÓLYOM: *To the Tenth Anniversary of Constitutional Review in A megtalált Alkotmány?* (37. vj.) 23. Ez túlzásnak tűnik. Ezt a kiterjesztett olvasatot ismétli meg Holló András az alkotmánymódosítással foglalkozó 1260/B/1997. AB határozathoz (ABH 1998, 816) csatolt különvéleményében, amelyhez három bíró csatlakozott.
70. Aligha vagyok képes belátni, vajon miért nem fontos

- a kétharmados törvényeket lecsökkentő módosítások, a köztársaságielnök-választás módjának a megváltoztatása, a helyi önkormányzati és képviselői rendszer felállítása vagy a honvédelem szabályozása és különösen az új alkotmány megalkotásának módja, ha nem is eredményeznek rendszerváltást – csakúgy, mint az AB döntései.
71. „A nehéz eseteknél a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez.” Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget, *Fundamentum*, 1997/1, 31–43.
72. 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.
73. Lásd különösen ARATO: *Civil Society...* (4. vj.) 5. fejezet.
74. Carmel RICKARD: *The Certification of the Constitution of South Africa in Post Apartheid Constitutions*, eds. Penelope ANDREWS, Stephen ELLMANN, Johannesburg, Witwaterstrand University Press, 2001, 228, 263, 270. Rickard kimutatja az alapstruktúra doktrínájával való kapcsolatot, és illusztrálja a bírák szerepét a többlépcsős alkotmányos szerkezetben, amelyben a rendes módosító hatáskörök bizonyos korlátozásokon mennek keresztül.
75. Végül az MSZP és a Fidesz nem szavazta meg a módosításokat (1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról), a törvény végül 280 szavazatot kapott (többet a szükséges 258-nál).
76. 39/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 134. Én személy szerint szimpatizálok a kérelmezőkkel, akiknek minden bizonnyal igazuk volt, sőt, politikailag előrelátók voltak, amennyiben nagyobb parlamenten kívüli részvételt és nyilvánosságot követeltek, amint az Lengyelországban és Dél-Afrikában van. Jogilag az AB minden bizonnyal helyesen járt el, amikor nem követelte ezt meg sem általában, sem speciális módon. Úgy gondolom, a népszavazás ügye valamelyest más lapra tartozik. Igaz, az alkotmány nem követeli meg a népszavazást az új alkotmány ratifikációjához, de a *népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény* megköveteli. Még ha az alkotmány vagy egy új törvény ettől el is térhet, eddig nem tért el, és a házszabály változtatása még csak a *lex posterior* elvre sem elégséges hivatkozási alap. Az is igaz, hogy a népszavazással történő megerősítés az 1994 és 1996 közötti alkotmánytervezetek előkészítői jó részének szándékában állt.
77. Az AB kommentár nélkül kiemelte az alkotmány-előkészítő bizottság magas konszenzusos követelményeit: a hat pártból öt és az összes tag kétharmada kellett hogy megegyezzen egy elfogadandó javaslatban.
78. Kis (37. vj.) 65.
79. Így később el lehetett tőle tekinteni mint egy olyan precedenstől, amely nincs összhangban a később, 1994-ben, 1997-ben és 2004-ben született döntésekkel. Ez a legszűkebb technikai érvelés dolga, különösen mert az 1990-es döntés kimondja, hogy egy bizonyos fajta módosítás nem lehetséges.
80. Bár elképzelhető, hogy az 1990-es paktum egyik oka hiányzott volna, ha az AB megakadályozza ezt a bizonyos módosítást. Ha nincs paktum, akkor lehet, hogy az alkotmányozási folyamat szélesebb körű lett volna.
81. Mégpedig Antall József által nem kevésbé, aki annál inkább megkönnyebbült az SZDSZ népszavazáson való sikere után, amely megszabadította őt egy szűk-ségtelen engedménytől. A népszavazás után ezt a fenyegetést többé nem kellett végrehajtani, és valójában lehetséges volt a Lex Királyt az 1990-es paktummal eltörölni. TORDAI Csaba: *A harmadik köztársaság alkotmánya születése in A rendszerváltás forgatókönyve* (5. vj.) 494–495.
82. 1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13, IV/3: a szöveghely nem konkretizálja, hogy törvényről vagy módosításról van-e szó, de a szöveghely alapján nyilvánvaló, hogy mindkettőről.
83. Ezt az érvet előre láttam, lásd ARATO: *Civil Society...* (4. vj.) 4. fejezet.
84. 23/1994. (IV. 6.) AB végzés; 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862, 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816 és 14/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 903.
85. Mind a „jogszabály”, mind a „törvény” kifejezés [alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdés; 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról 1. § a)–b) pont] elég semleges ahhoz, hogy a módosítást is magába foglalja, ami formálisan törvény (lex).
86. Ahogy Kelsen helyesen tanított rá, a hibás tartalom mindig hibás eljárást is jelent. Ezt világosan láthatjuk az olyan alkotmányok esetén, amelyek tartalmazznak megváltoztathatatlansági szabályt, amely mellett még a szavazatok 100%-a sem eredményezné a helyes eljárást a rendelkezések megváltoztatására. Lásd a török fejkendő ügyet, 2008. június és a török alkotmánybíróság magyarázatát, 2008. augusztus.
87. Lábady Tamás különvéleménye a 1260/B/1997. AB határozathoz. Sólyom nem vett részt ebben az 1998. februári döntésben, amely egy olyan időszakból származik, amikor ő feltehetően ellentétes nézetét fejlesztette ki, amelyet kollégái nem támogatnak. Lásd az 50. jegyzetet egy olyan véleményre, ami közelebb áll Sólyoméhoz, mint a többségéhez.
88. Holló András párhuzamos véleménye a 1260/B/1997. AB határozathoz (ABH 1998, 816), amelyhez Ádám Antal, Kilényi Géza és Szabó András csatlakozott.
89. A moratórium elutasításáról lásd HALMAI (18. vj.)
90. Ideértve az AB és az Országgyűlés weboldalán közölt változatokat is, kivéve azt a néhány helyet, ahol a „jogilag érvényes” változatot közlik.

91. Ha létezett bármilyen elv amögött, hogy magukat megkötötték, de az utódaikat nem, akkor az csakis a parlament szuverenitásának elve lehetett, amely a brit hagyományos értelmezés szellemében azt jelenti, hogy egyik parlament sem kötheti meg utódja kezét valamely törvény körülbástyázásával (*entrenchment*). Ez az elv, amely önmagának is ellentmond, vagyis ellentmond a parlamenti szupremácia elvének (ahogyan azt Herbert Hart többszörösen kimutatta – a teljes vitához lásd Peter SUBER: *The Paradox of Self Amendment*, New York, Peter Lang, 1990), nem lehet a magyar metaelv. Ezt az alkotmány 1. § (2) bekezdése is tagadja: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” Ugyanígy ellentmond a parlamenti szuverenitásnak a 24. § (3) bekezdése is, amely eleve köti az utána jövő parlamenteket a módosító szabály révén. Ez a szakasz lényegében természetesen a kerekasztal munkájának eredménye, amely konszenzus alapján működött. Semmilyen ok nem volt rá sem 1989-ben, sem 1994-ben, ami miatt ne lehetett volna az alkotmányozásra vonatkozó olyan szabályt elfogadni, amely a későbbi parlamenteket is köti és más eljárási szabályt ír elő, ideértve egy nagyobb konszenzust előíró szabályt is. Alapjában véve ugyanezt hoznám fel válaszul arra a szerényebb érvelésre is, amely nem a parlamenti szuverenitáson alapul: eszerint egy nem szuverén parlamentnek sincs felhatalmazása arra (talán pontosan azért nincs, mert nem szuverén), hogy egy vele azonos státuszú, utána jövő parlamentet korlátozzon, és így relatíve csökkentse annak súlyát. Azonban jelen esetben a legitimitációt nem a parlamentnek a saját alkotmánya által delegált szerepe adná, hanem egy magasabb rendű legitimitáció, amelyet a kerekasztal folyamat keletkeztetett, és amelynek fő vonása volt, hogy konszenzust kívánt meg az új alkotmány tekintetében, ideértve az ideiglenesnek szánt új alkotmányt is.
92. Személyes levelezés Tordai Csabával. Az érvelése a következő: A 4/2006. (II. 15.) AB határozat (ABH 2006, 101) szerint a módosító jogszabály hatályon kívül helyezése nem érinti a módosított törvény normaszövegét (a módosító rendelkezés beépül a módosított jogszabályba, ezt tételesen hatályon kívül kell helyezni a kívánt joghatás eléréséhez). Ezt erősíti meg az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 6. § (10) bekezdése is. („A módosító jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése nem érinti a módosított jogszabályi rendelkezés hatályát.”) Mivel az 1995-ös alkotmánymódosító törvény (1995. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, többször módosított 1949. évi XX. törvény módosításáról) csak önmagát (mint módosító jogszabályt) helyezte hatályon kívül, az nem eredményezte az időközben az alaptörvénybe beépült 24. § (5) bekezdésének hatályvesztését.
93. Az implicit módosítás fogalmát lásd Subernél, akinek kiváló elméleti munkájára többször hivatkoztam ebben a részben. SUBER (27. vj.).
94. SUBER (27. vj.).
95. SUBER (27. vj.).
96. Természetesen sok esetben nem olyan nyilvánvaló, hogy egy változtatás alapvető vagy csak technikai jellegű. Míg a fenti kitételben Ottó helyére a haláláig megválasztott elnököt téve az előbbi esetről lenne szó, egy sima államfőválasztás új hatáskörök létesítése nélkül (mint Ausztriában) már nem lenne az. És mi lenne a helyzet egy új, közvetlenül megválasztott elnökkel, jelentős új hatáskörökkel felruházva, beleértve a rendeletalkotást is? Vagy egy korporatív második kamara létrehozása esetén? Vagy egy-két bevett egyház bevezetése esetén?
97. Úgy veszem, hogy a 19. § (3) bekezdésében szereplő „megalkotás” és 24. § (5) bekezdésében írt „előkészítés” itt ugyanazt jelenti, még ha az előbbi az egész alkotmányozási folyamatra, míg az utóbbi csak annak első, nagyarányú konszenzust megkívánó szakaszára vonatkozik is.
98. ARATO: *Civil Society...* (4. vj.) 6. fejezet.
99. Úgy tűnik, ezt súlyosan félreértik azok, akik a magyar közjogi rendszer „reformja” mellett érvelnek, figyelmen kívül hagyva annak „konszenzuális” elemeit, mint az AB hatáskörére vonatkozó részeket, a köztársasági elnök egyes ritka önálló hatásköreit, a megmaradt kétharmados törvényeket stb. Az írás középpontjában álló 24. § (3) bekezdésének felhasználása arra, hogy többségi alapon reformokat vigyenek keresztül, közel áll a változtatásnak ahhoz az irányához, amelyet Pokol Béla (lásd HALMAI [18. vj.]) és Körösi András (17. vj.) javasol. De kompatibilis más rezsímváltoztató módosításokkal is. Érdekes módon egy rosszul értelmezett „westminsteri modell” irányába történő elmozdulás annak végrehajtóit gyors visszaváltoztatásnak tenné ki a következő parlament által. Vajon változatlanul hagynák a 24. § (3) bekezdését?
100. Sajnos az alkotmánybírói gyakorlat e gyengeségét már 1994-ben láttam, amikor amellet érveltem, hogy a Súlyom-bírószak a „liberális”, de nem a „demokratikus” alkotmányosság védelmezője. Lásd Arato: *Constitution and Continuity...* (8. vj.) és ARATO: *Civil Society...* (4. vj.) 185-től.
101. Lásd AUSTIN remekművét (54. vj.).

ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEK ÉS DEMOKRATIKUS KONSZOLIDÁCIÓ

Ez a tanulmány azt a két kérdést vizsgálja, hogy az 1989-es magyar alkotmányozásnak és különösen az abban kifejezésre jutó alkotmányos elveknek milyen szerepük volt a demokráciára való átalakulás folyamatában, illetve hogy a létrejött alkotmány és annak elvei milyen hatást gyakoroltak a demokrácia konszolidációjára a rendszerváltást követő két évtizedben. Ahhoz, hogy e két, egymással persze összefüggő kérdésre választ adhassunk, tisztáznunk kell, mit értünk általában és speciálisan Magyarország esetében a demokráciába történő átmeneten, illetve a demokrácia konszolidációján.

ÁTALAKULÁS ÉS DEMOKRATIZÁCIÓ

A rendszerváltásokat kutató társadalomtudósok a demokráciák kialakulásának három fázisát különböztetik meg: az új elit létrejöttét mint előkészítő időszakot, a másodikat, amelyben az új politikai rendszerre vonatkozó döntések megszületnek, és az új intézmények stabilizálódását harmadikként.¹ Később pontosították a terminológiát, elválasztva egymástól az átalakulás, a liberalizáció és a demokratizáció fogalmát. Az átalakuláson (*transition*) a politikai rendszer változását értették, míg a liberalizáció az emberi jogok olyan kiszélesítését jelentette, amely nem szükségképpen befolyásolja a politikai döntéshozatali mechanizmust.² A demokratizáció viszont az állampolgárok jogai és kötelességei aspektusából határozható meg. Eszerint egy rendszer demokratikus jellege nemcsak az állampolgárok egyenlő jogát jelenti a közösség döntéshozatali eljárásaiban, de azt is, hogy képesek ezeknek a döntéseknek engedelmessé válni.³ Ennek a megközelítésnek az újdonsága, hogy a demokrácia kialakulásában lényeges elemek meghatározásakor nem kizárólag a kezdetekre van tekintettel, hanem az átalakulás egész időszakára. Másfelől pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy a demokratizálódáshoz nem csupán jó intézmények kellene, hanem egy olyan politikai klíma is, amelyben az intézmények működését általános tisztelet övezi.⁴ Vagy ha nincs is így, de legalább nem akarják megdönteni azokat.

Mit tekinthetünk jó intézménynek? Először is ahhoz, hogy az állam hatékonyan működjön, „hasz-

nálható bürokráciára” van szükség.⁵ Majd ki kell építeni a demokratikus politikai közösség működését lehetővé tevő alapvető intézményeket. Szabadon alakulhassanak pártok, szabad választások nyomán megerősödött, egymással együttműködni képes politikai vezető réteg jöjjön létre.⁶ Végül nagyon fontosak azok az intézményi biztosítékok, amelyek az állam joghoz kötöttségét garantálják. Ezek az intézmények akkor tudják teljesíteni céljukat, ha erős civil társadalomra és intézményesedett gazdasági szférára épülnek rá. Ezeket a feltételeket nevezhetjük együtt a demokratizálódás intézményes feltételeinek.

A demokratizálódás másik szintje az intézményrendszer legitimitációjára vonatkozik. A kérdés az, hogy az új intézményrendszert a közösség túlnyomó többsége elfogadja-e vagy sem. Akkor beszélhetünk konszolidálódott demokráciáról, ha olyan széles körű és mély a legitimitáció, hogy minden fontos politikai szereplő – mind az elit, mind pedig a tömegek szintjén – hisz abban, hogy a demokratikus rendszer a leghelyesebb és legmegfelelőbb saját társadalma számára, jobb, mint bármely realisan elképzelhető alternatíva.⁷ Konszolidált demokráciában a demokrácia szabályai, intézményei és keretei jelentik az „egyetlen lehetséges játékszabályt” („*the only game in town*”) a politikai vetélytársak számára, a társadalom kormányzásának, érdekei érvényesítésének egyetlen lehetséges keretét. Mindezek az elemek mutatják a konszolidáció folyamatának kiterjedt voltát, ami nemcsak a demokratikus intézmények fejlődésével, megerősödésével és hatékony működésével függ össze, hanem a demokratikus attitűdök elmélyülésével is, mind az elit, mind a tömegek részéről. Persze a valódi kérdés – nyilván a magyar és a hasonló kelet-közép-európai rendszerváltások kapcsán, ahol a két világháború közötti Csehszlovákia kivételével nem voltak komolyan vehető demokratikus hagyományok –, hogy a tömegek és különösen az elit politikai kultúrája mennyiben előfeltétele, illetve következménye a demokratikus konszolidációnak. Philippe Schmitter egy közelmúltban tartott előadásában amellet foglalt állást, hogy sokkal inkább következményről van szó.⁸

A demokratikus intézményrendszer átalakulása nem egyirányú folyamat – erre hívják fel a figyelmet egy olyan több száz éves demokrácia intézmé-

nyes problémái, mint amilyen az Egyesült Államok. Vele kapcsolatban is felvethető a kérdés: vajon egy adott időpontban megfelel-e a liberális demokrácia követelményeinek. Lényegében ezt vonta kétségbe a 2006-ban, George W. Bush második elnöki ciklusának idején megjelent *Is Democracy Possible Here?* című könyvében Ronald Dworkin is.⁹ Dworkin szerint a demokrácia működésképtelenné válhat, ha az ellentétes politikai oldalon állók a mindenki által elfogadott (liberális) elvek kölcsönös elfogadtságának hiányában képtelenek egymással a párbeszédre. Ennek kapcsán azt a szkeptikus véleményt fogalmazza meg, hogy a fiatalabb Bush elnökségének végére az Egyesült Államok nem teljesíti a demokrácia minimális morális követelményeit, és vesztélyben van az amerikai demokrácia legitimitása. Ennek okát pedig abban látja, hogy az elnök a demokrácia „többségi” („majoritarian”) felfogása alapján kormányozza az országot, figyelmen kívül hagyva bizonyos kisebbségek és más csoportok érdekeit, ami pedig feltétele lenne a demokrácia „partnerségen” alapuló koncepciója („partnership” conception of democracy) megvalósulásának. Ez utóbbi érvényesülése érdekében a kampányfinanszírozás korlátozása mellett javaslatot tesz egyebek között a politikai filozófiáról szóló középiskolai kurzusok és két speciális közszolgálati csatorna bevezetésére.¹⁰

Az eddigiek alapján a demokratizálódás két szintjét különböztettük meg: az intézményit és az intézményekkel kapcsolatos legitimációs szintet. E felosztás alapján végzem el az elemzést, azonban hangsúlyozom, hogy a következőkben az intézményes szempontoknak csak egy részére tudok kitérni, az alkotmányos struktúra jellemzésére. Ezt követően térek rá az alkotmányos intézményrendszer elfogadottságának kérdéseire. Azt gondolom, ezek az elemzések minden részlegességük ellenére alkalmasak arra, hogy néhány következtetést vonjunk le a magyarországi demokratikus konszolidáció állapotára vonatkozóan.

„JOGÁLLAMI FORRADALOM” – INTÉZMÉNYI OLDAL

A (demokratikus) alkotmányok keletkezésének különböző modelljeit mind a politikatudományi, mind pedig az összehasonlító alkotmányjogi irodalom szorosan összekapcsolja a demokratikus átalakulások sajátosságaiival. Az átalakulás legradikálisabb, forradalmi módja az elnyomó rendszer erőszakos megdöntése vagy összeomlása. Ebben az esetben az új erők egyértelmű győzelmet aratnak a régi rendszer felett. A demokratikus berendezkedés azonban

létrejöhet a múlt rendszer reformerőinek kezdeményezésére vagy a kormányzó és ellenzéki csoportok közötti tárgyalásos megegyezés eredményeként is. Samuel Huntington az 1980-as évek végéig lezajlott, az úgynevezett harmadik hullámba tartozó átalakulás tanulmányozása alapján a rendszer erőszakos megdöntését átalakításnak (*replacement*), míg a két kevésbé radikális típust átmenetnek (*transformation*), illetve átalakulásnak (*transplacement*) nevezi.¹¹ A problémák akkor kezdődnek ezzel a csoportosítással, amikor a sajátos megoldásokat követő országokat megpróbáljuk beleszorítani a csoportok valamelyikébe. Huntington például Magyarországot a második, míg Lengyelországot és Csehországot a harmadik kategóriába sorolja. Ezzel szemben Timothy Garton Ash angol történész, aki maga is szemtanúja volt 1989 közép-kelet-európai átalakulásainak, a lengyel és a magyar eseményekre az alulról jövő forradalmi kezdeményezések és a felülről végrehajtott reformok keverékét tükröző „refolúció” („*refolution*”) kifejezést használja, míg a berlini, prágai, bukaresti történéseket forradalomként emlegeti.¹² A magyarországi és a lengyelországi változásokat ugyanis nem kísérték olyan mértékű tömegdemonstrációk, mint a romániai, NDK-beli vagy csehországi átmenet, és a forradalmi jelentőségű reformok anélkül számolták fel az előző rezsim legitimitását, hogy megszakították volna legalitásának folytonosságát. Ralf Dahrendorf, a nemrégiben elhunyt másik nyugat-európai megfigyelő úgy jellemezte az 1989-es kelet-közép-európai eseményeket, hogy azok „rendkívül gyorsak és radikálisak voltak – ami tipikus sajátossága a forradalmaknak –, végső soron a teljes uralkodó elit delegitimációját, legtöbb kulcsfigurájának kicserélését és messzemenő következményekkel járó alkotmányos átalakulást eredményeztek”.¹³

A posztkommunista államok rendszerváltásainak közös sajátossága, hogy ezekben az országokban a rendszerváltás egyidejűleg jelentette a nyugati demokrácia- és piacgazdasági modell átvételét.¹⁴ Ezekben az országokban az átalakulás másik közös vonása – Magyarország kivételével –, hogy a rendszerváltás nyomán mindenütt új alkotmány született, még akkor is, ha az egyes országok az alkotmányozás nagyon különböző megoldásait választották. Arató András a közép-kelet-európai posztkommunista országok alkotmányozási modelljeit három csoportba sorolja. A legkorábbi – talán túlságosan is korai – alkotmányozás Bulgáriában és Romániában ment végbe, ahol a demokratikus választásokon létrejött új parlamenteket egyben az alkotmányozó gyűlés jogaival is felruházták, akárcsak a francia alkotmányozó gyűlést 1789–1791 között vagy

a weimarit 1918-ban. Csehországban és Szlovákiában szintén a demokratikusan választott törvényhozó szervek végezték az alkotmányozást, de csak a föderáció 1992-es felbomlását követően, és anélkül, hogy külön alkotmányozó gyűléssé minősítették volna őket. A harmadik csoportot Lengyelország és Magyarország alkotja, ahol szintén a szokásos törvényhozó végezte a kezdeti alkotmányozást, de még a demokratikus választások előtti illegitim országgyűlés és az állampárt és az új demokratikus erők közti tárgyalásokat követően.¹⁵ Ez utóbbi típus – amelybe a spanyol, a dél-afrikai és az iraki megoldást is sorolja – nevezi Arató posztzuverén alkotmányozásnak.¹⁶

Michel Rosenfeld amerikai alkotmányjogász a magyar (és a lengyel) alkotmányozást a „tárgyalásos átalakulás” modelljébe (*Pacted Transition Model*) sorolja, amelynek első megvalósulása az 1978-as spanyol alkotmány előkészítése volt. Ennek során szintén nem szakadt meg a rendszer legalitása, hiszen a Franco idejében létrejött törvényhozás, a *cortes* döntött a demokratikus választások kiírásáról, és az egység szimbóluma a király volt.¹⁷ A lengyel és a magyar, vagyis a két posztzovjet tárgyalásos megoldásnak a spanyoltól is eltérő közös sajátossága, hogy formálisan nem jött létre új alkotmány, ugyanakkor a módosítások átfogó jellege tartalmilag mégis új alaptörvényt eredményezett.

A magyar alkotmányozás első két sajátossága tehát, hogy annak eredménye nem a demokratikusan megválasztott új parlament aktusa volt, hanem a régi és az új elit tárgyalásainak következménye,¹⁸ ami nem is egy új alkotmányban öltött testet, hanem a régi átfogó módosításában.

1989-ben körvonalazódtak az 1949-es sztálini ihletésű rákosista alkotmány jogállamivá formálásának koncepciói az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) résztvevői, az úgynevezett Harmadik Oldal és az állampárt képviselői által folytatott Nemzeti Kerekasztal- (NEKA-) tárgyalásokon. Ezt követően az utolsó pártállami parlament már csak a pecsétet nyomta rá a forradalom évfordulóján, 1989. október 23-án hatályba lépett átfogó alkotmánymódosításra, amely kisebb-nagyobb változtatásokkal azóta is alapdokumentuma az „alkotmányos forradalomnak”. Az EKA és a háromoldalú tárgyalások jegyzőkönyvei¹⁹ lehetővé teszik, hogy pontosabb képet kapjunk az „alapító atyák” szándékairól, és azután megvizsgáljuk ezek megvalósulását, illetve módosulását.

Az EKA létrejöttének közvetlen előzménye az, hogy 1989 márciusában az Országgyűlés elé kerültek az MSZMP által kidolgozott új alkotmány szabályozási elvei. Félő volt tehát, hogy a hatalom korábbi birtokosai maguk alakítják ki az „új” alkotmá-

nyos berendezkedést. A június közepén megindult NEKA-tárgyalásokon az EKA kezdetben inkább csak ennek megakadályozására törekedett, az új alkotmányos rend kialakítását a parlamenti választások után összeülő új Országgyűlés feladatának tekintette. Például egyáltalán nem kívántak tárgyalni a köztársasági elnöki intézmény megteremtéséről, helyette átmenetileg a parlamenti elnök ideiglenes államfői jogkörrel való felruházását javasolták. De az Alkotmánybíróságnak az új alkotmányt megelőző intézményesítésébe is csak három nappal a tárgyalások befejezése előtt egyeztek bele az EKA résztvevői.

Az új, demokratikusan választott parlament általi alkotmányozás koncepciójának elvetését több tényező befolyásolta. Az egyik ezek közül minden bizonnyal az, hogy az ellenzék egyáltalán nem lehetett biztos abban, hogy az MSZMP nem nyeri meg a választásokat akár abszolút többséggel is a választók körében kevésbé ismert vetélytársaival szemben. De utólag több jel utal arra is, hogy egy relatív többségű győzelem esetén sem lehetett volna kizárni az MSZMP kormányalakítását. Persze az MSZMP sem lehetett bizonyos a sikerben, ezért ők sem zárhatták ki az „előrehozott alkotmányozás” lehetőségét, természetesen a pozícióik egy részének megőrzését garantáló ígéretek fejében. Ilyen ígélet lehetett a megállapodást végül is aláíró ellenzéki pártok részéről a köztársasági elnöknek a parlamenti választások előtti közvetlen megválasztása, ami Pozsgay Imre biztos győzelmével kecségtetett. Ezt az SZDSZ és a Fidesz által kezdeményezett népszavazás sikere akadályozta meg. Ennek nyomán ugyanis az elnökválasztásra csak az első demokratikus választásokat követően, az új parlamentben került sor. A nyilvánosságra hozott jegyzőkönyvek bizonyítják: a megállapodást aláírók és a népszavazás kezdeményezői közötti szakadás hátterében az egyik oldalon egy következetes rendszerváltó elképzelés, a másikon feltehetően egy Pozsgay–Antall-féle MSZMP–MDF-megállapodás állt. Antallt nyilván az MSZMP győzelmétől való félelem vezérelte, ezért szeretett volna biztosítékokat a hatalomban való részesedésre, vagyis arra, hogy akkor is győzzenek, ha éppenséggel veszítenek az első demokratikus választáson. A rendszerváltás szempontjából az események *happy end*-je: a népszavazás kiváltotta az MDF-et a reformkommunistákkal kötött paktumból, és ez tett azután lehetővé egy másik paktumot, a referendumot kezdeményező SZDSZ-szel.

Vagyis, mint látható, mind az állampártot, mind ellenzékét a demokratikus választások elvesztésétől való félelem motiválta abban, hogy ne hagyják az új alkotmányra a rendszerváltás alkotmányos beren-

dezkedésének kialakítását. Így aztán az 1989. októberi alkotmánymódosítás az 1949-es formába új tartalmat öntött, ami akkor is jogállaminak mondható, ha olykor zavaróan kilóg alóla a rákosista-kádárista váz. Nyilván a keletkezés tárgyalásos jellege is magyarázza, hogy az elkészült régi-új alkotmány leginkább a kontinentális Európában honos konszenzuális parlamenti demokrácia modelljét követi. Ez a kettőnél több parlamenti párt jelenlétét és koalíciós kormányzást feltételező kormányzati rendszer egyben tudatos elvetését jelentette mind az MSZMP által preferált, a posztkommunista államok egy részében ma is alkalmazott fél- vagy egészen prezidenciális rendszernek, mind pedig az angol kétpártrendszerű váltógazdálkodás westminsteri tiszta parlamentarizmusának. Az 1989–90-ben kialakított döntéshozatali rendszernek a nyugat-európaihoz képest is további sajátossága – amit nyilván a totalitárius rezsim négy évtizedes öröksége is indokol –, hogy nem pusztán a koalíciós partnerek konszenzusára épül, hanem olykor megkívánja az ellenzék bevonását is a döntésekbe, illetve jelentősen megerősíti a kormányzati hatalom ellensúlyait. Az előbbire példa a kétharmados törvények intézménye, az utóbbira a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság és az ombudsmanok alkotmányos jogállása.

Ami az ellenzék egy részének támogatását is igénylő kétharmados törvényeket illeti, azok 1989-es, eredeti változata, az úgynevezett alkotmányerejű törvények rendszere gyakorlatilag minden államszervezeti és alapjogi kérdésben kétharmados támogatottsághoz kötötte a törvényalkotást. Ezt enyhítette a legnagyobb kormányzó és ellenzéki párt 1990-es „paktuma” a minősített törvények számának jelentős csökkentésével. Ennek, valamint a kormány stabilitását biztosító konstruktív bizalmatlanság intézménye bevezetésének ellentétele a „közepesen gyenge” köztársasági elnök jelölési jogának átengedése volt az ellenzéki SZDSZ-nek. Merthogy az EKA-nak 1989-ben sikerült megakadályoznia a Pozsgay személyére fazonírozott „közepesen erős” államfő és ezzel egy fél-elnöki rendszer alkotmányba foglalását, de a Göncz Árpádnak átengedett elnöki hatalom kétségtelenül erősebb volt a mintául szolgáló *1946. évi I. törvényben* foglalt, jószerivel protokolláris államfői funkcionál. Az inkább „semlegesnek” mondható államfői hatalom azt jelenti, hogy az elnök nem sorolható sem a törvényhozás, sem a végrehajtás hatalmi ágához, hanem éppenséggel a kettő között valamiféle egyensúlyozó szerepet tölt be. Az európai összeha-

sonlításban rendkívül nagyhatalmú Alkotmánybíróság és az ombudsmanok specializált rendszere is a kormányzati hatalom korlátozásának elvétől vezérelve született meg 1989-ben.

A kontinentális Európában honos konszenzuális demokrácia kormányzatot ellensúlyozó intézményeként fogadták el az EKA pártjai az Alkotmánybíróságnak a választások előtti, tehát az átmeneti időre is érvényes felállításáról szóló MSZMP-s javaslatot. Csakhogy az állampárt által inkább hatalomátmentésre szánt testület helyett az ellenzék a parlamentet és a kormányt radikálisan korlátozó bírósághoz ragaszkodott, amelynek döntéseit az Országgyűlés nem változtathatja meg – mint azt az eredeti MSZMP-s tervezet tartalmazta –, és amelynek eljárását bárki kezdeményezheti.

Az 1990 tavaszi választásokat követően kötött MDF–SZDSZ-paktum is annak a konszenzusos döntéshozatali mechanizmusnak a terméke, amelyet éppen a kerekasztal-tárgyalások honosítottak meg a magyar politikai kultúrában. A kerekasztal-tárgyalások jegyzőkönyvei tulajdonképpen annak nyújtják kézzelfogható bizonyítékát, hogy a magyar rendszerváltás előkészítése ilyen megegyezéssel zajlott, és a résztvevők – nyilván érezve saját legitimitásuk hiátusait – az új alkotmányos rendszert is a konszenzuális, megegyezéssel demokrácia mintájára igyekeztek formálni. Ennek érdekében törekedtek a lehető legtöbb ellensúlyt beiktatni a kormányzati hatalommal szemben. Ugyanakkor az újabb alkot-

AZ 1989–90-BEN KIALAKULT ALKOTMÁNYOS RENDSZER EGYIK LEGFONTOSABB VESZÉLYFORRÁSA AZ A BEÉPÍTETT KONFLIKTUS, AMELY HOSSZÚ TÁVON LEHETŐVÉ TESZI AZ „ALKOTMÁNYOS DIKTATURÁT”.

mánymódosítás technikai lebonyolítása is jelezte, hogy a politikai szereplők az alkotmányos intézmények viszonyának alakítását egy politikai alkufolyamat részeként kezelték, és egyelőre nem törekedtek a végleges alkotmányos megoldások kialakítására, amit egy új alkotmány elfogadása jelentett volna.

Ezt jelzi, hogy az az Antall József, aki a kerekasztal-tárgyalások során még a végrehajtó hatalom fejeként, a hadsereg főparancsnokaként felfogott köztársasági elnök mellett érvel, miniszterelnökként már ezzel ellentétes tartalmú alkotmányértelmezést kér az Alkotmánybíróságtól 1991–92-ben a médiaháborúban ellenlábásának számító államfővel kapcsolatban. A Sólyom László vezette testület pedig – kiegészítve az alkotmány hiányzó rendelkezéseit – kimondta, hogy a köztársasági elnök a magyarhoz hasonló parlamentáris rendszerekben nem a végrehajtó hatalom feje, érdemi hadsereg-főparancsnoki jogkörei pedig gyakorlatilag nincsenek az alkotmány és a honvédelmi törvény alapján, azok rész-

ben a kormányt, részben a honvédelmi minisztert illetik.

Érdekes mellékszála az alkotmánybíróvási értelmezésnek, hogy röviddel azt követően a politikai tudományi irodalomban Pokol Béla vitát kezdeményezett, amelyben indítványozta a kormányzattal szembeni államfői „ellensúlyok” felszámolását, és ezzel a magyar kormányzati rendszer „félprezidenciális” jellegének megszüntetését, az államfői jogkör – angol minta szerinti – protokollárisá korlátozását, és a tiszta parlamenti kormányformára történő áttérést.²⁰

Miközben azonban az 1990-es paktum a kormánypártok (vagy legalábbis közülük a legnagyobb) és ellenzékük (vagy legalábbis egyikük) megegyezésének talán utolsó intézményes jelét adta, maga a paktum nyomán elfogadott alkotmánymódosítás egyszersmind szűkítette is a kormányhatalmat korlátozó egyensúlyokat. A későbbi ciklusokban úgy tűnt, hogy a kormányok szívesen korlátozták volna a konszenzusos kormányzati hatalomgyakorlás alkotmányos intézményeit, mindenekelőtt a kormány parlament általi ellenőrzésének eszközeit. Csakhogy ennek az alkotmány módosításával való érvényesítéséhez vagy a bátorságuk, vagy az elégséges többségük hiányzott.

Az 1989-es „alkotmányozás” magyar megoldását többen kritizálták. Bruce A. Ackerman amerikai alkotmányjogász 1992-ben megjelent könyvében²¹ azt állítja, hogy a liberális jogállamiság alkotmányos garanciája kizárólag akkor teremthető meg, ha egy teljesen új alkotmány kerül elfogadásra, hozzáteve, hogy az új alkotmány megalkotásának a lehetősége idővel szertefoszlik. Egy évtizeddel később adott interjújában nemcsak megismétli ezt a véleményét, hanem annak káros hatásairól is beszél: „Magyarország nem használta ki az alkotmányozás lehetőségét. Az 1989-es Kerekasztal nem alkotott új alkotmányt. Az Alkotmánybíróság, azáltal, hogy alapvető értékeket fogalmazott meg döntéseiben, megpróbálta helyettesíteni az új alkotmány szerepét. De félok, hogy ez megszűnt Sólyom László hivatali megbízatásának lejártával. Éppen azért, mert az alkotmányosság kifejeződése nem egy korszerű, új alkotmány-szövegre támaszkodik, hanem a mindenkor Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenységére, a magyar alkotmányos vívmányok túlságosan sérülékenyek, bizonytalanok.”²²

Léteznek ugyanakkor olyan felfogások, amelyek szerint kezdettől fogva nem volt konszenzus a felek között az alkotmányos alapszerkezetet illetően.²³

Ehhez közeleink tűnő álláspontot képvisel ebben a kérdésben Tóth Gábor Attila, aki szerint nem volt konszenzus a kerekasztal résztvevői között az alkotmány tartalmát illetően, csak abban, hogy más alkotmányos alapszerkezet nem élvez széles körű támogatást.²⁴ Ez persze, ha tetszik, már önmagában is tekinthető egyfajta negatív konszenzusnak. Mint láttuk, ami a konszenzuális parlamenti kormányformát illeti, annak éppenséggel alternatíváját képezte a

kerekasztal-tárgyalások megállapodását aláírók félprezidenciális modellje, amit azonban a népszavazás a felek által előzetesen elfogadott módon elsöpört.

Jóval kritikusabb a kerekasztal alkotmányával szemben Horvay Hörcher Ferenc. Szerinte az alkotmányozás túl korán történt, és ezért szükségképpen csak formális alkotmányosságot eredményezhet-

tett.²⁵ Miközben e fő következtetéssel magam nem értek egyet, a túl korai alkotmány hátrányos következményeivel kapcsolatos megállapításai között van megfontolásra érdemes. Kétségtelenül van igazság abban, hogy az örökölt alkotmány toldozott változata alkalmatlan arra, hogy az új korszakot szimbolizálja, még akkor is, ha létezik olyan vélemény is, mely szerint éppen ez a régi-új dokumentum fejezi ki a magyar alkotmányos fejlődést.²⁶ A második hátrányként azt említi Horvay Hörcher, hogy a keletkezés nem jogállami körülményei a „legkisebb közös többszörösre” törekvést és ezzel értékmentes formális alkotmányosságot eredményeztek. Mint a későbbiekben visszatérek rá, a demokratikus konszolidáció nehézségeit nem annyira az alkotmányos értékek, sokkal inkább azok tiszteletének és elfogadottságának hiánya okozta az alkotmányozási folyamatban. Ugyanakkor kétségtelen, hogy mint általában a tárgyalásos alkotmányozások, a magyar is magán viseli a Sajó András által a restaurációs alkotmányok paradoxonának nevezett jelenséget, ami kétségkívül nem tesz jót az alkotmányos értékek konzisztenciájának. Sajó szerint az ilyen típusú alkotmányozásnak, amely bizonyos fokig visszanyúlik a múltba, miközben el kívánja kerülni, hogy az megismétlődjön, két indoka van, és úgy tűnik, Magyarország esetében mindkettő szerepet játszott 1989-ben.²⁷ Az egyik, hogy a kommunizmussal kapcsolatos intellektuális szembenállás egyik legfontosabb forrása a „dicsőséges múltat” szem előtt tartó nacionalizmus volt. Ennek példaként említi Sajó, hogy amikor az EKA pártjai az állampárt képviselőinek erős elnöki hatalmat célzó törekvéseivel szemben érveltek, akkor az említett 1946. évi I. törvényben fog-

lalt köztársasági elnöki jogállást hívták segítségül mint a nemzeti hagyomány részét. (Lengyelországban a Pilsudski-féle alkotmányra történő hivatkozás játszott hasonló szerepet.) A múltba visszatekintő alkotmányos gondolkodás másik oka Sajó szerint ezeknek a társadalmaknak a félig modernizált volta és a modernizációtól való félelme, ami egyszerűen elfogadhatatlanná tette volna kész nyugati alkotmányos megoldások egyszerű átvételét vagy akár csak adaptációját.²⁸ Ami az 1946. évi köztársasági „kis-alkotmány” megoldásainak átvételét illeti, abban nyilván volt taktikai elem is Antalék részéről, hiszen okkal számíthattak arra, hogy ezt a hagyományt a nemzeti szempontokra különös hangsúlyt fektető Pozsgay nehezen opponálhatná. A nyugati megoldások tekintetében pedig nyilván Sajó sem gondolt teljes másolásra, de az biztos, hogy például az alkotmánybíráskodás kialakításakor nem segítette volna az elfogadtatást a német minta túlhangsúlyozása.

A legkevésbé egyetérteni Horkay Hörchernek azzal a túl korai alkotmányozással kapcsolatos ellenérvével lehet, amely szerint miután az új alkotmány már az átmenet idején is érvényesült, ez túlságosan hosszúra nyújtotta ezt a folyamatot. Azt gondolom, annak csak előnyét látta a magyar alkotmányos fejlődés, hogy az 1990. január elsejétől működő Alkotmánybíróság már a demokratikus választások előtt is érvényesítette az alkotmány szabályait és elveit, éppen az illegitim parlamenttel és kormánnyal szemben is. Horkay Hörcher fő problémája valójában az, hogy az Alkotmánybíróság nem engedte érvényesülni az Antall-kormány első igazságtételi terveit, mondván, „a mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbrevaló”.²⁹ Azzal, hogy a szigorú jogfolytonosság talaján maradt, Horkay Hörcher szerint az Alkotmánybíróság előállította a rendszerváltás igazságosságdeficitjét, eleve lemondva az emberekben meglévő igazságérzet, igazságosságigény kielégítéséről, nagy tömegeket elidegenítve az alkotmányosság eszméjétől.³⁰

Az 1989–90-ben kialakult alkotmányos rendszer egyik legfontosabb veszélyforrása az a beépített konfliktus, amely hosszú távon lehetővé teszi az „alkotmányos diktatúrát” bármely olyan erő számára, amely a nyertest aránytalanul premizáló választási rendszer következményeként megszerzi a parlamenti helyek kétharmadát. Ez az időzített bomba mindaddig ketyeg, amíg megegyezés nem születik legalább az alkotmányalkotás, és -módosítás szigo-

SEM A POLITIKAI ELIT KÖRÉBEN, SEM PEDIG AZ ŐKET TÁMOGATÓ TÖMEGEK BEN NEM ALAKULT KI AZ A POLITIKAI KULTÚRA, AMELY MEGKÉRDŐJELEZHETETLENNÉ TESZI AZ ALKOTMÁNY SZABÁLYAINAK ÉS ELVEINEK BETARTÁSÁT.

rúbb szabályairól. Némi túlzással ugyanis egy megalkotandó új alkotmány tartalmával azonos jelentőségű annak stabilitása. Az alkotmány stabilitásának megteremtése feltételezi az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom jelenleginél erőteljesebb elkülönítését. Nemcsak az egyszerű törvényhozói többség, de annak kétharmados változata elől is el kellene zárni az alkotmánymódosítás lehetőségét. Ennek megoldási módja lehetne az Országgyűlés kiegészítése egy, kizárólag az alkotmánymódosítások elfogadására szolgáló (vagyis nem hagyományos felsőházi funkciót betöltő), nem korporatív alapon, hanem mondjuk az önkormányzatok képviselőiből szervezett második kamarával, amely az alaptörvény változtatása ügyében közösen döntene az állandóan működő alsóházzal.

Az átalakulással összefüggő kérdés, hogy vajon az alkotmányozás, illetve az alkotmánymódosítás viszonylag egyszerű voltának követelményét érvényesíteni kell-e a magyarhoz hasonló tárgyalásos alkotmányok esetében, különösen az átmenet kezdeti időszakában. Stephen Holmes és Cass Sunstein, a kelet-közép-európai átalakulások alkotmányjogi vonatkozásait figyelemmel kíséző amerikai alkotmányjogászok szerint a posztkommunista országokban az alkotmányos kultúra fokozatos kialakítása éppen azt követeli meg, hogy a politikai elitben meglegyen az akarat az alkotmányos és a hagyományos politika keverésére, aminek akadálya az amerikaihoz hasonlóan szigorú alkotmánymódosítási szabály.³¹ Ez ugyanis úgyszólván lehetetlenné teszi az alkotmányszöveg megváltoztatását, és így a szükségszerű módosítások csak a Legfelső Bíróság alkotmányértelmezései révén lehetségesek. Magyarországon az 1990-es MDF–SZDSZ-paktumhoz kétségkívül szükség volt a könnyű módosítási szabályra, és az is vitathatatlan, hogy ez a módosítás elengedhetetlen volt a rendszerváltás alkotmányos alapszerkezetének kialakításához. Ezt a kivételt azonban két tényezővel is lehet indokolni. Az egyik, hogy véleményem szerint az 1989-es keretekkel kapcsolatos mindkét lényegi módosítás olyan hibáit korrigálta az eredeti alkotmányszövegnek, amelyek nem koncepcionális, sokkal inkább végig nem gondolt elemei voltak annak. Meggyőződésem, hogy ha a kerekasztal résztvevői végiggondolják azt, ami csak az Alkotmánybíróság első alkotmányértelmező döntése, a 4/1990. (III. 4.) AB határozat nyomán vált világossá, hogy lényegében szinte minden törvény érint alapvető jogokat, és így alkotmányerejű törvényként kétharma-

dos szavazatarányt igényel, eszükbe sem jutott volna az intézményt így szabályozni. A bizalmatlansági indítvány eredeti, nem konstruktív jellege sem tudatos alkotmányelméleti megfontolás következménye volt. A másik sajátossága az 1990 tavaszi paktumnak, hogy ha nem is volt mögötte a minimálisan szükséges kétharmadosnál sokkal nagyobb támogatottság, de ebben a legnagyobb kormányzó és a legnagyobb ellenzéki párt szavazatai benne foglaltattak, úgyhogy még kormánypárti-ellenzéki konszenzus volt mögötte. Mint később látni fogjuk, a további alkotmánymódosítási törekvések vagy éppenséggel azok kudarca már nem annyira az eredeti alkotmányos alapszerkezet szükséges korrekciójának, sokkal inkább az azoktól való eltérésnek a szándékát tükrözték.

Mint láttuk, a sajátos magyar rendszerváltás nem tette lehetővé az azonnali alkotmányozást, de most, két évtizeddel később, a civilizált Európa közösségéhez tartozva nem lenne ok tovább fenntartani a bizonytalanságot alkotmányos rendszerünkkel illetően, ebben az értelemben is jobb lenne lezárni a rendszerváltást. Fontos lenne ez mind azokkal az érvekkel szemben, amelyek szerint még előttünk áll a rendszerváltás, mind pedig azok cáfolatára, akik szerint Magyarországon alkotmányos rendszer működött 1989 előtt is, tehát semmi szükség nem volt a változásra.

Persze az alkotmány szükségessége nem keverhető össze annak esélyeivel. Végtére is elvileg mindkét nagy politikai erő számíthat akár arra is, hogy a meglehetősen aránytalan választási rendszer következtében legközelebb megszerzi a parlamenti helyek kétharmadát, és akkor majd egyedül ad alkotmányt az országnak. Csakhogy könnyen belátható, hogy ez a lehetőség egyszersmind komoly fenyegetettség is mindkettőjük számára, hiszen a vesztes kiszolgáltatottjává válik a győztesnek. Ha tehát lemondának a nagyobb, de bizonytalanabb sikerről a biztosabb érdekében, akkor konszenzusra juthatnának, és az új alkotmányban rögtön meg is szigoríthatnák a jövőre nézve az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás feltételeit. A 2006 szeptember-októberében kezdődött politikai válság egy további okot szolgáltatna arra, hogy a parlamenti pártok azzal is kifejezésre juttassák a válság megoldására irányuló készségüket, hogy az 1989–90-es alkotmányos alapszerkezet elfogadásával megegyezésre jutnak egy új alkotmány-szövegben, és egyidejűleg megnehezítik annak módosítását.

Ha azonban reálisan gondolkodunk, ma, amikor 2010-re a jelenlegi ellenzék kétharmados mandátumarányú győzelme prognosztizálható, késői akár a két nagy politikai erő konszenzusán alapu-

ló új alkotmányról, akár az alkotmányozási, alkotmánymódosítási szabályok mindkét oldal által elfogadott szigorításáról beszélni, sőt az elmérgesedett politikai viszonyok közepette még olyan típusú önkorlátozásnak az esélyei is meglehetősen csekélyek, amelyet az 1994-ben kétharmados többséget elért MSZP–SZDSZ-kormánykoalíció vállalt az alkotmány módosítását illetően.³²

A KONSZENZUS VÉGE – AZ ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEK ELFOGADOTTSÁGA

Az eddigiekben azt igyekeztem igazolni, hogy 1989–90-ben a kerekasztal-tárgyalás résztvevőinek a 1989. novemberi „négyigenes” népszavazás és az 1990-es MDF–SZDSZ-paktum által korrigált akaratára nyomán kialakult a magyar alkotmányos alapszerkezet intézményi oldala. Az ezzel kapcsolatos konszenzus azonban – köszönhetően annak, hogy időközben sem a politikai elit körében, sem pedig az őket támogató tömegekben nem alakult ki az a politikai kultúra, amely megkérdőjelezhetetlenné teszi az alkotmány szabályainak és elveinek betartását – fokozatosan elveszett. A továbbiakban arról lesz szó, hogyan jutottuk idáig, és van-e remény az alkotmányos értékek elfogadottságának és ezzel a demokratikus konszolidációnak a kialakulására.

Az 1990 tavaszi paktum óta kialakult alkotmányos helyzetet úgy is jellemezhetjük, hogy azzal a politikai élet konszenzuskészségüket elvesztett szereplői megkísérlik feszegetni az alkotmányban még mindig meglévő konszenzuális elemek határait. Az 1989–90-ben kialakított alkotmányos rendszert kezdettől fogva sok támadás érte. Persze a támadások szavakban mindig a sztálini alkotmány formája ellen irányultak, a valóságos célpont azonban mindig a politikai erők konszenzusára épülő parlamenti berendezkedés volt. Az első parlamenti ciklus vége felé a második választásra készülő pártok programjaikban kivétel nélkül egy új alkotmány elfogadása mellett tették le a garast. Ugyanakkor a pártokat kétféle motívum vezérelte az új alaptörvény követelésekor. Egy részük a tartalmilag jogállaminak minősített, de szakmailag ellentmondásos és legitimitási fogyatékosban szenvedő alkotmányt kívánta felcserélni az alapelveiben a jelenlegivel megegyező újjal. Ebbe a csoportba tartozott az SZDSZ, a Fidesz és az MDF. Ugyanakkor az első ciklus parlamenti többségét gyakran kellemetlenül korlátozó Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök hatáskörének jelentős kurtítására való törekvés jellemezte a KDNP alkotmányozási elképzeléseit. A Kisgaz-

dapárt viszont nyíltan új tartalmú alkotmány mellett szállt síkra, amelyben az alkotmánybírói testület háttérbe szorítása mellett egyéb strukturális államszervezeti változtatások is megfogalmazódtak volna: egy kis ország számára olcsóbb (!?) prezidenciális rendszer, illetve egy korporatív második kamara igénye. Mindezen változtatási törekvések alapja pedig a jelenlegi alkotmány „nem eléggé magyar” jellege volt. Ez indokolja a 2006-os szeptemberi-októberi események során a szélsőjobboldali radikális tüntetők által is a mai alkotmányos rendszer alternatívájaként hangoztatott „Szent Korona-tan mint a magyar jogrend alapja, nemzeti létünk elméleti bázisa” jogaiba történő visszahelyezését.

Az 1989–90-ben kialakult alkotmányos berendezkedést átírni törekvő „új forradalmárok” azonban 1994-ben nem kaptak mandátumot a választópolgároktól terveik megvalósítására. A két új kormánypárt kétharmadot meghaladó mandátumtöbbsége viszont felidézte az alkotmányozásnak a kormányzó pártok általi kisajátítása veszélyét. Ezt a veszélyt azonban maga az MSZP–SZDSZ-koalíció hárította el azzal az önkorlátozó gesztussal, hogy az új alkotmány előkészítésére létrehozott parlamenti bizottság határozatainak meghozatalához a hat közül legalább öt párt támogatását követelték meg, és az ily módon elvetett új passzusok helyett a hatályos alkotmány rendelkezéseit hagyták érvényesülni. Ez az eljárási rend elvileg garantálhatta volna egy korszerű új alaptörvény konszenzuson alapuló előkészítését.

Az új alkotmány koncepciója azonban 1996 nyarán nem kapta meg a parlamenti plénum kétharmados többségét, mégpedig azért nem, mert az MSZP egy része nem támogatta. A kormány erősebb pártjának baloldali szárnya azért hiúsította meg a koncepció jóváhagyását, mert az végül nem tartalmazta a szociális állam deklarációját és az érdekegyeztetés mechanizmusait.

A fiaszkót követően, 1996 őszén az alkotmány-előkészítő bizottság készített egy újabb koncepciót, amelybe az MSZP javaslatára bekerült az érdekegyeztetés és a szociális partnerség intézménye, a Magyar Köztársaság szociális állam jellegére utaló passzus, valamint néhány új, bíróság előtt is érvényesíthető szociális jog. Ez a koncepció jóllehet megkapta a szükséges kétharmadnyi szavazatot a plenáris ülésen, de már csak négy párt (az MSZP, az SZDSZ, valamint a Fidesz és az MDNP) támogatta, a Kiszgazdapárt, az MDF és a KDNP nem. Ilyen körülmények között jelentősen csökkentek a

hasonló feltételekkel kidolgozandó alkotmányszöveg bizottsági elfogadásának esélyei. Ekkor a kormányzó pártok egy utolsó adut vettek elő: bejelentették, hogy ha továbbra sem látszik legalább ötpárti akarat az új alkotmány elfogadására az 1998-as választások előtt, akkor magukra nézve nem tartják kötelezőnek a Házzsabályban a ciklus végéig vállalt alkotmánymódosítási moratóriumot. Az ellenzéki pártok értelemszerűen ki akarták várni az új választásokat, a koalíció pedig beváltotta fenyegetését, 1997 legvégén az ellenzék tiltakozása ellenére az alaptörvénybe iktatták a táblabíróságok felállítását. Ezzel tulajdonképpen a Horn-kormány is eltért a megegyezéses kormányzás 1989-es ideáljától. Más kérdés, hogy az 1998-ban győztes kormánykoalíció egyik első lépése volt ennek az alkotmánymódosításnak az elszabotálása, még ha nem is az alkotmány visszaalakításával – merthogy nem rendelkeztek az ehhez szükséges kétharmados többséggel.

Az 1998–2002 közötti parlamenti ciklusban úgy tűnt, hogy a kormány szívesen korlátozta volna a konszenzuszus kormányzati hatalomgyakorlás alkotmányos intézményeit, mindenekelelt a kormány parlament általi ellenőrzésének eszközeit. Csakhogy ennek az alkotmány módosításával való érvényesítéséhez nem volt meg az elégséges többsége. Ezért aztán az 1989-ben éppen a jelenlegi kormánypártok aktív közreműködésével kialakított alkotmányos rend „kiigazítása” inkább az alkotmányos szabályok féltételével valósult meg. Gondoljunk csak a háromhetes parlamenti ülésezési rendről szóló diktátumra, amelyet az Alkotmánybíróság 1999 márciusában alkotmányellenesnek minősített, a gyakorlat mégsem változott a ciklus végéig. De említhető az alkotmány kétharmados szabályainak megsértése (a „maffiaellenes” törvénycsomag elfogadásakor) vagy nyilvánvaló megkerülése (az adórendőrségről szóló törvény keresztülerőszakolásával). Nem kevésbé kifogásolható a médiatörvénynek a mediakuratóriumok összetételét előíró szabályai mellőzése.

Az új alkotmány elfogadásának kilátástalansága ellenére a kormány 1999 szeptemberében tervbe vette a régi-új alaptörvény formai megújítását. Az igazságügy-miniszter által elkészített törvényjavaslat értelmében az 1949. évi XX. törvényt – a teteles rendelkezések megváltoztatása nélkül – egy szimbolikus gesztussal 2000. évi I. törvénnyé sorszámozta volna át az Országgyűlés. Az alkotmány javasolt új preambulumának szövege a Szent Koronáról mint a magyar államiság köztiszteletben álló szimbólumá-

AZ 1989–90-BEN KIALKULT ALKOTMÁNYOS BERENDEZKEDÉST ÁTÍRNI TÖREKVŐ „ÚJ FORRADALMÁROK” AZONBAN 1994-BEN NEM KAPTAK MANDÁTUMOT A VÁLASZTÓPOLGÁROKTÓL TERVEIK MEGVALÓSÍTÁSÁRA.

ról emlékezett volna meg. Kérdés, milyen alkotmányos értelmet tulajdonított volna az Alkotmánybíróság e fogalomnak, például a köztársaság intézményrendszerével összefüggésben. Tekintettel azonban arra, hogy az ellenzék nem támogatta a kétharmados többséget igénylő elképzelést, a kormány végül is nem terjesztette azt a parlament elé.

A 2002-ben hatalomra került MSZP–SZDSZ-kormány ismét napirendre tűzte az új alkotmány megalkotását. A siker esélye azonban még kisebb volt, mint 1996-ban, hiszen a kormánykoalíció ekkor nem rendelkezett az alkotmányozáshoz szükséges kétharmados többséggel, az ellenzék hajlandósága a konszenzusra talán sosem volt ilyen csekély. Ez utóbbit bizonyították az európai uniós csatlakozáshoz elengedhetetlen 2002. decemberi alkotmánymódosítás nehézségei is.

Az első komoly politikai válsághelyzet még a paktum évében, a taxisblokáddal előállt. Az azt kirobantó ok, tudniillik a kormány hazugsága, kísértetiesen hasonlított a 2006-oshoz. Azt követően ugyanis, hogy az ipari miniszter ígéretet tett a benzinárak változatlanul hagyására, a kormány mégis emelte a taxisok számára oly fontos benzin fogyasztói árát. Ugyanakkor a taxisblokádnak két vonatkozásban különbözött is a 2006–2007-es tiltakozáshullámtól, amelyet Gyurcsány Ferenc miniszterelnök „beismerő vallomásának” nyilvánosságra hozatala váltott ki. A civil taxisok maguk kezdeményezték és szervezték meg az akciót, még akkor is, ha mind az akkori köztársasági elnöknek, mind az ellenzéki SZDSZ akkori elnökének voltak a taxisokkal szimpatizáló gesztusai. Ezzel szemben a 2006–2007-es demonstrációsorozat két ellenzéki párt indította el. A másik nagy különbség, hogy jóllehet a taxisok jogellenesen bénították meg a főváros hídjait és útjait, a Szabadság térihez hasonló erőszakos cselekményekre vagy a Kosuth térihez hasonlóan alkotmányon kívüli követelések megfogalmazására, mint amilyen az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívása, vagy irredenta, nyilas és antiszemita megnyilvánulásokra, bírák és ügyészek megfenyegetésére nem került sor.

A különbségek ellenére közös a két eseményben, hogy egyik sem valósította meg a polgári engedelmességnek azt a rendszerváltó alkotmánymódosítás során az alaptörvény 2. § (3) bekezdésébe foglalt esetét, hogy a társadalom valamely szervezete, állami szervek vagy állampolgárok tevékenysége a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására irányul. A kormányok

be nem tartott ígéretei, morálisan elítélendő hazugságai egyik esetben sem értékelhetők olyan törekvés-ként, amely az alkotmány értelmében feljogosítana, sőt kötelezne is mindenkit az azzal szembeni – törvényes eszközökkel történő – fellépésre. Ugyanakkor a taxisblokádnak az erőszaktól tartózkodó békés résztvevőit törvényi kegyelemmel mentesíteni lehetett az elkövetett jogsértések miatti felelősségre vonás alól, ami nem lehetett megoldás a Szabadság téri és más erőszakos bűncselekmények elkövetői esetében.

Külön elemzést érdemel a köztársasági elnök szerepe a 2006. szeptember–októberi események során és az azt követő időszakban. A Sólyom László vezette Alkotmánybíróság a kilencvenes évek elején, az akkori miniszterelnök és az államfő között a médiaháború során kialakult konfliktusban – kiegészítve az alkotmány hiányzó rendelkezéseit – kimondta, hogy a köztársasági elnök a magyarhoz hasonló parlamentáris rendszerekben nem a végrehajtó hatalom feje, csupán Magyarország államfője, ami nem hatáskört állapít meg számára. A testület többségének érvelése szerint a köztársasági elnök tartalmi okból csak akkor utasíthatja el a kinevezési javaslatot, ha alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése „az államszervezet demokratikus működését” súlyosan zavarná. A többségi indokolás majdnem kizárta tehát a kinevezés megtagadását, szinte pecsétnyomói szerepre korlátozva az elnököt, mondván: „a kinevezési jog gyakorlása alkotmányos megtagadásához olyan súlyú indokok kellene, mint az Országgyűlés rendkívüli összehívásához vagy feloszlathoz.” A kisebbségben maradt alkotmánybírák különvéleményükben hatáskörük túllépésével és alkotmányozással vádolták meg bírótársaikat. Aztán amikor Göncz Árpád még mindig nem írta alá

a kinevezéseket, az ésszerű határidő betartására őt felszólító alkotmánybírói döntést ismertető sajtótájékoztatón Sólyom László nem hagyott kétséget afelől, hogy véleménye szerint a konfliktusban melyik fél sértette meg az alkotmányt.

Összehasonlítva az államfői jogkörök Sólyom általi meglehetősen megszorító értelmezését azzal a szerepfelfogással, amely az időközben köztársasági elnökké választott egy-

korai alkotmánybírói elnököt jellemzi, nem nehéz arra a következtetésre jutni, hogy Sólyom a 2006-os események során nagyvonalúbb volt az államfői jogkörök értelmezésében, mint tizenöt évvel azelőtt. Érdemes ebből a szempontból elemezni azt a négy nyilatkozatot, amelyet Sólyom László köztársasági

AZ ELSŐ KOMOLY POLITIKAI VÁLSÁGHELYZET MÉG A PAKTUM ÉVÉBEN, A TAXISBLOKÁDDAL ELŐÁLLT. AZT KIROBBANTÓ OK, TUDNIILLIK A KORMÁNY HAZUGSÁGA, KÍSÉRTETIESEN HASONLÍTOTT A 2006-OSHOZ.

elnökként tett 2006. szeptember 18-a és október 4-e között. Az első megszólalás alkalmával, közvetlenül az őszödi beszéd nyilvánosságra kerülését követő napon az elnök még azzal kezdte szövegét, hogy a köztársasági elnöknek az alkotmány erre a helyzetre nem ad közjogi beavatkozási lehetőséget. Ugyanakkor kijelentette, hogy a hír morális válságot okozott Magyarországon, és ebben a helyzetben „a köztársasági elnöknek kötelessége tisztázó szándékkal megszólalnia”. A nyilatkozat végén pedig felszólította a miniszterelnököt annak nyilvános elismerésére, hogy „semmilyen cél nem igazolhatja, hogy bárki a demokráciába vetett bizalmat kockáztassa”. Másnap Sólyom köztörvényes büncselekményként értékelte, hogy „a békés tüntetésből kivált csoport megostromolta a Magyar Televízió épületét”.

Az államfői funkció felfogása, egyszersmind a válságba való elnöki beavatkozás szempontjából a legérdekesebb az a beszéd, amelyet az elnök október 1-jén, az önkormányzati választások estéjén tartott. Ebben kijelentette, hogy „az országszerte kialakuló békés tüntetések számomra az emberek egészséges erkölcsi érzékét bizonyították”. A szövegben ugyan ismét elhatárolta magát a Szabadság téren történetektől, de nem használta ki az alkalmat, hogy említést tegyen akár az árpádsávos lobogók mindennapos használatáról és Trianon mindennapos emlegetéséről, akár a zsidó politikusok nevének felolvasásáról. Újra hangsúlyozva, hogy a köztársasági elnöknek az adott helyzetben nincsenek közjogi beavatkozási lehetőségei, az Országgyűlést hívta fel cselekvésre, amelynek többsége egyedül képes helyreállítani „a szükséges társadalmi bizalmat”.

Ez a felhívás a magyar alkotmányos rendszerben két dolgot jelenthet: vagy a bizalmi kérdés felvetését a kormány részéről (amit Gyurcsány másnap meg is tett), vagy bizalmatlansági indítvány benyújtását az országgyűlési képviselők legalább egyötöde által. Az utóbbit azonnal ki is zárhatjuk a lehetőségek sorából, mert Sólyom 2004-ben, a Medgyessy-kormány bukását követően publikált írásában³³ egyértelműen úgy értelmezi a konstruktív bizalmatlanságnak a német alaptörvényből 1990-ben átvett intézményét, hogy annak használata változatlan parlamenti erőviszonyok mellett – vagyis akkor, ha a kormányt alkotó párt(ok) csak a miniszterelnököt akarja (akarják) eltávolítani – nem rendeltetészerű. Egyébként ezt az – általam nem osztott – értelmezést az államfő megerősítette negyedik nyilatkozatában, amelyben helyesnek ítélte a bizalmi kérdés felvetését a mi-

niszterelnök részéről, de egyúttal felhívta „a frakciók figyelmét arra, hogy az Országgyűlés a bizalmi szavazással arról is dönteni fog, hogy a miniszterelnök megengedhető eszközöket használt-e az országgyűlési választások megnyerése érdekében”. Míg a felhívásra lehet azt mondani, hogy azzal az államfő nyilvánvalóan nem keltette még csak a látszatát sem annak, hogy valamely alkotmányos jogkörét gyakorolja, a bizalmi kérdés tartalmának önkényes értelmezéséről ugyanez már nem mondható el. Persze elintézhetnénk a dolgot azzal, hogy miután az alaptörvény természetesen ilyen jogkört sem ad a köztársasági elnöknek, ebben az esetben sincs szó másról, mint az elnök véleménynyilvánítási szabadságának megnyilvánulásáról.

Az a körülmény, hogy Sólyom helyeselte a bizalmi szavazás tényét, míg a Fidesz –MPSZ olcsó trükkéről beszélt, azt igazolja, hogy Sólyom egész viselkedését a válságban alapvetően nem a Fidesz

mozgatta, hanem mindenekelőtt saját, erősen morális alapú politikafelfogása. Ezzel viszont alkotmányjogi aspektusból pontosan az a baj, amitől Sólyom még alkotmánybírói elnökként óvni kívánt, hogy az elnöki hatalomnak azokat a funkcióit, mint például a nemzet egységének kifejezése, illetve az államszervezet demokratikus működése feletti őrökösés, a mindenkori elnök erkölcsi felfogásától függően tetszés szerint tágíthatja.

Ez a veszély pedig független attól, hogy milyen morális elveket képvisel éppen az államfő. A morális elvek nem transzformálhatók alkotmányossági ítéletekké a parlamentáris demokrácia állapotáról. Vagyis feltéve, de meg nem engedve, hogy Sólyomnak igaza volt, ebből nem következik, hogy a Gyurcsány-kormány legitimitása alkotmányjogi értelemben megkérdőjelezhető lett volna. Márpedig a köztársasági elnöknek a parlamenti többséghez intézett, semmilyen alkotmányos jogkörével alá nem támasztható felhívása a bizalom megvonására ezt a látszatot keltette.

Hasonló, hatásköre határait túllépő államszervezeti aktivizmusként értékelhetők a köztársasági elnöknek azok a nyilatkozatai is, amelyeket annak kapcsán tett, hogy az általa láthatóan nem kedvelt Gyurcsány Ferenc miniszterelnök bejelentette: a pártja képviselői által kezdeményezendő konstruktív bizalmatlansági indítvány nyomán megválnak tisztségétől. Az államfő első alkalommal még csak szokatlannak, de alkotmányosnak, másodszor már a lehetséges megoldások közül a legkevésbé demok-

A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI IDŐSZAK VALAMENYNYI NÉPSZAVAZÁSI VITÁJA IGAZOLTA AZT A KÖZHELYNEK SZÁMÍTÓ TÉNYT, HOGY A NÉPSZUVERENITÁSNAK EZ A JOGINTÉZMÉNYE MILYEN HATÁSOS ESZKÖZE LEHET POLITIKAI CÉLOK ELÉRÉSÉNEK.

ratikusnak minősítette a kormányfőnek a konstruktív bizalmatlanság útján történő lecserélése gondolatát. Érvelésének lényege, hogy ennek az alkotmányos módszernek a választásakor nincs szó a jövődó kormányprogramról. Kétségtelen, hogy ilyen esetben a régi miniszterelnök felmentéséről és az új megválasztásáról szóló egyetlen szavazás nem jelenti egyszersmind új kormányprogram megszavazását is. A kormányfőváltás alkotmány által előírt másik három esetében viszont az új miniszterelnöknek kormányprogramot is elő kell terjesztenie, és az ő személyéről történő szavazás egyúttal a program sorsáról való döntést is magában foglalja. Igen ám, de valójában csak új választások esetét leszámítva, a kormányfő halálakor, illetve lemondásakor ennek a vitának nem szükségképpen egy új kormányprogram a tárgya, hiszen az új kormányfőjelölt akár elődje programját is előterjesztheti. Másfelől viszont azt nem zárja ki az alkotmány, hogy a konstruktív bizalmatlanságról történő szavazásakor a megnevezett új miniszterelnök betérjessen egy új programot, ahogy az meg is történt Bajnai Gordon részéről.

Vagyis aligha igazolható, hogy az előrehozott választáson kívüli többi kormányfőcserénél kevésbé lenne demokratikus a bizalmatlanság útján történő. Egy érdemi különbség persze valóban van a bizalmatlanság, illetve a lemondás vagy halál révén bekövetkező miniszterelnök-váltás között: az, hogy míg az utóbbi esetekben az elnök javasol új kormányfőt, az előbbi esetében az államfő semmilyen alkotmányos szerepet nem játszik. De azt nyilván nem gondolta a köztársasági elnök, hogy pusztán az ő részvételének hiánya tesz kevésbé demokratikussá egy alkotmányos intézményt.

A parlamenti választás persze kétségkívül alkalmasabb a polgárok éppen aktuális akaratának megfelelő miniszterelnök megtalálására, csakhogy a parlamenti demokrácia úgy működik, hogy az időközben társadalmi támogatottságát veszített kormány is a helyén marad a ciklus végéig, hacsak a parlamenti erőviszonyok megváltozása nem kényszeríti ki az előrehozott választást. Márpedig ez – bármilyen népszerűtlen is a kormány – nemcsak a bizalmatlansági indítvány előterjesztéséig, de e sorok írásáig (2009 októbere) sem következett be. Ilyen körülmények között pedig éppenséggel az felel meg a parlamenti demokrácia játékszabályainak, ha a választásokkal megvárják a ciklus leteltét, és legfeljebb a kormányt cserélik ki – ha a parlamenti többség úgy kívánja. Ennek egyik legitím módja a köztársasági elnök egykori párttársa és példaképe, Antall József miniszterelnök kezdeményezésére az SZDSZ-szel kötött paktum keretében 1990 tavaszán, német mintára az alkotmányba iktatott konstruktív bizalmat-

lansági indítvány. A csekély többséggel rendelkező MDF–FKGP–KDNP koalíciós kormány stabilitását erősíteni hivatott intézmény legfontosabb funkciója az elhúzódó kormányválságok kiküszöbölése volt. Szemben az alkotmányban eredetileg szereplő „destruktív” bizalmatlansággal, amely szerint a megbukott kormány helyébe nem alakul rögtön újabb, a konstruktív bizalmatlanság esetén mindig van teljes jogkörrel eljárni képes kormány.

Annak ellenére természetesen, hogy nem demokratikusabb, a köztársasági elnöknek lehetett az a véleménye, hogy a bizalmatlansági indítvány kezdeményezésekor fennálló helyzetben helyesebb lett volna az előrehozott választás. Esetleg azért érvelt így, mert érezte, hogy a politikai történések ésszerűségének megítélése nem tartozik abba a feladatkörbe, amelyet az államszervezet demokratikus működése feletti őrökös kapcsán számára az alkotmány előír.

Mind a taxisblokádnak, mind pedig a 2006–2007-es kormányellenes demonstrációk a parlamenti demokráciára épülő alkotmányos berendezkedés elleni támadásként értékelhetők, miként az ellenzéki Fidesz–KDNP által a 2006-os utcai demonstrációkkal egyidejűleg bejelentett népszavazási kezdeményezések is, amelyek új fejezetet nyitottak a közvetlen és a képviselői demokrácia viszonyában a rendszerváltást követő magyar alkotmánytörténetben.³⁴ Ezek a kezdeményezések ugyanis nem titkoltan a kormány parlamenten kívüli eszközökkel történő politikai ellehetetlenítését célozták.³⁵ A rendszerváltás utáni időszak valamennyi népszavazási vitája igazolta azt a közhelynek számító tényt, hogy a népszuverenitásnak ez a jogintézménye milyen hatásos eszköze lehet politikai célok elérésének. Így volt ez a rendszerváltás kezdete óta többször is, legelőször a 1989-es „négyigenes” referendum esetében, amelynek eredménye jelentősen befolyásolta az átalakulás menetét. De közvetlen kormánybuktatásra most először akarták alkalmazni. A népszavazások átpolitizálását persze nem kis részben segítette az a körülmény, hogy a folyamatos alkotmányozás keretében elmaradt a referendumok helyének tisztázása az új alkotmányos rendben, másrészt a népszavazás jogi szabályozása – kezdve az 1989-es első törvényi rendezéssel, egészen az 1997 júliusában elfogadott alkotmánymódosításig – sosem tartozott a legsikerültebb törvényhozási produktumok közé.

A jogi szabályozás hiátusai és a 2008. március 9-i népszavazásokat lehetővé tevő alkotmánybírói politizálás következtében a népszavazás – amely egy alkotmányos jogállamban a népszuverenitás szigorúan meghatározott törvényi feltételek mellett alkalmazható, nem mindenható, de nem is súlytalan eszköze

– a napi pártpolitika játékszerévé és az alkotmányos berendezkedés fellazításának eszközévé vált. A kormányzati tevékenység szinte teljes megbénításához vezető népszavazási hercehurcák legfőbb tanulsága, hogy újragondolandó, mégpedig az alkotmány szintjén is, a közvetlen és a képviseleti demokrácia viszonyának kezdettől fogva koncepciótlan szabályozása a magyar alkotmányos rendszerben. Azt a – nem kis részben az önkényes alkotmánybírói alkotmányértelmezéseknek köszönhetően kialakult – helyzetet, hogy a népszavazás gyakorlatilag a parlamenti kisebbségnek a kormányt ellehetetlenítő lehetőségévé vált, legradikálisabban az alulról kezdeményezett, kötelező népszavazás intézményének az alkotmányból történő kiiktatásával lehetne megszüntetni. Csak így lehetne visszaállítani a képviseleti demokráciának a hozzánk hasonló nyugat-európai alkotmányos rendszerekben is működő primátusát. E javaslat – nyilván elég kevés realitással bír – megvalósulása egyébként nem jelentené a közvetlen demokrácia, de még csak a népszavazás intézményének kiiktatását sem a magyar jogrendszerből, hiszen megmaradhatna mind a parlament, a kormány, a köztársasági elnök, illetve a választópolgárok által kezdeményezhető fakultatív népszavazás, mind pedig az állampolgári aktivitás másik módjaként a népi kezdeményezés intézménye. Ami viszont kikerülne a parlamentáris demokrácia eszköztárából, az a legitim kormányzat szándékait tükröző, hatályban lévő vagy tervezett intézkedések ellehetetlenítésére alkalmas népszavazási kezdeményezés lehetősége, amely egyébként a referendum őshazájának számító Svájcban is mindössze néhány százalékát teszi ki a nem kis számú népszavazásnak.

A rendszerváltás alkotmányos értékei megkérdőjelezése folyamatának eddigi utolsó és egyben legveszélyesebb állomása egy olyan pártnak a sikere a 2009. júniusi európai parlamenti választásokon, amely párt- és választási programjában nyíltan az alkotmány szabályaival és elveivel ellentétes célkitűzéseket fogalmazott meg és érvényesített – a választók jóvoltából sikeresen. Azzal, hogy a Jobbik 15 százalékot ért el és három képviselőt küldhetett az Európai Parlamentbe, lényegében az alkotmányos rendszer keretein belülre került, ami egyben előrevetíti annak reális veszélyét, hogy a következő országgyűlési választásokon – bármikor legyenek is azok – egy nyíltan egyenlőségellenes szélsőjobb oldali párt tagja lesz a magyar parlamentnek is.

Mindeddig a legkomolyabb szembehelyezkedés az alkotmánnyal a Magyar Gárda nevű egyesület és a hozzá kapcsolódó mozgalom létrehozása és működtetése volt. A paramilitáris szervezet megalakulásának pillanatában világos volt, hogy nem is titkolt

célja embercsoportok, mindenekelőtt a magyar cigányok és zsidók alkotmány által védett egyenlő emberi méltóságának megsértése, az állami erőszakmopóliummal ellentétesen fizikai fenyegetése.³⁶ Rövidesen aztán számos cigányok lakta településen megvalósult a fenyegető fellépés. Közülük elsősorban a Tatárszentgyörgyön 2007. december 9-én tartott több száz fős felvonulás vált az ügyészség által az egyesülési jogról szóló törvény nyomán kezdeményezett eljárás alapján a Magyar Gárda egyesület felosztatásának fő indokává. Az elsőfokú bírósági ítélet még úgy foglalt állást, hogy az egyesület felosztatása nem érinti a mozgalom létét, ami lehetővé tette a fenyegető fellépések folytatását a szervezet hiányában is.³⁷ A felosztatást részben eltérő indokolással helybenhagyó másodfokú döntés aztán világossá tette, hogy a mozgalom szükségképpen része az egyesületnek, így a felosztatás hatálya arra is kiterjed.³⁸ Alkotmányos demokráciánk egyik fokmérője lesz, mennyiben sikerül érvényt szerezni az ítéletnek. Az viszont kétségtelen, hogy a Magyar Gárda és az azt alapító Jobbik társadalmi támogatottsága³⁹ is jelzi a közvélemény viszonyát a szervezet által nyíltan tagadott alkotmányos értékekhez.

KONSZOLIDÁLT-E A MAGYAR ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA?

A politikai szereplők közötti alkotmányos konszenzus elveszésének leírt folyamata együtt járt azzal, hogy ezek az aktorok, illetve utódaik egy része mára egyáltalán nem vallja a rendszerváltáskor elfogadottnak tűnt alkotmányos értékeket, és részben ennek következtében támogatóik, a társadalom jelentős része számára szintén nem fontosak az alkotmányos demokrácia elvei. Vagyis úgy tűnik, nem vált valóra az Alkotmánybíróság korai víziója: „Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az alkotmánnyal, hanem az alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat.”⁴⁰

Ehhez Jürgen Habermas, az „alkotmányos patriotizmus” eszméjének megfogalmazója hozzáteszi, hogy az alkotmányos értékek természetesen államonként eltérők, függően az adott ország történelmi hagyományaitól: „Az »alkotmányos patriotizmus« [*Verfassungspatriotismus*] kifejezés arra utal, hogy a polgárok nem csupán az alkotmány alapelveinek elvont tartalmát, hanem mindenkor saját nemzeti történelmük kontextusából adódó konkrét jelentését tekintik a magukénak.”⁴¹

Ennek a nemzetközi történelemnek a meghatározó fontosságát hangsúlyozza a közép-kelet-euró-

pai átalakulások tekintetében Shlomo Avineri több írásában is. Ebből a szempontból a legjobb helyzetben lévők Lengyelországot, Magyarországot és Csehországot tekinti, éppen az 1939 előtti történelem viszonylagosan demokratikus volta miatt, bár nem elfelejtve a tekintélyelvű lengyel és magyar politika lényeges eltéréseit az igazi demokratikus hagyományokat felmutató 1948 előtti csehországihoz képest.⁴²

2003-ban a Fundamentum szerkesztősege által a rendszerváltásról, a jogállamiság honi helyzetéről kezdeményezett párbeszéd vitaindítója ugyanezt a feltételt fogalmazza meg: „A rendszerváltás folyamat, amely nem zárul le addig, amíg az alkotmány által közvetített értékrend nem válik társadalmi gyakorlattá.”⁴³ A körkérdésre Horkay Hörcher Ferenc korábban ismertetett írásában azzal kerülte meg a választ, hogy szerinte a rendszerváltás eleve „értékhiányos” volt, tehát nem is mutatott fel ilyen értékrendet, pusztán formális alkotmányosságot teremtett. Horkay Hörcher érvelésével szemben meggyőző Tóth Gábor Attila korábban szintén említett monográfiájának érvelése arról, hogy a magyar alkotmány – persze nem kis részben az alkotmánybírói alkotmányértelmezésből kiolvasható módon – mind eljárási, vagyis államszervezeti és hatásköri, mind pedig tartalmi, vagyis alapjogi szempontból morális elveket tükröző dokumentum. Ha elfogadjuk kiindulópontként, hogy megalkotásakor létezett a felek által többé-kevésbé elfogadott vízió az alkotmány értékrendjéről, akkor arra a kérdésre kell választ adnunk, mi valósult meg ezekből az értékekből mára. Kétségtelen ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság felfogásában az alkotmányos értékrend elfogadása egy jövőre szóló program volt, amelynek megvalósításán minden állami szervnek kötelessége munkálkodni. Ezt a programot korábban a többség elfogadta, még ha nem is szükségképpen értett egyet annak tartalmával. Ma már aligha beszélhetünk arról, hogy ennek az egyébként a mai napig érvényes programnak a megvalósítását illetően megegyezés lenne a politika szereplői között. A taxisblokádtól a kormány utcai megbuktatásáig, sőt a megbuktatandó kormány politikájának változásai, például a monoki program hatása a szociálpolitikára mind azt jelzik, hogy a politika már nem kívánja megvalósítani a programot, és ebben épít a választópolgárok alkotmányos értékekkel szemben mindig is meglévő attitűdjére.

Az okok keresésekor elsőként felmerülő kérdés, hogy vajon az alkotmányos intézményrendszer szerkezetét illető, a politikai szereplők között a rendszerváltáskor látszólag meglévő konszenzus mögött jelen volt-e az alkotmányosság, a demokrácia tartalmi

kérdéseiben, például a hatalommegosztás valamilyen megoldásában, az alapvető jogok bírósági és alkotmánybírói védelmében való egyetértés. A kérdésre bizonyosan igenlő a válasz a kerekasztal néhány meghatározó szereplője vonatkozásában. Nem vitás, hogy az 1990-es választások győztes pártjának, az MDF-nek a meghatározó emberei, mindenekelőtt Antall József miniszterelnök és az 1990-ben alkotmánybíróvá választott Sólyom László, vagy a parlamenti választásokat követően házelnökké lett Szabad György az alkotmányosság elkötelezett híve volt. Ugyanez elmondható a második legerősebb parlamenti párt, az SZDSZ, illetve az akkori Fidesz vezetőiről is. Az MDF számos akkori kulcsfigurájáról – például Csurka Istvánról – vagy már akkor tudni lehetett, vagy – mint a 2007-ben gárdatagavatóvá lett Für Lajosról – később derült ki róluk, hogy nyilván csak érdekeik követése tette őket (ideig-óráig) az alkotmányosság barátaivá. De Boross Péter is, Antall József utóda a kormányfői székben – aki magát büszkén Horthy Miklós hívének tekintette – inkább rendpártiságáról, mint alkotmányos elkötelezettségéről volt ismert.⁴⁴ Ugyanez elmondható – nyilván tiszteletet érdemlő kivételekkel – az MDF két koalíciós partneréről, mindenekelőtt a Kisgazdapárttól és annak vezetőjéről, Torgyán Józseféről. Ugyancsak nyilvánvaló kivételekkel alapvetően az MSZP vezetői is az érdekeiket követve, és nem valódi értékvalasztásuk alapján váltak a NEKA-tárgyalásokon kialakított alkotmány támogatóivá.

Úgy tűnik, az ellenzéki erők egységesnek mondható antikommunizmusa nem jelentett egyszersmind elköteleződést a demokrácia, az emberi jogok értékei iránt. Másfelől az egykori állampárt reformerői, miközben elkötelezettnek mutatkoztak a szocialista rendszer megreformálása mellett – ahogy azt az 1989. októberi alkotmánymódosítás eredeti preambuluma tükrözte –, nagyjából a demokratikus szocializmus hívei voltak. Ennek jó példája Bihar Mihály, aki Pozsgay Imre közvetlen munkatársából (rövid MDF-es és szociáldemokrata kitérő után) az MSZP parlamenti képviselője, majd az Alkotmánybíróság tagja, illetve elnöke lett, de mind alkotmánybírói, mind tudományos munkásságában következetesen azt az álláspontot képviselte, hogy a rendszerváltás valójában az 1989 előtti évtizedes reformsorozat eredménye.⁴⁵ Kulcsár Kálmán, az utolsó állampárti kormány igazságügy-minisztere, akinek feladata az volt, hogy a NEKA-tárgyalásokon kidolgozott alkotmánymódosítási szöveget a nem legitim Országgyűlés elé terjessze, még most, 2009-ben is úgy értékeli a helyzetet, hogy a kerekasztal alkotmánytervezete „sokkal gyengébb minőségű volt, mint amelyen a minisztériumban már hosszabb ideje

munkálkodtunk”.⁴⁶ Nyilván ugyanez a felfogás jellemzi a Németh-kormány másik két tagjának, Horn Gyulának és Medgyessy Péternek, illetve az akkoriban már aktív ifjúkommunista Gyurcsány Ferencnek az 1994-ben, a 2002-ben, valamint a 2004-ben, illetve 2006-ban alakult MSZP–SZDSZ-kormányok miniszterelnökeinek is a viszonyát az alkotmányosság értékeihez.

Mindenesetre az a tény, hogy manapság jobboldalról gyakran hallatszik a valódi rendszerváltás igénye, szocialista politikusok részéről pedig nem ritka az az állítás, hogy 1989-ben valójában csak az amúgy is demokratizálódó rendszer átfogó reformjára került sor, arra utal, hogy az alkotmányos demokrácia iránti elköteleződésnek mindkét oldalon vannak komoly hiányosságai. Ennek mélyebb gyökerei nyilván a valódi demokratikus parlamenti hagyományok és az erős civil társadalom két világháború közötti hiányában keresendők.⁴⁷

De feltehető, hogy az alkotmányos demokrácia népszerűségét nem növelte magának a rendszerváltásnak néhány hazai sajátossága sem. Mindenekelőtt a várt gyors és jelentős életszínvonal-növekedés elmaradása, a szociális biztonság megingása a rendszerváltás nem kis számú vesztesét nyilván nem tette a liberális demokráciák feltétlen hívévé, különösen mivel eredetileg sem feltétlenül volt az.⁴⁸ Ehhez járult még, hogy az elmúlt két évtized demokratikus kormányai képtelenek voltak akárcsak egy, a szlovákiaihoz hasonló reformmal gazdasági stabilitást biztosítani.⁴⁹

A csalódottságot nyilván fokozta a múlttal való szembenézés felemás volta is, az, hogy miközben a pártállam felelős vezetőinek felelősségre vonása, illetve a titkosszolgálatokkal kollaborálók átvilágítása jószerivel elmaradt, sőt egyesek közülük korábbi politikai befolyásukat gazdaságira konvertálták, azonközben a régi rendszer áldozatainak mind anyagi, mind pedig információs kárpótlása jelképes maradt. (Ezt nevezte Horkay Hörcher Ferenc idézett írásában a rendszerváltás igazságosságdeficitjének.) A magyar törvényhozás az Alkotmánybíróság jóváhagyásával⁵⁰ még azt sem tudta elérni, amit a 2000-es évek elején a cseh, a szlovák és a lengyel parlament igen, hogy – mindenki jogaként elismerve a levéltárban őrzött közérdekű iratok megismerését – hozzáférhetővé tették az egykori titkosszolgálatok aktáit, hogy a társadalom megismerhesse saját történelmét.⁵¹

A rendszerváltásban kiábrándultak körében a populizmus, a nacionalizmus, az Európa-ellenesség, az antiszekularizmus, de a rasszizmus, az antiszemitizmus és a homofóbia is könnyebben terjed, különösen úgy, hogy bizonyos politikai erők szavazatmaxi-

málási megfontolásokból nem utasították el az ilyen nézeteket vallók támogatását.⁵²

Persze nincsenek csalhatatlan receptek arra nézve, hogy egy jogállami fordulatot követően mennyi idővel következik be a társadalom tagjainak megbékélése a múlttal, mikortól tekinthető az alkotmányos demokrácia konszolidáltnak. Mint emlékeztetes, a második világháborút követően Európa több államában egy-két generációt várni kellett e folyamat lezárulására. Spanyolországban például Franco halála után a régi és az új elit a király közvetítésével megkötötte a „hallgatás paktumát” (*„pacto se silencio”*), amelyben elismerték a Franco-rendszer törvénytelenégeit, ugyanakkor – azt követően, hogy a király 1976-ban amnesztiában részesítette a diktatúra politikai foglyait – 1977-ben mentességet biztosítottak a rendszer vezetőinek. Ez tette lehetővé az 1978-as, a magyarhoz hasonlóan tárgyalásos alkotmányozást és a nyolcvanas évektől kezdve az alkotmányos demokrácia konszolidációját.⁵³ 2004-ben a Zapatero-kormány kezdeményezte a társadalmi megbékélés jegyében a történelmi emlékezettről szóló törvény elfogadását, amire végül is 2007-ben került sor. Ezt követték a francoistáknak adott amnesztia felülvizsgálatáról szóló viták, majd 2008-ban a diktátor haláláról való nyilvános megemlékezés megtiltása.⁵⁴ A spanyol példa azt látszik igazolni, hogy a múlttal való valódi szembenézés és ennek nyomán a társadalmi megbékélés igazán a konszolidált demokrácia körülményei között tud sikeres lenni.⁵⁵ Lényegében ugyanezt bizonyította az egykori NDK múltjának feldolgozása (*Vergangenheitsbewältigung, Geschichtsverarbeitung*), amelyre az akkor már négy évtizede konszolidált Német Szövetségi Köztársaság keretein belül került sor. És a konszolidáció megrekedése akadályozta ugyanezt a folyamatot Magyarországon kívül a többi egykori posztkommunista országban is.

Az a tény, hogy a közép-európai rendszerváltásokhoz hasonlóan Magyarországon is rendkívül gyorsan lezajlott a jogállami intézményrendszer kiépítése, azzal a reménnyel kecsegtetett, hogy itt sokkal gyorsabb lesz a konszolidáció folyamata. Ezzel szemben a mai magyar állapotokat látva nem alaptalan az a benyomás sem, hogy jelenleg sokkal törekenyebb a politikai és a társadalmi konszenzus a demokratikus értékeket illetően, mint volt két évtizeddel ezelőtt, a rendszerváltás kezdetén. Ugyanakkor bizhatunk abban, hogy a demokratikus emberi jogi kultúra, a demokratikus intézményekben – mindenekelőtt a parlamentben és a pártokban – való bizalom hiánya ellenére is⁵⁶ feltehetően kizárt a totalitárius rendszerbe történő visszaút. Részben azért, mert a rendszerváltás elején kialakított magyar in-

tézmények, köztük az Alkotmánybíróság, ma is komoly garanciáját jelentik az alkotmányosság érvényesülésének, de a nemzetközi, mindenekelőtt az európai környezet is egyre inkább kész és képes a nemzetközi demokratikus standardok betartásának kikényszerítésére.⁵⁷ De azért ezt jobb lenne nem kipróbálni. Ennél a veszélennél realisabb egyfajta putyinizmus fenyegetése, vagyis a Latin-Amerikában honos rendszer valamilyen mutánsa, ahol az alkotmány betűiben megtalálhatók a demokratikus intézmények, a valódi hatalmi viszonyok azonban ettől eltérően alakulnak.⁵⁸

JEGYZETEK

1. Lásd például Dankwart A. RUSTOW: *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*, Comparative Politics, Vol. 2, No. 3. (Apr. 1970), 337–363.
2. Létezik olyan felfogás, amely az átmenetek fokozatosabb megvalósítása érdekében a liberalizáció késleltetését javasolja. Ennek érdekében az átalakulás kezdeti fázisában bizonyos politikai és gazdasági szabadságok korlátozását elképzelhetőnek tartja. Lásd például Roland PARIS: *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, New York, Cambridge University Press, 2004.
3. Guillermo O'DONNELL – Philippe SCHMITTER: *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies in Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, eds. Guillermo O'DONNELL – Philippe Schmitter – Laurence WHITEHEAD, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986.
4. Juan J. LINZ – Alfred STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996.
5. Juan J. LINZ – Alfred STEPAN: *Toward Consolidated Democracies in Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, eds. Larry DIAMOND – Marc PLATTNER – Yun-han CHU – Hung-mao TIEN, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1997, 20.
6. LINZ–STEPAN (7. vj.) 17.
7. Larry DIAMOND: *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1999, 64–73. Diamond szerint a társadalom minimum 70 százalékanak kell támogatnia a demokráciát ahhoz, hogy egy társadalmat demokratikusnak mondhassunk. Ezzel cseng egybe a német alaptörvény 60. évfordulója alkalmából végzett közvélemény-kutatás, amelynek értelmében a megkérdezettek háromnegyede büszke az alkotmányra. *Umfrage. Mehrheit stolz auf Grundgesetz*, Focus Magazin; <http://www.focus.de/politik/deutschland/umfrage-mehrheit-stolz-auf-Grundgesetz>.
8. Lásd Philippe SCHMITTER: *Mattei Dogan Award Lecture*, 21st World Congress of Political Science, July 16, 2009, Santiago de Chile.
9. Ronald DWORKIN: *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton, Princeton University Press, 2006.
10. Különösen az utóbbi javaslatot bírálja Paul STARR: *Liberalism for Now*, The New York Review of Books, Volume 56, Number 12., 16 July 2009.
11. Vö. Samuel P. HUNTINGTON: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991, 124–125.
12. Timothy Garton ASH: *The Magic Lantern: The Revolution of '89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*, New York, Random House, 1990. Lényegében ugyanezt a terminológiát használja a magyar átalakulás jellemzésére Kis János: *Reform és forradalom közt*, Világosság, 1993/11.
13. Ralf DAHRENDORF: *Reflections on the Revolution in Europe*, New York, Random House, 1990, 8.
14. Ezt nevezi Ran Hirschl „kettős átalakulásnak” (*dual transition*), ellentétben az országoknak azzal a csoportjával, ahol az átmenetben csak az autoritárius politikai rendszer demokratikussá változtatása volt a feladat (*single transition*), mint a hetvenes években Görögországban, Portugáliában és Spanyolországban, vagy éppen a kilencvenes évek elején Dél-Afrikában. Lásd Ran HIRSCHL: *Towards Juristocracy*, Cambridge, Harvard University Press, 2004, 7–10.
15. Lásd Andrew ARATÓ: *Forms of Constitution Making and Theories of Democracy in Civil társadalom, forradalom és alkotmány / Civil Society, Revolution and Constitution*, Budapest, Új Mandátum, 1999, 299–332.
16. Lásd a magyar alkotmányozásról Andrew ARATÓ: *Poszt-szuverén alkotmányozás Magyarországon: sikeres kezdet után részleges kudarc – merre tovább?*, Fundamentum, 2009/3. A megszálló amerikaiak iraki exportált alkotmányozásáról pedig Andrew ARATÓ: *Constitution Making Under Occupation. The Politics of Imposed Revolution in Iraq*, New York, Columbia University Press, 2009, Chapter 2.
17. Lásd Michel ROSENFELD: *The Identity of the Constitutional Subject*, New York, Routledge, 2010 [2009], Chapter 6. Rosenfeld kategorizálásában a további öt alkotmányozási modell a következő: a forradalom alapú (francia), a láthatatlan brit, a háború alapú (német és japán), a transznacionális (európai uniós) és a nemzetközileg megalapozott (dél-afrikai, kambodzsai, kelet-timori, afganisztáni) modell.
18. Természetesen a magyar átalakulás jellemzésére Rosenfeld mellett sokan mások is alkalmazzák a „tárgyalós forradalom” megjelölést. Lásd például Tő-

- kés Rudolf: *A kialakult forradalom*, Budapest, Kosuth, 1998.
19. Bozóki András (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*, I–IV., Budapest, Magvető, 1999.
 20. Pokol terminológiája szerint az államfőnek a hatalmi súlypontok közül való kiiktatásával a magyar kormányzati modell négypólusosból hárompólusossá változna. Egyébként Pokol diagnózisának az államfői jogkörök erősségét illetően nemcsak az Alkotmánybíróság említett alkotmányértelmezése mondott ellent, hanem a nyugat-európai összehasonlítások is, hiszen például a tisztán parlamentáris német modellben az államfő a magyar köztársasági elnöknel erőteljesebb jogosítványokkal rendelkezik mondjuk a parlament feloszlását illetően. Lásd Pokol Béla: *A magyar parlamentarizmus szerkezete. A „hatalmi négyezőg” súlyelosztásai*, Társadalmi Szemle, 1993/8–9, 10, illetve a vitaösszefoglalót: Pokol Béla: *A parlamentarizmus vita első fordulóját után*, Társadalmi Szemle, 1994/6. E sorok szerzőjének akkori kritikáját lásd HALMAI Gábor: *A négyezőg háromszögösítése*, Társadalmi Szemle, 1993/11. A javaslat pikantériája, hogy a Kisgazdapárt, amelynek képviselőjeként Pokol Béla az 1998–2002 közötti ciklusban az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottságát vezette, következetesen a közvetlen elnökválasztás és az államfői jogkörök bővítése mellett szállt síkra.
 21. Bruce A. ACKERMAN: *The Future of Liberal Revolution*, New Haven, London, Yale University Press, 1992.
 22. Bruce A. ACKERMAN: „*A magyar alkotmányos vívmányok túlságosan sérülékenyek.*” *Bruce Ackermann amerikai alkotmányjogással Halmi Gábor beszélget*, Fundamentum, 2003/2, 52.
 23. Lásd KÖRÖSÉNYI András: *Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanosság között: a politikai és az alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005 in Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*, szerk. GOMBÁR Csaba, Budapest, Századvég, 2006.
 24. Vö. TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*, Budapest, Osiris, 2009, 15.
 25. Lásd HORKAY HÖRCHER Ferenc: *Az értékhiányos rendszerváltás. Jogelméleti és politikai filozófiai megfontolások*, Fundamentum, 2003/1, 62–72.
 26. Vö. MAJTÉNYI László: *Ki az alkotmány? Szükség van-e Magyarországon új alkotmányra?*, Kritika, 1994/3.
 27. Lásd András SAJÓ: *Preferred Generations: A Paradox of Restoration Constitutions in Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy: Theoretical Perspectives*, ed. Michel ROSENFELD, Duke University Press, 1994.
 28. Az más kérdés, hogy ilyen jogi importra sor került Magyarországon esetében is, de nem az alkotmányozó, hanem az Alkotmánybíróság gyakorlata révén. Lásd erről részletesen Catherine DUPRÉ: *Importing the Law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Rights to Human Dignity*, Oxford – Portland Oregon, Hart Publishing 2003.
 29. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.
 30. Lásd HORKAY HÖRCHER (25. vj.) 64.
 31. Lásd Stephen HOLMES – Cass SUNSTEIN: *The Politics of Constitutional Revision in Eastern Europe in Responding the Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendments*, ed. Sanford LEVINSON, Princeton, Princeton University Press, 1995.
 32. Erről sokat elárulnak Orbán Viktor szavai: „Ha az alkotmányos rend nem tudja szolgálni a demokráciát, mert a mostani körülmények között Magyarországon nem tudja, [...] akkor meg kell teremteni azokat az alkotmányos intézményeket és garanciákat, amelyeknek segítségével a magyar demokrácia meg tudja védeni saját magát.” Tusnádfürdő, 2007. július 22., idézi DEBRECZENI József: *A parlamentáris kormányzás megbénítása*, Mozgó Világ, 2009/10. 19.
 33. *Jogállami kormánybuktatás*, Heti Világgazdaság, 2004/36, 62–63.
 34. Lásd erről részletesen HALMAI Gábor: *Népszavazás és képviselői demokrácia in Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*, szerk. DEZSŐ Márta, KUKORELLI István, Budapest, Rejtjel, 2008.
 35. Ebben az esetben is árulkodók a Fidesz elnökének szavai: „A közvetett demokrácia, a parlamentáris demokrácia elvette tőlük a lehetőséget, hogy a kezükbe vegyék az ország sorsát [...] ilyenkor az embereknek a közvetlen demokráciához lehet fordulniuk [...] Meglátjuk, ki az úr: a gálya vagy a víznek árja?” *Magyar Hírlap*, 2007. május 26.
 36. Lásd erről e sorok szerzőjének a köztársasági elnökhöz írott nyílt levelét a Magyar Gárda tagjainak 2007. augusztus 27-én az Antall-kormány volt honvédelmi minisztere jelenlétében a Köztársasági Elnöki Hivatal előtt tartott esketése kapcsán. HALMAI Gábor: *Sólyom László úrnak*, Élet és Irodalom, 2009. augusztus 31.
 37. Fővárosi Bíróság 19.P 26453/2007/126.
 38. Fővárosi Ítéletábrla 5.Pf.20.738/2009/7.
 39. A Magyar Gárdát jogerősen feloszlato bírósági döntéssel tíz emberből öten értenek egyet, de körülbelül négyen elutasítják. *Nem a ruha teszi. Felmérés a Magyar Gárda feloszlásáról*, Medián, 2009. július 9.; <http://www.median.hu/object.12f8a53b-1583-49ec-8820-ef67a68c500f.ivy>. A Jobbit illetően egy 2009 júniusában publikált felmérés szerint nincsenek többségben azok, akik úgy gondolják, hogy a párt szélsőséges eszméket képvisel és veszélyt jelent a demokráciára: a megkérdezettek alig több mint harmada (36 százaléka) vélekedik így. Szintén 36 százalék, tehát jelentős mértékű a bizonytalanok tábora, akik nem tudják vagy nem akarják elárulni

- ni, miként vélekednek erről. Mindkét csoportnál kevesebben (28 százalék) vannak azok, akik szélsőséges, ezért a demokráciára veszélyt jelentő pártnak látják a Jobbikot. Szintén nincsenek többségben azok, akik szerint nem tenne jót a magyar közéletnek a párt parlamentbe jutása: a megkérdezettek mindössze 38 százaléka vélekedik így. Igaz ugyan, hogy azok is kisebbséget alkotnak, akik szerint viszont jót tenne a Jobbik országgyűlési jelenléte (24 százalék), de itt is jelentős bizonytalanság jellemzi a válaszadókat, hiszen 32 százalék nem tudott, további 6 pedig nem akart válaszolni erre a kérdésre. Vagyis a szélsőségesesség dekódolásának hiánya és/vagy a rejtőzködés itt is tetten érhető. Vö. *Szélső-Jobbik?*, Publicus Intézet; http://www.publicus.hu/blog/szelso_jobbik.
40. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 80.
41. Lásd Jürgen HABERMAS: *A szabadelvű állam politika előtti morális alapjai. Jürgen Habermas és Joseph Ratzinger eszmecseréje a müncheni Katolikus Akadémián 2004. január 19-én*, Holmi, 2005. november.
42. Lásd Shlomo AVINERI: *Vajúdás a demokráciához vezető úton*, Fundamentum, 2007/4. Újabbán pedig Uő: *Two Decades After the Fall: Between Utopian Hopes and the Burdens of History*, Dissent, September 30, 2009; <http://dissentmagazine.org/online.php?id=298>.
43. SÓLYOM Péter: „A rendszerváltás előtt Magyarország nem volt jogállam.” *Vitaindító*, Fundamentum, 2003/1, 59.
44. Kőszeg Ferenc könyvének Borossról szóló alfejezete jól írja le a rendszerváltás második miniszterelnökének felfogását, idézve egyebek között a Köztársaság 1992. november 13-i számában megjelent nyilatkozatát: „Minél nagyobb a személyes szabadságjogok köre, annál kedvezőbb a terep a bűnözésre.” Lásd KŐSZEG Ferenc: *K. történetei*, Budapest, Magvető, 2009, 269.
45. Lásd a Bihari Mihály előadó bírói közreműködésével született 3/2004. (II. 17.) AB határozatot a legfőbb ügyész interpellálhatóságáról, amely közel másfél évtizeddel a gyakorlatilag új alkotmányt hozó rendszerváltás után a magyar alkotmányos fejlődést egy 1949-től máig tartó kontinuumként fogja föl. Erre utal, hogy a testület a téma magyar alkotmányos szabályozását úgy szakaszolja, hogy annak első állomása az eredeti rákossista alkotmány, az 1949. évi XX. törvény (az Alkotmánybíróság ezt Alk.1.-nek jelöli, holott ebben a felosztásban ebből csak egy létezik), annak első módosítása a kádárista 1972. évi I. törvény (az alkotmánybírósági határozat jelölésében: Alkmód1.), a második pedig a kerekasztal-tárgyalások eredményeként létrejött, tartalmilag új, rendszerváltó alkotmány, az 1989. évi XXXI. törvény (ezt nevezik az alkotmánybírák Alkmód2.-nek). A politológus Bihari megnyilvánulását lásd BIHARI Mihály: *Magyar politika 1994–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*, Budapest, Osiris, 2005, 335.
46. Lásd KULCSÁR Kálmán írását e szám Fórum rovatában.
47. Ungváry Rudolf értékelése szerint Magyarországon a többség mostanra éppenséggel visszazuhan oda, ahol 1945 körül volt, amikor a „közös egyetértés” alapja a rendpártiság és a populizmus volt. Lásd UNGVÁRY Rudolf: *A magára találó többség*, Élet és Irodalom, 2009. október 9.
48. A liberális értékek 1989 előtti fontosságával kapcsolatban Kőszeg Ferenc is több helyen utal arra visszaemlékezéseiben, hogy az ezeket képviselő demokratikus ellenzék tevékenysége kevésbé hozta lázba a magyar közvéleményt, beleértve az értelmiséget is. Az egyik ilyen esemény, amellyel kapcsolatban az érdektelenség megnyilvánult, a Csehszlovákia 1968-as megszállása elleni tiltakozásuk volt, a másik pedig az 56-os forradalom 30. évfordulójának alkalmából kiadott felhívás, amelyet szlovák, cseh és lengyel ellenzékiekkel is aláírtak. Ennek kapcsán kérdezte meg Kőszeget Jacek Kuron, a Szolidaritás egyik legendás alapítója, vajon Magyarországon sztrájkba lépnének-e a munkások a demokratikus ellenzék bármely vezetője letartóztatásának hírére, mire Kőszegnek joggal támadt „röhöghetnekje”. Lásd KŐSZEG (42. vj.) 164, 235. De ezt igazolják mind a 89 előtti, mind az azt követő időszakot illetően azok a közvélemény-kutatási adatok is, amelyek az emberek által követett célértékek változásait vizsgálták 1982-ben, 1994-ben, 2003-ban és 2006-ban. A legfontosabb megállapítás, hogy azok az értékek – szabadság és egyenlőség –, amelyek a leginkább köthetők a liberális demokráciához, enyhén rontottak egyébként sem jó pozíciójukon az értékek rangsorában. A tizenhét felkínált érték közül időrendben haladva a szabadság az első három alkalommal a kilencedik, 2006-ban a tizedik helyre került, az egyenlőség pedig az 1984-es kilencedik helyről 1994-re a tizenkettedik helyre csúszott vissza, 2003-ban és 2006-ban pedig a tizenegyedik helyre került. Lásd HIDEG Gergely: *Választások után – 2006*; http://www.gallup.hu/Gallup/release/Valasztasok_utan_2006_Gallup.pdf. Egy 2008-ban végzett felmérés számos adata azt igazolta, hogy a megkérdezettek többsége „nem demokratikus gondolkodású”. 75 százalékuk szerint például „a pártvitákat kizáró, erős kezű kormányzásra lenne szükség”, sőt a válaszadók 52 százaléka úgy véli, hogy „a mai helyzetben egyetlen erős, a társadalmat egészében megjelenítő pártra lenne szükség”. Ismerte-ti TAMÁS Pál: *Radikális újközép*, Népszabadság, 2008. szeptember 13.
49. Bokros Lajos egyenesen úgy fogalmaz, hogy a demokrácia intézményeinek formai kiépülése mellett a rendszerváltás megállt az állam kapujában, aminek következtében „a mai magyar állam [...] nem felel meg a modern piacgazdaság és ami ezzel (majdnem) egyen-

- lő, a modern demokrácia szükségleteinek.” BOKROS Lajos: *Az intézményes demokrácia újjáépítése a populizmus romjain*, Élet és Irodalom, 2009. augusztus 19.
50. Vö. 37/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390.
51. HALMAI Gábor: *Mi fán terem az információs kárpótlás? Az információs szabadság és adatvédelem konfliktusa az Alkotmánybíróság gyakorlatában*, Fundamentum, 2005/4.
52. A már idézett (46. vj.) 2008-as vizsgálat adatai szerint a megkérdezettek 27,5 százaléka egyetért azzal, hogy „Trianon igazságtalanságát csak az elcsatolt területek visszacsatolásával lehetne jóvátenni”, és 36 százalék helyesli, hogy a „magyar politika legfőbb célja a Kárpát-medencében korábban létezett vezető szerepünk visszaszerzése és megtartása kell hogy legyen”. Ugyanezen felmérés megkérdezettjeinek 69 százaléka elfogadja, hogy „a romák csak kihasználják a segítyeket s az állami támogatást”, 50 százalékuk pedig elutasítja, hogy „a romák nagy része önhibáján kívül szegény”, illetve 31 százalékuk egyetért azzal, hogy „a zsidók kultúrája nagyon sajátos és nehezen illeszthető a többségéhez”, 41 százalékuk szerint pedig „túl nagy a zsidók befolyása a magyar nyilvánosságban s közéletben”. Lásd TAMÁS (46. vj.).
53. Lásd Juan E. MENDEZ: *In Defense of Transitional Justice in Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, ed. James A. McADAMS, Notre Dame – London, University of Notre Dame Press, 1997, 9.
54. Lásd Anja MIHR: *The Impact of Acts of Reconciliation on Democratic Processes – Case Studies in Europe: Germany, Spain, Turkey*. 21th World Congress of Political Science, 16 July 2009. Santiago de Chile.
55. Ezt a következtetést Claus OFFE német politikatudós vonta le Santiagóban Anja Mihr tanulmányának vitáján.
56. A demokratikus intézmények, különösen a parlament és a pártok állandóan alacsony bizalmi indexe mellett az Eurobarometer 2009-es adatai adatai szerint a megkérdezett magyarok többsége (51 százaléka) nem ért egyet azzal, hogy jobb lett az élete a vasfüggöny lebontása nyomán, és mindössze 30 százalékuk érez javulást. Lengyelországban csak 14, Csehországban 23 százalék volt a rosszabbodást, és 75, illetve 70 százalék a javulást érzékelők aránya. Ugyanezen felmérés szerint az EU országai közül Magyarországon volt a legnagyobb (27 százalék) azoknak az aránya, akik nem értettek egyet, és a második legalacsonyabb (61 százalék) azoké, akik egyetértettek azzal a megállapítással, hogy az EU kelet-közép-európai bővítése hozzájárult a demokratikus értékek és az emberi jogok védelme erősödéséhez ebben a régióban. A teljes uniós átlag 17, illetve 73, de még a kelet-közép-európai is 15, illetve 72 százalék volt. Lásd *Flash Eurobarometer No. 257. Views on European Union Enlargement*, 2009. Lényegében ugyanezt támasztja alá a TÁRKI friss kutatása Magyarország elhelyezkedéséről a világ értéktérképén. Eszerint azon a helyen vagyunk ezen a térképen, amelyet történelmünk, kulturális örökségünk kijelölt számunkra. Ugyanakkor ennek a kultúrkörnek is inkább a szélén, egy zárt gondolkodású, magába forduló társadalomként, a nyugati kultúra magjától távol, az ortodox kultúrához közel. Az alapvető kulturális értéktérképen Magyarország Bulgáriához, Moldovához, Ukrajnához és Oroszországhoz közelebb van, mint Szlovéniához vagy a nyugat-európai országokhoz. Lásd TÓTH István György: *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében. A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése*, TÁRKI, Budapest, 2009, 10–11.
57. Ezzel kapcsolatban jóval szkeptikusabb álláspontot képvisel NYERGES András: *Európa úgyse hagyáná*, Mozgó Világ, 2009/7.
58. Adam Michnik, a lengyel rendszerváltó ellenzék egyik vezetője a Jog és Igazságosság Pártja (PiS) két éves kormányzásának tapasztalatai alapján ezt tartja a posztkommunista országokat fenyegető legfőbb veszélynek. Adam MICHNIK: *A mi szabadságunkért és a ti szabadságotokért*, Magyar Lettre Internationale, 2009 ősz.

„REMÉLEM, MEGMARADUNK AZ 1989-ES ALKOTMÁNYOS FORRADALOM ÚTJÁN”

KÖSZEG FERENCCEL HALMAI GÁBOR ÉS SÓLYOM PÉTER BESZÉLGET

Mennyire határozta meg a kerekasztal-tárgyalások során létrehozott alkotmányos rendszer sorsát, hogy az ellenzéki erők között az alapvető értékeket illetően többszöri próbálkozásra sem jött létre konszenzus?

Hadd menjek egy kissé hátrébb az időben, egészen az 1981-es helyzetig. A *Beszélő* első számát 81 nyarán, kora őszén állítottuk össze, a szerkesztés októberben már befejeződött. A tartalomjegyzék utalt a forradalom huszonötödik évfordulójára, de konspirációs okokból „pihentettük” a kéziratot, így az első szám csak decemberben jelent meg. Történetesen éppen azokban a napokban, amikor Lengyelországban véget ért a Szolidaritás korszaka és bevezették a szükségállapotot. Azóta is december 13-át tekintjük a *Beszélő* születésnapjának. Eddig a napig – 1980 nyarától – a demokratikus ellenzék abban a hitben élt, hogy a lengyel mozgalom közvetlenül hat a szovjet blokk többi országára, és Magyarországon is kibontakozik majd valamiféle ellenzéki mozgalom. A szükségállapot kihirdetésével ez az illúzió szétpattant. Bence György, aki 1968 után az ellenzéki szerveződés egyik elindítója volt, ekkor úgy vélte, a belátható jövőben nincs esély a változásra, ott tartunk, mondta, mint amikor Lenin 1895-ben megalakította a Harci szövetség a munkásosztály felszabadítására elnevezésű szervezetét, az egészet abba kell hagyni. Erről Kis János kerekasztal-beszélgetést kezdeményezett, amelynek a *Beszélő* következő számában kellett volna megjelennie. A vita formátlan, széteső lett, nagyon nehéz lett volna értelmes szöveggé szerkeszteni, ráadásul Bence nem is járult hozzá a közléséhez. Erre írta meg Kis János – felhasználva a beszélgetés tanulságait is – a *Gondolatok a közeljövőről* című tanulmányát, amely a *Beszélő* harmadik számában jelent meg, és egy több számon végighúzódó vita követette arról, milyen esélyei, lehetőségei vannak a demokratikus ellenzéknek, mire való ez az egész mozgalom, képes-e értelmes alternatívákat nyújtani a Kádár-rendszerrel szemben. De még ezt megelőzően, a második számban jelent meg *A Titanic fedélzetén* című szerkesztőségi cikk, amelynek alapszöve-

gét ugyancsak Kis János írta. „A szükségállapot kihirdetése – így kezdődik a mondat, amelyet János emlékezete szerint én fogalmaztam – nem a lengyel válság vége, hanem az általános kelet-európai válság kezdete”, azaz nem a harmadik alkalom, amikor a szovjet birodalomban katonai erővel vernek le egy nagy társadalmi mozgalmat, hanem az első alkalom, hogy a rendszert a katonai erő alkalmazása ellenére sem sikerül restaurálni. Ebben a helyzetben nem elég, ha a társadalom az Adam Michnik-féle új evolucionizmus szellemében megteremti a maga független intézményeit; ha az önállósuló társadalom megerősödik, nem kerülhető meg a hatalom megosztásának kérdése. A válságba kerülő hatalom előbb-utóbb kénytelen lesz tárgyalni a társadalom képviselőivel. Az ellenzéknek erre kell felkészülnie. Igazából a *Beszélő* második és harmadik számában kezdett kirajzolódni az a felfogás, amely a Társadalmi szerződéshez vezetett. Azt szokták mondani, hogy a magyar egyeztető tárgyalások lengyel mintára jöttek létre. Ez szerintem nem egészen igaz. A tárgyalásos meg egyezés gondolati háttere már ekkor, 1982-ben létezett a *Beszélő* körében, teljes világossággal pedig 1987-ben jelent meg.

Ez nagyon fontos összefüggés. Az ellenzék abban az értelemben már kezdettől fogva kereste a konszenzust, amennyiben célja a fennálló hatalom megegyezésre kényszerítése volt. A kérdésünk azonban inkább egy másik összefüggésre irányult volna, nevezetesen az ellenzéken belüli konszenzuskeresésre. Kis János említett cikkében az ellenzékéről mint politikai közösségről beszélt, ami azt feltételezte, hogy az ellenzék meg tud egyezni a megvalósítani kívánt politika alapelveiben. Adódott-e olyan pillanat, amikor létrejött ez a konszenzus?

Szerintem a mélyreható különbség a népi és a demokratikus ellenzék között mindig is fennállt, és a monori találkozó, a varázsos pillanat, amikor egymásra talált a két tábor, abban teljesen világosan megjelent, hogy olyan távol áll a két tábor egymástól

világnézetben, politikai filozófiában, hogy távolabb már nem is lehetne. Én nem voltam ott, ez bizonyos szempontból előny, mert az együttlét jó légköre, barátságos, tábori hangulata félrevezethette az embert. De ha megnézzük az előadásokat, nyomban világossá válik, hogy Szabó Miklós vagy Kis János egészen másról és másképp beszélt, mint Csurka. Csurka beszédének az volt a tanulsága, hogy vonuljunk vissza a politikától, az ellenzék hektikus viselkedése helyett foglalkozunk az új magyar önépítéssel, és találjunk olyan embereket a pártvezetésben, akik magukévá teszik a mi szempontjainkat. A demokráciára szükség van, ezt Csoóri mondta, de nem feltétlenül mint önértékre, hanem mert Nyugaton ezt szeretik. Azért nagyon fontos, hogy Magyarország demokratikusabb ország legyen, mint Románia, mert akkor elnyeri a Nyugat rokonszenvét. Mindennek megvan a maga logikája, de egészen más logika, mint a demokratikus ellenzéké. Szerintem soha nem volt meg a lehetősége annak, hogy ez a két társaság az alapkérdésekben egyetértsen.

De akkor hogyan jöhetett mégis létre az Ellenzéki Kerekasztal?

Talán azért, mert annyira átlátszó volt, hogy Fejtő Györgyék, azaz az MSZMP keményvonalasai, mindent megtesznek, nehogy létrejöjjön. A népiek valójában nem akarták az Ellenzéki Kerekasztalt, mi viszont az SZDSZ-ben úgy gondoltuk, ellenzéki egyeztetés nélkül nem lehet érdemben tárgyalni az állampárttal. Magyarországon nem létezett olyan, mindenki számára hiteles mozgalom, mint a Szolidaritás, sem olyan általánosan elfogadott vezető, mint Wałęsa. Először azzal próbálkoztunk, hogy a Fidesz közvetítsen az MDF és az SZDSZ között, de a dolog nem haladt előre. Így elhatároztuk, hogy az SZDSZ márciusi programalkotó közgyűlésén tesszünk közé egy felhívást az ellenzéki szervezetek együttműködésére. A szöveg megírása az én feladatom volt, a közgyűlés előtti délutánra készültem el vele. Ekkor felhívott Kónya Imre, akit régebből ismertem, hogy szeretne megbeszélni valamit. A Független Jogász Fórum felhívását hozta el, azzal, hogy szeretné ismertetni a másnapi közgyűlésen. Feszített a program, mondta reggel Magyar Bálint, szó se lehet róla, hogy szót adjunk külső felszólalóknak. Végül azonban sikerült meggyőzni. Először én olvastam fel a felhívásunkat, ezt rövid vita után a közgyűlés elfogadta. Utánam következett Kónya. Zavar támadt, hiszen a Független Jogász Fórum felhívása tartalmilag azonos volt a miénkkel. A helyzetet Kis János mentette meg: azt javasolta, vonjuk vissza a saját felhívásunkat, és fogadjuk el Kónyáét, hiszen

sokkal jobb, ha az együttműködést egy független szervezet kezdeményezi. Ha kicsit több az eszem, mint amekkora a hiúságom, nekem magamnak kellett volna elállnom a szövegem felolvasásától. Abban, hogy a kerekasztal végül létrejött, nagy szerepe volt Szabad Györgynek. Csurka és köre hosszú ideig nem akart semmiféle közös fellépést, vélhetően úgy gondolták, hogy az MDF alapítói Pozsgay révén külön meg tudnak egyezni a pártvezetéssel. Csurka és Bíró Zoltán felfogásával szemben Antall és Szabad sokkal inkább a nyugat-európai értelemben vett mérsékelt jobboldaliságot képviselte. Antall-lal később is lehetett volna tárgyalni. Hogy erre mégsem került sor, abban mindkét oldalnak megvan a maga felelőssége. A helyzet elmérgesedéséhez bizonyára hozzájárult például Tamás Gáspár Miklós „mucsázós” cikke, amelyben nem kevesebbet állít, mint hogy az MDF győzelme a totalitárius diktatúrák világába viszi vissza az országot. A közlésért persze engem terhel a felelősség, hiszen akkor én voltam a *Beszélő* főszerkesztője. Csakhogy akkor többé-kevésbé egyetértettem a cikkel. De ettől függetlenül meg sem fordult a fejemben, hogy Gazsit kicenzúrázzam a *Beszélő*ből.

Lehetett-e minden ideológiai ellentét ellenére reálisan számítani arra, hogy konszenzusra lehet jutni bizonyos alkotmányos értékekben? Létezett ilyen ellenzéki konszenzus az EKA-n belül, vagy pedig arról volt szó, hogy néhány erős egyéniség – Antall, Sólyom, Szabad, Tölgyessy – alkotmányos értékekkel kapcsolatos felfogása határozta meg ezt, és ők képesek voltak az akaratukat rákényszeríteni a kereszténydemokratákra, a kisgazdákra, illetve az MDF-en belül például Csurkáékra?

Azt hiszem, hogy inkább az utóbbi történt. Csurkáék egyáltalán nem alkotmányosságban gondolkodtak, hanem egyrészt hatalomban, másrészt pedig olyan misztikus dolgokban, mint a nép akarata és a magyarság szelleme. Csurka azt gondolta, hogy az alkotmányos kereteknek, a parlamentarizmusnak nincs különösebb jelentősége, úgyis azon múlik minden, hogy kinél van az erő és érvényesül-e a népakarat, amelynek a letéteményesei a népi írók. Ő is a Szolidaritással igazolta felfogását, hiszen ott volt egy nagy mozgalom, amelyen belül a pártosodás az ottani tárgyalásokon még nem indult el, tehát azt lehetett mondani, hogy a nép tárgyalt a hatalommal. Csurka ezt akarta volna, de Magyarországon más volt a helyzet. És a Szolidaritás egysége Lengyelországban is nagyon hamar véget ért. Egy parlamenti felszólalásomban Csurkát leninistának neveztem. Azt hiszem, igazam volt.

Ezért számíthatott Csurka Kádárék szemében a legveszedelmesebb ellenzékinek, neki ugyanis volt népi, mozgalmi bázisa. Ezt bizonyította az erdélyi tüntetés is 88 végén, amely lényegében Csurka nagy ünnepe volt.

Másfelől az erdélyi tüntetést hivatalosan engedélyezték, oda tehát nyugodtan elmehetett az is, aki egyébként tartott a rendőröktől vagy féltette az állását. A 88. március 15-i tüntetésről vagy éppen az október 23-iról Csurkáék a leghatározottabban lebeszéltek a híveiket. Csurka állítása a saját veszélyességéről a maga köré épített mítosz része. „Az úgynevezett demokratikus ellenzék legélesebb, leglényegesebb kritikája sem fáj úgy, mint a nemzetiek halk, visszafogott kérdésfeltevései” – mondta Csurka a Csoóri Sándor előadásához fűzött hozzászólásában a monori tanácskozáson. „Mert ez akkor is az ősi sebet sérti fel, teszi véreissé, ha nem akarja, ha csak halkan kiejti a szót: magyarok vagyunk.” Vagyis az ellenzéki kekeckedéseknek semmi súlyuk és jelentőségük nincs ahhoz képest, hogy *mi* magyarok vagyunk. A velünk született magyarságunk sokkal nagyobb kihívás a rendszer számára, mint a demokratikus ellenzék összes emberi jogi és szabadságjogi követelése. Nehéz elképzelni olyan teóriát, amely távolabb lett volna a demokratikus ellenzék, Kis János felfogásától, mint az, amelyet Csurka Monoron kifejtett. És mivel a népi ellenzék sokkal nagyobb veszélyben van, mint a demokratikus ellenzék, nekik sokkal óvatosabbnak kell lenniük, meg kell találniuk azokat az embereket a pártvezetésben, akikkel együtt lehet működni, akik megvédik őket.

Ez kapóra jött Pozsgaynak, aki a népszerűség- vagy legitimitációvesztést úgy látta pótolhatónak, ha nemzetiesíti a retorikáját. Mintha ez esélyt adhatna a pártnak arra, hogy megmaradjon a folytonosság, és a nemzeti retorikával hatalomban lehetne maradni.

Igen. Erre akadt példa a Szovjetunióban és Lengyelországban, amelynek volt egy erősen antiszemita, nemzeti-bolsevista korszaka. Magyarországon Kádár 56-ból egyebek között azt a tanulságot szűrte le, hogy a nacionalizmus igen hamar szovjet- és rendszerellenessé válik. Ebben az értelemben igaza is volt Csurkának: egy nemzeti mozgalomtól jobban féltek, mint a demokratikus mozgalomtól.

Azon kívül, hogy bizonyos emberek fejében élt egy kép a jogállamról, azt gondolhatnánk, hogy a konszenzusnak azért szélesebb alapokon kellett nyu-

godnia annál, mint hogy egy-két ember ráerőlteti ezt az elképzelést a többiekre.

1988-ig úgy látszott, hogy a többpárti parlamentáris demokráciának nincs esélye a szovjet világrendszer keretein belül. Amin gondolkodtunk, azt a Társadalmi szerződés tükrözi: hogyan lehet valamilyen hatalommegosztást létrehozni a párt hatalma és a választott parlament között. Akkoriban sokan gondolkodtak ilyesmin, próbálták kidolgozni például valamiféle korporatív féldemokrácia modelljét. A Társadalmi szerződésből kirajzolódó közjogi berendezkedés többeknek a XVII. századi Angliát juttatta az eszébe, azt a korszakot, amikor egymás mellett léteztek a korona jogai és a parlament jogai. De persze az 1867-es kiegyezést is tekinthetjük volna mintának. Bár amit akartunk, az a pluralista demokrácia volt, gondolkodni inkább azon gondolkodtunk, amit lehetségesnek véltünk. Azon tehát, hogy miképpen lehet megteremteni a párthatalom és a parlamenti hatalom tartós együttélésének garanciáit. Egy ilyen rendszerben persze – de ezt a kérdést a Társadalmi szerződés sem érintette – valószínűleg léteznie kell valamiféle szervezetnek, amely éles helyzetekben kimondja, mit szabad és mit nem szabad, mert veszélyezteti a hatalommegosztás elvét, a birodalom érdekeit. Ahogy a maga kibontakozási javaslatában Bibó is szigorú korlátokat emelt volna mind a piacgazdaság, mind a demokrácia önmozgásának útjába. Mindennek az lett a következménye, hogy 1989-ig a demokratikus ellenzékben nem volt téma, milyen is legyen az alkotmányos demokrácia közjogi szerkezete. Az ellenzék körében a közjogi gondolkodás amúgy sem volt igazán erős. A demokratikus ellenzék értelmiségi környezetét inkább szociológusok, közgazdászok alkották, a jogról való gondolkodás az emberi jogok kérdéskörére korlátozódott. Amikor 1988–89 fordulóján megkezdődött az SZDSZ programjának, a későbbi Kék könyvnek az összeállítása, akkor vált nyilvánvalóvá, hogy a programból nem hiányozhat az alkotmánykonceptió. Ekkor lett Tölgyessy alkalmi szakértőből az SZDSZ egyik meghatározó személyisége. Maradandó élmény volt, amikor az SZDSZ országos tanácsának ülésén a jelen lévő társadalomkutatók felismerték, hogy – mint Pető Iván fogalmazta meg utóbb – azt az európai, nyugatos orientációjú szemléletet, amelyet ők a maguk szakterületén képviselnek, azt képviseli Tölgyessy a közjogban.

A Kék könyv egyik fejezete az átmenet időszakáról, az állampárttal folytatandó tárgyalásokról szól. A tárgyalásos megegyezés tervét a Társadalmi szerződés vázolta. Nyilvánvaló volt, hogy 1989 legelején, amikor a tárgyalásos megegyezés politikai realitássá

vált, át kellett gondolni, időszerűek-e még az 1987-ben javasolt kompromisszumok. Az SZDSZ országos tanácsának talán a februári ülése előtt megpróbáltam elgondolkodni azon, milyen privilégiumokat kellene biztosítani a párt Központi Bizottsága számára a hatalommegosztás kialakítása érdekében. Egyre kevesebb privilégiumot tartottam indokoltnak. Aztán az idő túllépett a két évvel korábban még merésznek számító kompromisszumos javaslaton: a tárgyalások előtt semmiféle privilégiumot nem kell biztosítani. Ezt mondtam el az országos tanács ülésén, amikor Magyar Bálint engem kérdezett meg mint a Társadalmi Szerződés egyetlen jelen lévő szerzőjét, mit gondolok az egykori javaslatunkról. Ha már a szerzők sem ragaszkodnak hozzá, mondta ekkor Magyar Bálint, akkor a párt előjogainak kérdését törölhetjük a megtárgyalandó témák közül. Az SZDSZ álláspontja egyébként is az volt, hogy a tárgyalások során azokra a kérdésekre kell szorítkozni, amelyek feltétlenül szükségesek ahhoz, hogy többpárti, szabad választásokat lehessen tartani. Különösen Solt Ottilia hangsúlyozta: sem az MSZMP-nek, sem az Ellenzéki Kerekasztalnak nincs felhatalmazása a választóktól, hogy érdemi döntéseket hozzanak. Ez – és ezen belül az új alkotmány kidolgozása – majd a szabadon megválasztott országgyűlés feladata lesz. A valóságban az Ellenzéki Kerekasztal messze túllépett ezen a felhatalmazáson, a tárgyalóasztal mellett kidolgozták az új alkotmányt, amelynek csak a száma azonos az 1949. évi XX. törvénnyel. Ezt egyszer szóvá tettem Tölgyessynek. Ha most nem döntünk alapkérdésekről, az új parlament húsz évig nem lesz képes dönteni róluk, felelte Tölgyessy. Jelen voltam az Ellenzéki Kerekasztalnak a választási törvényről szóló vitáján. Felvetődött, hogy csökkenteni kellene a képviselők számát. A történelmi pártok képviselői tiltakoztak, Antall, aki a csökkentés mellett foglalt állást, nyomban visszavonult. De hallottam, hogy halkán odaszól Tölgyessynek: húsz évig ez sem fog megváltozni.

Milyen mértékben vettél részt a tárgyalásokon?

Nem voltam tagja a tárgyaló delegációnak. Tölgyessy, Pető Iván, Magyar Bálint és Mécs Imre volt az állandó résztvevő, én csak helyettesítőként mentem el az Ellenzéki Kerekasztal néhány tárgyalására, egyébként pedig az erőszakos megoldások elkerülésével foglalkozó albizottság munkájában vettem részt. A választási rendszer előbb említett vitáján láttam először Antallt, ott figyeltem fel az összjátekra Tölgyessy és közötte, arra, milyen remekül megértik egymást és milyen elegánsan pingpongoznak a többiek, főleg a történelmi pártok képviselői

feje felett. Valószínűleg ez az élmény is nagy szerepet játszott abban, hogy később határozottan azt az álláspontot képviseltem, hogy – miután Kis János nem vállalta a képviselőiséget – Tölgyessy legyen az SZDSZ listavezetője.

Mennyire volt benne a levegőben a négyigenes népszavazás győzelme?

A népszavazási kezdeményezésről az SZDSZ ügyvivői testülete hozott döntést, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a tárgyalások során nem születik döntés az SZDSZ számára olyan különösen fontos kérdésekről, mint a Munkásórség feloszlata vagy az állampárt kivonulása a munkahelyekről. Ennek alapján jelentette be Tölgyessy a tárgyalások zárónapján a legteljesebb nyilvánosság előtt a népszavazás kezdeményezését. Az SZDSZ mégis meglehetősen borúlátó volt ezzel kapcsolatban. Az SZDSZ nagyon kis párt volt még akkor. Abban sem voltunk biztosak, hogy képesek leszünk összegyűjteni az aláírásokat, nemhogy abban bíztunk volna, hogy a népszerű Pozsgayt le tudjuk győzni a közvetlen választás ügyében. Némelyek egymás közt arról beszéltek, a legjobb lenne elfelejteni az egész népszavazást. Ezekben a napokban az SZDSZ egy kampány-előkészítő táborozást rendezett Sopron közelében. Retentő rossz hangulat uralkodott, mindenki bizonytalannak érezte magát, hogy mi lesz, lesz-e valami a népszavazásból. Tölgyessy csak a második napon érkezett meg. Számára nem volt kérdés, hogy legyen-e népszavazás, hiszen ebben már korábban megállapodtunk. Úgy kell megfogalmazni a kérdéseket, mondta nyomban, hogy minden kérdésre pozitív, igenlő választ lehessen adni. A legfontosabb most az, biztatott bennünket, hogy összegyűjtsük az aláírásokat és így tovább. Tölgyessy beszéde nagy hatást tett a jelenlévőkre, együttesen fogalmaztuk meg a kérdéseket, aztán sok százan, de lehet, hogy több ezren kezdték gyűjteni az aláírásokat, fantasztikus lelkesedéssel. A minimálisan szükségesnél jóval több aláírás gyűlt össze. A társadalom nagyon fogékonyan mutatkozott a népszavazásra, a részvétel 58 százalékos volt. Egészen a vizitdíjról szóló „szociális népszavazásig” ez volt az egyetlen referendum, amelyen a szavazásra jogosultaknak több mint a fele részt vett. A döntő kérdésben azonban, abban, hogy megelőzze-e a parlamenti választás az állampárt megválasztását, az igen válasz csak minimális többséget kapott. Ezt a minimális többséget véleményem szerint annak köszönhetjük, hogy az egyeztető tárgyalások befejezése és a népszavazás napja, azaz szeptember 18. és november 26. között leomlott a berlini fal és lezajlott Csehszlovákiában a bársonyos

forradalom. Lehet, hogy ez valamiféle misztikus populizmus a részemről, de hiszek benne, hogy a társadalom a politikusoknál hamarabb ráérezett: ebben a helyzetben már nincs szükség Pozsgayra, nincs szükség arra, hogy egy kommunista államfő révén biztosítékot nyújtsunk a szomszédos országokban uralkodó kommunista rendszereknek, hiszen ezek a rendszerek maguk is összeomlottak. Így most már minden előzetes feltétel nélkül, valóban szabadon választhatunk a versengő pártok között.

Ha mégis meg lehet valamit nevezni, ami közös volt az ellenzékben, akkor az talán 56. Te hogy élted meg azt az időszakot?

Az én esetem nem számít tipikusnak a *Beszélő*, illetve a demokratikus ellenzék többi tagja körében, mert idősebb vagyok náluk. Igaz, csak három-öt évvel, de azért ebben az összefüggésben számít, hogy valaki tizenhét vagy tizennégy éves volt 56-ban. Én valahogy belenőttem a „revizionizmusba”. Anyám ismerősei közül többen is Nagy Imre köréhez tartoztak: Vásárhelyi Miklós, Radó György orvos, vagy az öccse, Radó István újságíró. November 4-e hajnalán úgy éreztem, leszámoltam magamban ezzel a rendszerrel, soha többé nem fogok hinni az ígéreteiknek. A demokratikus ellenzék nagy része később jutott el ideig. Hiszen számukra 56-nál sokkal inkább sorsfordító nemzedéki élmény volt 68. A későbbi ellenzék egy része idegenkedett a gyerekként átélt forradalomtól. Solt Ottilia például számos alkalommal elmondta: az ő körét, a Kemény István körül gyülekező fiatal szociológusokat egyebek közt az különböztette meg a Lukács-tanítványok legfiatalabb nemzedékétől, hogy a forradalmat ők kezdetől fogva forradalomnak tekintették.

Hogyan vált 56 mégis a demokratikus ellenzék legfontosabb kérdésévé?

Az európai baloldal 1968 után fedezte fel 1956-ot. 56 után a Köztársaság téren készült fotók meg a jobboldali emigráció fellépése következtében sok nyugati baloldali elhitte, hogy Magyarországon fasiszta ellenforradalom volt. A prágai tavasz viszont a nyugati (új)baloldal értelmezése szerint baloldali mozgalomnak számított, hiszen az egyre inkább védhetetlen szocializmust próbálta megreformálni, emberarcúvá tenni. 1968 nagyon népszerű volt, annak elnyomása az abszolút kommunistafüggetlen rétegen kívül nagyon sok baloldalt elidegenített a rendszertől, hiszen a csehszlovákiai mozgalom nyilvánvalóan demokratikus, sőt szocialistának mondható mozgalom volt. Az európai baloldal nagy része 56

után még nem fordult szembe olyan általános érvénnyel a szovjet rendszerrel, mint 68 után. Ekkor kezdődött meg a baloldalon a magyar 56 újra- és felértékelése.

A hatvanas évek kérdése a baloldali rendszerkritikusok számára Magyarországon, de minden bizonynyal más szocialista országokban is úgy hangzott: lehetséges-e békés átmenet a szocializmusból – a szocializmusba? 68 arra ébresztette rá a rendszerbírákat, hogy nem lehetséges – ezért vált Prága a generáció meghatározó élményévé. Kis Jánosék tehát először a marxizmusból ábrándultak ki, úgy közeledtek 56 elfogadása felé. Donáth Ferencnek és Kende Péternek ebben nagy szerepe volt. Bence és Kis Erdélyben találkozott Kende Péterrel. Kende ekkor mondta nekik, hogy 56 a kályha, ahonnan el kell indulni, enélkül nem lehet Magyarországon ellenzéknek lenni. Az 56-os revizionisták nagyon fontos szerepet játszottak abban, hogy a demokratikus ellenzék későbbi vezetői a hetvenes évek második felében saját hagyományuként fogadták el a budapesti felkelést.

Az, hogy nem csak egy 56 létezik, mennyire tudatosult a demokratikus ellenzék számára?

A magyarországi ellenzék időnként afféle előellenzéki mozgalmat csinált 56-ból. Ennek a felfogásnak vannak valóságos elemei, de egészében nem igaz. Tanulságos, hogyan váltak a forradalom elbeszélésének központi elemévé a munkástanácsok. A munkástanácsok a forradalom napjaiban az üzemi öngazgatás szerveiként alakultak meg, sok helyütt elsősorban azért, hogy a megszűnt állami igazgatás szerepét átvegyék. Funkciójukat tekintve nem különböztek a forradalmi bizottságok, nemzeti bizottmányok sokaságától. Az üzemek falain túlnövő politikai szerepet (bár már a forradalom alatt is létrejöttek alulról építkező regionális szervek) a munkástanácsok – ekkor már általában így nevezték magukat – a második szovjet intervenció után kaptak. A Nagy-budapesti Központi Munkástanács, bár továbbra is a szovjet csapatok kivonását és a Nagy Imre-kormány visszatérését követelte, voltaképpen megegyezéssel megoldást javasolt a Kádár-kormányának: a munkástanácsok és a szakszervezeti szabadság törvényi elismeréséért cserébe az általános sztrájk befejezését ajánlotta. Ez tette a demokratikus ellenzék számára különösen fontossá. A magyar munkástanács-mozgalom megegyezésre törekvése hasonlított a Szolidaritás törekvéseihez. A munkástanács tudomásul vette, a Szolidaritás pedig eleve abból indult ki, hogy a politikai rendszer gyökeres megváltoztatása nem lehetséges, helyette megegyezéssel kibontako-

zásra kell törekedni, biztosítva a hatalom birtokosait, hogy a társadalmi mozgalom önnön eleve határolt céljait nem lépi túl. A demokratikus ellenzék számára az akkor elutasított megegyezéssel hatalommegosztás a demokratikusan választott munkástanács és a Moszkvában kiválasztott pártvezetők között a Társadalmi szerződés javasolta alkotmányos hatalommegosztás előképének tűnt.

Ahogy azt már korábban megírtam, a megegyezéssel kibontakozás víziójában az is benne rejtett, hogy a politika bizonyos határokat nem lép át. A kommunizmus utolsó korszakában a radikális ellenzék joggal képzelte úgy, hogy a politika a következő években a demokrácia erői és az elaggott birodalom helytartói közötti küzdelemtől fog szólni, arról, hogy az önkorlátozó párt és az önkorlátozó társadalom között hol húzódnak a valóságos határok. A liberális demokráciát ki kell vinni a párttal szembe, de a restauráció, a régi világ feltámadása azért kizárt. Azaz a mindkét felet korlátozó hatalommegosztás a politikát a mérsékelt baloldali térfélen tartja. Ehhez a jövőképhez jól illett a balról szemlélt 56.

De milyen értelmezések voltak ennek az alternatívái?

A felkelők többsége bizonyára nem akart kapitalista restaurációt. De az antikapitalizmust eleve baloldalinak minősíteni teljes tévedés, hiszen van jobboldali antikapitalizmus és *nemzeti* szocializmus is. Továbbá az antikapitalizmus korántsem igaz arra a vállalkozói sikerre is törekvő középrétegre, amelynek a harmincas évek második felében kezdődő mobilitását mesterségesen akasztotta meg a kommunista hatalomátvétel. Azok a rétegek, amelyek a konszolidált Kádár-rendszerben boldogultak, már a forradalom napjaiban elkezdtek tervezni jövőbeli vállalkozásaikat. Valószínű, hogy a nagytőke visszatérését ők sem akarták, de a szabad vállalkozásért igen. Államilag korlátozott nagytőke plusz szabad vállalkozás – a feltörekvő középrétegek örök álma. Politikai színezetét tekintve ez a társadalmi berendezkedés éppúgy lehet szociáldemokrata, mint jobboldali korporatív. Lehet, hogy a Corvin közti felkelőknek nem tetszett Mindszenty beszéde, de a konzervatív középosztály számára a hercegprímás volt a tájékozódási pont. 1956 október végén néhány nap alatt éppúgy újjáéledtek a lapok, pártok, mozgalmak és eszmék, amelyeket 1945 és 48 között betiltottak, éppúgy kezdtek újjáéledni a Horthy-rendszer külsőségei, ahogy 1990-ben. Antall József azokban a napokban a Kiszegpárt ifjúsági tagozatát szervezte. A későbbi miniszterelnök politikai álma fel-

tehetőleg már akkor is az volt, hogy Magyarországot az Adenauer Németországhoz hasonló konzervatív demokráciává formálja. Ha Magyarországnak 1956-ban sikerül kiszakadnia a Varsói Szerződés rendszeréből, semleges országgént inkább Ausztriát igyekszik követni, és nem a jugoszláv utat, ahogy a jugoszláv munkástanácsoktól elbűvölt revizionisták tanácsolták.

A jobboldal agresszivitása ellenére el kellett volna fogadni, hogy az ő 56-uk is 56, s még a dühödtségük is érthető, hiszen az ávosok bosszúja fáradhatatlanul üldözte, a szabadulásuk után is zaklatta, fojtogatta őket, huszonöt éven át. Tisztázni kellett volna és főként érzelmileg is el kellett volna fogadni, hogy mind 56 esemény- és eszmetörténetében, mind pedig az 56-os hagyományban együttesen volt és van jelen a baloldali revizionizmus, a demokratikus szocializmus illúziója, a bal- és jobboldali hamadikusság, a polgári jogállam kiépítésére való törekvés, meg az – akár a nyilasságig nyúló – kommunistaellenes-kapitalizmusellenes nemzeti radikalizmus.

De hogyan válhatott volna ez a sokféle 56-értelmezés az új rendszer identitásának alapjává?

Talán még ez a csoda is megtörténhetett volna. 1989 nyarán az MDF–SZDSZ ellentét egyik forrása még az volt, hogy az SZDSZ attól tartott, az MDF a választások előtt megalkuszik a Pozsgay-féle állampárttal a kormányhatalomban való részesedéséről. Az MDF pedig attól, hogy megegyezés nélkül megismétlődhet 1956. november 4. Csak 1989 legvégén, amikor a prágai, a kelet-németországi és végül a romániai forradalom után kiderült, hogy a Varsói Szerződés csapatai már nem jöhetnek, hogy a szovjet világrendszer valóban összeomlott, és a túléléshez már nemhogy az együtt kormányzás, de még egy kommunista államelnök sem szükségeltetik, akkor és még inkább az MDF választási győzelme után kapott erőre az MDF kérelmetlen antikommunizmusa. Akkor egyszerre feltámadtak a háború előtti világ eszményei és politikai áramlatai az úri konzervativizmustól a nemzeti radikalizmusig.

Ha ebben a helyzetben az SZDSZ nem retten meg a jobboldal nyelvezetétől, ha a jobboldal 56-os retorikájával a saját 56-os tradícióját szegezi szembe, amelyet a szamizdat *Beszélő* kéttucatnyi cikke igazolt, ha a jobboldali radikalizmus nem távolította volna el eredeti, rendszerváltó radikalizmusától, talán a politikai ellentétek nem fajulnak világnézeti és érzelmi polgárháborúvá. 1990 nyarán az SZDSZ még az államadósság eltitkolóinak, az állambiztonsági szervezet kései működtetőinek felelősségre vonását, a demokratikus politikába átcusszant volt

állambiztonsági ügynökök azonosítását követelte. Amikor viszont a jobboldal követelt a maga riogató szóhasználatával igazságtételt, a liberális párt már azt sem akarta, hogy a foglyait saját kezűleg halálra kínozó egykori ÁVH-s tisztek bíróság elé kerüljenek. Nem az a baj ezzel, hogy néhány tucat kiöregedett ÁVH-s megúsza a tárgyalást, hanem hogy a felelősségre vonás elmaradása hozzájárult ahhoz, hogy a kommunizmus nevében elkövetett emberiségellenes bűntettek elanekdotázható emlékké szelődüljenek, ellentétben a náci bűntettekkel, amelyekről – joggal – máig borzad a világ.

Mennyiben nehezítette meg ennek az együttműködési készségnek a kialakulását a taxisblokádnak? Hogy látod ma az SZDSZ akkori politikáját? Szerencsés-e volt-e szimpátiát mutatni egy olyan törekvés iránt, amely elég nyilvánvaló módon kikezdte a parlamentáris demokrácia frissen lerakott alapjait?

Az SZDSZ akkori vezetésén belül a közös álláspont az volt, hogy el kell kerülni az erőszakot, szót kell emelni a tárgyalásos megoldás mellett. De a mozgalom politikai támogatása, a mozgalommal kapcsolatos politikai várakozások és követelések kérdésében jelentősek véleménykülönbségek mutatkoztak. Mi a *Beszélő* szerkesztőségében Solt Ottiliával, Havas Gáborral együtt teljes szívvel a taxisok mellett álltunk, úgy éreztük, itt van végre a nép, amelynek aktív részvételét az eseményekben 1989-ben annyiszor hiányoltuk. Nekem az volt a véleményem (és részben még ma is az), hogy a taxisblokádnak, túl a konkrét kiváltó okain, a taxisokat támogató tömegek érzelmeit tekintve kormányellenes mozgalom volt. Az emberek azonban, úgy véltem, elsősorban nem az életkörülményeik romlása miatt fordultak szembe a kormánnyal, hanem mert az Antall-kormányt nem tekintették hiteles rendszerváltó kormánynak. Hiszen az államigazgatási apparátusban, a rendőrségnél, a csak formálisan átszervezett nemzetbiztonsági szolgálatoknál ugyanazok az emberek ugyanazon a módon gyakorolják a hatalmat, mint a rendszerváltás előtt. Ráadásul miközben leállnak az üzemek, a munkavállalók tömegesen veszítik el munkájukat, az állami vagyont továbbra is átjuttatják a politikai hatalomból kicsöppent volt kommunista vezetőknek. Az ezzel kapcsolatos leleplezések fontos szerepet játszottak az SZDSZ választási kampányában. Ostobaságnak tartottam, amit az MDF, például Horváth Balázs állított, hogy a taxisblokádnak egykori III/III-asok által szervezett restaurációs kísérlet volt. Ellenkezőleg, gondoltam, a mozgalom belső indítéka a rendszerváltás továbbvitelére való a törekvés.

Ezt igazolta, hogy az elégedetlen sokaság, amely néhány nappal az taxisblokádnak előtt az önkormányzati választásokon Budapesten és valamennyi nagyobb városban ellenzéki, SZDSZ-es és fideszes képviselőket juttatott hatalomra, mindenütt a taxisokat támogatta. (Persze az önkormányzati választások egyúttal az érdektelenséget is mutatták: a részvétel az első fordulóban mindössze 40 százalékos volt, a másodikban csak 29 százalékos.) Solt Ottiliával jártuk az utcákat – az emberek, akik a hidakat lezáró torlaszokat őrizték, ölelgettek bennünket, és arról álmodtam, hogy a rendszerváltás új szakasza kezdődik el. Ezt az illúziót Antall is alátámasztotta, aki nevezetes pizsamás interjújában a fuvarozók fellépését – talán elsőként – polgári engedetlenségnek nevezte. Az SZDSZ köreiből aztán ez a kifejezés honosodott meg. A LIGA Szakszervezetek, Forgács Pál és munkatársai fogalmaztak egy felhívást a taxisok mellett, és arra kérték az SZDSZ-t, hogy sokszorosítsa a szöveget a saját gépén. Magyar Bálint ezt megtiltotta, mondván, nem fogunk lázító röplapokat sokszorosítani. Mi viszont közzétettük a szöveget a *Beszélő* különszámában, amelyet a blokádnak kapcsán és napjaiban adtunk ki. Solt Ottiliával a Margit hídon sétáltunk, elkapott bennünket egy tévéstáb, és ott azt mondtam, hogy kormányváltásra van szükség. Lehordtak, hogy mondhattam ilyet. A Nemzetbiztonsági Hivatal pedig gondosan jelentette, merre jártam, mint a régi szép időkben.

A bírálóknak igazuk volt...

Meglehet, de a blokádnak napjaiban tartott sajtótájékoztatóján az SZDSZ pártálláspontként követelte három miniszter menesztését. Majd pedig a parlamenti vitában Tamás Gáspár Miklós arról beszélt, hogy a kormány elvesztette a választók többségének bizalmát. Ilyen esetben működő demokráciákban a kormány lemond. A *Beszélő* karácsonyi számában ugyancsak TGM indokoltnak tartotta az előrehozott választásokat legkésőbb 1992 tavaszán. „A kormány nem a parlamenti többségét, hanem a társadalmi elfogadottságát veszítette el” – írta Bauer Tamás a *Beszélő*-ben. A megoldás: nemzeti egységkormány, szakemberek vezette minisztériumok, és előrehozott választás legkésőbb másfél éven belül. Mindennek a feltétele Antall távozása. De a kormánypártok és az SZDSZ viszonyának a megromlásában valószínűleg még nagyobb szerepet játszott, hogy az MDF nem azon a vonalon haladt tovább, amelyet a fentebb említett Antall-interjú jelzett. Józan értékelés és megbékélés helyett a parlamentben és a kormánypárti sajtóban őrzőgő vádaskodás kezdődött a blokádnak – állításuk szerint – szervező SZDSZ ellen.

Az egyetlen pozitívum, hogy legalább az események jogi lezárásáról, a blokáddal kapcsolatos amnesztia kiadásáról sikerült megegyezni. Ebben a megoldásban, azt hiszem, Kis Jánosnak, Antallnak és Göncz Árpádnak volt meghatározó szerepe. Az amnesztiának az volt az üzenete, hogy ami történt, az utak lezárása és a többi, az törvénysértés (vagyis János elutasította azt a romantikus-jakobinus felfogást, hogy a felkelt népnek szükségképpen igaza van), de a politikai bölcsesség azt kívánja, hogy a törvénysértés ebben az esetben ne kövessék perek és büntetések.

Amit Tamás Gáspár Miklóssal és eszerint Bauer Tamással mondtatok, az követelte a Fidesz 2006 őszétől kezdve.

Az összevetés részben helytálló, de azért jelentősek a különbségek is. Egyrészt a rendszerváltás kezdetén tartottunk, a tömegek türelmetlensége megítélésem szerint sokkal inkább spontán volt, mint 2006-ban, amikor a Fidesz vezetése előbb követelte a kormány lemondását, mint az utca. Az SZDSZ 1990. decemberi küldöttgyűlésén Kis János arról beszélt, hogy a taxisblokádnak nem fog megismétlődni, mert már *volt*: az emberek belátták, hogy az utcán sok minden lehet követelni, de a problémákat megoldani nem lehet. Való igaz, 1990 ősze és 2006 ősze között nem is került sor olyan demonstrációkra, amelyek komolyan megkérdőjelezték volna a kormány fennmaradását. Végül pedig fontos különbség, hogy 1990-ben az erőszak mindvégig passzív maradt. A válságnak különösen az első két napján az oldottság hangulata töltötte el a várost, az emberek szerették az erőszaktól tartózkodó rendőröket, a rendőrök pedig élvezték, hogy szeretik őket. Ráadásul autóforgalom híján hirtelen kitisztult a város levegője is. 2006. szeptember 18-án viszont, és főként az utána következő napokban, a tüntetők romboló dühére a Gergényi Péter főkapitány irányította rendőrség eszelős brutalitással válaszolt, ráadásul az SZDSZ vezetői még ki is álltak mellette.

Visszatérve a taxisblokádnak utáni helyzetre: az SZDSZ ekkor azt képviselte, hogy nem volt igazi rendszerváltás?

Nem, dehogy. Azt, hogy közjogi értelemben megtörtént a rendszerváltás, senki nem vitatta. Azt azonban, amiről korábban beszéltem, hogy az új közjogi keretek között tovább él a régi rendszer, mindenki érzékelte. A problémára teoretikus választ Tellér Gyula próbált adni, ő beszélt a „megalvadt struktúrákról”, amelyek a *fent* végbement változások ellenére *lent* továbbra is szorongatják a helyi társadalmat.

Tellér azt javasolta, hogy az SZDSZ-nek a néphez kell fordulnia, azaz a politika nyelvén: létre kell hoznia a helyi szinteken működő társadalmi mozgalmat a megalvadt struktúrák elleni fellépésre.

Ez nagyon hasonlít a polgári körökre.

Meg vagyok róla győződve, hogy a polgári körök Tellér koncepciójából származnak. Tellérnek a kilencvenes évek második felében megítélésem szerint igen nagy befolyása volt a Fidesz-vezetésre. Az SZDSZ-ben a Tellér-féle elképzelést, amelynek sok híve volt, két érvvel utasították el. Többeknek – leginkább Tardos Márton felszólalására emlékszem – az volt a véleményük, hogy Tellér javaslata „nem operacionalizálható”. Vagyis a Tellér által javasolt „népi ellenállási mozgalom” nem illeszthető be a jogállam közjogi kereteibe. Kis János lényegében elfogadta Tellér helyzetértékelését; a történelmi példák azonban azt mutatják, mondta, hogy a társadalmi változások csak évtizedes késéssel követik a közjogi változásokat. Ezt a folyamatot mesterségesen meggyorsítani nem lehet, a törekvés Franciaországban sem sikerült. Tellér elgondolása végül nem jelent meg az SZDSZ gyakorlatában.

A taxisblokádnak értékelésében jelentős különbségek voltak az SZDSZ és a Fidesz álláspontja között is. Ez aztán folytatódott a Demokratikus Charta értékelése kapcsán.

A Fidesz akkor sokkal következetesebben alkotmányos álláspontot képviselt, az útelzárásokat jogsértésnek tekintette. Akkor ezt azzal magyaráztuk, hogy a Fidesznek életkori okokból nincs 68-as élménye, nem élték át a párizsi diáklázadás felszabadító hatását, nem lehettek élményeik a németországi parlamenten kívüli ellenzékéről. Bence György, akkoriban a Fidesz tanácsadója, akinek meghatározó 68-as élményei voltak, sokkal szkeptikusabban ítélte meg sokunk lelkesedését a taxisok mozgalma iránt. Valami olyasmit mondott, eljátszottatok a forradalmárt, Gazsi börtökében felmászott egy teherautó platójára, onnan beszélt a néphez, mintha ő volna Szamuely. A Demokratikus Chartával más a helyzet. Úgy indult, mint egy társadalmi mozgalom a demokrácia védelmében, de a vezetés nagyon hamar azoknak a kettős – szocialista és liberális – köztudósú értelmiségieknek a kezébe került, akik közelebb akarták hozni egymáshoz az MSZP-t és az SZDSZ-t anélkül, hogy erre bármiféle formális felhatalmazásuk lett volna akár az egyik, akár a másik párttól. A Chartának ezt a pártok feletti tevékenységét annak idején én is elítéltem, sőt egyre in-

kább károsnak tartottam. A Charta, mihelyt elérte célját, az MSZP–SZDSZ-koalíció létrehozását, önmagától megszűnt, holott a demokrácia védelmére a Horn-kormány idején is szükség lett volna. Ennek is része van abban, hogy ma nincs a demokráciát védő tömegmozgalom, hogy tehetetlenül ki vagyunk szolgáltatva a szélsőjobb agresszív utcai nyomulásának. Amikor Csurka nagygyűlése után 1992. szeptember 24-ére a Charta is demonstrációt hirdetett, amelyen végül jóval többen vettek részt, mint Csurka gyűlésén, *Az utcára? Az utcára!* címmel írtam cikket. Ma is azt gondolom, hogy a Magyar Gárdával szemben elsősorban nem keményebb rendőri fellépést kellene követelni, hanem százezer demokratának kellene kimennie az utcára. De hová lett a száz-ezer demokrata?

Mikortól vált a SZDSZ-en belül általánosan elfogadottá, hogy az alkotmány szent és sérthetetlen?

Szerintem ilyen álláspont nincs és nem is volt az SZDSZ-ben. Egy alkotmány, amelyet olyan könnyű megváltoztatni, mint bármelyik kétharmados törvényt, és amelyet 1990 óta is telenyomtak részben értelmetlen módosításokkal, nem lehet olyan szent, mint az amerikai alkotmány, amelynek alap-

szövege kétszáz éve alig változott. Az alkotmányosság, a jogállamiság elve szent, bár ezt is kikezdi az olyan politikai indíttatású alkotmányértelmezések, mint a kábítószer- és az alkoholfogyasztás alkotmányos megkülönböztetése vagy a vizitdíjról rendezett népszavazás engedélyezése. Egyébként ilyen fajta döntések régebben is voltak. Az Európa Tanácsba való felvétel előtt el kellett törölni a halálbüntetést. Ezt az Alkotmánybíróság végezte el, mert Antall el akarta kerülni az erről szóló politikai vitát az MDF-en belül. Sólyom László ezzel kapcsolatos alkotmányértelmezése rendkívül magas színvonalú volt, de ettől a halálbüntetés léte vagy nem léte nem alkotmányossági kérdés. Végül pedig a történelemből nem lehet kiiktatni a nem alkotmányos megoldásokat sem. Franciaországban De Gaulle alkotmányellenes módon, puccsal jutott hatalomra, aztán megszabadította Franciaországot az algériai háborútól és helyreállította a működőképes demokráciát. Hitler ezzel szemben alkotmányos úton szerezte meg a hatalmat, aztán nyomban felrúgta az alkotmányt és totalitárius diktatúrát vezetett be. Nálunk 1989-ben, mint mondani szokták, alkotmányos forradalom zajlott le. Nagyon remélem, hogy a *létező demokrácia* minden hibája ellenére megmaradunk ezen az úton.

BOZÓKI ANDRÁS

Ez az esszé arra keresi a választ, hogy húsz évvel a rendszerváltás után melyek a magyar demokrácia működésének jellegzetességei, különös tekintettel a rendszer működésének diszfunkcionális elemeire. Mennyiben tekinthetők ezek a problémák az 1989-es kerekasztal-tárgyalások következményének, az alkotmányozás esetleges hibáinak, illetve mennyiben fakadnak ezek más tényezőkből? Úgy vélem, e kérdés megválaszolásához a tisztán jogi megközelítés önmagában nem vezet eredményre, ezért a rendszerváltás nyomán kialakult új demokrácia politikológiai és szociológiai elemzésére is szükség van.

A rendszerváltás idején a szabadság kivívása volt a legfontosabb, ezért szinte minden politikai szereplő, aki demokráciát akart, egyúttal szabadságot is akart, azaz olyan intézményeket, amelyek a szabadságot garantálhatják. Ugyanakkor a kerekasztal-tárgyalások egykori résztvevői tartották a „weimarizálódás” veszélyétől, és úgy gondolták, hogy minél több garanciális szabállyal kell körbebástyázni a szabadság intézményeit. Úgy vélték, hogy ennek a legkézenfekvőbb módja a konszenzuskényszer jogi garantálása. Utólag úgy tűnik, hogy a szabadság garanciáját mindenekelőtt a pártok konszenzusában találták meg.

A konszenzus intézményesítése. A konszenzuszos megoldásoknak magas presztízsük volt a rendszerváltás idején. Sem a régi rendszer emberei, sem pedig a demokrácia hívei nem akartak véres, erőszakos, fegyveres összecsapást, forradalmat. A keményvonalas kommunistáknak talán jól jött volna a „fehérterror” rémének gyakoribb emlegetése, de a munkásörség pártkatonái már nem álltak készen a harcra. A kommunista ideológia már nem motivált komolyabb társadalmi csoportokat. Az ellenzék pedig 1956 tragikus példájából azt tanulta meg, hogy a szabadság kivívását véraldozatok nélkül kell végrehajtani. Az erőszakmentesség tehát legalább olyan fontos érték volt 1989-ben, mint a szabadság. Az erőszakmentességhez a konfliktusok minimalizálásának szándéka kapcsolódott. Sokan úgy gondolták, hogy a demokrácia olyan rendszer lesz, amely nem annyira artikulálja, mint inkább elsimítja a konfliktusokat. Az Ellenzéki Kerekasztal pártjai – amelyek saját, egymás közötti működésükben is szabállyá emelték a konszenzuskényszert – az új demokratikus intézményrendszer építményét a minél szélesebb konszenzus talapzatára kívánták emelni. Ez találkozott a régi rendszer képviselőinek azon szándékával, hogy a hatalomból való várható távozásuk ellenére szavuk legyen a legalapvetőbb poli-

tikai kérdések alakításában. Ennek tulajdonítható, hogy megszülettek a rendszer stabilitását és kormányozhatóságát erősítő szabályok (például a kopogtatócédulák begyűjtésének követelménye a választási törvényben vagy a mindenkori kormányt szinte „bebetonozó” konstruktív bizalmatlanság intézménye), valamint a politikai kérdések széles skáláját érintő kétharmados törvények.

Mindez sajátos demokráciát hozott létre, amelyben a kormányt kívülről megbuktatni szinte lehetetlen, ám egyúttal a kormány számára is csaknem lehetetlen a hatékony kormányzás. A kormány politikai stabilitása erős, mert a testület elmozdíthatatlan, ám kormányzóképesége gyenge, mert a kétharmados törvények nagy száma révén rá van utalva az ellenzékre. A magyar alkotmány jogilag erős pozícióba helyezte a kormányt, csak éppen – kis túlzással – a politikai felelősséget vonta el tőle.

Mindezek mögött az 1989-es „alapító atyáknak” a hatalommal kapcsolatos ambivalens felfogása állt: egyszerre szerettek volna széles népi felhatalmazáson nyugvó, erős, demokratikus hatalmat, ugyanakkor idegenkedtek mindenfajta hatalomtól. A hatalmat már megszületése pillanatában korlátozni akarták, mert egész addigi életük alapélménye a pártállami túlhatalom volt. Garantálni akarták, hogy a hatalom ne válhasson túlhatalommá, ezért a hatalom gyakorlásának lehetőségeit is szűk keretek közé igyekeztek szorítani. Bibó nyomán úgy vélték, hogy a hatalmat fel kell parcellázni, hogy a súlyok és ellensúlyok rendszere arányosan és kiegyensúlyozottan működhessenek. A tárgyalásos rendszerváltás jellegzetessége volt a kommunistákkal való megegyezés: a fordulat nem a kommunisták kirekesztésén alapult, hanem a politikai folyamatokba való bevonásukon, a velük való megállapodáson. Az 1989-es rendszerváltó demokraták nem abból indultak ki, hogy „kutyából nem lesz szalonna”, hanem abból, hogy a demokrácia tanulási folyamat, tehát a demokrácia korábbi ellenfeleiből is lehetnek demokraták. Azt hiszem, ebben, történelmi léptékkal mérve, igazuk volt. A mai magyar demokrácia minőségét nem a volt kommunisták rontják le – mintha közben mindenki más makulátlanul demokrata volna –, hanem azok az évszázados szokások, amelyek a formális játékszabályok figyelmen kívül hagyásából adódnak. Amire már a Kádár-rendszer is épült.

Az informális gyakorlata. Magyarország történelme során évszázadokig megszállt ország volt, amely kitermelte a függetlenség és a saját sorsunkért való intézményes felelősség hiányának politikai kultúráját. A magyarok történelmük során azt tanulták meg, hogy az idegen hódítók által rájuk kényszerített formális szabályokat csak színleg kell betarta-

ni, és a felszín alatt ki kell építeni az informális társadalom informális szabályrendszerét és informális kultúráját. A formális és informális szabályok ketőssége és a velük való furfangos együttélés, e szabályok ambivalenciája, ügyeskedő kihasználása mélyen beivódott a magyar társadalom magatartásmin-táiba. Meg kell adni a császárnak, ami a császáré, de lehetőleg el kell kerülni az adók befizetését. Az individuális érdekérvényesítés és érdekkijárási informális, kiscsoportos szolidaritás-hálózatokat hozott létre a mindenkori állammal szemben, anélkül, hogy ezt formális szervezetekben (például szakszervezetekben) megjelenítették volna. A civil társadalom nem a kollektív fellépések ereje révén, hanem fű alatti egyezkedésekben segítette az egyének eligazodását és túlélését.

A Kádár-korszakot a történelmi szelárnyék tudatos választása, az egyéni érdekkijárási bátorítása, a kollektív tiltakozás mindenáron való elkerülése, a társadalom semlegesítése, depolitizálása és a fogyasztás felé fordítása jellemezte. Akkoriban sokan idézték Móríc Zsigmondot – „Hagyd a politikát, építkezz!” –, hogy önmagukkal is elfogadtassák a rendszerrel szembeni kapitulációjukat, politikai megalkuvásaikat. A Kádár-rendszer azért lett „puha diktatúra”, mert hazugságok puhították fel. Attól vált élhetőbbé, hogy a rendszer sokszor maga sem vette komolyan saját szabályait. Kialakult a kettős szabályrendszer gyakorlata, amelyben óvatosan kellett navigálni a formális és informális szabályok útvesztőiben. A diktatúra korrumpálása megédesítette a rendszert, de ebből nem következik, hogy minden rendszer korrupción jó. A puha diktatúrát puha rendszerváltás vezette át a demokráciába, amelynek viszonyait a régi módszerekkel igyekezett felpuhítani a társadalom. De a demokráciát a korrupció megkeseríti. Magyarországon a kádárizmus – Kelet-Közép-Európa más országaiban ismeretlen – speciális jellegénél fogva az állampolgárok megszokták és interiorizálták azokat az eljárásokat, amelyek elviselhetővé tették a diktatúrát. A régi rendszer számukra nem volt olyan rossz, mint lengyel, cseh vagy román társaiké, ezért a rendszerváltáskor csak a rendszerrel szakítottak, az ahhoz kötődő módszerekkel, szokásokkal és informális eljárásokkal nem.

A rendszerváltás jogi kereteinek megteremtése általában véve sikeresnek bizonyult. Két dologra senki sem számított. Egyrészt arra, hogy a „puha” Kádár-rendszer milyen nehezen haladható meg. Bizonyos tekintetben a rendszer puhasága inkább

hátránynak bizonyult, mert sokan hitték, hogy a nyolcvanas évek kisebb gazdasági reformjai után könnyű lesz a kapitalizmusba való átmenet. Aztán kiderült, hogy a puha kádárizmusból mindenki puhára akart esni. A románok, a csehek, a lengyelek és a szlovákok jobban értékelték, hogy megszűnt a diktatúra, és náluk soha nem volt nimbusza a korábbi rendszernek. Nálunk viszont ez megnehezítette a diktatúra örökségével való szakítást.

Ennek az lett a következménye, hogy a politika szféra informálisan egyre inkább dominálta a civil társadalom egyre több területét a sajtótól a gazdaságig, az oktatástól a színházi életig. A választás eredményétől függ főszereplők, iskola- és színházigazgatók, gazdasági vezetők pozíciója, ami túllép a normalitás határán. Nálunk a normális demokráciáknál nagyobb mértékben számít az, hogy melyik párt van hatalmon. Ez azt jelenti, hogy sokak anyagi biztonsága nem saját szakmai teljesítményüktől, hanem az adott politikai helyzettől és helyezkedési képességüktől függ. Ez pedig frusztrálóan hat mindazokra, akik a szakmájukban teljesíteni szeretnének. A klientúrátársadalom az informalitásra épül, és a pártok is az informalitás szálain keresztül igyekeznek elmélyíteni befolyásukat.

A magyar demokrácia elmúlt húsz évének főbb problémái tehát – a látszat ellenére – nem az 1989-es alapító atyák tárgyalási vagy alkotmányozási hibáiból fakadnak, hanem a magyar társadalomnak a formális politikai intézményekhez való viszonyából. Mindezzel nem állítom, hogy a kerekasztal-tárgyalások résztvevőinek teljesítménye minden rész kérdésben hibátlan lett volna (elmulasztották például a média szabályozását stb.), hanem azt, hogy – művüket összehasonlítva az előtük működő és utánuk következő szereplők teljesítményével – még mindig ők hibáztak kevesebbet. Az alapító atyák talán olyan feltételezésekkel éltek, amelyek körében figyelmen kívül hagyták a forradalmi momentumok kivételes mivoltát. Úgy vélhették, hogy a kerekasztalnál megtapasztalt konstruktív, konszenzusereső attitűd fogja meghatározni a magyar demokrácia későbbi gyakorlatát is. Ezzel szemben inkább az következett be, hogy a kimagasló jelentőségű 1988–90-es időszak után a magyar politikai osztály és a társadalom visszazökkent abba a régi kerékvágásba, amely korábbi attitűdjét jellemezte. Ahogy azt a forradalmak kutatói többször is megállapították: a forradalom utáni korszak sokszor meglepő hasonlóságokat mutat a forradalom előtti korszakkal. A fordulat idején a változás gyorsnak és visszavonhatatlannak

A KIMAGASLÓ JELEN-TŐSÉGŰ 1988–90-ES IDŐSZAK UTÁN A MAGYAR POLITIKAI OSZTÁLY ÉS A TÁRSADALOM VISSZAZÖKKENT ABBA A RÉGI KERÉKVÁGÁSBA, AMELY KORÁBBI ATTITŰDJÉT JELLEMEZTE.

tűnik. Csak később válik nyilvánvalóvá, hogy a rutinszerűen rögzült társadalmi gyakorlatok átalakítása nemigen történhet felülről; az lassú, szerves folyamat eredménye lehet csupán. S ebben a folyamatban nemcsak a rendszerváltó elit próbálja meg az általa létrehozott intézményekhez igazítani a társadalom szokásrendszerét, hanem a társadalom is megkísérli a saját testére szabni, a saját informális szokásaihoz igazítani az új szabályokat.

Ebben a feszültségekkel terhes folyamatban sem a központi kormányzást kézből tartó voluntarista, jozefinista vezetőréteg, sem az elmaradott provincia populistának tartott képviselői nem tarthatnak igényt az egyetlen igazság képviselőjére. Mindkét csoport az igazság egy-egy szeletét képviseli. S mivel a forradalom utáni helyzetben a kivételes, forradalmi politikáról vissza kell térni a normális, rutinszerű politikához, mindkét szélső álláspont hívei legitim módon képviseltetik magukat a demokratikus politika színpadán. A nagy elhatározások és tettek korszakát felváltotta az apró kompromisszumok politikája. Mindez csalódással töltheti el azokat a rendszerváltó erőket és híveiket, akik a kivételes politika időszakában szocializálódtak, s akik úgy érezték, hogy eszményeik lassan elsüllyednek a mindennapi politizálás mocsarában. De ezt a rendszerváltás utáni csalódást nem szabad kiterjesztően értelmezve azonosítani az objektív elemző nézőpontjával. Az új rendszer – minden informális hasonlósága ellenére – valójában nem jelent visszatérést a forradalom előtti korszakhoz.

A pártokrácia jelensége. A demokrácia elmúlt két évtizedében Magyarországon a pártpolitika szinte minden más szempontot felülírt. Ez alól csak a NATO-hoz való csatlakozás és az Európai Unióba való belépés képez kivételt, mert ezek a kérdések a politikai elit számára a rendszerváltásból szervesen következő közös, nemzeti ügynek számítottak. A szembenállás a kormánykoalíció és az ellenzék között olyan hevessé vált, hogy az ország problémáit – amelyek felelős szakpolitikai vitákat és széles körű egyeztetést igényelnének – szinte már lehetetlennek tűnik megoldani. A kizárólagosan párthovatartozás szerinti beszédet mindeddig nem tudta felváltani a szakpolitikai, stratégiai – tehát átfogóbb igényű – párbeszéd.

Mindez a pártokrácia fogalmának aktualitására hívja fel a figyelmet. E fogalom az elmúlt fél évszázadban jelentős karriert futott be a nyugati politikatudományban. Azokra a demokratikus rendszerekre vonatkoztatták, ahol a politikai akaratképzés csaknem minden csatornája a pártokon keresztül futott át, s ahol a demokratikus érdekérvényesítés civil formáinak lehetőségei korlátozottak voltak. Sokan pél-

dául ilyennek tekintették a múlt század ötvenes-hatvanas éveinek Olaszországát és Németországát. Mindazonáltal az utóbbi évtizedben mintha kikopott volna ez a fogalom a nyugat-európai politikatudományból, hiszen megjelentek és megerősödtek a pártokon kívüli civilszervezetek, az NGO-k, a *think tank*ek; pluralizálódott és interaktívá vált a média, új mozgalmi-tiltakozási kultúra vert gyökeret. Magyarországon azonban – és talán más posztkommunista demokráciában is – a pártokrácia fogalma aktuálisá vált. Az egykori pártállamot mintha felváltotta volna a demokratikus pártok állama.

A 2006 ősze óta folyamatosan „velünk élő” politikai válságnak mélyebb okai is vannak. Ezek egyike éppen a pártok uralma, a pártokrácia jelensége. A 2006-ban meghirdetett gyurcsányi „országreform” nem vetett számot a pártokrácia erejével. A demokratikus politika nagyrészt pártok köré szerveződik, amelyek politikai alternatívákat jelenítenek meg. Minden párt azért küzd, hogy hatalomra kerüljön és megvalósíthassa elképzeléseit. Éles versenyben vannak egymással: a lehető legjobb színben akarnak feltűnni a választók előtt, vetélytársuk rovására. Sok mindenre képesek ezért – olykor még annál is többre, mint amit a törvények megengednek.

Erős demokráciákban a pártpluralizmus a törvények keretei között, a rendszer más szereplői által ellenőrzött módon bontakozik ki, így a pártok versengése nem válhat a pártok uralmává. Ez valósult meg Nyugat-Európában, így ott a demokrácia szereplőinek összjátéka végső soron a közjó érvényre jutását szolgálja. Magyarországon ezzel szemben olyan rendszer jött létre, amelyben a demokráciát szinte kizárólag a pártok jelenítik meg, így a közjó fogalma alárendelődik a pártok érdekeinek.

A pártok versenye növeli a pártokon belüli kohéziót. Mivel csapatmunkában kell küzdeniük, a párttagoknak számítaniuk kell egymásra, mert a győzelem csak így lehetséges. De miért bízzanak egymásban? Mindenki saját pártja győzelmét szeretné, sokszor mégis fontosabb a szereplők számára a párton belüli saját pozíciójuk. Miként az amatőr futballban, a csapat néha itt is azért szenved vereséget, hogy megbuktathassa az edzőt. Talán abban a reményben, hogy az új edzővel sikeresebb lesz, de talán csak azért, hogy folytatódjon a régi játékosok uralma. A pártok olyan meccset vívnak egymással, amelyekben nemcsak az ellenfél gáncsol, hanem a csapattárs is. Ha a pártokban belső csoportosulások alakulnak ki, akkor ezeken belül még szorosabbra kell fűzni a lojalitás szálait. A lojalitás alapja kétféle lehet: vagy a régi, „iskolátársi” bizalmi viszony, vagy pedig a bizalmatlanságból fakadó politikai ellenőrzés, a „szoros emberfogás”. S mivel nem lehet

mindenki régi iskolatárs, a pártpolitika szereplőinek sakkban kell tartaniuk egymást. Kialakul a kölcsönös függés rendszere, amelynek legfontosabb eleme a jutalmazás és fenyegetés politikája. Egy párt vezetői épp azért tarthatják fenn az egymás iránti „bizalmat” és az egymással való „szolidaritást”, mert mindent tudnak egymás ügyeiről.

Ha egy demokráciában a civilszféra résztvevői – a mozgalmak, a szakszervezetek, az NGO-k, a független kuratóriumok és a szabad nyilvánosság körei – háttérbe szorulnak, akkor ezek funkcióit is a pártok veszik át. Ők szervezik a „mozgalmakat”, a „közhasznú” alapítványokat, a „szakmai” tagozatokat és a „polgári” köröket. Ők delegálják a kuratórokat, ők rendelik a szakvéleményeket, ők íratják az újságcikkekét. Egy ilyen rendszerben nincsenek független gazdasági szakértők és „piaci szereplők”, csak pártok által fenntartott agytrösztök és „pártközeli” vállalkozók. Unatkozó milliárdosok pedig napilapon és tévécsatornán keresztül vásárolnak politikai befolyást maguknak kedvenc pártjukban.

Egy ilyen rendszerben szinte minden ügyet csak a pártokon és klientúrájukon keresztül lehet elintézni. Az állam is a pártok állama lesz, adóhatóságával és erőszakszervezeteivel együtt. Minél inkább megnövekszik a pártokrácia aránya a demokratikus rendszeren belül, annál nagyobb a korrupció kísértése. Nem tekinthetjük véletlennek, hogy Magyarországon nincs korrekt pártfinanszírozási törvény, nincsenek ellenőrizhető költségterítési és szigorú összeférhetetlenségi szabályok. Pártokráciában a korrupció nem külső, rendszeren kívüli probléma, hanem a rendszer szerves része. Mint ilyen, a civil politikai részvétel egyik legfőbb akadály.

A magyar reformok kudarca. A régi rendszer átalakítása nem fejeződött be a rendszerváltással. További reformokra volt szükség, mert az új alkotmányos kereteket új tartalommal, új szabályozással és új intézményekkel kellett megtölteni. Ehhez hiteles politikusokra volt – vagy lett volna – szükség, akik az életükkel, politikusi tetteikkel is igazolják, hogy elveik és eszméik nem pusztán médiahasználatra készülnek. Nem egyszerűen arról van szó, hogy egyes üzeneteket sikeresen átvisznek-e a médián, inkább arról, hogy ezek mennyire hitelesek a választók számára. Demokráciában a politikai közbeszéd bulvárosodása krónikus probléma, hiszen nagyon könnyűnek tűnik a komoly beszéd helyett egy-egy szlogenre, akcióra irányítani a közönség figyelmét. A mai magyar politikában, amikor a reformokhoz kér bizalmat a kormány, a legfontosabb szempont a hitelesség helyreállítása. Mert ha nincs bizalom, nem áll a reformok mögé a társadalom sem.

Hogyan lehet ilyen hínáros-izzapos feltételek kö-

zött reformokat végrehajtani? Talán úgy, hogy előbb a játékszabályokat kell egyértelműen tisztázni. Nem véletlen, hogy Magyarországon a kormányfő 2007-es „köztisztasági csomagja” volt az egyetlen reformlépés, amely komolyabb népi támogatásra számíthatott volna, de a koalíciós pártok elitjei már csírájában elfojtották a kezdeményezést. Ha a reformok stratégiája nem rendszerszemléletű, akkor a tartalmi reformkísérletek részlegesen maradnak.

Magyarországon a reform fogalma összerosódott a megszorításokkal. Hiányzik a politikai elitből annak belátása, hogy ne puccsszerűen hozzanak az emberek életét érintő döntéseket, hanem képesek legyenek párbeszédre az érintettekkel. Képesek legyenek értelmesen elmagyarázni azt a hosszabb távra szóló intézkedéssorozatot – ha valóban van ilyen –, amely csak később hozza meg az érzékelhető eredményeket. A magyar társadalom a Medgyessy-kormány idején elhitte, hogy az átalakulással járó nehézségeknek vége, hogy a jóléti rendszerváltás programjával, az európai csatlakozással az ország túljutott a hét szűk esztendőn, és további erőfeszítésekre és kreativitásra már nincs szükség. A többit az Európai Unióhoz való csatlakozás automatikusan rendezi. Nagy megdöbbenést okozott, mikor csakhamar kiderült, hogy ez nem így van.

Ezt a csalódást politikai hibák is fokozták. Az első Gyurcsány-kormány idején a reformtervek kidolgozását a miniszterelnök a közelgő választások miatt félretette. Ezért a reformkoncepciók kiérlelésére és összehangolására a választások után kevés idő maradt, az őszi beszéd pedig sokkolta a közönséget, és lehetetlenné tette a reformok társadalmi elfogadtatását. Alapvetően kérdőjeleződött meg a tervezett intézkedések hitelessége, hiszen olyasvalaki kezdeményezte azokat, aki frakcióirtásai előtt maga is elismerte, hogy ebben a kérdésben korábban nem mondott igazat.

A reformok kidolgozatlansága miatt kibontakozó, évekig tartó heves vitákból nem látszott egyértelműen, hogy a koncepciókért érdemes lett volna-e áldozatokat hozni. Eltekintve a rendszerváltás korszakából megörökölt mechanikusan dereguláló és piacosító tervektől, nem volt letisztult kormányzati vízió arra vonatkozóan, hogy mitől lesz jobb az egészségügy, a közlekedés vagy éppen az oktatás helyzete a választópolgárok számára. A reformok kommunikációja a pártok közötti huzavonával kizárólag pártpolitikai síkra csúszott, háttérbe szorult a szakpolitikai elem. Az állampolgároknak a folyamathoz való viszonya kényszeredett maradt; nem csoda, hogy nem tudták elfogadni az egyre népszerűtlenebb intézkedéseket. A politikai hitelvesztés felgyorsuló folyamata a globális pénzügyi válsággal párosulva 2008–

2009 fordulóján már az ország reformálhatóságát veszélyeztette.

Magyarországon az elmúlt húsz évben sokszor éppen az a stratégiai szemlélet hiányzott a reformok sikeréhez, amely a rendszerváltás idején még megvolt. A mindenkori kormányfők gyakran egyszerre akarták megvalósítani reformjaikat és tetszeni azoknak, akik szemben álltak a reformokkal. Egyik kormányfő sem próbálta letörni a pártokrácia uralmát, inkább abban bízott, hogy a pártokrácia elfogadja a reformokat.

A fél szívvel elindított reformra példa az elbukott egészségügyi reform esete. A miniszterelnök eldöntötte, hogy ez lesz a 2006–10 közötti kormányzati ciklus legfontosabb programja – majd annak megvalósítását a kisebb koalíciós pártra bízta. A legnagyobb reformért nem az általa vezetett legnagyobb kormánypárt vállalta a felelősséget. Ahelyett, hogy az ügy a politika centrumába került volna, kiadta „alvállalkozásba”. Vajon miért választotta a miniszterelnök ezt a megoldást? Azért, hogy ne kelljen azonosulnia saját reformjaival? Vagy azért, hogy a reform bukása esetén kihátrálhasson saját vállalkozásából, és bűnbakként mutathasson a koalíciós társra? Vagy talán nem is akarta a reformot igazán? Úgy tűnik, hogy a pártpolitika szempontjai még itt is felülírták a szakpolitikáét.

Amikor a 2008-as népszavazáson az állampolgárok elutasították a tandíj és a kórházi napidíj bevezetését, valamint visszavonatták a már bevezetett vizitdíjat, kiderült, hogy mindkét koalíciós párt vezetője kizárólag saját pártja pozícióját tartotta szem előtt. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök (az MSZP akkori elnöke) a koalíciós partnert tette felelőssé a népszavazási kudarcért, Kóka János (az SZDSZ akkori elnöke) pedig a kormánykoalícióból való kilépéssel válaszolt a fiasco-ra. Mindketten olyan játszmába kezdtek, amelyben csak rövid távon nyerhettek. Kormánytöbbség híján napi politikai túlélésük árát az ország fizette meg.

A 2006–10 közötti parlamenti ciklus kezdetén még úgy tűnt, a miniszterelnök elkötelezett saját reformjai mellett, és épp azok megvalósítása érdekében akar a posztján maradni. Az őszi beszédében még maga is úgy fogalmazott, hogy nincs más választás: „reform vagy bukás”. Amikor viszont reformjai 2008-ban megbuktak, a kormányfő kész volt a nevét adni a sajátjának vallott programmal ellentétes politikához. Ezzel ő maga írta alá a pártokrácia győzelmét.

A magyarok évtizedek óta a „húzd meg, ereszd meg” gazdaságpolitika elszenvedői: egyszer-egyszer meglódul az életszínvonal, majd jönnek a megszorítások. Ebből a libikókából csak akkor lehet kiszállni, ha a működőképes reformokat végig lehet vinni, erre pedig akkor van esély, ha megvitatják a választókkal, hogy nekik ettől miért lesz jobb. Ha bezárnak egy iskolát egy kistelepülésen vagy egy kórházat egy kisvárosban, akkor nem elég azt hinni, hogy ez „objektíve” jobb helyzetet teremt az ország számára. A társadalmi párbeszéd általában azért hiányzik, mert a megszorítások mögött nincs kidolgozott, hosszabb távra szóló kormányzati vízió. Különösen káros a reformoknak, ha csak olyanok támogatják, akik éppen hasznot kívánnak belőle húzni, például az egészségpénztárakat alapító befektetők. Az sem használ, ha egy adott koncepciót kizárólagosan üdvözítőnek tüntetnek fel, miközben Európában többféle megoldással találkozhatunk.

A csehek és a szlovákok, de az észtek is ugyanabból a közegből, a rosszul működő KGST-ből érkeztek, mint mi, mégis sikeresebbek tűnnek, különösen a reformok terén. A különbség a Kádár által kialakított mutyizós, kijárós „gulyáskommunizmus”, amelyhez hasonló sem Csehszlovákiában, sem Észtországban nem alakult ki. Az említett országok sokkal könnyebben tudtak szakítani a múltjukkal, mert az előző rendszert egy kicsit sem érezték magukénak, nem voltak büszkéek „legvidámabb barakkjukra”. Hazánkkal ellentétben Csehszlovákiában nem lehetett hatékony érdekkijárást folytatni a kommunista vezetőknél, mert senkivel nem álltak szóba. Észtország még papíron sem volt független. Ez erősebb motivációt és lehetőséget jelentett a rendszerváltás után, hogy a különböző társadalmi csoportok szakítsanak a régi beidegződésekkel.

A piacgazdaság és a kapitalizmus legvehemenesebb védelmezői sokszor azok a közgazdászok és szakértők, akik egykor a tervgazdaság hívei voltak. A politikai irány más lett, de a „reformdüh” ugyanaz maradt, s ez az attitűd ugyancsak károkat okoz a reformfolyamatoknak. A kapitalista rendszerek egyik titka éppen rugalmasságukban keresendő: abban, hogy nem az egyedül üdvözítő modellnek a társadalomra kényszerítésében, hanem a teljesítmények kibontakozásában bíznak. Azok a reformkonceptiók jók, amelyek nem szakítják ketté a társadalmat. Ilyen talán a szlovén kapitalizmus gyakorlata, ahol megtalálták az állami és a magánszektor működésének sokak számára vállalható arányát.

A MAGYAR POLITIKAI RENDSZER FORMÁLIS ÉRTELEMBEN A LEGSTABILABB A KÖZÉP-EURÓPAI RÉGIÓBAN, MERT 1990 ÓTA VALAMENNYI KOALÍCIÓS KORMÁNY KITÖLTÖTTE NÉGY ÉVRE SZÓLÓ MEGBÍZATÁSÁT.

A reformoknak mindig lesznek ellenfelei, mert a reformok a fennálló viszonyok megváltoztatását célozzák. Minden változtatás konfliktusokat okoz, de ha tisztább és becsületesebb jövőképet ad, akkor érdemes vállalni az ütközéseket. Európa több országára jellemző az erős bürokrácia – Franciaországban, Németországban vagy éppen Olaszországban is –, a gazdaság mégis jól működik. Bár a magyar államigazgatás nem tekinthető sem modernnek, sem hatékonynak, belátható, hogy az államot nem lehet egy vállalat mintájára irányítani. Sokkal diktatórikusabb eszközei vannak egy részvényesek által kinevezett menedzsmentnek, mint a választók által demokratikusan megbízott vezetőknek. Gyurcsány Ferenc miniszterelnöknek voltak olyan illúziói, hogy az országot el lehet vezetni egy cég mintájára is. De az államigazgatásba általában olyan emberek mennek dolgozni, akik a kiszámíthatóság, a biztonságos életpályamodell hívei. Nemcsak végrehajtják a munkát, hanem minden esetben szigorú törvényi kötelezettségeknek kell eleget tenniük, hiszen az adófizetők pénzével gazdálkodnak. A garanciális szabályok miatt is lassabb ez a tevékenység, mint a magánszférában dolgozóké. Sokszor tapasztalható türelmetlenség a vezető politikusok részéről, hogy gyorsan lépjenek és lehetőség szerint átlépjenek a bürokrácia fölött. De ez hosszabb távon nem kifizetődő, mert a bürokráciához nemcsak az ügyintézés „lassúsága”, hanem a rendszer garanciális szabályainak számon kérhetősége is kapcsolódik.

A stabilitás illúziója. Az új magyar köztársaság „alapító atyái” 1989-ben nagy reményekkel láttak neki a demokratikus rendszer felépítésének. Igazi történelmi pillanat volt, az ellenzéki erők legjobb tudásuk szerint, erőiket egyesítve vettek részt benne. A rendszerváltás sikeres volt abban az értelemben, hogy hazánkban – hasonlóan a régió többi országához – többpártrendszerű alkotmányos demokrácia jött létre, és Magyarország később így csatlakozott az Európai Unióhoz, a világ leggazdagabb demokratikus országait tömörítő kontinentális szövetséghez.

De húsz évvel később, 2009-ben már látszik a rendszer néhány hibája, amely javításra szorul. Kiderült, hogy az alapító atyák 1989-ben nemes szándékból – a demokrácia stabilitásának és az ország kormányozhatóságának céljából – túlbiztosították a politikai rendszert a társadalom más alrendszereihez képest. Túlértékelték az emberek stabilitás iránti vágyát, és nem gondoltak arra, hogy a stabilitás illúziója hosszabb távon a rendszer rugalmasságának elvesztéséhez és az ország lecsúszásához vezethet. A stabilitás vágya az 1956-os forradalom traumájára adott kommunista válaszként megszilárduló Kádár-korszak öröksége.

1989-hez képest sok minden a visszajára fordult, és a stabilitás vágya felerősítette a diktatúra egyes informális gyakorlatait. A választók aktivitását és közvetlen részvételét, valamint a pártok jobb társadalmi beágyazottságát elősegíteni hivatott jelölécédula-gyűjtés a politikai korrupció melegágya lett. Ma már jobb lenne, ha eltörölnék a cédulagyűjtést, mert társadalmi méreteiben a joggal való visszaélésről van szó.

Nemcsak kevés pártot enged be a magyar szabályozás a parlamentbe, de – ahogy fentebb említettem – arról is gondoskodik, hogy a kormány ne bukhasson meg. A magyar demokrácia alapító atyái 1989-ben el akarták kerülni, hogy a várhatóan turbulens átalakulási időszakban tiszavirág-életű „strandkormányok” váltsák egymást, és egyetlen kormány se legyen képes kitölteni négyéves mandátumát. A megoldás „túl jól” sikerült: a magyar politikai rendszer formális értelemben a legstabilabb a közép-európai régióban, mert 1990 óta valamennyi koalíciós kormány kitöltötte négy évre szóló megbízatását. A túl sok kétharmados szabály szinte felmenti a politikusokat a felelős kormányzás alól. A formális stabilitásnak azonban ára van, mert a szabályozás komoly gátat szab a rendszer önkorrekciós mechanizmusai érvényesülésének.

Hasonlóan problematikusá vált húsz év után a kétharmados törvények fenntartása, amelyek lényegében semmi másra nem jók, mint a parlamenti pártok kollektív felelőtlenségének ösztönzésére. Annak idején ezeket a minősített többséget igénylő törvényeket a Németh-kormány hozta létre azzal a szándékkal, hogy az állampárt várhatóan ellenzékbe kerülő jogutódja ne veszítse el minden befolyását a politika alakítására. A kétharmados törvények többségét azonban az 1990-es MDF–SZDSZ-paktum is hatályban tartotta, ami jól érzékeltette az egykori ellenzék két meghatározó pártjának egymás iránti bizalmatlanságát. Ami akkor még jogos lehetett – hiszen a köztársaság alaptörvényeinek meghozataláról volt szó –, azt húsz évvel később indokolatlan fenntartani. A kétharmados törvényekben ugyanis – amit újra csak a stabilitás vágyától vezérelve alkottak meg – indokolatlanul széles területekre kiterjedő alkotmányos konszenzuskényszer jelenik meg.

A jelenlegi magyar alkotmányos szerkezet tehát az ország kormányozhatósága érdekében a ciklus teljes idejére biztosítja a kormány hatalmát, majd a kétharmados törvényekkel rögtön gúzsba is köti a regnáló kormányt, vagyis megfosztja kormányzó-képessége jelentős hányadától. Ez a szerkezet – kis túlzással – egyszerre gondoskodik a kormány hatalmáról, valamint arról, hogy ne élhessen vele. Ezek az alkotmányos szintre emelt „magyaros trükkök”

már-már önsorsrontó módon kontraproduktívak. Csak míg ezt a Kádár-rendszerben a szovjetek kényszerítették a magyarokra, addig e hagyományt a magyarok 1989 óta saját akaratukból, „nemzeti kulturális örökségként” viszik tovább magukkal.

Általában a magyar politikai rendszer sajátosságai (a jelölécédula-gyűjtés, a magas bejutási küszöb, a konstruktív bizalmatlansági indítvány, a kétharmados törvények nagy száma, a pártfinanszírozás és a pártalapítványok rendszere stb.) bebetonozzák a létező pártokat, és rendkívül megnehezítik új politikai csoportok parlamentbe kerülését. Pedig tudnunk kell, hogy az erős demokrácia nem egyenlő a többpártrendszer adott struktúrájának rögzítésével.

Ahogy fentebb említettem, Magyarországon a demokrácia féloldalasan – a pártok uralma, azaz „pártokrácia” formájában – valósult meg. Ezt a rendszert a társadalmi, gazdasági és kulturális élet túlzott átpolitizáltsága, a politikai pártoknak a közélet különböző területein érvényesülő túlzott – csaknem kizárólagos – beleszólási lehetősége jellemzi. Ez pedig tovább sorvasztja az egyes társadalmi alrendszerek autonómiáját és saját értékelési mechanizmusait; rugalmatlanná, önkorrekcóra és innovációra képtelenné teszi a rendszer egészét. Hiszen ha a társadalmi előrejutás nem a teljesítménytől függ, hanem azon múlik, hogy épp melyik párt van hatalmon, akkor ez elveszi az emberek kedvét attól, hogy valódi teljesítményt nyújtsanak.

Ne csak a mindenkori kormányfő személyében, és ne is csak a globális folyamatok tőlünk független hatásában keressük a magyarországi gazdasági és politikai válság okait. Mindezek mellett intézményes-szerkezeti okai is vannak annak, hogy Magyarország a szükségesnél lassabban tudott reagálni a külső kihívásokra és más országoknál talán sebezhetőbbé vált a globális válság idején. A mentális és intézményi stabilitás érték ugyan, de az elmúlt évtizedben bebizonyosodott, hogy fetiszizálása fékezi az ország fejlődését. Demokrácia van, de megújulása, felfrissülése korlátozott. A stabilitás illúziója a leszakadás garanciája lett.

A privilégiumok demokráciája. Az elmúlt időszakban a közbeszéd a gazdasági válság körül forgott, annak különböző aspektusait elemezte. A magyar értelmiség számára megszokott, már-már kötelező ujjgyakorlat a politikai hatalom bírálata, ami rendjén is való, hiszen a kritikai értelmiség egyik legfontosabb funkciója a közjóról és a jó kormányzásról folytatott széles körű vita fenntartása. Elvárható, hogy a közügyekről vitatkozzunk, így hozzájáruljunk a demokrácia civil komponensének és laikus szellemének megerősödéséhez. Kívánatos azonban, hogy válsághelyzetekben az értelmiség vitái túlmutassanak a na-

pi politikán, s egyszerre mélyebb és általánosabb tanulságok levonására is alkalmasak legyenek. S mind ebből nem hiányozhat az önvizsgálat sem.

Magyarországon az értelmiség aktív szerepet játszott a rendszerváltásban, a többpártrendszer, a politikai kultúra és a független nyilvánosság meghonosításában. A mai magyar demokrácia nemcsak a „profi” politikusok műve – ilyenek akkor csak a diktatúra oldalán voltak –, hanem az értelmiségé is. Az ellenzéki oldalon értelmiségiek és politikusok között nagy volt az átjárás a nyolcvanas évek végén és a kilencvenes években. Ezáltal olyan közvetlen kapcsolatok jöttek létre, amelyek révén számos kortársunk rövidebb-hosszabb ideig belekóstolhatott a hivatásos politizálásba és komoly politikai tapasztalatokra tehetett szert. S noha húsz évvel ezelőtt a rendszerváltás kétségkívül megvalósult, ma már önkritikusan beláthatjuk azt is, hogy a magyar értelmiség nem lehet túlzottan büszke a művére. Vagy hadd mondjam így: nem lehetünk nagyon büszkék rá. Az értelmiség tagjai elvileg megtehetnék, hogy – legalább a párbeszéd idejére – kilépnek táborukból, jelezve, hogy saját elveik, nem pedig az aktuális politikai felkérések szerint gondolkodnak Magyarország jövőjéről. Az értelmiség korábbi kiemelkedő szerepe a demokratikus rendszerben már nem tér vissza – legalábbis nem abban az értelemben, ahogy az elnyomó rendszerekben megvolt. Amikor nem volt szólás- és sajtószabadság, nem volt demokrácia, akkor az emberek egy-egy kiemelkedő értelmiségi szereplőre figyeltek, a haza bölcsére, a nemzet lelkiismeretére. Az jelentette a mércét, ahogyan ők állást foglaltak, mert az értelmiség helyettesítette a demokráciát. 1989 óta az értelmiség feladata is megváltozott: célja már nem lehet a hiányzó demokrácia helyettesítése – bár talán sokan még mindig szereptévesztésben vannak –, hanem a párbeszéd és az alternatívák fölmutatása. Az értelmiség feladata a nyugodt vita, a közügyekhez való, pártoktól független hozzászólás, a kételyek és az alapvető kérdések megfogalmazása.

Fontos, hogy a politikusok mellett kritikailag elemezzük a demokrácia más szereplőinek tevékenységét, beleértve a magunk szerepét is. Vajon a komoly újságírók szembenéztek-e azzal, hogy soraikból többen az önálló vélemény kifejtése és a tények megalakulás nélküli feltárása helyett különböző politikai és gazdasági szereplők propagandistájává váltak? Vajon folytatnak-e kritikai vitát erről saját köreikben? Vagy mit gondoljunk arról a magyar közgazdász elittről, amely húsz éve nem nagyon állt elő új gondolatokkal, és helyenként még mindig úgy viselkedik, mint az egyszerű csodadoktor, aki minden bajra ugyanazt az orvosságot írja fel? Vajon igaz-e – amiben húsz éve még oly sokan hittünk –, hogy az állam gaz-

dasági szerepének radikális csökkentése, a privatizáció és a dereguláció automatikusan megoldja az államszocializmustól örökölt gazdasági bajokat? Vajon nem lehetséges-e kilépni ebből a megközelítésből, és kiegyensúlyozottabban szemlélni állam és piac, gazdaság és társadalom kölcsönhatásait?

És vajon miért van az, hogy a politológusok és a politikai elemzők rendre leragadnak a politikai elit felületi, hatalmi játszmáinak „értékmentes” kommentálásánál, és nem mondanak semmi érdemlegeset a demokrácia tartalmi kérdéseiről? A politológusoknak – ha komolyan veszik hivatásukat – képesnek kell lenniük arra, hogy a politika jelenségét társadalmi kontextusba helyezzék, és a jelenleginél többet mondjanak a politika és a társadalom viszonyáról. Ha behunyjuk a szemünket a lényeges dolgok előtt, akkor ne csodálkozzunk, hogy az általunk választott politikusok is ezt teszik. Mert ők sem a társadalmon kívül élnek, ők is csak annyit engednek meg maguknak, amennyit a társadalom megenged nekik. A demokrácia ügye nem lehet egyetlen kitüntetett foglalkozási csoport ügye – noha a felelősség nyilvánvalóan nem egyforma mértékű.

Az értelmiség a Kádár-korszak privilegizált társadalmi rétege volt, amely abban a korszakban fokozatosan elvesztette a valóság iránti érzékenységét. A Kádár-korban az értelmiség világa sokáig alapvetően különbözött a társadalomban „alul lévők” mindennapi tapasztalataitól. Saját, viszonylagosan jó helyzetét az értelmiség a Kádár-rendszer egészére vetítette ki, így számos képviselője – igaz, közvetett módon – a régi rendszer és a puha átmenet apologétájává vált a rendszerváltás után. Még azok is, akik reformokat akartak, reformjaik hatását másokon próbálták ki. Sokan, akik a rendszerváltás után piacpárti és vállalkozáspárti próféták lettek, gyakran elhallgatták, hogy maguk is az állami monopolhelyzetekből gazdagodtak meg.

A gazdasági és politikai átalakulás sokja után az értelmiség az ezredfordulót követően – részben saját privilégiumai védelmében – a *status quo* védelmezője lett. Úgy tűnt számukra, hogy mindörökké fennmaradhat a privilégiumok rendszerét fenntartó magas állami újraelosztás. Úgy tűnt, hogy az alul lévők sokáig meglévő türelme a végtelenségig kitart. Úgy tűnt, hogy a magasabb állami javadalmazásban részesülők széles köre számára „megúszható” a gazdasági rendszerváltozás. Ma már látjuk, mindezek az illúziók nem segítettek elő az ország felemelkedését. Nemcsak a rendszerváltás emléke népszerűtlen, de az egész politikai osztály elveszítette szavahi-

hetőségét. Mi több, hazánk az unió egyik leginkább euroszkeptikus országává vált. Az értelmiség jelentős része is felelős azért, hogy az ezredforduló utáni évtizedben a demokratikus konszolidáció számos tekintetben illúziók kergetésébe fulladt.

A rendszerváltás előtt a magyar értelmiség gondolkodását még a harmadik út gondolatának elfogadása határozta meg: Jászi, Bibó, Donáth, Liska követői bizonyos fokig mind harmadikutasok voltak, vegyes gazdaságot, Kert-Magyarországot, a kizsákmányolást korlátozó piaczgazdaságot szerettek volna. Nem homogén struktúrát akartak, hanem élhető, vegyes modellt, dogmák helyett sokszínűséget.

Az 1989-es fordulat során azonban a vélemény-irányítók gondolkodása radikálisan megváltozott: nemcsak elvetették a harmadik utat, hanem ugyanazzal a lendülettel a kapitalizmusnak az 1980–90-es évek fordulóján divatos neokonzervatív változatát is kritikátlanul elfogadták. Tény, hogy Magyarországon sokan hangsúlyozták az aktuális nyugati modell

és a hozzá kapcsolódó értékrend átvételének fontosságát. Mivel az államszocializmus maga is történelmi kísérlet volt, annak bukása után országunk lakói nem akartak újabb kísérleteket. Normális országot akartak. De ebből nem következik az, ami a magyar politikában – és különösen a liberális táborban – megjelent: hogy a kapitalizmus adott modelljének nincs alternatívája.

Többféle liberalizmus és többféle demokrácia van, s mást jelent a liberalizmus a centrumban, mint a periférián vagy a félperiférián. A félperifériás magyar liberalizmus hívei próbára tették az elszegényedő százazrek türelmét. Pedig demokráciákban nincs olyan, hogy „nincs alternatíva”. Ellenkezőleg, épp azért lehet a rendszer demokratikus, mert mindig van alternatíva, mindig lehetséges rendszerkritika. Aki nem képes kritikus gondolkodásra az általa egyébként támogatott rendszer működésével szemben, az hosszabb távon alkalmatlan arra, hogy a demokratikus közegben sikeresen politizáljon. A felvilágosult centrum politikájának exponensei nem tudtak mit mondani a rendszerváltás veszteségeinek.

A magyar privatizáció jellegzetessége abban állt, hogy kezdeti „spontán” szakasza után a gazdaságban a külföldi nagytőke vált meghatározó tulajdonossá. Ebben a helyzetben a félperifériás kapitalista rendszer kritikátlan elfogadása, a „nincs alternatíva!” retorikája azt sugallta, hogy hívei a magyarokkal szemben a külföldi nagytőke pártján állnak. S mivel a rendszer – eredményei ellenére – a választók kö-

AZ EMBERI JOGOK VÉDELMEÉRT MINDEN GENERÁCIÓNAK ÚJRA ÉS ÚJRA MEG KELL KÜZDENIE. MIKÖZBEN A GAZDASÁGI TULÉLÉSÉRT FOLYTATOTT HARCBAN MEGKOPOTT A SZABADSÁGJOGOKÉRT ZAJLÓ KÜZDELEM ETHOSZA.

rében továbbra sem népszerű, ez a pozíció megpecsételte a szociálliberális elit sorsát. A demokratikus centrum nem kínált alternatívát odafigyelő, empátikus, plebejus jellegű politizálással, s így átengedte a terepet a szélsőjobboldalnak, amely választási szlogenjében azzal szólította meg a talajvesztett száz ezreket, hogy „Magyarország a magyaroké”. Szinte törvényszerű, hogy ha a társadalmi szolidaritás hiányzik – s ez ma már aligha a rendszerváltók hibája –, akkor a szolidaritás útszélén hagyott értékeit a szélsőjobboldal etnikai alapon kirekesztő politikája emeli magasba. Világszerte felerősödtek az olyan jelenségek, amelyek kihívást jelentenek a demokrácia számára: például a sokszor kiszámíthatatlan globális tőkepiaci mozgások, a terrorizmus és a technológiai fejlődés okozta adatvédelmi dilemmák és a demokrácia címszava alatt kialakuló autokratikus rendszerek tartoznak ide. A klasszikus alapjogok védelméhez minden országban szükséges a civil társadalom aktív működése. Az emberi jogok védelméért minden generációnak újra és újra meg kell küzdenie, miközben a gazdasági túlélésért folytatott harcban megkopott a szabadságjogokért zajló küzdelem ethosza. Az új kapitalizmusokban a munkaerőpiac egyre inkább kettészakad a „fontos emberek”, illetve a „feleslegesek” körére, a technokrata elit sok helyütt szociálisan érzéketlen, és így alkalmatlan a szociális feszültségek enyhítésére. A munkából való tartós kirekesztettség táptalaja lehet a demokráciaellenes radikális mozgalmak megerősödésének. Ilyen körülmények között a biztonság fontosabbá válhat a szabadságnál, és a demokrácia mellett elkötelezett civil társadalom önmaga paramilitárisan szervezett, „rendteremtő” ellenlábasaival kerül szembe.

Ha a mindenkori hatalommal szembeni társadalmi ellensúly hiányzik a rendszerből, akkor a demokrácia kerül veszélybe. Ha demokraták vagyunk, nem tekingethetünk örökké hátra, haraggal visszanezve az „elrontott” 1989-es rendszerváltásra, s mindazokra, akik annak idején részt vettek benne. A demokrácia sohasem lehet egyszer s mindenkorra befejezett. Sokkal inkább dinamikus folyamat, erő és ellenerők harcának törekeny egyensúlya, amelyet újabb és újabb generációk demokratikus elkötelezettsége és áldozatvállalása tart felpőzén.

BRUSZT LÁSZLÓ

A magyar alkotmány legnagyobb gyengéje az, hogy túlságosan könnyen változtatható. Az „átmenet” alkotmánya, mint azt majd alább részletesebben is ki-

fejtem, hol jobban, hol kevésbé, de általában elősegítette az elmúlt két évtizedben a gazdasági és társadalmi átalakulást. Ennek az alkotmánynak az volt a legfontosabb pozitív vonása, hogy a közpolitikák és jogszabályok megalkotását plurális játéktérben helyezte el, korlátozva annak az esélyét, hogy egyetlen politikai párt vagy hatalmi ág sajátítsa ki hosszabb időre a közjó meghatározását. Elég nagy a valószínűsége annak, hogy a jövő évi választások után egyetlen politikai párt kezébe kerül az alkotmány alakításának lehetősége. A magyar alkotmányos rendszer eltávolodik a kontinentális európai, többpólusú politikacsínálási modelltől, és elindul egy a mainál sokkal rosszabb, kevesebb politikai versenyt, csökkentett értékű korlátokat alkalmazó, a jelenleginél jóval erősebb hatalmi összpontosítást megvalósító (fél)prezidenciális rendszer felé.

A húsz évvel ezelőtti kelet-európai változásokra utólag visszatekintve jól látható, hogy a volt államszocialista országok közül azok tudtak valamilyen kényes egyensúlyt találni a liberális demokrácia fenntartása, a piaci átalakulás és a lassú gazdasági felzárkózás gyakran egymással ütköző követelményei között, amelyekben megosztott volt a hatalom és úgy-ahogy működött a fékek és egyensúlyok rendszere. Azokban az országokban sikerült megvédeni az alapvető szabadságjogokat és az államot a legerősebb gazdasági erőcsoportoktól, amelyek a politikai átmenet gyakran esetleges politikai küzdelmeiből egy olyan kormányzási rendszerrel kerültek ki, amelyben nem sajátíthatja ki egyetlen párt, egyetlen politikai szereplő sem tartósan a közjó meghatározásának jogát. Azok az országok kerültek közelebb Európa nyugati feléhez, amelyekben koalíciós partnerekkel vitázva, erős parlamenti ellenzéki pártok kritikájának kitéve, többpólusú és nyitott politikai küzdelmek során kellett megszerezni és fenntartani a kormányzás jogát.

Magyarország a rendszerváltásból egy olyan alkotmányos rendszerrel került ki, amely inkább ebbe az utóbbi irányba tolt a kormányzási rendszert, látszólag erős gátakat szabva mind a (fél)prezidenciális, mind a Westminster-típusú rendszerek kialakulásával szemben. Nem azért, mert ez lett volna a kerekasztal-tárgyalások résztvevőinek a célja. Az alkotmányos rend átalakítását az állampárt már a tárgyalások kezdete előtt egyoldalúan beindította, a tárgyalások során többféle modell kialakításának a lehetősége is felmerült. A tárgyaló felek végül nem jutottak olyan megoldáshoz, amely az összes szereplő számára elfogadható lett volna; az új intézményi rend egyik legfontosabb elemét (parlamentarizmus a kezdetektől kompromisszumok nélkül) a kerekasztal-tárgyalások kimenetelét megkérdőjelező nép-

szavazás döntötte el pozitív irányban, és az új rend kulcsfontosságú elemeit (mint a kétharmados törvények vagy a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye) végül csak az első szabad választások utáni MDF–SZDSZ-paktum rakta helyre.

A rendszerváltás legnagyobb erőssége azonban éppen az volt, hogy az új intézmények sokféle, egymással gyakran homlokegyenest ellenkező célú erő küzdelmeiből és kompromisszumaiból születtek. Egyetlen politikai csoportosulás sem tudta rákényszeríteni egyoldalúan a célkitűzéseit a többire, és a résztvevők többsége sikeresen harcolt a vélt érdekeit védő garanciáknak az új rendszerbe való beépítéséért. Ennek a plurális küzdelemnek lett a végeredménye egy bőséges olasz *minestrone* konzisztenciáját is felülmúló alkotmány, amely a német, az osztrák, több skandináv és egyéb kontinentális alkotmányokéhoz hasonlítható elemekből áll össze, gyakran függetlenül alkotóinak szándékaitól, számtalan lehetőséget hagyva innovatív politikatudományi doktori disszertációk megírására.

Sokan írtak 1989-ről úgy, mint az *annus mirabilis*-ről. A jogállamiság és a politikai demokrácia kialakítása, azt gondolom, jogossá teszi ennek a különben „pompózus” kifejezésnek a használatát. Az új rend kialakítása ugyanakkor hasonlítható ahhoz a hőstetthez is, amelyet Münchhausen báró hajtott végre, amikor saját farkocsaiba kapaszkodva húzta ki magát és két térde közé szorított lovát a mocsárból. A kerekasztal-tárgyalások akkor kezdődtek meg 1989 júniusában, amikor hosszas előcsatározások után végül az MSZMP is elfogadta azt, amit az Ellenzéki Kerekasztalt (EKA) alkotó szervezetek a kezdetektől mondtak: az új alkotmányról vitázók egyikének sincs védhető, stabil legitimitása, sőt éppen az a gazdasági és politikai válság kellős közepén álló Magyarország legnagyobb problémája, hogy egyetlen legitim politikai ereje sincs.

A kerekasztal-tárgyalásoknak éppen azért kellett a szabad választások feltételei kialakításáról és csakis arról szólnia, mert szereplői nem voltak legitim képviselői a társadalomnak. Az 1956-os forradalom mártírjainak nyilvános újratemetése végleg eloszlatta az MSZMP vezetőinek a hitét, hogy helyreállíthatják a rendszer már addig is omladozó legitimitását. Az EKA-t alkotó szervezetek ugyanakkor (annak ellenére, hogy 1989 folyamán többször bebizonyították, több embert tudnak az utcákon mozgósítani, mint az MSZMP) egy percre sem hittek abban, hogy akár egyedül, akár az EKA-ba tömörülve „a” magyar társadalom legitim képviselői lennének. Úgy gondolták, csakis egyetlen dolog igazolhatja az ország alapvető intézményeinek átalakításában játszott szerepüket: az, hogy megteremtik

egy legitim hatalom létrejöttének a feltételeit. Az EKA résztvevői éppen azzal határozták meg önmagukat 1989 márciusában, hogy ők azok (az akkor már gombamód szaporodó „alternatív szervezetek” közül), akik nem hajlandók másról tárgyalni a hatalommal, mint a népszuverenitás helyreállításáról. A különbség a kerekasztal-tárgyalásokat 1989 februárjában befejező és a kompromisszumos „egyharmados demokráciát” elfogadó lengyel ellenzékiek és az egyesült magyar ellenzék között nem az volt, hogy a magyar ellenzék más anyagból gyúrták volna. Az EKA tagjai pontosan látták és vitáikban meg is fogalmazták, hogy nem rendelkeznek olyan társadalmi felhatalmazással, mint a lengyel Szolidaritás, túlságosan gyengék ahhoz, hogy belemenjenek bármilyen kompromisszumos megoldásba, és ezért nem tárgyalhatnak többről vagy kevesebbről, mint a szabad választások feltételeinek megteremtéséről.

Az 1989-es kerekasztal-tárgyalások vagy az MDF–SZDSZ-paktum nem zárta és nem is zárhatta le az 1988-ban elkezdett plurális vitát arról, milyen intézményrendszer szolgálja, szolgálhatja leginkább a köztársaságot. Az új alkotmány átmeneti céllal született, és maga a gazdasági és társadalmi átmenet is olyan, 1989-ben nem látott vagy a szereplők által nem a mostani formában látott kérdéseket vetett fel, amelyek időről időre felújítják az akkor kialakult intézményrendszerrel, illetve annak egyes elemeiről folyó vitát.

A kerekasztal-tárgyalások megkezdése előtt az EKA ülésein még inkább az érvek domináltak, és a résztvevők elég nagy energiát fordítottak konszenzusos álláspontok kialakítására. Ahogy „élesbe fordultak” a tárgyalások és megkezdődött a vita a konkrét intézményekről, az érvek mellett egyre inkább feltűntek a fenyegetéseket, dominanciára törekvő klikkek alakítását is magukba foglaló politikai alkuk. A magyar rendszerváltás nagy szerencséje azonban éppen az volt, hogy az 1989–1990 folyamán kialakult alkotmányos alapszerkezetet nem angyalok és nem is angyalok számára formálták. Az új intézményeket a szervezeti érdekeiket többé-kevésbé ésszerűen követő politikai pártok alakították ki, gyakran hatalmasakat tévedve abban, hogy milyen jogszabályok és intézményi megoldások szolgálják majd leginkább pártpolitikai érdekeiket. Gyakran őszinte meggyőződésből támogattak olyan intézményeket, amelyek szerintük a kormányozhatóságot, a stabilitást vagy a politikai pluralizmus erősítését szolgálták volna. Ugyanakkor megpróbálták olyan intézményi garanciákat kialakítani, amelyekkel növelhették esélyeiket a politikai versenyben vagy csökkenthették politikai ellenfeleik versenyelőnyét. Tartottak attól, hogy ellenfeleik erős szövetségeket kötnek ellenük,

és nem lesz erejük, eszközük megvédeni az általuk képviselt értékeket és érdekeket. Szövetségeket kötöttek olyan fékek és egyensúlyok intézményesítéséért, amelyekről pozícióik javulását várták. Azonban akarva-akaratlanul ezzel együtt egy olyan intézményes rendet hoztak létre, amely az elmúlt két évtizedben inkább szolgálta a pluralizmust, a politikai rendszer többszólalmúságát, akadályozta egyféle politikai felfogás, egyfajta értékrend dominanciáját, védelmet nyújt a jogállamiság számára és, legalábbis napjainkig, védelmet nyújt egyetlen politikai párt túlzott dominanciája ellen.

Az 1989–90-ben létrehozott alkotmányos keret éppen azzal szolgálta jól a gazdasági és társadalmi rendszerváltást, hogy egy olyan alkotmányos rendet intézményesített, amelyben egyetlen politikai szereplő sem tud tartósan rákényszeríteni a társadalomra egyetlen kizárólagos felfogást a közjóról. 1989-ben végeredményben ez volt talán az egyetlen dolog, amelyben minden résztvevő egyetértett: a rendszerváltás célja többféle versengő politikai program szabad választásokon alapuló küzdelmének intézményesítése a jogállamiság keretei között.

Abban viszont már megosztottak voltak a résztvevők, hogy milyen gazdasági és társadalmi rendszert preferálnak. A tárgyaló felek között voltak olyanok, akik a (szociális) jelző nélküli piacgazdaságot tartották ideálisnak. Voltak továbbá a skandináv vagy német típusú szociális piacgazdaság hívei, és természetesen a Kert-Magyarországtól a munkástulajdonlásig terjedő skálán különböző harmadik utas megoldások támogatói. Ezeket a kérdéseket azonban az EKA tagjai tudatosan nem tárgyalták, és a kerekasztal-tárgyalásokon is következetesen azt az álláspontot képviselték, hogy csak a szabadon választott parlamentnek van joga, legitimitása politikai döntések tárgyává tenni a rendszerváltás gazdasági és szociális kérdéseit. Ezzel magyarázható az is, hogy az EKA azzal a feltétellel fogadta el a gazdasági kérdések bevonását a kerekasztal-tárgyalások napirendjébe, hogy a gazdasági bizottságokban folyó tárgyalások kimenete nem akadályozhatja meg a megállapodások megkötését a politikai intézményekről vitatkozó bizottságokban. Ugyanakkor az EKA azzal küldte el tárgyaló delegációját a gazdasági bizottságokba, hogy az akadályozza meg minden olyan megállapodás megszületését, amely elvenné a szabadon választott parlamenttől a döntés jogát a gazdasági rendszerváltás kérdéseiben, és lassítsa le az akkor már teljes gőzzel zúgó spontán privatizációt.

Mindezt azért fontos látni, mert a kerekasztal-tárgyalásoknak nem volt és nem is lehetett célja egy konkrét gazdasági és társadalmi rendszerre

való átmenet igényeihez szabni az új intézményeket. Nem egy nemzeti vagy transznacionális kapitalizmusra, nem a német szociális piacgazdaságra, az osztrák liberális korporatív rendszerre, az angolszász „szabadpiaci” rendszerre való átmenet intézményeit kreálták meg 1989-ben és az MDF–SZDSZ-paktummal 1990-ben. Szemben például az amerikai alapító atyákkal vagy a második világháború utáni nyugatnémet alkotmány megalkotóival, nem volt köztük konszenzus abban, hogy milyen gazdasági és társadalmi rendet kell majd az alkotmányos intézményeknek szolgálniuk és a gazdasági rend milyen potenciális veszélyeinek elhárításában kell majd szerepet játszaniuk az új intézményeknek.

Az alkotmányt nem egy konkrét társadalmi vagy gazdasági doktrína megvalósítása érdekében alakították olyanra, amilyen lett, hanem azért, mert elfogadták: többféle elképzelés van arról, milyen gazdasági és társadalmi változások szükségesek, többféle vízió szól arról, milyennek kellene lennie a változások kimenetelének, és elfogadták, hogy egy jobb társadalmi és gazdasági rendszerhez csak az egymással ütköző jövőképeket képviselő szervezetek szabad politikai versengésén keresztül lehet eljutni.

Ez az alkotmányos intézményi keret lehetővé tette egy működőképes piacgazdaság kialakulását, úgy, hogy közben egyetlen gazdasági vagy társadalmi doktrína képviselői sem tudták tartósan ráerőltetni nézeteiket a társadalomra. Igen jelentős és gyakran szélsőséges közpolitikai ingadozások révén, de sikerült újra és újra valamilyen egyensúlyt találni a piaci átalakulás gyakran egymással ütköző politikai, gazdasági és társadalmi követelményei között. Az elmúlt két évtizedben talán az volt az 1989 utáni intézmények egyik legnagyobb gyengesége, hogy nem tudták megakadályozni a gazdasági és szociális politikák szélsőséges ingadozását. A neoliberális rohamok és kényszeres etatista redisztributív politikák ciklikus váltakozása csak az egyik legjobban látható jellegzetessége a közpolitikák moderálását biztosító mechanizmusok gyengeségének. Ezek a mechanizmusok csak részben kötődnek az alkotmányos intézményrendszerhez. A civiltársadalom egyenlőtlen fejlődése, a gazdasági és szociális érdekeket hatékonyan képviselni képes szervezetek megosztottsága és erőtlensége, a nyájszellemtől mentes kritikus közpolitikai nyilvánosság fejletlensége legalább akkora szerepet játszik a közpolitikák moderálását lehetővé tévő mechanizmusok gyengeségében, mint az alkotmányos intézmények sajátosságai. A választási rendszer aránytalansága túlságosan nagy mellényt (és politikai hatalmat) ad egyébként szerényebb politikai bázist maguknak tudó politikai pártoknak, gyengíti a koalíciós kényszert, és nem segíti elő a

politikai versenyzők számának és a verseny intenzitásának fenntartását. A konstruktív bizalmatlanság intézménye ugyanakkor talán túlzott stabilitást biztosít a saját politikai bázisukat felmorzsoló pártoknak. A nagyobb kormányzati instabilitás nem vált a kárára a többi visegrádi országnak, és talán könnyítette is az időbeni politikai irányváltást

HACK PÉTER

A rendszerváltás a magyar történelem egyik legnagyobb fordulata volt. Olyan lehetőségeket nyitott meg az ország számára, amelyekhez hasonló nem volt még a történelemben. Húsz év távlatából mégis az látszik, hogy ezekkel a lehetőségekkel csak nagyon kis részben tudtunk élni. Az elmúlt húsz év során cselekvési helyzetbe került elitet súlyos felelősség terheli azoknak a problémáknak a nagy részében, amelyekkel ma az ország szembenéz. Ez a felelősség azonban nem abból fakad, hogy 1989–90-ben nem sikerült megtalálni azokat az ideális vagy akár csak optimális alkotmányos kereteket, amelyek egyszer és mindenkorra rögzítik a szabadságjogok és az állam működésének kereteit. Ilyen ideális vagy akár csak optimális keretek ugyanis akkor sem léteztek, és most sem léteznek.

A jelenleg is tapasztalható nemzetközi pénzügyi válság és az ahhoz kapcsolódó jelenségek – a szélsőséges politikai irányzatok megerősödése a stabil európai demokráciákban is a társadalmi feszültségek erőszakos utcai rendezvényekben nyilvánul meg – világosan jelzik, hogy a fejlett nyugati demokráciák sincsenek azoknak az eszközöknek a birtokában, amelyekkel az ilyen jelenségek megelőzhetők.

A magyar válság azonban nemcsak azokból a forrásokból ered, amelyek az utóbbi években az egész világot megrázták, hanem vannak speciálisan az elmúlt évtizedek elkerülhető hibáiból épülő elemei is. Amennyiben ezekkel a hibákkal nem nézünk szembe, kevés esélyünk marad arra, hogy kilábaljunk a jelenlegi helyzetből.

Vannak, akik a rendszerváltó alkotmányozás hibáiról beszélnek, és vannak olyanok is, akik az alkotmány módosítását és a közjogi rendszer átalakítását sürgetik. Meggyőződésem szerint azonban a jelenlegi politikai-, gazdasági- és morális válságnak egyetlen olyan eleme sincs, amely az alkotmányos intézményrendszerből fakad. Nincs olyan alapjog vagy alkotmányos intézmény, amelyet olyan hibásan alkottunk meg, hogy az szükségképpen a jelenlegi válsághoz vezetett volna. A rendszerváltás két nagy

közjogi csomópontján, az Ellenzéki Kerekasztal és az MSZMP, majd az MDF és az SZDSZ közötti tárgyalások során olyan alkotmányos megállapodások születtek, amelyek az adott időben, helyen és körülmények között jó megoldásokat tartalmaztak.

Az egyesek által máig vitatott legfontosabb kérdések: a köztársasági elnök alkotmányos jogállása, az egykamarás népképviselői elv alapján, a politikai pártok dominanciájával működő parlament, az Alkotmánybíróság intézménye, a jogvédő intézmények rendszere mind olyan megoldás, amelynél a lehetőségek közül a jobbat sikerült választani. Ha Horthy, Rákosi és Kádár után folytatódik a tekintélyelvű rendszerek történelmi hagyománya, akkor a parlamenttel szemben felelősségmentes, interpellálhatatlan és leválthatatlan erős köztársasági elnök, aki a végrehajtó hatalom fejeként jár el, Magyarországot bizonyosan az utálatos diktatúrák közé lökte volna. Ennek a megoldásnak a gyakorlati megvalósulását láthatjuk Lukasenka Fehéroroszországában, Putyin és Medvegyev Oroszországában vagy Hugo Chavez Venezuelájában. Ne legyenek illúzióink: a magyar történelmi hagyományok nem az amerikai elnöki rendszert teremtették volna meg.

Az is nehezen hihető, hogy a mind jobb-, mind a baloldalon sokak által nosztalgiával emlegetett korporatív, vagyis senkinek sem felelős, demokratikusan számon kérhetetlen második kamara megelőzte volna a válság kialakulását vagy elmélyülését.

Az elmúlt húsz esztendő különböző szakaszaiban a rendszerváltó alkotmányozás során létrehozott intézmények közül, ha különböző mértékben is, de mindegyik lényegesen rosszabbul teljesített, mint ahogy az elvárható lett volna. Igaz ez az Országgyűlésre, a köztársasági elnökre, a kormányra, az Alkotmánybíróságra, a bíróságokra, az ügyészségre, az Állami Számvevőszékre, az országgyűlési biztosokra, a Magyar Nemzeti Bankra és az önkormányzatokra is. Természetesen különböző mértékű a felelősségük, és az egyes hivatalokat betöltő személyek is eltérő teljesítményeket nyújtottak, de ennek részletes elemzése a történészek dolga lesz. Azt azonban le lehet szögezni, hogy – miközben mindegyik említett intézményre vonatkozóan el lehet képzelni másfajta, sőt a jelenleginél sokkal jobb szabályozást is – egyik esetben sem lehet azt állítani, hogy az adott intézmény rossz teljesítményének kizárólag a rossz alkotmányos szabályozás volt az oka.

Kétségtelenül vannak olyan szabályok, amelyek egy adott történelmi helyzetben jól működtek, később viszont változatlan alkalmazásuk inkább negatív hatással járt. Példaként említhető a durván aránytalan választási rendszer és a miniszterelnök konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal megerősí-

tett jogállásának együttes hatása. Ezen a területen a szabályozás nagymértékben hozzájárult a két politikai tömb engesztelhetetlen szembenállására épülő politikai rendszer kialakulásához, ezen keresztül a politikai válság elmélyüléséhez. Az utóbbi két évtizedre visszatekintve szerencsésebb lett volna, ha a rendszerváltást követő első választáson alkalmazott választási rendszert a második választáson már arányos képviselőlet váltotta volna fel. Ugyancsak jobb lett volna, ha a szabad választás után megalakult új kormány fennmaradásához nélkülözhetetlen szabályokat a későbbiekben olyan alkotmányos szabályrendszer váltja fel, amely a kormány megbuktatását könnyebbé teszi. Az arányos képviselőlet (a párt- és kampányfinanszírozás átláthatóvá tételével együtt) nagyobb esélyt adott volna egy tagoltabb politikai mező fennmaradására, ezen keresztül növelhető lett volna azoknak a választóknak a száma, akiknek értekei politikai képviselőlettel rendelkeznének. A megváltozott szabályozás csökkentette volna annak esélyét, hogy az adott politikai blokkon belüli domináns párt gyakorlatilag magába olvassza az egyazon oldalon lévő kisebb pártokat, egyszersmind, megteremtethette volna a politikai mező közepén a politikai blokkok közötti átjárás jótékony lehetőségét is.

Noha kétségtelenül sok kárt okozott az a körülmény, hogy változatlan maradt a választási rendszer és változatlanok maradtak a miniszterelnök elmozdíthatatlanságát biztosító szabályok, mégsem lehet azt állítani, hogy maguk a szabályok, a szabályozás adott módja vezetett volna a válsághoz.

Az eddig elmondottakat úgy összegezzük, hogy bár az 1989-es és 1990-es alkotmányozásnak minden eleméről lehet értelmes vitát folytatni és el lehet képzelni az elfogadott szabályokhoz képest alternatív megoldásokat is, a szabályozás megalkotását követő évtizedek csalódást keltő eredményei nem a rossz alkotmányos kompromisszumokból álltak elő. A létrejött alkotmányos szabályok keretei között is lehetett volna a megvalósultnál sokkal sikeresebb átalakulási folyamat Magyarországon. Ezt azért is fontos leszögezni, mert becsapják magukat azok, akik azzal áztatják saját magukat és a választókat, hogy egy új alkotmánnyal olyan új alapokra helyezhető az ország működése, amely kizárná a jövőbeli válságok kialakulását.

Természetesen tisztában vagyok azzal, hogy az alkotmányos intézmények rossz teljesítménye nem fog magától megváltozni, mint ahogyan azzal is, hogy önmagában a rossz működéshez vezető folyamat felismerése sem elég a változáshoz. A működés

változása csak a szabályozás valamilyen fokú átalkotásával képzelhető el, hiszen csak így lehet elérni, hogy első lépésben a szereplők érdekei is megváltozzanak, majd ennek megfelelően működésük is. A változás úgy is lehet lényeges és mélyreható, ha nem forgatja fel alapjaiban az alkotmányos kereteket, sikeres pedig csak úgy lehet, ha az alapjaiban jól megfogalmazott, de rosszul használt intézményeket nem váltja fel alapjaiban rossz alkotmányos szabályozással. A jelenlegi gazdasági-, politikai és morális válság gyökerei mégis a rendszerváltásig nyúlnak vissza. Nem is annyira az alkotmányban testet öltő szabályok tartalmára vezethetők vissza, hanem inkább azok megalkotásának módjára, illetve azokra az előfeltevésekre, amelyek birtokában az alkotmányozók részt vettek a folyamatban. Terjedelmi korlátok miatt csak három fontos tényezőre hívom fel a figyelmet.

Az első a rendszer politikai legitimitásának kérdése. Nem vitatható, hogy az Ellenzéki Kerekasztal és az MSZMP közötti tárgyalások rendkívüli helyzetben, jogon kívüli folyamatok keretében zajlottak. Sem a tárgyalások megkezdésekor, sem a tárgyalások folyamatában nem volt egyik félnek sem legitim felhatalmazása. Az EKA tárgyalóit tulajdonképpen még senki nem választotta meg, még senki nem adott nekik felhatalmazást a tárgyalás lefolytatására, arra pedig, hogy miről tárgyaljanak és miiben egyezzenek meg, még kevésbé. Az MSZMP hatalma ekkor ugyan még tényleges hatalom volt, de nem rendelkezett demokratikus legitimitációval. Természetesen ez nem történhetett másként. Azok a hagymázos elképzelések, mely szerint „alkotmányozó nemzetgyűlést” kellett volna létrehozni, nem vehetők komolyan, hiszen senki nem tudta sem akkor, sem most, hogy kikből állt volna a „nemzetgyűlés”, ki hogyan, milyen szabályok szerint választotta volna meg tagjait, és attól, hogy néhány száz vagy ezer ember kikiáltja magát „nemzetgyűlésnek”, mitől lett volna legitim ez a formáció. Amennyiben a tárgyalások az Ellenzéki Kerekasztal és az MSZMP között kizárólag az „alkotmányozó nemzetgyűlés” megválasztásának szabályairól szóltak volna, akkor 1991 előtt nem lehetett volna létrehozható módon kormányozni.

A történelmi helyzet az „előbb választás, aztán alkotmány” vagy „előbb alkotmány, aztán választás” kérdésben megjelenő „a tyúk vagy a tojás” problematikát úgy oldotta meg, hogy a lehető legkevesebb idővesztéssel jár, ha az alkotmány módosításával létrehozzák azokat a szabályokat, amelyek a Ma-

A VITÁTÓL FÉLŐ POLITIKAI SZEREPLŐK A VITA ELKERÜLÉSÉVEL NEM CSAK ELLENFELEIKET FOSZTJÁK MEG ÉRVEIK MEGISMERTETÉSÉNEK LEHETŐSÉGÉTŐL, HANEM SAJÁT MAGUKAT IS.

gyar Köztársaság működésének alkotmányos kereteit meghatározzák, közöttük a pártokról és a választásokról szóló törvényeket. Így a demokratikus választás eredményeként megalakuló Országgyűlés már nem az alapok lerakásával kezdte működését. Ennek a megoldásnak vitathatatlan előnye, hogy a választók az 1990-es választások során utólag legitímálták a megállapodáshoz vezető folyamatot és a megállapodás tartalmát is.

Ugyancsak történelmi szükségszerűség volt a választásokat követően 1990 nyarán létrejött MDF–SZDSZ–paktum is. Történelmi perspektívából jól látható, hogy az akkori nagy pártok már akkor súlyos belső feszültségek terhelték, amelyek később manifesztálódtak. Nehezen képzelhető el, hogy a rendelkezésre álló rövid időn belül más módszerrel tető alá lehetett volna hozni a megállapodást.

A két alkotmányozó lépés közös sajátossága, hogy egyik sem széles körű, alapos vita keretében történt, hanem a tárgyalásokon részt vevő szereplők között folyt, akik csak utóbb nyertek legitímációt. A választók tömegei nemcsak ki voltak hagyva a folyamatból, de még a megfelelő tájékozódás lehetősége sem volt megadva számukra. Hangsúlyozom: a történelmi körülmények kényszerítették ki ezt a helyzetet, a nyilvánosság kizárásával folyó gyors tárgyalásoknak nem volt ésszerű alternatívája. Ráadásul az ország helyzetében beálló változás rövid távon kétségtelenül igazolta is az alkalmazott eljárás helyességét. A problémák ott kezdődtek, amikor az egymást követő kormányok – és főleg a baloldaliak – olyan esetekben is ezt az utat választották, amikor a történelmi helyzet azt nem kényszerítette ki, sőt nem is indokolta. Reformok sorát próbálták keresztülvinni egyfajta sajátos módszerrel, a „reformdiktatúra” vagy a felvilágosult abszolutizmus módszerével, rendre kudarcot vallva, és ezzel aláásták a politikai rendszerbe vetett bizalmat. (Emlékezzünk csak arra, hogy a liszaboni szerződést úgy fogadta el a magyar Országgyűlés, hogy a tartalmát a képviselők döntő többsége nem is ismerte. A ratifikáció elkapkodott módja teljesen értelmetlen volt, hiszen a szerződés – mint tudjuk – a mai napig nem lépett hatályba. Ráadásul a jövőben, amikor várhatóan egyre többen kérdőjelezik majd meg ennek a szerződésnek a hasznát vagy indokoltságát, alig lesz valaki, aki olyan szinten ismeri a megállapodást, hogy érdemben a védelmére tudjon kelni. A vitától félő politikai szereplők a vita elkerülésével nemcsak ellenfeleiket fosztják meg érveik megismertetésének lehetőségétől, hanem saját magukat is.

A politikai elit egy része nem volt képes felismerni, hogy az információs robbanás korában a politi-

kai diskurzus nem a parlamentben, a tévéstúdiókban és a települési önkormányzatokban zajlik – ahogyan a kilencvenes évek elején –, hanem az internetes fórumokon, az utcákon, a kocsimákban, a munkahelyeken, a még létező kisebb közösségekben. Aki nek ezen a szintereken több felkészült támogatója van, az tud erőt felmutatni a politikában. Ha ezekben a közösségi terekben valamelyik politikai irányzat képviselői nincsenek jelen, vagy amikor jelen vannak, csak a pártjuk hivatalos szövegeit tudják papagáj módjára ismételtetni vagy éppen belinkelni a vitába, akkor az az oldal veszít.

A jogállamot, az alkotmányos demokráciát, az alkotmányos intézményeket csak korlátozottan tudja védeni a rendőrség, az ügyészség, a bíróságok és az Alkotmánybíróság. Megvédeni pedig csak akkor tudják, ha mögöttük állnak a demokráciát elfogadó tömegek, amelyek támogatják annak értékeit. A politikai elit tagjai, első helyen a pártok képviselői, de mellettük az alkotmányos intézmények képviselői is kevés esélyt adtak a magyar társadalomnak, hogy az megértse a demokratikus intézmények működésének értelmét és felismerje annak értékét. Ezért is van ma nagyobb veszélyben a jogállam és az alkotmányos demokrácia, mint azt húsz éve gondoltuk volna.

A második körülmény, amellyel a rendszerváltó elit (és ezúttal ismét nem csak a politikai elitre gondolok) rosszul számolt, az a jogállam és a parlamentáris demokrácia gyökértelensége Magyarországon. Az aktív politizálásban részt vevő néhány tízezer ember abban a téves hitben élt, hogy a lakosság tömegei ugyanolyan lelkesedéssel és meggyőződéssel hisznek az alkotmányos intézményekben, mint a folyamatok aktív részesei. Ezért nem is tettek különösebb lépéseket ezen intézmények megértetése és elfogadtatása érdekében.

A parlamenti pártok és maguk az országgyűlési képviselők egymással versenyezve törekszenek az Országgyűlés lejáratására. A kormány és a törvényhozás azon túl, hogy viszonylag sok ügyben egyszerűen figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróság vagy akár az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseit, a korrupció számára kedvező környezet fenntartásával szisztematikusan aláássa a jog uralmába vetett meggyőződés elterjedését. Az Alkotmánybíróság ugyancsak hadilábon áll a rá vonatkozó jogi normákkal, amikor például a jogegységi határozatok kontrollja vagy a költségvetési kérdésben elrendelt népszavazás esetében látványosan túllépett tevékenységének jogi keretein.

A köztársaság bíróságai lassan, nem kielégítő hatékonysággal és belső működésüket tekintve átláthatatlanul működnek. Az igazságszolgáltatás olyan

súlyos hibáinak, mint például az évszázad bűnügyének tartott móri ügyben hozott téves ítélet okainak és a hasonló tévedések megelőzése érdekében esetleg tett intézkedéseknek a megismerése sem adatott meg a közvéleménynek. Amikor a bíróság alkotmányos feladatának eleget téve védi a jogállam intézményeit és példamutató színvonalú ítélettel feloszlatja a Magyar Gárdát, akkor is árnyék vetül a bíróság eljárására annak következtében, hogy a kereset benyújtásától számítva több mint másfél év telt el, mialatt az érintett szervezet akadálytalanul folytathatta alkotmány- és törvényellenes tevékenységét.

Az ügyészség tevékenységének döntő része a nyilvánosságtól teljesen elzárva zajlik, a szervezet az Alkotmánybíróság döntése értelmében politikai felelősséggel nem, csak közjogi felelősséggel tartozik, ennek mibenlétét azonban homály fedi. Volt olyan országgyűlési biztos, akinek a működése idején ugyan tömeges jogsértések történtek rendőri intézkedések során, mégsem jutott eszébe senkinek, hogy azokat az az országgyűlési biztos vizsgálja ki, aki a törvény szerint többek között éppen az alapjogok feletti őrkdésre hivatott. A példákat még hosszan lehet sorolni, és akkor a kormányzati vagy önkormányzati szervek sokszor ellentmondásokkal terhelt tevékenységét nem is említettük.

A működés gyakorlatának ismeretében nem lehet azon csodálkozni, hogy húsz évvel a rendszerváltás után elképesztően alacsony szinten van a jogállami intézmények iránti bizalom, és minden korábbinál magasabb az alkotmányos berendezkedés alapjait megkérdőjelező szélsőjobbaldali radikalizmus támogatottsága. A jövő szempontjából az sem biztató, hogy míg a jogállam híveinek száma és elkötelezettsége fogy, addig ellenségeinek száma és aktivitása nő. Ami azonban még kevesebb bizakodásra ad okot, hogy nem sok jelét látni annak, hogy az érintett intézmények készek lennének komoly erőfeszítést tenni a helyzet megváltoztatására.

A harmadik tényező, amely a jelenlegi válsághoz vezető folyamat szempontjából meghatározó, a jogállam önvédelmének hiánya. Hét évvel ezelőtt Sajó András ezeken a hasábokon az önvédő jogállam koncepciójáról írt, de javaslatai a rövidlátás, a provincializmus és a teljesen hibás helyzetértékelés következtében sajnos nem találtak meghallgatásra. Amikor az általa előre látott, a jogállamot veszélyeztető jelenségek megjelentek, akkor már sem erő, sem politikai támogatottság, sem elszántság nem volt a javaslatok elfogadására.

A rendszerváltó elit döntési helyzetben lévő tagjai a jogállamot, az alapvető jogokat és az alkotmányos intézményeket statikusan szemlélik. Ragaszkodnak ahhoz az elképzeléshez, hogy az emberi jogokat és

az alkotmányos demokráciát ma is csak azok a kihívások érik, amelyek régebben: száz, hetven vagy húsz éve. Ehhez a tévképzethez az a meggyőződés is társul, hogy a jogok és az intézmények védelme ma is lehetséges ugyanolyan eszközökkel és módszerekkel, mint évtizedekkel ezelőtt.

Ez az ortodox szemlélet gátja lehet annak, hogy az új kihívásokkal szemben a jogvédelem új megoldásait találjuk meg. Ez nélkülözhetetlen lenne ahhoz, hogy ne a húsz évvel ezelőtti vitákat folytassuk napjainkban, mint ahogyan ahhoz is, hogy a rendszer válságjelenségeire ne engedjünk olyan megoldásokat alkalmazni, amelyekről már bebizonyosodott, hogy még tovább rontják a helyzetet.

Az új jogvédelemhez a szabadság és a jogállam híveinek az elitdemokrácia helyett a participáción alapuló demokratikus megoldásokat kell keresniük, továbbá összefogást kell teremteniük mindazok között, akik hivatásszerűen működtetik a jogállam intézményeit, és azok között is, akik élvezik a szabadság és a jog uralmának gyümölcsseit. Ez kellene ahhoz, hogy 1989–90-ben megindult rendszerváltó folyamat ígéretei jóval nagyobb részben teljesüljenek, mint ahogyan eddig tapasztalhattuk. Más szóval: a megoldás lényegében az, hogy a meglévő alkotmányos kereteket végre valódi tartalommal kellene megtölteni..

PETŐ IVÁN

„Tíz évvel ezelőtt... attól féltém: nehogy majd ez legyen, csak tíz év múlva ne ez a dal legyen!” A rendszerváltás huszadik évfordulója a *Ten years after* című Cseh Tamás – Bereményi Géza dalt idézi fel.

Csakhogy amíg a szöveg a múlt század hetvenes éveiben a Kádár-korszak lényegi változatlanlanságának elviselhetetlenségére utalt, mára a rendszer radikális megváltoztatása ellenére vagy éppen következményeként alakult úgy a világ, hogy húsz év után ez a dal lett, amit nagyon nem szerettem volna.

Húsz éve azonban nem féltém, hogy ez lehetséges, mert eszembe sem jutott. Bár sok tekintetben nem rendelkeztem részletes úgynevezett jövőképpel, amikor már hittem, hogy lesz rendszerváltás, feltételeztem, hogy Magyarország húsz év alatt, ha az életszínvonalban nem is, de az intézményrendszer működésének módjában megközelíti a mintának tekintett nyugat-európai átlagot, a társadalom értékrendje is jelentős részben hasonul a nyugatinak nevezett világhoz, így az emberek döntő része magának érzi a kialakult rendszert.

Nem így lett. Pedig a változások főbb iránya követte az egykori elképzeléseket.

Az intézményrendszer egésze látszólag, megfelelő távolságból nézve nagyjából úgy alakult, ahogy az húsz évvel ezelőtt elképzelhető volt. Létrejött a zömében magántulajdonra épülő gazdaság, ahol az elkerülhetetlen rendszerváltás kalkulálhatóan nagy társadalmi megrázkódtatással és sok igazságtalansággal járt, s ahol messze nem problémamentes, de hatékony és működőképes szisztéma létrejöttében bíztam. Megvalósult az államhatalmi ágak elválasztása, a politikai intézményektől független igazságszolgáltatás. Kialakult a versengő többpártrendszer, a választási rendszer biztosítja a választók véleményének artikulálását úgy, hogy közben stabil tud maradni a kormány, illetve működőképesek az önkormányzatok. A szólás- és sajtószabadságot védi a jog, a közszolgálati rádiót és televíziót nem számítva az állam nem működtet sajtóorgánumokat, a nyomtatott és elektronikus médiarendszerekben a tulajdonosok és műfajok között minden fórumon erős a vélemény- és a gazdasági verseny.

Igaz, több úgynevezett alrendszer nem úgy működik, mint azt húsz éve a hozzáértők álmodták. Áll ez az állami költségvetésre, illetve a közvetlenül ehhez kapcsolódó területekre, a mezőgazdaság domináns részére, a települési önkormányzati szisztémára, de itt is, miként mondjuk a szociális elosztó rendszerben, az egészségügyben vagy az oktatásban, az intézményrendszer gondjai nem ismeretlenek más, jól működőnek tartott demokráciákban sem, olyannyira, hogy e területeken időnként máshol is társadalmi konfliktusokat gerjesztő változtatásokra kényszerülnek. A működési zavarok – ideértve az olykor akár erőszakos fellépéssel is összefonódó, a berendezkedéssel szembeni demonstrációkat, a szélsőséges, a rendszer lényegét támadó politikai erők érdemi választási sikereit – szokványosnak nevezhetők a jól működő demokráciákban is. Mégis, máshol az ilyesmihez nem kapcsolódik a rendszer válságának érzete, tehát a látszólagos hasonlóság mögött alapvető eltérés lappang.

Nem a húsz évvel ezelőtt elképzelt és kereteiben megkonstruált intézményrendszer főbb elemeivel van tehát az alapvetően probléma, hanem a működés részleteivel. E működési rendellenességek viszont jelentős részben a működtetők szándékának megfelelően alakultak úgy, ahogy, ha ezen a mindenkor közvetlenül követett célokat értjük, amelyek következményeként aztán mára létrejött a rendszerváltáskor elképzelttől, a konszolidált politikai erők akaratótól igen távol eső állapot.

A populizmus egyik válfajának, hamisnak és kárteknőnek tartom azt a bulvármédiától az igénye-

sebb sajtón, társadalomtudósokon keresztül a jelenlegi köztársasági elnökig képviselt interpretációt, mely szerint a bajok oka egyszerűen a politika, a – sokszor homogénnek tekintett – romlott politikai osztály alantassága. Lapos, publicisztikai jellegű közhely, de mint ilyen, nem nélkülözi az igazságot, hogy minden társadalomnak olyan politikusai vannak, amelyeneket megérdemel. Másként fogalmazva: a politikai osztály és az általa képviselt normák nem valamilyen összeesküvés, hanem a magyar társadalom termékei.

A politikusok, politikai szervezetek működésének belső logikája a demokráciában mindenütt hasonló: léteznek ugyan önző, csak a politikai osztályra, illetve tagjaira tekintő önérdékek, de a politikai élet szereplői összességében mégiscsak a társadalmi igényeknek kívánnak megfelelni. Természetesen nem kötelező ezeket az igényeket napi szinten kiszolgálni, és igaz az az állítás is, hogy a politika nemcsak kiszolgálja, de formálja is az elvárásokat. Ennyiben a politikában szereplő minden személy és szervezet – döntően lelkiismereti értelemben – felelősséget visel álláspontjáért. És aligha vitatható, hogy a hazai politikai szervezetek és politikusok túlnyomó része, a rendszerváltást követő néhány évet nem számítva, inkább kötődik a rövid távú szempontokhoz, mint a távlatokat szem előtt tartókhöz. Nem felmentve az „elkövetőket”, akik tudatosan a pillanatnyi támogatottság biztosítására törekcsenek és törekedtek az elmúlt két évtizedben, ha a mai válság gyökereit keressük, nem hagyható figyelmen kívül, hogy az elmúlt húsz év (kis túlzással) mintha azt igazolná: az előrettekintő szempontokat képviselők bukása szükségszerű.

Ha a mélyebben fekvő okokat keressük, látnunk kell: a magyar társadalom nagyobb része eleve bizalmatlanul fogadta az új rendszer lényegi elemeit, s a választók kegyeit kereső politikai erők jelentős részben az innen erdő igényeket igyekeztek szolgálni. Úgy vélem tehát, hogy az ok és az okozat itt nehezen választható el. Mert joggal vehető fel: hogyan érezhetné magáénak a mai magyar berendezkedést a közösség, amikor a rendszer olyan alapvető működési zavarokat mutat, amelyeneket, de tény, hogy amikor az úgynevezett politikai osztály által képviselt szempontok eltértek a húsz évvel ezelőtti ideáktól, többnyire az elképzelt és a valóságos választó szempontjait igyekeztek követni.

Tény az is, hogy az intézményrendszert működtetők számottevő része is más normákat követ, mint azt a rendszer „kitalálói” feltételezték: kezdve az alkotmánybíróként és köztársasági elnökként részben eltérő, személyes elfogultságokat is tükröző álláspontot képviselő jogtudóstól, a magát részben politikai

kinevezettnek tekintő alkotmánybíró, ORTT-tal és közszolgálati médiakurátoron, a korábbi pályáját feledtetni akaró, esetleg szintén politikai elfogultságait érvényesíteni szándékozó vagy éppen a politikai megítéléstől tartó bírón és ügyészen, a pénzeket rendszeridegen szempontok alapján osztó köztisztviselőn, a politikai megrendelésre titkokat kiszivárogtató titkosszolgán, a jogalkalmazásban bizonytalanokodó rendőri vezetőn, az olykor önkényeskedő, máskor korrupt, a veszélyes helyeket kerülő rendőrön keresztül egészen az adócsaló, adóstikliző átlagmagyarig, aki miközben kibújik a teherviselés alól, szidja a rendszert a szerény színvonalú közkiadások miatt. És akkor még nem esett szó a gigantikus veszteséget produkáló állami cégeket vezető, százmillió végkielégítéseket és sokmillió havi fizetéseket jó lelkiismerettel felvevő menedzserekről, az államilag támogatott banki kedvezményeket személyes hasznukra maximálisan igénybe vevő bankárokról, a pénzért tanácsokat osztogató, majd azok hatását nyilvánosan úgymond elfogulatlanul elemző politológusról, a közhangulatot kiszolgáló értelmiségi médiaszereplőről, az agitpropot az értékalapú elfogultsággal összetévesztő újságíróról, tehát azokról, akik nem jogot kerülnek vagy sértenek, hanem „csak” a rendszert összetartó etikai normákat hagyják figyelmen kívül.

Valóban, ahogy a megtisztelően éppen engem idéző szerkesztőségi felkérő levél írja, szemben a hét évvel ezelőtti szöveggel, ma már – 2006 óta – nem lehetne a magyarországi történések erényeként kiemelni, hogy a térség országai közül itt ment végbe a legbékésebben a rendszerváltás. De azért nem friss felfedezés, hogy a berendezkedés aggasztó tüneteket mutat. Hét évvel ezelőtti írásom keletkezésekor is világos volt a magyar társadalom rossz közérzete, az, hogy az állampolgárok számottevő része a problémák megoldására alkalmatlannak tekinti az állami tulajdonra épülő, központi újraelosztásos gazdasági rendet felváltó piacgazdaságot, a pártállami rendszert felváltó, a politikai erők versengésére épülő parlamentáris demokráciát, és nem tud megbarátkozni az érdekek és vélemények nyílt megjelenésével és békés konfrontációjával sem. Már a kilencvenes évek első felében is látszott, mindez nem pusztán abból ered, hogy a szocialista rend összeomlása és a kapitalizmus kiépülése igen sokakat tett materiális értelemben a rendszerváltás vesztesévé – ami részben előre is kalkulálható volt. S persze nem is e vélemény elterjedtsége az oka, hogy olyanok is úgy érzik, nehezebb lett az életük, akik a változások egészének következményeit tekintve biztosan jobb helyzetbe kerültek, mint amilyenre korábban esélyük volt, tehát az is vesztesként éli meg a helyzetét,

aki anyagi értelemben sem vesztes. A már megszokott, sokat emlegetett magyar panaszskultúrájánál, ismert pesszimizmusnál súlyosabb probléma, hogy a többség nem látta és látja a rendszerváltás indokait, értelmét.

Ma is úgy vélem, mint hét éve: miközben a rendszerváltás békés „technikai lebonyolítására” büszkék lehetnénk, a problémák gyökere a társadalom és a rendszerváltás viszonyában keresendő. Említett írásomban a békés rendszerváltás erényeinél nagyobb teret szenteltem ez utóbbi helyzetnek: „...nem vitatva, hogy a düledező kommunista rendszerrel szemben jócskán mutatkozott elégedetlenség, eltérően a valóságos forradalmaktól, 1989-ben a formálódó ellenzék társadalmi támogatottsága igen szerény volt. [...] döntő szerepet játszott ebben, hogy sem a valami ellen, sem a valamiért motiváló ereje nem mutatkozott átütőnek. Másként fogalmazva: a magyar társadalom számottevő része nem érzékelte, hogy a »létező szocializmus« folytathatatlant [...], a jóléti kapitalizmus vívmányaival együtt igényelte a szocialista állam atyáskodó, létbiztonságot jelentő gondoskodását. Vágyott a nyugat-európai országok életszínvonalára, de ezt nem kötötte össze szükségszerűen a piacgazdasággal, a pluralizmussal, egyáltalán: a versenyszellemmel és az individualizmussal. Érzékelte a szabadságjogok hiányát a »létező szocializmusban«, de ezt csak a kisebbség találta elviselhetetlennek. A többség tudomásul vette, megszokta az egyéni érdekérvényesítés, az elégedetlenség levezetésének kialakult technikáit, megtanult együtt élni a korlátozott nyilvánossággal. A magyar társadalom döntő része [...] nem akart tehát rendszerváltást, csupán a meglévő rendszer nem szeretett részeinek megnyirbálását, kijavítását, az egykori tapasztalatok szerint: szocializmust kommuniszták nélkül.”

Viszonylag régen látszik, hogy ennek a húsz éve ismert helyzetnek a következményei tartósabbak, mint azt a rendszerváltáskor sokan feltételeztük, s ha nem változnak a viszonyok, azaz a többség magát a rendszert nem fogadja el, akkor – mondjuk így – baj lesz. Amikor még nem lehetett látni a mai válság minden elemét, a hazai költségvetési túlköltségek következményeit, az ennek korrigálására kezdeményezett reformok elhalását, teljes kudarcát, a világgazdasági megrázkódtatás mindezt felerősítő hatását, illetve az intézményrendszer problémáit demonstráló tehetetlenséget, már akkor is mutatkoztak a válság jelei, látszott, hogy a gondok alapvetők. A rendszerváltás tizenöt éves évfordulóján tartott parlamenti megemlékezésen úgy láttam: „...a harmadik magyar köztársaság közmegítélése ma kizárja, hogy a genezis ünnepelhető, élő hagyomány le-

hessen.” Már ekkor is szembeötlő volt, hogy „meghatározó hangulat a csalódottság, frusztráltság, demokráciánk lankadt [...] és energiahíányos [...], a populista retorika térségünkben szétzilálással fenyegeti a még meg sem szilárdult intézményeket”.

Közel két évtizede néznek szembe az egykori rendszerváltók a ténnyel: a jogállami forradalom is csak olyan lett, mint a többi, nem valósította meg az álmokat, sőt a létező rendszer sokkal ellentmondásosabb, esendőbb, mintsem hogy bele lehessen nyugodni: a világ ilyen, igazságtalanságokkal, ellentmondásokkal, tökéletlenségekkel terhes, állandóan új problémák jelennek meg, amelyeket nem lehet a már megszerzett rutinnal kezelni. A megoldatlan és sokszor megoldhatatlannak látszó társadalmi feszültségek miatt a demokratikus intézmények, procedúrák sokak számára válnak érdektelenné.

A rendszer elutasításának megjelenési formája a felszínen a kiábrándultság vagy éppen az „oldalak” rendkívül éles szembenállása. Az utóbbi mögött azonban többnyire az húzódik meg, hogy a társadalom jelentős része elégedetlensége, rossz közérzete okának, és ezzel együtt a tényleges bajok okozójának is ártani szándékozó személyeket, csoportokat, szervezeteket vél megtalálni. Kinek-kinek ízlése és vérmérséklete szerint a fő gonosz lehet az általa favorizált politikai párttal szemben álló vagy azzal rivalizáló párt, annak vezetője, a zsidók, a cigányok, a nemzetközi tőke, vagy csak úgy, differenciálás nélkül általában a politika, a politikusok.

Húsz éve nem számoltam azzal, hogy a rendszerváltást körülvevő társadalmi érdektelenség, illetve az új rendszer szerény elfogadottsága hogyan befolyásolja majd a közhangulatot kiszolgáló szándékozó, akkor még rendszerváltó ambícióktól fűtött politikai erőket, hogy mindez együtt milyen mértékig erodálja majd a rendszer alapvető intézményeit. Nem mértem fel, hogy részben az előzőekben leírt helyzet okaként, de következményeként is, milyen támogatottságra számíthat a rendszer radikális elutasítása, amely a rendszerrel nehezen összeegyeztethető irracionális nézetek elfogadásaként, a rendszerrel nyíltan vagy populista szövegekkel, burkoltabban konfrontálódó politikai szerveződések támogatottságaként jelenik meg.

Nem számítottam arra, hogy amit adótudatoságnak neveznek, az húsz év múlva is hiányzik majd, hogy az állampolgárok nagyobb része ennyi idő után sem kapcsolja össze a közkiadások, a gondoskodás iránti igényét és az adófizetési kötelezettséget. Nem számoltam azzal, hogy a választásokat jórészt az dönti el, hogy a több mint hétmillió szavazópolgárnak mit ígérnek a kevesebb mint felüktől beszédhető adókból. Nem gondoltam, hogy a romantikus múlt-

ba nézés, a délibábok országának felidézése milyen mértékben válik politikai tényezővé. Így nem gondoltam a gazdasági és „nemzetpolitikai” értelemben köldöknéző hajlam komoly tényerésére, a magyar szupremácia térségre érvényes igényének tapasztalt mértékű, negyven év utáni újraéledésére, az irreudenta elképzelések térhódítására (amelyet ha más nem, a konszolidáltak tekinthető társadalmi rétegek autóin büszkén hordott Nagy-Magyarország felségjel is mutat). Bár némileg számítottam a magyarországi cigányság társadalmi problémáinak élesebb megjelenésére, nem gondoltam arra, hogy húsz év alatt így kevésre lehet jutni a gondok kezelésében, és természetesen arra sem, hogy az etnikai alapú, nyílt gyűlölködésre ilyen tér nyílik. Ugyancsak volt sejtésem a látens antiszemitizmus jelenlétéről, de nem feltételeztem, hogy ez a ma tapasztaltak szerinti mértékben válik nyílttá.

És hogy nem jogászként a Fundamentum tematikájához közelítsek: nem tudtam felmérni, hogy a napi szempontokra koncentráló politika két oldalról is erodálja majd a magyar jog- és intézményrendszert. Egyrészt azzal, hogy problémák jelentkezésekor erős hajlam mutatkozik a törvények *ad hoc* módosítására, akár az alkotmányra kiterjedően is. Másrészt azzal, hogy ahol a rendszerváltáskor eleve ideiglenes jogi megoldások születtek, vagy időközben kitűnt, hogy a választott elképzelés korrekcióra szorul, ott rendre elmaradnak a szükséges döntések. Nem láttam, hogy a konszenzusos demokrácia fontos elemének tekintett kétharmados törvények jelenlegi köre milyen következményekhez vezet, ha a demokratikus rendszer politikai erőiben a kalibrálnál jóval kisebb a hajlam az együttműködésre. Vagyis nem számoltam a kétharmados törvényekkel való visszaélés lehetőségeivel, ami a hazai intézményrendszer erőzójának fontos eleme. A rendszerváltás ihletett pillanata után vagy a nézetkülönbségek miatt nem születhetnek meg a minősített parlamenti többséget igénylő, szükséges döntések, vagy ha éppen nagyjából mégis egyetértés lenne az e szabályozási körbe tartozó teendőket illetően, a mindenkor ellenzék abban érdekelt, hogy a kormányon lévők ne köthessék magukhoz egy probléma megoldását.

Ha egy ország döntéshozói a felismert gondok ellenére sem képesek érdemben módosítani az önkormányzati rendszert, átalakítani a médiaszabályozást, pontosítani az élet által felülírt gyülekezési törvényt, az elavult titokrendszert, s ismerte a pártfinanszírozás nyilvánvalóan hazug, korrupt rendjét sem képesek a rendszert bomlasztó lehetőségek felszámolására és így tovább, az önmagában is alapvető probléma. Ha e kudarcok ismeretében és a jogalkalmazók

felelősségelhárításának hatására erősödik a vélekedés, hogy a közélet problémáit minden esetben új vagy átirított törvényekkel lehetne csak kezelni, de azokat „a politika” nem képes megalkotni, a baj még tovább fokozódik.

A rendszer alkalmatlanságát ma sokak számára az bizonyítja, hogy a kormány, a „politika” nem tudja felszámolni az irritáló megnyilvánulásokat. E körbe tartozik a főleg a falusi lakosságot érintő tehetetlenség az úgynevezett megélhetési bűnözéssel szemben, amely részben egyszerű rendfenn tartói mulasztás ugyan, de a háttérben világosak a szociális rendszer zavarai, a következmények között pedig meghatározó a cigányságot érintő előítéletek „bizonyítása”, a terjedő rasszizmus. És e körbe tartoznak a szélsőjobboldali megnyilvánulások, illetve az ezek miatti irritáltság is. Itt keveredik a jogalkalmazók mulasztásainak következménye – hogy ugyanis nem lépnek fel hatósági, igazságszolgáltatási eszközökkel, amikor lehetséges volna – azzal, hogy egy demokratikus rendszerben a nem tetsző vélemények, megnyilvánulások igen tág körét kell elviselni. És amikor a közvélemény egy részének igényét felmérve – kis túlzással – hetente születnek és buknak el olyan törvény- és alkotmánymódosítási javaslatok, amelyek funkciója nem valamilyen gond érdemi elhárítása, hanem pusztán annak elhíttetése a közönséggel, hogy mi szeretnénk a megoldást, de mások, a gonoszok megakadályozzák a jót, akkor még inkább erősödik a benyomás: a rendszerrel van a baj.

Így vált gumicsonttá a gyűlöletbeszéd tiltásának ügye, ennek részeként a hit, hogy a holokauszttagadás tiltása érdemben befolyásolná a szélsőjobboldali megnyilvánulásokat, függetlenül attól, hogy éppen ez a tematika valójában csak egészen periferikusan fordult elő. De ilyen típusú ügyé vált a választójogi törvény módosítása is, amellyel kapcsolatban az esetleges érdemi problémák helyett a parlamentellenes közönség kegyeit keresve a képviselők létszámcsökkentése került középpontba, egészen odáig, hogy van olyan párt, amelyik alkotmánymódosításban mondaná ki a megválasztandó képviselők létszámát anélkül, hogy az ebben az esetben elkerülhetetlen új választási rendszer világos lenne.

A politika „örök” dilemmája, hogy mi a teendő akkor, ha a társadalom nagyobb része nem akarja, amit a döntéshozók helyesnek, netalán elkerülhetetlennek vélnék. A tekintélyelvű, diktatórikus jellegű berendezkedések többsége – a születés pillanatában – csupán a vélt közjó érdekében megy szembe a többség akaratával. A demokratikus rendszerek politikusai viszont csak igen szűk korlátok között tehetik ezt meg. Húsz éve is világos volt: a kettős átme-

net, a kapitalizmus és a demokratikus berendezkedés egyidejű megteremtése rendkívül nehéz feladat, hiszen olyan változásokra lenne szükség, amelyek durván szembemennek a társadalom többségének pillanatnyi érdekeivel. Tudni lehetett, hogy a piacgazdasági normák bevezetésén, egyebek közt a túlfoglalkozást felszámoló privatizáción túl a korafejlett jóléti állam leépítésére is szükség lenne, s nem várható, hogy mindez lelkesítse a közösséget. Ismert volt tehát, hogy kevesebb demokráciával hatékonyabb gazdasági átalakulás lett volna lehetséges, valószínűleg így kisebb esélye lett volna a mai problémák egyik fő előidézőjének, a nehezen kezelhető állami túlelosztásnak, túlköltekezésnek. De ez a lehetőség fel sem merült, hiszen az új rendszer csak részben született az előző gazdasági összeomlásnak romjain, részben éppen a diktatórikus politikai rendszer tagadásaként jött létre.

Ha az elmúlt húsz év rossznak tartott konkrét döntéseitől elemelkedünk, azt is mondhatjuk: a kettős átmenet nálunk erre volt képes, így sikerült, illetve nem sikerült a piacgazdaság és a demokrácia együttes létrehozásának konfliktusos szempontjait egyeztetni.

ZLINSZKY JÁNOS

Váratlanul, nem remélt módon, mikor már nem is hittük, reméltük igazán – összeomlott az agyaglábú kolosszus. Nagy romhalmaz maradt utána, *congeries lapidum multis congesta rapinis* (sokféle módon összerabolt kövek halmaza). Megnyílt az útja az új építésnek. A nemzetalkotó magyar népnek a maga országában szuverén népként vált közössége demokratikus keretben jogállamot alkothatott, alakíthatott. Abból a romhalmazból, amely a bukott rendszer után visszamaradt. „A rendszerváltás nagy és nem várt ajándék volt nemzetünk számára, amellyel jól kell sáfárkodni és felelősen ki kell használni, mert ha meg is kaptuk közrehatásunk nélkül, nem boldogít bennünket saját erőfeszítéseink nélkül.”¹

A történelem igazolta, hogy a második világháború után ránk telepedett hatalom agyaglábakon állott, ingatag alapra épült. A romokból új épületet megfelelő szilárd alapra kellett emelni. Az összeomlott hatalom kényszerrel, elnyomással tartotta fenn magát. Az államszervezet az elnyomás eszköze volt ott, a jogrend ugyancsak eszköz az egypárti diktatúra céljainak érvényesítésére. Az új rend *quod omnes tangit, ab omnibus approbetur* (mindenki jóváhagyása szükséges a mindenkit érintő döntésekhez)

elv alapján, tehát demokratikus módon, jogállami rendet és hatalmat kívánt létrehozni és megvalósítani. Ehhez alkotmányos alapra kellett épülnie a közrendnek, és annak elvei szerint kialakítani mind az intézmények, mind a szabadságok és kötelezettségek rendszerét, a jogrendet.

E cél felé, ezen az úton indult meg 1989 nyarán a kerekasztal körül a tárgyalás. Nem egy akarattal, nem azonos szándékkal ültek körötte a tárgyaló felek. Akik változást követeltek, valójában félve tettek, mert voltak az ilyen követelésekkel kapcsolatban történelmi tapasztalatok (1956 hazánkban, 1968 Prágában). Akik engedtek, valójában ugyancsak félve tettek, mert tudták, milyen lehet a nép, midőn nem kér, de vesz, ragad – és nekik volt mit veszíteniük. Így megszülethetett a békés átmenetre vonatkozóan a megegyezés. 1989. október 23-án kihirdették a köztársaság lényegében új alkotmányát, és az annak a törvényhozás útján történő megvalósítását ellenőrző Alkotmánybíróság alaptörvényét.

Igy kezdődött húsz éve. Aztán, úgy tűnik, valahogy félrecsúszott a dolog. Folyamatos a vita arról, hogy már az alap sem volt-e megfelelő, a látszat ellenére, vagy csak az építők nem értették igazán a dolgukat. Mindenesetre, ahogy nemrég Tölgyessy Péter megállapította, a „rendszer váltás” – nemzedékem, az öregek számára nem várt, nem remélt ajándék – a ma élők többsége szemében gyűlöletes fogalom, minden bajunk forrása. Miért nem maradtunk a vidám barakkban, a húsfazekak mellett?! – kérdik, sóhajtják sokan, a szabadságuktól annak kiteljesedése előtt megcsömörlött polgártársaink.

Röviden szeretném itt áttekinteni, vajon valóban az alkotmány sikerült-e félre, hiányosra. Vajon tényleg a jogfolytonosság megszakadására vezethető-e vissza sok bajunk? S ha igen, jelenthet-e megoldást a hatalom visszacsatolása valamilyen össznemzeti alkotmányozó gyűlés útján ahhoz a ponthoz, ahol a Szent Korona hatalmát elvetettük vagy elvesztettük?

Második kérdésként mérlegelem, hogy kijavítható-e tévutunk a mai alkotmány módosításával, teljesebbé tételével, vagy egészen más alapra van-e szükség. Továbbá arra kereselek választ, hogy a demokratikus rendben rejlik-e a bajunk, a jogállamiságban, vagy pedig a köz- és magánszabadság rendjének megbomlásában, visszajára fordulásában. Netán, amint egyre többen vélik, az értékek valós létrendjének félreismerésében?

Az e kérdésekre kapott válaszok alapján szeretnék véleményt nyilvánítani arról, ki kell-e egészen gom-

bolni a mellényt és újrakezdeni a gombolást, vagy elegendő volna némelyik elcsúszott gomb helyreigazítása is.

Tehát: van-e baj, és ha igen, mi a baj az alkotmánnyal? Vallom, hogy nem az alaptörvénnyel, hanem velünk, állampolgárokkal van baj. Egyrészt nem ismerjük húsz év után sem. Ezért elhisszük, hogy „sztálinista”, hogy alkalmatlan, hogy nem legitim. Ezzel szemben ha betartanánk az értékrendjét, bajaink nagy része megoldódna. Merthogy tartalmazza mindazokat az előírásokat, amelyek be nem tartását a nemzet a politikusokon számon kéri.

Ott a baj, hogy a hatalom gyakorlóit esküt tesznek ugyan az alaptörvényre, de aztán úgy viselkednek, mintha őket nem kötelezné. Holott az alkotmány törvény, mindenkit kötelez!² Függetlenül attól, hogy ki mit gondol róla vagy mit szeretne helyette. Érvényes törvény!

Van azért hiányossága. Rudolf Gneist német alkotmányjogász a XX. század elején azt írta: „*Rechtsstaat ist identisch mit Verwaltungsgewalt*” (a jogállam a közigazgatási bíraskodásban áll). Nálunk pedig a pártállam által 1949-ben megszüntetett közigazgatási bíróságot nem állították vissza az új alkotmány szövegezői, sem a kerekasztal. Így aztán a jogalkotás alkotmányosságának van biztosítéka az Alkotmánybíróság révén, de a joggyakorlat és a hatalomgyakorlás, a nemzeti vagyon kezelése terén az alkotmány érvényesülését független bíróság nem biztosítja. Az Országgyűlés bizottságai és az ügyészség pedig, úgy tűnik, erre alkalmatlanok. A jogállam gyakorlati működését nem védi, nem ellenőrzi bírói fórum. Amíg a hatalom gyakorlóit az Országgyűlés többségét maguk mögött tudhatják, az alkotmány írott malaszt számukra. Ám egy másik alkotmány, akár a Szent Korona hatalmának meghirdetése is az lenne. A polgárok többségének hiányzik a jogtudata...

A jogtudatot, a helyes értékrendet viszont nem hozná meg sem egy új szöveg, sem valamilyen alkotmányozónak nevezett gyűlés összehívása (senki sem tudja az azt követelők közül, valójában mi is az!), sem a formai jogfolytonosság helyreállítása – ami egyébként teljesen lehetetlen. Nem az új alkotmány, nem is az államszervezet részleges átalakítása (felsőház) a megoldás.

Az alkotmány értékrendjét bírói úton kell számon kérni, és nemcsak a törvényhozáson (azon is következetesebben!), hanem a hatalomgyakorlás minden ágán. Fel kell számolni a burkolt és alkotmányellenes párturalmat [Alkotmány 3. § (2) be-

AZ ALKOTMÁNY ÉRTÉKRENDJÉT BÍRÓI ÚTON KELL SZÁMON KÉRNI, ÉS NEMCSAK A TÖRVÉNYHOZÁSON (AZON IS KÖVETKEZETESEBBEN!), HANEM A HATALOMGYAKORLÁS MINDEN ÁGÁN.

kezdés]. Meg kell teremteni a Ptk. mellett a közjogi kódexet is, amely a hatalomgyakorlás módját és felelősségét, a közvagyon kezelőinek leltárfelelősségét, a köz (a nemzet!) vagyonának hatékony védelmét [Alkotmány 9. § (1) és 10. § (1) bekezdés] és az alkotmány értékelőírásainak bíróság általi alkalmazhatóságát megvalósítaná. Akkor a szöveg akár maradhat is...

Miért nem hiányolják mindezt a választók?

Mert nem tudják, miről is van szó. Csak a bajt érzik a bőrükön, de a tájékoztatásra az alkotmány szerint kötelezett média inkább leplezi a valódi okokat. És leplezik, jórészt önző anyagi érdekből, a hivatásos politikusok is (bár köztük is sokan tájékozatlanok, nem járták ki a közügyek elemi iskoláját).

A jövőnk érdekében pedig el kellene kezdeni tanítani alap- és középfokon is az alkotmány értékrendjét, a közszolgálat módját és szabályait, a magunk ezeréves alkotmányossága értékét önazonosságunk, összetartozásunk, népünk és nemzetváltunk szempontjából. Mert sokára lesz, amíg a rendszer-váltás lehetővé tette jogtudat valóban megszületik. A mozgás iránya egyelőre inkább ellentétes. Túl sokak érdeke már a téves nézetek fenntartása a helyes cselekvés kikövetelése, a mulasztások számonkérése helyett.

A demokratikus rend követelményeinek megfogalmazása, a jogállam rendje intézményeinek kidolgozása tudományos, szakmai, jogászai feladat. Az alkotmány ehhez megköveteli, biztosítja a tudomány művelőinek kizárólagos hatáskörét, autonóm működését. A hatalom gyakorlóit pedig kötelezi ennek lehetővé tételére [Alkotmány 70/G. § (1)–(2) bekezdés].

A látszat szerint afelé haladunk, hogy már ez a hivatásrend sem áll a kellő magaslaton, engedi magát korrumpálni. *Ultima coelestium terras Astraera reliquit* (az égiek közül utolsónak az igazság hagyja el a földet). A piacgazdaság elvonta a tudomány autonómiáját és megrontotta hivatástudatát. Az egész világgal, a többi alkotmányos értékkel együtt ez is eladó. Igaz, ezért nem tolonganak a vevők, nem hoz elég profitot...

JEGYZETEK

1. ZLINSZKY János: *A rendszerváltás nyertesei és vesztesei in Magister artis boni et aequi. Studia in honorem Németh János, szerk. Kiss Daisy, VARGA István, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003, 1027.*
2. Vö. ZLINSZKY János: *Alkotmányos értékrendünk és a mai politika. Székfoglaló előadás a Szent István Akadémián, Budapest, 2006, 69.*

Az 1970-es években már több jel mutatta, éspedig egyre határozottabban, hogy a vesztes háború után kívülről az országra erőltetett „szocialista” társadalom – különösen eredeti, kemény szovjet formájában – nem sokáig tarthatja magát. Elsősorban Lengyelországban és Magyarországon nem.

Az ország vezetése is érezte, és egyre inkább észlelte a változás kényszerét. Ezért egyre több, politikusokból és kutatókból álló bizottság szerveződött, keresve a „kiutat”, számolgatva a jövővel. Több kutatótársammal magam is részt vettem néhány ilyen bizottság munkájában, sőt olyanban is, amelynek alapanyagot kellett készítenie az MSZMP Politikai Bizottságnak beszámolója számára az egyik már nem fiatal politikai bizottsági tag elnökségével. Kemény munka volt, alapos vitákkal. Végül a bizottság titkára (a frissen a pártközpontba került alosztályvezető, Németh Miklós) és én (az MTA-ból) kaptuk a feladatot, hogy írjuk meg a bizottság beszámolóját. A munkánk olyan jól sikerült, annyira szokatlanul objektív volt, hogy néhány nappal később a bizottság elnöke felháborodva jelent meg az ülésen. Kiderült ugyanis, hogy Kádár János nagyon megszidta őt és ezt a jelentést is, amelyet elolvasva természetesen nem is fogadott el.

Ekkor én az MTA társadalomtudományi és külügyi főtítkárhelyettese voltam. Értesülve Kádár János véleményéről, egyáltalán nem lepődtem meg. Inkább egy másik kutatásra gondoltam, amelyet már korábban elkezdtünk. Kiváló kutatók dolgoztak ezen a jövőre irányuló, négy témából álló programon, amelyet az MTA és a Műszaki Fejlesztési Bizottság együtt indított el, és bizonyos fokig az MTA – Soros Alapítvány is támogatta. (Nem hagyhatom említés nélkül, hogy akkor az MTA képviselőjében, minden anyagi ellenszolgáltatás nélkül, az alapítvány egyik elnöke is voltam.)

A kutatás négy irányáról érdemes legalább jelzészerűen megemlékezni: 1. A magyar gazdaságpolitika tudományos megalapozása, ideértve a gazdaság struktúráját, szervezetrendszerét is (vezetője Bognár József akadémikus). 2. Az államszervezet fejlesztésének megalapozása (vezetője Kulcsár Kálmán akadémikus). A kutatási program két további része: a közigazgatás, a bírászkodás központi szervezeteinek kialakítása és működése (vezetője Kovács István akadémikus), és a regionális és településfejlesztés elemei (vezetője Enyedi György akadémikus). E programok szervezésének irányítója (egyúttal tudományos munkatársa) Kilényi Géza (későbbi igazságügyi miniszterhelyettes, majd alkotmánybíró) volt, aki akkoriban teljes munkáját erre fordította

3. A program célját a magyar társadalom struktúrájának, életmódjának, problematikus jelenségeinek feltárásában jelöltük meg, így meglehetősen heterogén volt (vezetője Huszár István). 4. A magyar kultúra dokumentumainak felkutatása és rögzítése, továbbá az iskolarendszer fejlesztése (első vezetői Köpeczi Béla és Szabolcsi Miklós akadémikusok).

A második téma vezetését, arra hivatkozva, hogy ez a pártpolitika tárgya is, igazságügyi miniszterrel választásom után az MSZMP Társadalomtudományi Intézetére bízta. Az intézet igazgatója azonban páncélszekrénybe rejtette az eredményeket. Egyedül az akkor ott dolgozó Bihari Mihálynak és Gombár Csabának sikerült egy részüket hasznosítani.

Tovább folytak a kutatások, zajlottak a viták, jártuk a vidéki városokat is, ahol előadásokat tartottunk, egyre nagyobb és egyre érdeklődőbb közönség előtt.

Az MSZMP 1985-ös kongresszusa lehetővé tette (természetesen szoros ellenőrzés mellett), hogy az abban az évben tartandó országgyűlési választásokon különböző szakterületek, települések vagy testületek tagjai is képviselőjelöltek lehessenek. Néhány országgyűlési képviselő – nagyon korlátozott számban – ebből a körből került ki aztán. Ezzel is összefüggésben a következő időszakban magukban az uralkodó párt szerveiben is egyre erősödő mozgalom indult egy újabb – ezúttal „pártértekezlet” – szervezésére. Világossá vált ugyanis, hogy a kongresszus döntései és állásfoglalásai egyre kevesebb embert elégítenek ki. A mozgalom élére Grósz Károly került és más, többnyire fiatal vezetők, akik Gorbacsov tevékenységére és nemzetközi szereplésére is figyelve egyre inkább időszerűnek tartották a változásokat. (Hozzáteszem, nem szükségképpen a szocialista társadalom teljes átalakítására gondoltak.)

Közben az erősödő ellenzék is mozgolódott, mégpedig 1985-ben még nagyjából egységesen. A monori találkozón még együtt volt Csurka István, id. Balogh Ferenc, akit korábban a Nagy Ferenc-perben ítélték el, és fia, a napjainkban is többször szereplő ifj. Balogh Ferenc lelkész. Még ott volt Konrád György is. Olyan emberek tehát, akiket ma már nehéz lenne egy csoportban elképzelni.

Az 1987. szeptember 17-én tartott lakitelki találkozó már más jellegű volt. Részt vett a vitákon Pozsgay Imre, az MSZMP funkcionáriusa, akkor még a Hazafias Népfront vezetője, és sokan mások a „népi-nemzeti” mozgalomból. Megalakították a Magyar Demokrata Fórumot, amely 1988. janu-

ár 30-án a budapesti Jurta Színházban tartotta első összejövetelét, mintegy ötszáz résztvevővel. Erről hivatalos nyilatkozatot is közzétettek. A nyilatkozat mindenekelőtt megállapította, hogy „Magyarországon súlyos politikai válság van”. A feszültségek növekednek, és a demokrácia intézményes feltételeinek kiépítése nélkül nem lesz sem nyugalom, sem gazdasági és politikai fejlődés. A szövegben nyolc pontban foglalták össze a megoldás érdekében szükséges tennivalókat az új alkotmány elkészítésétől kezdve a meghozott parlamenti és bizottsági döntések nyilvánossá tételéig.

Az egyre bővülő hallgatóság előtt tartott előadásaim fogadtatása alapján számomra is világos volt, hogy megérett az idő a gyökeres változásra. Még inkább egyértelmű lett ez, amikor az MSZMP központja felkért, hogy vegyek részt egy konferencia előkészítésében a helyzetet elemző tanulmány elkészítésével. Az elemzést megírtam, és beküldtem a pártközpont propagandaosztályára. Rövid idő múlva azonban az egyik párthivatalnok megsúgta, hogy már be is tették az irattárba. Nemcsak hogy nem akarják felhasználni, de még azt sem szerették volna, hogy bárki olvashassa.

Ennek ellenére nem sokkal később fölhívott

Grósz Károly miniszterelnök, és kérte, hogy látogassam meg. Nem tudom pontosan, hány órát töltöttem nála, de hosszú időbe telt, amíg a vitánk végére jutottunk. Akkor kijelentette, hogy egyetért velem. A folytatás meglepett: kérte, készítsek rövid tervezetet arról, hogyan kellene átalakítani az igazságügyi szervezetet, hogyan dolgozzon, milyen jogszabályok megváltoztatása szükséges, s ő ezért felajánlja az igazságügyi miniszteri széket.

Korábban, még 1987-ben munka közben hárman – Kilényi Gézával és Sárközy Tamással – találunk arra időt, hogy egy kb. 60-80 oldalnyi elaborátumban összefoglaljuk az átmenetre vonatkozó első (nem végleges) javaslatunkat. Ezt az írást Grósz Károlynak, valamint – külön kérésre – Pozsgay Imrének küldtük meg. Óvatosan fogalmazott tanulmány volt ez, de (tudomásom szerint) az első, amely a rendszerváltozás állami teendőit papírra vetette.

Előadásaink, mint már említettem, egyre bővülő hallgatóság előtt zajlottak, bár az is előfordult, hogy az MSZMP egy-két megyei titkára látványosan kivonult az előadás vagy a vita közben tiltakozásul. Bővült emellett az előadók köre is. Az Akadémiáról akkor már többen is szerepeltek, például az elnök, Berend T. Iván történész. Hadd emlékezzem

EGY TARTÓS, ALAPOSAN
KIMUNKÁLT, FŐLEG A
KORSZERŰ POLITIKAI VI-
SZONYOKRA ÉPÜLŐ AL-
KOTMÁNY KIDOLGOZÁ-
SÁNAK MUNKÁLATAI-
RA A JELENLEGI IDŐSZAK
NEM ALKALMAS.

meg ennek az időszaknak az egyik előadásáról, amelyet 1987 kora tavaszán Szegeden tartottam, s ekkor már világosan kifejtettem társadalmunk problémáit és a továbblépés fontosságát.

Grósz Károly javaslatáról akkor nem beszéltem. Jól is tettem, mert néhány nap múltán Pál Lénárd, az MTA volt főtítkára, aki onnan került az MSZMP KB titkári székébe, magához hívott. Lényegében közömbös „hivatali” ügyekről beszélgettünk, amikor kinyílt az ajtó és belépett Kádár János. Pál Lénárd bemutatott, majd leültünk, és a két „titkár” beszélgetni kezdett, mindketten egészségi problémáikról. Hallgattam, gondolván, majd csak rátérnek az én ügyemre is. De nem. Kádár János elköszönt anélkül, hogy egy szóval említette volna az „ügyemet”. Ezután én is eltávoztam, azt gondolva, hogy a miniszterségből nem lesz semmi. Másnap azonban már reggel hívott Grósz Károly. Elmondtam, mi történt, mire ezt válaszolta: „Ne nyugtalankodj, minden rendben van. Kádár nem fogad el, de várjuk ki a végét. Te csak készült továbbra is, mert nagyon sok dolgod lesz. Egyébként majd küldök neked meghívót az értekezlet üléseire, és meglátod majd, hogyan mennek itt a dolgok.”

Igy történt. Végigültem az értekezletet, és a végén robbant a bomba. Elhangzott a javaslat, és az erre jogosultak szavaztak. Első vagy főtítkárrá Grósz Károlyt választották, és mellé gyakorlatilag új központi bizottsági titkárságot. (Pál Lénárd és Fejti György – aki a pártvezetésben egyebek közt az igazságügygyel is foglalkozott – továbbra is a Politikai Bizottság tagja maradt.)

Az Igazságügyi Minisztériumban végzett munkámról már régen beszámoltam. Azóta mások is elemezték már, egykori jogász kollégák is értékelték, mint például Sárközy Tamás, és nyilván a távolabbi jövő is meghozza majd a maga „ítéletét”.

Én már befejezem a több pozícióban eltöltött igazságügyi szakmai pályafutásomat. Dolgoztam mint jogszolgáltató ügyészi beosztásban és a Legfelsőbb Bíróság bírájaként is; dolgoztam mint „hivatalnok” igazságügyi minisztériumi főelőadóként és mint miniszter. A tudományban is végigjártam az utat – a dolgozatáért díjakat kapó joghallgatóként kezdve az egyetemi tanárságon és az akadémikusságon át a korábbi Állami- és az utóbbi évtizedek Széchenyi-díjáig.

Az élet furcsasága, hogy igazságügyi miniszterként nem vehettem részt és alapvetően az Igazságügyi Minisztérium sem vett részt hivatalosan a kerekasztal-tárgyalásokon. Egy idő után meghívtak ugyan néhány szakértőt a minisztériumból, ők azonban csak jelen lehettek, szavazati jog nélkül, és nem is mindig nyilvánítottak véleményt. A szakér-

tők azonban rendszeresen beszámoltak a történekről, így legalább nyomon követhettük a tanácskozást. Az öt csoport eredetileg egymás közt is vitatott álláspontokat képviselt. Így azután Antall József a tárgyalások befejeztével – ha rövid időre is – az országgyűlési vita előtt átadta nekem az alkotmánytervezet szövegét átnézésre, és ahol lehetett, javításra. Átnéztük, de sokat már nem változtathattunk. Ez az alkotmány sokkal gyengébb minőségű volt, mint amelyen a minisztériumban már hosszabb ideje munkálkodtunk. Azt ugyanis egy intenzív budapesti tanácskozáson nyugati kormányfők, miniszterek, alkotmánybírói elnökök és bírák, ráadásul neves tudósok körében megvitattuk. Nem tudom, de valószínű, hogy ennek anyagát a tárgyaló felek talán meg sem nézték. Az Országgyűlés elé azonban nekem kellett előterjesztenem a tervezetet.

Később, a választások után, amikor Antall már miniszterelnök-jelöltként dolgozott, de még a Németh-kormány volt hivatalban (kb. két hónapig), a felkérésre több törvénymódosítást, sőt új törvényt szövegeztünk. Túlzás nélkül mondhatom, hogy az új kormány gyakran, évente többször is változtatott a törvényeken, ráadásul gyakorlatilag szinte minden évben az alkotmányon is, és ez a húszéves folyamatos javítás sokat segített rajta. Nem mondhatom el ugyanezt a törvényekről. Ezek is sűrűn változtak (sőt jó néhány ciklusról ciklusra), mert a politika maga is változott.

Ismert, hogy 1994 után a szocialista-szabaddemokrata kormány új alkotmány elkészítésére vállalkozott. Öt párt vett részt az alkotmányozásban, öt-öt képviselővel. Többségük azonban nem volt jogász, és sok kérdésben már kezdettől fogva nem értettek egyet, még a koalíció küldöttei sem. Az eredmény is siralmas lett, nem is alakult belőle törvény.

Az 1990-es évek fiaszkója után a következő (Fidesz-)kormány nem kísérelte meg az alkotmányozást. A levegőben voltak ugyan az elképzelések egy más típusú alaptörvényről, nagyobb köztársasági elnöki hatalomról vagy éppen annak csökkentéséről, az elnöki tisztségek egyesítéséről stb., de az alkotmányozási folyamat nem indult el. A következő MSZP-SZDSZ-kormányban felmerült ugyan ennek a gondolata, meg is indult az előkészítés, sőt az akkori miniszterelnök, Medgyessy Péter néhány elgondolást is közreadott, ám a miniszterelnök-váltással az alkotmány problémája lekerült a napirendről.

Hadd jegyezzem meg: szükség volna új alkotmányra. Magam több cikkben és könyvben írtam már erről, de az is világos, hogy egy tartós, alaposan kimunkált, főleg a korszerű politikai viszonyokra épülő alkotmány kidolgozásának munkálataira a jelenlegi időszak nem alkalmas.

SOMOGYVÁRI ISTVÁN

1989-ben az Igazságügyi Minisztérium Alkotmány-előkészítő Kodifikációs Titkárságán dolgoztam főosztályvezető-helyettesként. Hatodmagammal az volt a feladatunk, hogy az 1988-ban megszületett párt- és kormányhatározatok alapján elkészítsük Magyarország új alkotmányának előbb a koncepcióját, majd a normaszöveg tervezetét. Az elfogadott ütemterv szerint az alkotmányozási folyamatnak még az 1990 júniusában esedékes általános országgyűlési képviselőválasztások előtt, népszavazással kellett volna lezárulnia.

Ismert, hogy ez a menetrend hamar szertefoszlott. Az új alkotmány szabályozási koncepcióját még elfogadta az Országgyűlés 1989. március 9-én, utána azonban más fordulatot vettek az események. A lengyelországi reformfolyamatot figyelve itthon az állampárt számára is nyilvánvalóvá vált, hogy új kihívásokkal kell szembesülnie. Erősödtek az ellenzéki szerveződések, nyilvánosan megkérdőjeleződött a parlament legitimitációja. Felvetődött az előrehozott választás gondolata. A pártközpont kereste a hatalma valamilyen formában való megtartásának lehetséges módjait. Végül az egyszemélyi államfőben, a közvetlenül választott köztársasági elnökben gondolta ezt megtalálni. Előkészítettett egy alkotmánymódosítást az igazságügyi tárccával a köztársasági elnöki intézmény bevezetéséről, és ezt a kormány benyújtotta az Országgyűlésnek a párttörvénnyel, a választójogi törvénnyel és az alkotmánybírói törvénnyel együtt.

Ezzel párhuzamosan az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) képviselői megállapodtak a politikai átmenetről szóló tárgyalások kereteiről és fő témáiról. Így az úgynevezett Harmadik Tárgyalófél képviselőivel kiegészített Nemzeti Kerekasztal- (NEKA-) tárgyalások I. témakörében, amely a demokratikus politikai átmenet megvalósítását szolgáló elvek és szabályok meghatározását kapta feladatul, az 1. munkabizottságban került sor a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság jogintézménye bevezetésének megtárgyalására. Az 1989. június 10-én aláírt megállapodás másnapján a kormány kérésére az Országgyűlés felfüggesztette a törvényjavaslatok tárgyalását a NEKA-tárgyalások befejezéséig.

Az I/1. munkabizottságban június 30-án kezdődött meg a munka. A tárgyalások alapjául a kormány által a parlamenthez benyújtott alkotmánymódosítási javaslat és az Alkotmánybírósról szóló törvény-

javaslat szolgált. A munkabizottságban az Igazságügyi Minisztérium képviselőjében, az MSZMP tárgyaló delegációjának tagjaként vettem részt mint az alkotmánymódosítás és a köztársasági elnöki intézmény témafelelőse. Az Alkotmány-előkészítő Kodifikációs Titkárságon belüli munkamegosztás alapján ugyanis én készítettem el az alkotmány módosításáról szóló tervezetet (korábban rám bízta az Országgyűléshez benyújtott alkotmánykonceptió megszerkesztését is).

Hogyan gondolkodtam Magyarország jövőjéről és az alkotmány tartalmáról 1989-ben? Úgy láttam, hogy a szocialista rendszer világszerte válságba került, nem javítható, és új fejlődési irányt kell választania Magyarországnak. 1989-ben hónapról hónapra előrehaladva lett egyre nyilvánvalóbb: valóban választási helyzetben vagyunk, a Szovjetunió nem fog beavatkozni egyik szocialista országban sem, hogy megakadályozza a rendszerváltozást. Ennek első jelei júniusban, Nagy Imre újratemetése kapcsán, majd augusztusban a páneurópai piknik keretében történt határnyitáskor mutatkoztak meg, és október közepére-végére – tehát az *1989. évi XXXI. törvény*, a köztársasági alkotmány kihirdetése idejére –, majd a közép-európai szocialista országokban november-decemberben lezajlott, nem mindenütt békés átmenet kapcsán vált véglegessé.

Milyen úton indulhatunk el? Elméleti síkon három irány kínálkozott a továbblépésre, és ezeken belül is több variáció. A szocialista rendszer megszüntetve megőrzését kétféle formában képelték el akkoriban. Az egyik megoldásként az úgynevezett demokratikus szocializmus megvalósítása kínálkozott. Ez a szocialista modellt annyiban haladta volna meg, hogy a politikai rendszert a többpárti parlamentarizmus jellemzi, jogállami normákkal, de a tervgazdaság által korlátozott piaci mechanizmusok, erős szociális ellátórendszer mellett. E modellnél számomra nem volt világos, megszűnik-e a marxista-leninista párt intézményes irányító szerepe, és uralkodóvá válik-e a magántulajdon. A megreformált szocializmus másik változata az egypártrendszert ötvözte volna a szabad piacgazdasággal. Azon túl, hogy az egypártrendszer fennmaradásával nem értettem egyet, ezt a megoldást nem is láttam megvalósíthatónak. Úgy gondoltam, csak a tényleges parlamenti demokráciával párosuló piacgazdaság lehet működőképes. (Ebben tévedtem: Kínában ez a modell valósult meg azóta, és ma Kína gazdasági értelemben a legdinamikusabban fejlődő, gazdaság ország.)

Ezeket a megoldásokat tehát elutasítottam. Maradt két másik: a klasszikus kapitalizmus, annak konzervatív, angolszász formája, illetve a német-s-

kandináv szociális piacgazdasági változata. Továbbá az a harmadik út, amelyről Magyarországon sokat írtak és beszéltek, de soha nem valósult meg. Nem tagadom, akkoriban, 89 nyarán rám is erősen hatottak Bibó István írásai, amelyeket én a harmadik út elméleti forrásának tekintettem. Hogyan lehetne egyszerre kiküszöbölni a szocializmus és a kapitalizmus rendszerhibáit, hogyan lehetne mindkét modell vonzó elemeit egy működőképes rendszerre összegyűrti? Mindehhez alapul venni a magyar parlamentáris fejlődés közjogi hagyományait, a helyi hatalom szintjén a kismegye (városmegye) rendszerét ötvözni a regionalizmus követelményeivel. 1945–48 között vajon helyes irányban indult hazánk fejlődése, amelyet megszakított a kommunista diktatúra, és csak vissza kell térni a negyven évvel azelőtti útra?

A szocializmus meghaladása, tagadása egyértelmű volt számomra, de a helyes út megválasztásában bizonytalan voltam. Sok emberrel beszélgetve – az új alkotmány előkészítése keretében legalább negyven lakossági fórumon, szakmai, tudományos, területi megbeszélésen vettem részt – meggyőződésem volt, hogy a magyar társadalom éppen úgy nem látja pontosan a kívánatosnak tartott jövődőt, mint én. Csak annyit lehetett érzékelni, hogy legalább nyolcvan százalékuk rendszerváltozást akar, de hogy milyen új rendszert, azt nem lehetett tudni. Az emberek az életszínvonaluk javulását remélték a rendszerváltozástól, emiatt pártolták. Úgy gondoltam ezért: az alkotmány ideológiai értelemben legyen semleges. Az új társadalomnak csak az alapértékeit, alapintézményeit rögzítse, és engedjen teret a fejlődés többféle formájának.

A NEKA-tárgyalások eredményeként létrejött végül is a köztársasági alkotmány. Sok politikai kompromisszummal, amelyekről – a történelem gyorsan forgó kereke nyomán – hamar kiderült, feleslegesek. (Lásd például a demokratikus szocializmus és a polgári demokrácia értékeit egyaránt tartalmazó rendelkezést.) Továbbá sok szakmai hibával, amelyekre a rendelkezésre álló kevés idő – alig több mint egy hónap alatt dolgoztuk ki a normaszöveget –, valamint a szokásos szakmai-tudományos egyeztetések kényszerű hiánya ad magyarázatot.

Mégis, az új építmény a maga összességében, a súlyok és ellensúlyok rendszerével, az emberi jogok nemzetközi egyezményeken alapuló szabályozásával, a demokrácia, a jogállamiság és a piacgazdaság intézményesítésével álláspontom szerint időtálló alkotásnak tekinthető. A felesleges kompromisszumok, a szakmailag hibás rendelkezések jó részét már az MDF–SZDSZ-megállapodás alapján korrigálni lehetett.

Alkotmányunk működőképes, az elmúlt húsz esztendőben többféle helyzetben bizonyította be alkalmazhatóságát.

A magyar társadalom azonban ma számos problémával küszködik. Sokan az alkotmányban, az alaptörvény hiányosságaiban látják a problémák okát. Vizsgáljuk meg, helyesek-e ezek az állítások. A vizsgálathoz először is problématerkép és problémaanalízis szükségeltetnének. Ilyennel azonban nem rendelkezünk; ilyet senki sem készített. A társadalmi problémák ugyanis sokfélék: sokféle az okuk, a megoldási lehetőségük, és az is jellemző, hogy az eltérő politikai oldalakhoz tartozó emberek más-más ügyeket látnak megoldatlannak. Határozott véleményem, hogy ezek a problémák nem függenek össze az alkotmánnyal, ezért megoldásuk sem az alaptörvény megváltoztatásával érhető el.

A problémák sokasága és súlyossága a politikai elit összefogását, egységes cselekvését kívánná meg országos és helyi önkormányzati szinten egyaránt. A valódi problémát az összefogás hiánya, a kétosztatú, egymással ellenséges viszonyban lévő politikai mező kialakulása jelenti.

Mi az oka a politikai megosztottságnak, ellenségeskedésnek? Látszólag a múlthoz, a szocialista-kommunista rendszerhez való viszonyulás különbözősége. Valójában a társadalom életének minden elemére kiterjedő hatalomért folyó elkeseredett harc. A politikai jobboldal a baloldal képviselőit, értelmiségi és médiaelitjét, gazdasági vezetőit a múlt rendszer örököseinek, haszonélvezőinek tartja, akik érdemtelenül, nem a teljesítményük alapján, hanem kapcsolati tőkéjüknek köszönhetően kerültek kedvező pozícióba. Véleményük szerint máig él egy olyan kapcsolatrendszer, hálózat, amely a szocialista rendszerben alakult ki, tagjai – a szociálliberális baloldal emberei – egymást juttatják előnyös gazdasági-kulturális-politikai hatalmi pozícióba. Ez zárt világ, ahová kívülről nem lehet bekerülni. A politikai jobboldal célja ezért egyértelmű: szét kell törni, fel kell számolni ezt a hálózatot, enélkül nem törtenhet meg a valódi rendszerváltozás.

Ez tehát valódi háború a jobb- és a baloldal között, élet-halál mérkőzés, amelyben a baloldal a pozíció megőrzéséért, a jobboldal pedig e pozíció megszerzéséért küzd. Ez a küzdelem a hatalom birtoklásáról szól. A Fidesz az Antall-kormány működésének tapasztalataiból azt szűrte le, hogy nem elegendő a választásokat megnyerni. A hatalom tartós megtartásához a baloldali hálózat felszámolására és saját hálózat kiépítésére van szükség. Alku, kompromisszum ebben nem lehetséges. A jobboldal számára ez a harc minden másnál, így a társadalmi problémák érdemi megoldásánál is fontosabb. A harc

kényszere miatt ugyanez lett a baloldal magatartásnak vezérlője is. Amíg ez a harc a jobboldal totális győzelmével nem végződik, vagy valamilyen váratlan fordulat (például egy minden eddigit felülmúló gazdasági válság, természeti katasztrófa vagy háború) miatt a két fél mégis ki nem egyezik egymással, ez a belháború fogja végzetesen megosztani a magyar társadalmat.

A jobboldal háborús logikájából következik, hogy az alkotmány is felhasználható a harc eszközeként. Elsősorban: ha az államszervezet radikálisan átalakul, intézmények szűnnek meg, olvadnak össze vagy újak alakulnak, ez alkalmas a régi hálózatok megtörésére és új hatalmi pozíciók kialakítására. Másodszor: be lehet vezetni népszerű megoldásokat (például közvetlen államfőválasztás, a parlament létszámának csökkentése, kétkamarás Országgyűlés), amelyek oldalvizen az előző csoportba tartozó átalakításokat is könnyebben lehet végrehajtani. Harmadszorban: a gazdaság nehéz helyzetén jó ideig nemigen lehet érdemben javítani. Kellenek olyan ügyek, amelyek elterelik az emberek figyelmét, pozitív üzenetet hordoznak, megmozgatják az érzelmeket. Egy jól felépített alkotmányozási kampány kitűnően szolgálhatja ezt a célt. A magyar társadalom megkapná az együtt alkotmányozás élményét, a „mi vagyunk az igazi rendszerváltók” diadalmos érzését.

Én is híve vagyok az alkotmánykonszolidációnak, a pontosításoknak, kiegészítéseknek, átszerkesztésnek – az alapvető szabályok megőrzése mellett. Háborús helyzetben azonban nem konszolidáció, hanem radikális reform várható, amelynek sem szakmai indokáról, sem társadalompolitikai szükségességéről nem vagyok meggyőződve.

Miben volt egyetértés a Nemzeti Kerekasztalnál? Elsősorban az új köztársasági alkotmány átmeneti jellegében. Az erre utaló preambulum ugyan nem a kerekasztalnál került a szövegbe, hanem a parlamenti tárgyalások során, mégis mindenki úgy gondolta, hogy a szabad választások után az új parlament nekikezd az új alkotmány kidolgozásának, és belátható időn belül végleges alaptörvénye lesz hazánknak. Míg a többi volt szocialista országban így is történt, nálunk – az 1994–98 közötti időszakot leszámítva – az alkotmányozás ügye háttérbe szorult.

Az alkotmánymódosítás tartalmáról a kerekasztal-tárgyalások végére konszenzus alakult ki. A tárgyalások elején messze voltak egymástól az álláspontok a köztársasági elnöki tisztség és az Alkotmány-

bírószék tekintetében, de ezek a véleménykülönbségek nem az intézmények lényegét, hanem a létrehozásuk módját és időpontját illetően álltak fenn. Az EKA csak a szabad választások után, az új parlament által megválasztott államfőt és Alkotmánybíróságot tudott elképzelni. Nem értettek egyet az MSZP által favorizált „középerős” államfői pozícióval, csak reprezentatív jogosítványokat adtak volna az államfőnek. Az akkor hatályos alkotmányt pedig nem tartották alkotmánybírói védelemre méltónak. Attól is tartottak, hogy a hatalom a saját embereit ülteti az államfői és az alkotmánybírói pozíciókba. A tárgyalások során sikerült közös nevezőt találni. Az államfőre vonatkozó szabályozás végül is – Antall József javaslatára – az 1946. évi I. törvény rendelkezéseit vette át, tehát nem újat alkottunk, hanem a történelmi hagyományainkhoz tértünk vissza. Az alkotmányt teljesen átalakítottuk demokratikus, jogállami alaptörvényé, amely már védelemre érdemesnek bizonyult. Az alkotmánybírák esetében a többlépcsős választást és a politikailag kiegyensúlyozott jelölést valósítottuk meg. Vitás pont maradt az államfő megválasztásának módja és időpontja. Az MSZP közvetlen elnökválasztást akart, még a parlamenti választások előtt. Az SZDSZ és a

Fidesz viszont ragaszkodott az államfőnek az új parlament által történő megválasztásához, ezért nem is írta alá a kerekasztal-megállapodást. Az alkotmány szövege a közvetett választásról szólt, az MSZP elképzeléseinek megfelelő lehetőséget a törvény átmeneti rendelkezései tartalmazták. Az alá nem írók által kezdeményezett sikeres népszavazás ezt a vitát eldöntötte.

A tárgyalások során nem is merültek fel olyan kérdések, mint például a kétkamarás országgyűlés, a kormány alá rendelt ügyészség vagy az igazságszolgáltatási tanács ügye, amelyekről szakmai berkekben már folyt véleménycsere. Ezek rendezését, csakúgy, mint a tanácsrendszer önkormányzati rendszerré alakítását, az új parlament feladatának gondolták a résztvevők.

Szólni kell az alkotmányerejű törvények problémaköréről, amelyet sok félreértés övez. Az Igazságügyi Minisztérium alkotmánykonceptiója tartalmazta ezt az intézményt, abból a megfontolásból, hogy néhány kiemelt témakörben, alkotmányos intézményeknél (például a választások szabályai, az Alkotmánybíróság, a bíróságok, az önkormányzati rendszer) nem csak az alaptörvénybe kerülő szabályokat, hanem az intézményt részletesen szabályozó törvényt is az alkotmányozáshoz szükséges többség-

A NÉPSZAVAZÁS INTÉZMÉNYE MÁRA A DEMOKRÁCIA PARÓDIÁJÁVÁ VÁLT. AZ ELMŰLT NÉHÁNY ÉVBEN DIVATTÁ VÁLT FONTOS ÉS PARTIKULÁRIS, DE AKÁR NYILVÁNVALÓAN KOMOLYTALAN ÜGYEK-BEN EGYARÁNT NÉPSZAVAZÁST KEZDEMÉNYEZNI.

gel lehessen elfogadni. Ezek a szűk értelemben vett alaptörvény „testén” kívül vannak, de azzal együtt részei az alkotmányosság intézményrendszerének. (Részben hasonló megoldásokat találhattunk Finnországban, Franciaországban, Ausztriában.)

Ezt az elvet a tárgyalások résztvevői elfogadták, azonban az alkotmányerejű törvények köre menet közben fokozatosan bővült. Ebben nyilván szerepet játszott a kölcsönös óvatosság mellett az is, hogy a rendelkezésre álló idő túl rövid volt egy elég részletes alkotmánymódosítás végigvitelére. Az alapvető jogok szabályai például túl sommásak maradtak, a deklaráción túl a jogok részletes tartalmának kibontása, a korlátozások határainak pontos rögzítése elmaradt. Megoldásként kínálkozott ezért a részletes szabályok alkotmányerejű törvényben való elhelyezése.

Amit nem láttunk előre a sietség miatt: jogrendszerünk jelentős része így kétharmados szabállyá vált, ami az ország kormányozhatóságát veszélyeztette. Az MDF–SZDSZ-paktum orvosolta ezt a hibát. Ami érdekes: a megállapodás nem szorította vissza az immár csak „kis” kétharmados szabályozás tárgyait az eredeti szándék szerinti szűk körre, hanem több emberi jognál (például egyesületi és gyűlekezési jog, sajtószabadság), államszervezeti szabályozásánál (például az Állami Számvevőszék, az állampolgári jogok biztosai) változatlanul hagyta. Ez arra utal, hogy a konszenzusos szabályozásra nemcsak az MSZP–EKA, hanem az MDF–SZDSZ relációban is igény mutatkozott.

Vannak, akik a politikai helyzet elmérgesedését a kétharmados törvények létének tulajdonítják. Amint korábban már leírtam: e vélemények felcserélik az okot az okozattal. A politikai háború okai sokkal mélyebbek, és ebben a háborúban csak fegyverként szerepel a kétharmados szabályozás adta lehetőség az obstrukcióra. Ezt a fegyvert már mindegyik oldal használta a másik ellen. Azon túl, hogy egy részletesebb alkotmány feleslegessé tenné a kétharmados szabályozási követelmény jelentős részét, konszolidáltan működő országban nem jelentene gondot néhány ilyen törvény.

Alkotmányunk közel sem tökéletes. Alkalmazhatóvá tételében kiemelkedő szerepet játszott az Alkotmánybíróság, amely különösen működésének első kilenc évében kibontotta az alaptörvény rendelkezéseinek sokszínű tartalmát, értelmezte a szabályokat. Mára az alkotmány koherens rendszerét a normaszöveg és az Alkotmánybíróság határozatai együttesen alkotják.

E rövid írás keretében lehetetlen felsorolni az Alkotmánybíróság működésének pozitív elemeit. Némileg igazságtalanul azokról a témakörökről szólnék

most, amelyekben az alaptörvény őreinek véleményem szerint nem sikerült megnyugtató értelmezésre jutniuk, és ezért úgynevezett alkotmányos feszültségek mutatkoznak ezeken a területeken. A szólás- és véleménynyilvánítás szabadságának határainról és a népszavazás intézményéről van szó.

A véleménynyilvánítás szabadságának kérdése alapvetően a gyűlöletbeszéd szabályozásával összefüggésben merült fel. Azokkal értek egyet, akik szerint a gyűlöletbeszéd büntetendő, mert mások személyhez fűződő jogainak védelme érdekében a szabadságjogok korlátozhatók, és a véleménynyilvánítás szabadsága nem élvezhet erősebb védelmet, mint a személyes méltósághoz való jog. A kérdés rendezése nem az alkotmányra tartozik, az alaptörvény módosításának gondolata csak azért merült fel, mert az Alkotmánybíróságon rendre megakadtak a szabályozási kísérletek. A korrekt szabályozás egyfelől nemzetközi kötelezettségünk, amelynek a hazai jogba való átültetése ugyancsak az alkotmányból következik. Más megközelítésben pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának több határozata (például Rekvényi-ügy, amely megengedte a rendőrök párttagságának tilalmát) is azt fejt ki, hogy az egyes szabályokat nem elvontan, hanem történelmi összefüggésükben, az adott társadalom viszonyrendszerének megfelelően kell értelmezni. Magyarán: a fasizmus (és a kommunizmus) bűneinek fényében Magyarországon (ahogyan például Németországban is) igenis indokolt a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása szűk körben, pontosan meghatározott feltételek mellett, a gyűlöletbeszédrel összefüggésben.

A népszavazás intézménye mára a demokrácia paródiájává vált. Az elmúlt néhány évben divattá vált fontos és partikuláris, de akár nyilvánvalóan komolytalan ügyekben egyaránt népszavazást kezdeményezni, és így százas nagyságrendben kellett előbb az Országos Választási Bizottságnak, majd – jogorvoslati kérelem miatt – az Alkotmánybíróságnak határozatot hoznia az aláírásgyűjtés megengedhetőségéről. Mondhatnánk: ez még nem katasztrófa. Igaz, hogy e két szervnek sok munkát okoz, de a szűrőmechanizmus folytán aláírásgyűjtésre, majd – mivel nem bizonyul nehéznek kétszáz ezer támogató aláírást összegyűjteni, főleg ha parlamenti pártok is beszállnak a szervezésbe – népszavazásra csak a valóban fontos, az alkotmány által megengedett ügyekben kerül sor. Ez sajnos nem így van. Az Alkotmánybíróság több döntése precedenst teremtett arra, hogy a költségvetés bevételi oldalát befolyásoló kezdeményezésből eredményes népszavazás lehessen. Márpedig az alkotmányozói szándék ezt kizárja, hiszen ha népszavazáson dönthető el, fizetni kell-e valamilyen szolgáltatásért vagy nem, boríté-

kolható a nemmel szavazók győzelme. Ezért tiltja az alkotmány a költségvetésről, illetve az annak bevételi oldalát biztosító adókról, járulékokról stb. történő népszavazást.

A hiba persze alapvetően az alkotmányban található. De nem a rendszerváltozás során kialakult szövegben, hanem az 1997-ben hozzátoldott rendelkezésekben. Ekkor váltotta fel az új szabályozás az 1989. évi XVII. törvényt, amely még a kerekasztal-tárgyalások megkezdése előtt rögzítette a közvetlen demokrácia eme intézményének szabályait. Az 1989-es népszavazási törvény a teljes tiltás időszaka után nagyon demokratikus szeretett volna lenni. Ezért a világ országaiban előforduló valamennyi népszavazási formát tartalmazta. Az 1997-es újraszabályozás – részben az akkor még hiányzó negatív tapasztalatok miatt, részben „a demokrácia elért szintjének megőrzése” érdekében – nem terelte ésszerű korlátok közé a jogintézményt, csak kettéosztotta a szabályokat az alkotmányba helyezett és a törvényekben maradó rendelkezésekre. Továbbra sem tisztázódott azonban a népszavazás és az Országgyűlés törvényalkotói tevékenységének viszonya, az „elsőbbség” kérdése, amelyet az Alkotmánybíróság többször újraértelmezett. Hiányos és ellentmondásos maradt az alkotmány és a népszavazás viszonya, tudniillik miért tilos népszavazást kezdeményezni az alkotmány módosítása érdekében, és miért nem kell népszavazást tartani az alkotmányról.

Sajnálatosan visszhangtalan maradt az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő bizottsága által kidolgozott, 1998 márciusában nyilvánosságra hozott – de a törvényalkotók által 1997-ben természetesen már ismert – alkotmánytervezetnek a népszava-

zás átalakítására vonatkozó javaslata. Ennek lényege: kötelezően elrendelt, eredményében is kötelező erejű népszavazást csak háromszázezer választópolgár kezdeményezésére lehessen tartani, az Országgyűlés által már elfogadott törvény ellen (népi vétő). Ebben az esetben pontosan ismert a népszavazás tárgya, tartalma. Nem úgy, mint ma, amikor egy gondolatot kellene kötelezően törvénybe foglalnia az Országgyűlésnek, amelyet többféleképpen is meg lehet valósítani, és újabb alkotmányossági vitát lehet kezdeményezni arról, vajon az elfogadott törvény hűen tartalmazza-e a népszavazásra feltett kérdés-re adandó választ.

A tanulságokat összegezve: nem alkotmányos rendszerünk, hanem társadalmi-gazdasági rendszerünk mutat válságjelenségeket. A játékelméleti kutatások alapján a rendszerelmélet kimutatta: minden rendszer – és a nagyobb rendszerekhez képest Magyarország egy kis rendszer – akkor képes megbirkózni az őt ért kihívásokkal, ha a résztvevők nem egymás legyőzése, megsemmisítése árán, hanem összefogva, együttműködve keresik a megoldásokat. A politika világára lefordítva ez azt jelenti, hogy a többségi demokráciát (magam sem tudom elképzelni az úgynevezett konszenzuális formát) csak a partnerek, résztvevők együttműködésére alapozva lehet sikeresen fenntartani. Az együttműködésnek a társadalom alapkérdéseit illetően kell fennállnia. A versengés terepe elsősorban az azonos célokhoz vezető különféle utak felmutatásában és a versenyzők képességeinek, hitelességének bemutatásában található meg.

Alkotmányos rendszerünk értékeit közösen, együttműködve óvjuk meg!

TASZ VERSUS MEH

EGY PER A KORMÁNYÜLÉSEK ANYAGAINAK NYILVÁNOSSÁGÁÉRT

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) által indított, a közérdekű adatok nyilvánosságáért folyó perek egyik sosem titkolt célja, hogy az információszabadsággal kapcsolatos jogszabályokat tesztelje (a másik cél pedig mindig egy konkrét közügy megvitatásához szükséges érdemi információk megszerzése). A kormányülések nyilvánosságával kapcsolatos, a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) ellen indított per két vonatkozásban is próbaper volt. Egyrészt a *központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormánytagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvénynek* (Kátv.) a kormányülések dokumentálására vonatkozó, a 32/2006. (VII. 13.) AB határozat nyomán hozott rendelkezései gyakorlati alkalmazását tesztelte. Másrészt kísérlet volt arra, hogy Magyarországon rá lehet-e venni a bíróságokat arra, hogy adatok minősítésének tartalmi kontrollját elvégezzék.

Jelen tanulmány a szükséges jogalkotási kérdésekkel nem foglalkozik, a minősített adatok védelméről szóló törvénytervezet, majd javaslat kapcsán a szerző több ízben részletezte észrevételeit, most csak a hatályos jog alkalmazásáról lesz szó.

A kormányülések dokumentálásának és e dokumentumok nyilvánosságának a kérdése nem friss téma, az adatvédelmi biztos már tíz évvel ezelőtt ajánlást bocsátott ki róla, amelyben Batthyány Lajos kormányáig visszamenően áttekintette a kérdéskört.¹ A terület szabályozásában érdemi változást a 32/2006. (VII. 13.) AB határozat hozott, amely megállapította, hogy „az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben a kormányülések tartalmi dokumentálásának rendjét”, és elutasította azt az indítványt, amely az *államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény* (Ttv.) titokkörü jegyzékének 13. pontját támadta, amely a kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testület „üléseiről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv” államtitokká minősíthetőségét lehetővé teszi.² Az Alkotmánybíróság szerint a „kormányzati döntéshozatal folyamatáról szóló dokumentáció” (összefoglaló, emlékeztető, jegyzőkönyv) különféle adatokat tartalmaz, és ezek hozzáférhetőségének négy esetét vázolta fel. Egyrészt „van köz-

te olyan közérdekű adat, amely esetében az átmeneti nyilvánosságkorlátozás sem elfogadható, (ilyen például – tipikus esetben – az ülés napirendje, a döntéshozatalban részt vevők neve, a meghozott döntések stb.)”. Másrészt szó lehet döntés megalapozását szolgáló adatokról, amelyeket a *személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény* (Avtv.) 19/A. §-a alapján zárhatnak el a nyilvánosság elől. Harmadrészt a Ttv. 4. §-a alapján a kormány zavartalan működése érdekében szolgálati titokká minősíthetők közérdekű adatok. Negyedrészt pedig államtitokká lehet minősíteni adatokat a Ttv. 3. §-a szerint, az említett titokkörü jegyzék 13. pontja alapján, ha arra honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési, bűnmegelőzési, központi pénzügyi, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő, továbbá igazságszolgáltatási érdekből szükség van. A 32/2006. (VII. 13.) AB határozat ezek után még a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatra utalva rögzíti, hogy „a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek, s a korlátozás addig marad fenn, amíg azt a tartalmi követelmények indokolják”, majd a testület még két dolgot a jogalkalmazók figyelmébe ajánl. Megismétli, hogy „az államtitokkörü jegyzék 13. pontjának második fordulata alapján nem a kormányületekről szóló összefoglalók, emlékeztetők, jegyzőkönyvek egésze titkosítható tehát, hanem csak azok az adatok, amelyek esetében teljesül a Titoktv. 3. §-ában foglalt valamennyi feltétel. Ilyen körülmények között az államtitokkörü jegyzék 13. pontjának vizsgált része nem tekinthető a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szükségtelen korlátozásának”, majd felhívja a figyelmet arra, hogy az Avtv. 26. § (5) bekezdése alapján az adatvédelmi biztos a minősítés jogszerűségét vizsgálhatja, és ha azt indokolatlannak tartja, a minősítés megváltoztatására vagy megszüntetésére szólíthatja fel a minősítőt, továbbá arra is, hogy „az államtitokká minősítés tartalmi indokoltsága törvényi követelmény, ezért annak felülvizsgálata során a bíróság is tartalmi kontrollt végez”. A TASZ-nak a MeH ellen indított pere azt mutatja, hogy az Alkot-

mánybíróság határozatában leírtak igen távol állnak a bíróságok gyakorlatától.

2007-ben és 2008-ban a TASZ több részletben adatigényléseket intézett a MeH-hez, amelyekben a 2007-es kormányülések összefoglalóit, azok mellékleteit, illetve egy kormányülés hangfelvételét kérte ki közérdekű adatként, valamint arról is tájékoztatást kért, hogy ha ezek közül bármelyiket minősítették, akkor minden egyes adat tekintetében közöljék, mikor jár le a minősítési idő, mi volt a minősítés alapjául szolgáló védendő érdek és milyen minősítési jelöléssel látták el az egyes adatokat. A MeH az adatok közlését megtagadta. A hangfelvételt a Kátv. 13/A. §-a alapján nem adta ki, az összefoglalók esetében arra hivatkozott, hogy azokat ötven évre államtitokká minősítette a Kormánytitkárság vezetője, az összefoglalók mellékletei pedig az Avtv. 19/A. §-a alapján döntést megalapozó adatoknak minősülnek és tíz évig nem nyilvánosak, és az ezekre vonatkozó igény teljesítéséről amúgy is az egyes előkészítő tárcák dönthetnek. A védendő érdekekre vonatkozó kérdésre a hivatal igen tömören válaszolt, és egyégesen az egész év vonatkozásában felsorolta, hogy honvédelmi, nemzetbiztonsági, központi pénzügyi, külügyi és nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő érdekek miatt kellett minden egyes összefoglaló minden adatát egyégesen a maximális ötven évre titkosítani.

A TASZ az ügyben két keresetet nyújtott be, a két ügyet a bíróság később egyesítette. A fent említett valamennyi közérdekű adat közlésére kérte kötelezni a MeH-et és további kereseti kérelemként azt jelölte meg, hogy minden egyes adat tekintetében közöljék a minősítési idő lejártának időpontját, a minősítés alapjául szolgáló védendő érdekeket és a minősítési jelölést. Az alperes az ellenkérelemben megismételte a megtagadó levélben foglaltakat, és az összefoglalók kapcsán felajánlotta, hogy „kész az egyes minősített iratok tekintetében tételesen is megjelölni a védendő érdekeket”.³ A mellékletek vonatkozásában az eredeti elutasításhoz képest annyit változott az álláspontjuk, hogy „a döntés-előkészítéssel össze nem függő tartalmú jelentések” megismerhetővé tételét szintén felajánlották.

A bíróságnak három különböző típusú megtagadási jogalapot (Kátv. 13/A. §, Avtv. 19/A. §, Ttv.) kellett megvizsgálnia a hangfelvételek, a mellékletek és az összefoglalók vonatkozásában.

A HANGFELVÉTEL

A kormány üléseiről készült hangfelvételekkel igen rövid bekezdés foglalkozik a Kátv. 13. § (2) beke-

désében: „a Kormány üléseiről hangfelvétel készül, mely – a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában – nem nyilvános.” E rendelkezést kétféleképpen lehet értelmezni: vagy egy új kivétel a közérdekű adatok nyilvánossága alól, amelyet a Kátv. vezet be, vagy pedig a döntés megalapozását szolgáló adatok speciális fajtája. Az első eset azt jelenti, hogy a Kátv. és az Avtv. rendelkezései egymásnak ellentmondanak, mivel az Avtv. 1. § (2) bekezdése szerint „e törvényben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedi”, márpedig az Avtv. sehol nem utal arra, hogy a kormányülések nyilvánossága tekintetében kivételt engedne. Az új kivételnek további problémája, hogy a minősítő diszkrecionális jogkörében dönt a minősítésről, és a nyilvánosságtól való elzárásnak semmilyen időbeli korlátot nem szab, „végérvényesen elvonja a megismerhetőség elől” – az Alkotmánybíróság pedig egy ilyen típusú korlátozást még tizenöt éve, a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban alkotmányellenesnek nyilvánított. A második, a „döntés megalapozását szolgáló adat” mint értelmezési változat annyiban problematikus, hogy a rendelkezés semmilyen módon nem utal az Avtv. döntésmegalapozó adatokra vonatkozó szabályára, a kormányüléseken pedig nem csak ilyen típusú adatok kerülnek terítékre, így azt sem lehet mondani, hogy a két kategória egyértelműen megfeleltethető egymásnak. További gondot jelent, hogy nem az adatok tartalma, hanem az adatok keletkeztetője miatt zárja el a Kátv. azokat a nyilvánosságtól. E második változatra kísértetiesen hasonlító jogi konstrukcióról pedig öt éve mondta ki az Alkotmánybíróság, amikor az Avtv.-nek „a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adatra” vonatkozó szabálya kapcsán állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, hogy „a vizsgált nyilvánosságkorlátozás nem válik alkotmányossági szempontból kielégítő megoldássá azáltal, hogy kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője engedélyezheti. E döntés ugyanis az érintett szerv diszkrecionális jogkörébe tartozik, s az csak formálisan vizsgálható felül. Egy alapvető jog érvényesülése azonban nem függhet az adatkezelő szerv ilyen döntésétől.” [12/2004. (IV. 7.) AB határozat]. A TASZ mind az első fokon eljáró Fővárosi Bíróságtól, mind a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltáblától kérte, hogy az eljárást függeszse fel és kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását, mivel a MeH által hivatkozott jogszabály alkotmányellenes. A bíróságnak a tartalmi vizsgálat nyomán arra is lehetősége lett volna, hogy elrendelje: a hangfelvétel meg nem ismerhető részeit – az írásban rögzített adatokhoz hasonlóan – tegyék felismerhetetlenné, és úgy teljesítsék az adatigénylést. A bíró-

ság nem találta indokoltnak, hogy az eljárást felfüggeszse, a második változat szerinti értelmezést tette magáévá, majd a hangfelvétel tartalmi vizsgálatá nélkül, a nyilvánosságtól való elzárás formális vizsgálatával megelégedve e tekintetben elutasította a keresetet.

A MELLÉKLETEK

A mellékletek esetében a bíróságnak az Avtv. jól bejárattott 19/A. §-át kellett csak alkalmaznia. A MeH államtitkára előadta, hogy a mellékletek több mint ezer különböző anyagot jelentenek a 2007. évi kormányülések vonatkozásában, és ezeket több kategóriába lehet sorolni. Az első kategóriába 414 irat tartozik, amelyekről megállapították, hogy nem indokolt a korlátozás (ezek egy részét az elsőfokú eljárás idején ki is adták), a második kategóriába az államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmazó iratokat sorolták (2007-ben 11 előterjesztést minősítettek így a minisztériumok), a harmadik csoportba „általános, szakpolitikai ismereteket tartalmazó anyagok tartoznak, melyek a véleményformálás alapját képezik”, ezekre az Avtv. 19/A. §-a vonatkozik, a negyedik kategóriába 490 előterjesztés került, amelyek kormányzati álláspontok közötti viták anyagát tartalmazzák, az ötödik csoportot személyügyi előterjesztések alkotják – ez utóbbi két esetben az adatot szintén a döntések előkészítése során a vélemények szabad kifejtését védendő nem hozták nyilvánosságra. A hatodik kategóriába az Országgyűléstől érkező anyagok, törvények, határozati javaslatok, módosító javaslatokra vonatkozó állásfoglalások kerültek, a hetedikbe az Alkotmánybíróság döntéséből fakadó feladat kijelölések, „ahol politikai, alkotmányossági, szakpolitikai érvek ütköznek össze”, a nyolcadik csoportba pedig ármegállapítással vagy fizetési kötelezettségekkel kapcsolatos anyagok tartoznak.

Az eljárás lefolytatását megkönnyítendő a TASZ módosította keresetét, és azt 2007 augusztusi és szeptemberi kormányülések anyagaira szűkítette, ám továbbra is fenntartotta, hogy minden egyes adat tekintetében tartalmi vizsgálatot kér, hiszen a 12/2004. (IV. 7.) AB határozat értelmében a döntés megalapozását szolgáló adatok visszatartása „nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek, s a korlátozás addig marad fenn, amíg azt a tartalmi követelmények indokolják”, a határozat nyomán elfogadott 19/A. §-ban rögzített feltételeknek pedig minden egyes adat tekintetében fenn kell állniuk. A MeH a fennmaradó két hónap alatt tárgyalta előterjesztésekről listát készített, amely az

egy-egy előterjesztések címét és számát tartalmazta. A listát „I. teljes tartalmukban kiadott előterjesztések”, „II. kivonatban kiadott előterjesztések” és „III. kiadhatónak nem tekintethető anyagok” elnevezésű csoportokba sorolta, és az utolsó csoportot további alcsoportokra tagolta: „1. tartalmi szempontok szerint; 2. kormányjelentések és tájékoztatók; 3. minősített adatokat tartalmazó előterjesztés; 4. országgyűlési irományokkal és alkotmánybírósági döntésekkel kapcsolatos előterjesztések; 5. a Kormány eltérő döntése miatt nyilvánosságra nem hozható előterjesztések.” A II. csoportban a kormány ülésén zajló vitára vonatkozó részeket törölték. A III/1. alcsoportban, „mivel ezen előterjesztések esetében az előterjesztésen belül nem különíthető el a vitákat megjelenítő rész az egyéb részeketől”, az előterjesztés egészét visszatartották az Avtv. 19/A. § (2) bekezdése alapján. A III/2. alcsoport előterjesztéseit az Avtv. 19/A. § (1) bekezdésére hivatkozva nem adták ki, mivel a tájékoztatókról a kormány nem hoz azonnal döntést, hanem az későbbi döntések megalapozását szolgálja. A III/3. alcsoportnál minősített adatokról volt szó. A III/4. alcsoportnál megint csak a „Kormány döntés-előkészítésének külső befolyástól mentes, zavartalan működésére” hivatkoztak, míg a III/5. alcsoport esetében a kormány a szakminiszter álláspontjától eltérő döntést hozott, és azt akarták elkerülni, hogy a szakminiszter álláspontját a kormányéval ütköztessék. A III/5. alcsoport esetében egyetlen előterjesztés címét vagy számát sem tüntették fel.

Az elsőfokú bíróság meglehetősen furcsa döntést hozott. A határozat szerint „miután a bíróság nincs abban a helyzetben, hogy magukat az iratokat a 12/A/1. előkészítő iratban II–III. pont alatt ténylegesen megismerje, érdemben nem tud állást foglalni az ott nem nyilvánosnak minősített adatok közzététele vonatkozásában. A bíróság ezért úgy határozott, hogy alapvetően bizonyítottság hiányát az alperes terhére kell értékelni. [...] A bíróság ugyanakkor a rendelkező részben találta szükségesnek rögzíteni azt, hogy az Avtv. 20. § (4) bekezdése alapján az adatkezelőnek nem csupán joga, hanem kötelessége is a kérelmező által meg nem ismerhető részek azonosításra alkalmatlanná tétele. A bíróság ezért összességében ezen utalással együtt találta kiadhatónak az iratokat.”²⁴ Az ítélet furcsasága az, hogy a nem minősített adatokat tartalmazó előterjesztéseket – és az ítélet által érintett két hónapban egy kivételével mind ilyen volt – a bíróság megismerhetet volna, ez semmilyen eljárási akadályba nem ütközött. Ha a bíróság megismeri az előterjesztéseket, maga (vagy szükség esetén szakértő) tudja megítélni, hogy azokból mit kell és mit nem kell elzárni a nyilvánosságtól. A bíróság ehelyett teljesen az al-

peresre bízta, hogy mit tesz azonosításra alkalmatlanná és mit nem. A felperesnek elviekben kedvező ítélet semmiben nem juttatta az adatigénylőt előnyösebb helyzetbe, mint a per előtt volt. Hiszen a MeH a per előtt is maga dönthette el, hogy mit ad ki és mit nem, egy dokumentumból egy szó híján mindent kitakar vagy egy szó híján mindent nyilvánosságra hoz. A MeH e skálán bármely árnyalatot is választja, minden esetben teljesíti, hogy a kérelmező által meg nem ismerhető részeket azonosításra alkalmatlanná tette, annak eldöntése terén pedig, hogy mi nem ismerhető meg a kérelmező által, teljesen szabad kezét kapott. A Fővárosi Ítéltábla nem látott ebben semmi kivetnivalót, sőt úgy ítélte meg, hogy „a felperes az igényét általánosságban terjesztette elő, így azt az alperes is csak általánosságban minősíthette. Ennek megfelelően törvényben biztosított jogait rendeltetésszerűen gyakorolta, amikor a felperes kérelmének teljesítését elutasította. Konkrét adatkérés nélkül az alperes nem volt köteles indokolni, hogy az egyes adatok kiadását mely okok miatt tagadta meg.”⁵ Az sajnos nem derül ki a jogerős ítéletből, hogy hogyan lehet a fentiekben ismertettéknél konkrétan megfogalmazni egy adatigénylést, amikor az adatigénylő pont azért él e jogával, mert valamilyen információ nem áll rendelkezésére, így arra sincs lehetősége, hogy tételesen felsorolja, mely dokumentumokra van szüksége.

AZ ÖSSZEFOGLALÓK

Az ügy legérdekesebb részét a minősített adatok kérdése adta. Tizenegy előterjesztést és minden egyes összefoglalót egységesen ötven évre államtitokká minősítettek, egyiket sem negyvenkilenc vagy negyvennyolc évre, hanem mindegyik esetében a Ttv. adta lehetséges leghosszabb időt jelölték meg, miután a minősítési eljárást gondosan lefolytatták. Sem az adatigénylésre adott válaszokban, sem a per folyamán nem derült ki, hogy az egyes adatok esetében mely közérdekek védelme érdekében kell azokat egy fél évszázadra elzárni a nyilvánosságtól (vö. 1959-ben tárgyalt kormány-előterjesztéseket csak most ismerhetnénk meg). Sommásan csak annyit közölt a MeH, hogy honvédelmi, nemzetbiztonsági, központi pénzügyi, külügyi és nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő érdekek miatt van szükség a korlátozásra, ami nem jelentett több információt annál, mintha valaki összeveti a kormány ügyrendjét a Ttv.-vel.

A TASZ az eljárás során többször indítványozta, hogy a bíróság ne pusztán a minősítések formai kontrollját végezze el, hanem tartalmi vizsgálatot is

folytasson le, hogy megállapítsa, valóban megfelelő-e a minősítés a Ttv. követelményeinek, mivel az érvénytelen minősítés már nem lehet akadálya az adatok kiadásának. A TASZ azzal érvelt, hogy mind a 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, mind a 32/2006. (VII. 13.) AB határozat a bíróság által végzett tartalmi kontrollra hivatkozik. Az első esetben „a szolgálati titokká minősítés tartalmi indokoltsága törvényi követelmény, ezért annak felülvizsgálatával a bíróság is tartalmi kontrollt végez”, a második esetben „az államtitokká minősítés tartalmi indokoltsága törvényi követelmény, ezért annak felülvizsgálata során a bíróság is tartalmi kontrollt végez”. A tartalmi vizsgálathoz az eljárásjogi szabályokat a *polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* (Pp.) 119. §-a adja.

A MeH ezzel szemben ahhoz ragaszkodott, hogy a minősítési „megállapításhoz vezető tartalmi mérlegelés felülvizsgálatára egyedül az Avtv. 26. § (5) bekezdése tartalmaz rendelkezést, amely az adatvédelmi biztos speciális, bírósági felülvizsgálattal végződő eljárása esetén teszi lehetővé a minősítéshez vezető mérlegelés tartalmi megkérdőjelezését”. A MeH további aggályának adott hangot, utalva arra, hogy „a minősítés indokoltságát a bíróság előtt csak úgy lehet bizonyítani, ha az államtitok tartalma az eljáró bíróság és a felek számára is ismert; ez biztosíthatja csak a bírósági eljárás kontradiktórius jellegét”. Azzal pedig, hogy a bíróság előtt bárki vitathatná a minősítés indokoltságát, az államtitok védelme nem lenne megfelelően biztosítható, ha pedig valamely fél nem ismerheti meg a jogvita eldöntéséhez szükséges információkat, úgy a tisztességes eljárás elve sérülne. Ez az érvelés több ponton támadható.

1. Az Avtv. 26. § (5) bekezdése tartalmaz ugyan ilyen rendelkezést, de egyszersmind egy komolyabb joghézagot is. Abban az esetben, ha az adatvédelmi biztos indokolatlannak tartja a minősítést, majd a minősítőt annak megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére szólítja fel, és a minősítő a felszólítás megalapozatlanságának megállapítása iránt nem fordul bírósághoz, semmi nem történik. A minősítés érintetlen marad, az adatvédelmi biztos felszólításának pedig semmiféle következménye nem lesz, így ez semmilyen garanciát nem jelent az indokolatlan minősítésekkel szemben, azaz a 32/2006. (VII. 13.) AB határozat IV. pontjában szereplő érvelés nem helytálló, hogy ez az eljárás valóban az alapjog-korlátozás garanciáját jelentené.

2. A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog érvényesítésének szükségtelen és aránytalan korlátozását jelentené, ha az adatigénylő kizárólag az adatvédelmi biztoson keresztül fordulhatna bírósághoz. Ebben az esetben az elutasított adatigénylés

után jogorvoslatot csak úgy kereshetne az adategénylő, hogy az eljárás megindításáról az adatvédelmi biztos diszkrecionális jogkörben dönt, ezt a döntést nem kell indokolnia, ellene jogorvoslattal nem lehet élni, az eljárás bírósági szakaszában az adatvédelmi biztos bármikor elállhat a keresetétől stb. Így ez a megoldás a tisztességes eljárás követelményei kapcsán említetteknel sokkal komolyabb jogkorlátozást eredményezne.

3. A tisztességes eljárás egyes elemei nem korlátozhatatlanok. Mind polgári, mind büntetőeljárásokban a tárgyalásról ki lehet zárni a nyilvánosságot. A büntetőeljárás törvény szabályozza azokat az eseteket, amikor a tanú a tárgyaláson nem jelenhet meg, jogállami keretek között meg lehet találni a tisztességes eljárással még összeférő szükséges és arányos korlátozásokat. Az államtitkok védelme szükségesé tehet korlátozásokat. A Pp. 119. §-a már az eljárás idején is tartalmazott ilyen szabályokat, ezen kívül az „iratok megtekintésének rendjére, módjára az eljáró bíró írhat elő a konkrét ügy sajátosságait figyelembe vevő szabályokat” – áll a *Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának véleménye vitás jogalkalmazási kérdésekről* című dokumentumban, amely a bírók számára további részletszabályokat is meghatároz (amelyek egyébként a Pp.-ből amúgy is következnek).⁶ A MeH perstratégiája érthető, a bíróság pervitele kevésbé, mivel mind az anyagi jogi, mind az eljárásjogi feltételei megletek volna annak, hogy a bíró tartalmi kontrollt végezzen.

Az alperes ellenkérelmében jelezte, hogy „kés az egyes minősített iratok tekintetében tételesen is megjelölni a védendő érdekeket”, amennyiben a bíróság álláspontja szerint az szükséges. A bíróság a TASZ-nak azzal az érveléssel érdemben nem foglalkozott, hogy csak egyes adatokat lehet minősíteni és egész iratokat nem, majd megelégedett azzal, hogy az alperes minősítési lapokat mutatott fel, amelyek szerint a szakállamtitkár az egyes összefoglalókat államtitokká minősítette, a minősítési lapokhoz fedőlapokat csatoltak, amelyeken szerepelt az államtitok és a „szigorúan titkos” felirat, valamint a minősítési idő: ötven év és a felülvizsgálati idő: háromévenként. Jogalapként a *kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat* 83. pontja és a Ttv. mellékletét alkotó államtitokkörü jegyzék 13. pontjának első fordulója szerepelt, továbbá az is, hogy „a minősítés érvényességi idejének törvényben meghatározott időtartama 50 év, konkrét esetben ettől való eltérés nem indokolt”.⁷ Az eljáró bíró az iratok fedőlapjának, illetve minősítési lapjának a bemutatása előtt nyilatkozatot írt alá, amellyel az alperes megtekintési lehetőséget, illetve betekintést engedélyezett. Ez meglepő fordulat volt annak fényében, hogy sem

a minősítési lap, sem a fedőlap nem tartalmaz államtitkot, míg a Pp. 119. §-a szerint a bírónak nem kell engedély ahhoz, hogy akár titkokat tartalmazó iratokat megismerjen.

Az elsőfokú bíróság megelégedett a tisztán formai vizsgálattal, majd ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy „a bíróság szerint az Alkotmánybíróság ezen határozata [32/2006. (VII. 13.) AB határozat] az alapelveket rögzíti, ugyanakkor a konkrét nehézségek tekintetében a bíróság változatlanul néhez helyzetben van. Egyértelmű ugyan, hogy a dokumentációk egésze nem minősíthető automatikusan államtitoknak, hanem konkrét adatok tekintetében tehető ez. A valós helyzet ugyanakkor az, hogy akár egyetlen dokumentum is nagy számosságú adatot tartalmaz és miközben az Alkotmánybíróság határozata arra utal, hogy a bíróságnak a kért adatok vonatkozásában minden esetben érdemi vizsgálatot kell folytatnia, eközben a bíróság éppen az államtitokká minősítés okán magát a dokumentumok tartalmát egyáltalán nem ismerheti meg. Így viszont rendkívül sajátos az, hogy a bíróság érdemben foglaljon állást az egyes adatok minősítésének jogszerűségéről, miközben magát az iratot tartalmában nem ismerheti meg. A jelen esetben ugyanis nem arról van szó, hogy a felperes egy-egy konkrét adat minősítésének jogszerűsége iránt kutakodna, hiszen maga a felperes sem ismeri az iratok tartalmát.”⁸

Az ítélet rendelkező részében az elsőfokú bíróság arra kötelezte az alperest, hogy „az ítélet jogerőre emelkedését követő 15 napon belül adja ki a felperesnek a 2007 augusztusában és szeptemberében tartott valamennyi kormányülés összefoglalójának és a 12/A/1. jelű melléklet II–III. pontja alá eső előterjesztések másolatát oly módon, hogy az Avtv. 20. § (4) bekezdése alapján az igénylő által meg nem ismerhető adatokat tegye felismerhetetlenné”. Jogerős ítéletében a Fővárosi Ítéltábla ez elsőfokú határozatot helybenhagyta.

AZ ADATVÉDELMI BIZTOS ÁLLÁSFOGLALÁSA

A TASZ pere nyomán az adatvédelmi biztoshoz panasz érkezett a kormányületek dokumentumainak nyilvánossága ügyében, melynek alapján vizsgálatot folytatott le.⁹ A panaszos a 2006. szeptember 1. és november 15., valamint a 2008. szeptember 1. és 2009. január 20. közötti időszak kormányüléseinek összefoglalóit és napirendjeinek mellékleteit igényelte a MeH-től (hangfelvételt nem kért). A 2006-os anyagokat arra hivatkozással nem adták ki, hogy azokat államtitokká minősítették, a 2008–2009-es

összefoglalókat pedig a meg nem ismerhető adatokat felismerhetetlenné téve megküldték az igénylőknek. Az adatvédelmi biztos helyszíni vizsgálatot folytatott le, melynek során a 2006-os összefoglalók minősítésének indokoltságát vizsgálta, valamint a 2008–2009-es összefoglalókat. A MeH időközben a 2006-os összefoglalókat felülvizsgálta, és két esetben tartotta fenn a minősítést, amelyet az adatvédelmi biztos is indokoltnak tartott. Sajnos a biztos nem tért ki arra, mi volt az a védendő érdek, amely alapján két összefoglaló teljes anyagát el kell zárni a nyilvánosságtól. A biztos a vizsgálat során még általánosságban megállapította, hogy „a 2006. szeptember 1. és november 15. között készült kormányülési összefoglalók egészének eseti mérlegelés nélküli államtitokká minősítése jogszerűtlen” – ami összecseng a bíróság álláspontjával.

A 2008–2009-es összefoglalók és az előterjesztések vonatkozásában az Avtv. 19/A. §-ának alkalmazását vizsgálta az országgyűlési biztos. Két konkrét kifogása merült fel a kitakarásokkal kapcsolatban, egyrészt „a napirendi pontokhoz hozzászóló kormánytagok nevének kitakarása nem indokolható a döntés megalapozását szolgáló adatok védelmével, hiszen a hozzászólások szövegét az összefoglaló nem tartalmazza”, másrészt a költségvetési általános tartalék terhére történő előirányzat átcsoportosításra vonatkozó adatok kitakarása indokolatlan volt, mivel törvényi kötelezettség, hogy „a költségvetés általános tartalékát érintő előirányzat-módosításokról [a kormány] nyilvános határozatban döntsön”. Az adatvédelmi biztos láthatóan valódi, tartalmi felülvizsgálatot folytatott le, és szerencsére nem kellett az Avtv. 26. §-át alkalmaznia.

Más kérdések tekintetében a biztos nem talált kifogásolnivalót a kitakarásokban, de nem derült ki, hogy ennek pontosan mi volt az oka. A MeH államtitkára „olyan információkat tett felismerhetetlenné, amelyek nyilvánossága a Kormány mint testület integritását veszélyeztetné, amely a kormánytagok kiegyensúlyozott és hatékony együttműködését tenné kockára. A MeH államtitkárának tájékoztatása szerint az összefoglalók szövegéből azokat a szövegrészeket törölték, amelyek: [...] a napirendi pont tárgyalását későbbre halasztják, [...] az Európai Unióval, a NATO-val való együttműködés kérdéseit érintik, Magyarország nemzetközi kapcsolataira vonatkoznak.” Nem világos, hogy a napirendi pont tárgyalásának későbbre halasztása miképp veszélyezteti a kormány integritását, ahogyan az is meglepő, hogy az Európai Unió, a NATO és a nemzetközi kapcsolatok varázsszavakként működnek, és különösebb indokolás nélkül igazolják a nyilvánosság kizárását. A biztos csoportosításában „jogalkotással

kapcsolatos döntés előkészítés: határidők, kodifikációs pontosítás, egyeztetés, tervezet készítésére felhívás, a Kormány munkaterve”, „felhatalmazás adása kormányhatározat, illetve intézkedés megtételére”, valamint „nagyberuházások támogatása, hosszú távú gazdaságstratégiai tervek, nemzetközi tárgyú ügyek, uniós elnökség” tételek is szerepeltek. Ezek esetében sem tudhatta meg a panaszos, hogy pontosan miért nem ismerheti meg teljes egészében ezeket az információkat; nem látható, hogy az ezekbe a tárgykörökbe tartozó adatok önmagukban a testület integritását veszélyeztetnék, és megismerésük a kormánytagok kiegyensúlyozott és hatékony együttműködését tenné kockára.

Az állásfoglalásnak van még egy nyugtalanító pontja. A biztos úgy fogalmaz, hogy „a kormányok viszont csak akkor tudnak hatékonyan működni, ha egységes testületként jelennek meg a közvélemény előtt. Ezért nem tartom megalapozottnak azt az érvet, hogy egy kormányzati döntés meghozatala után főszabályként a megelőző vitáknak, az egymással ütköző álláspontoknak nyilvánosságra kell kerülniük. A kormányülési összefoglalók korlátozásmentes nyilvánossá tétele hosszabb távon a veszéllyel járna, hogy kiüresedne a kormányülés.” Az alkotmány 61. §-ából és az Avtv. 1. § (1) bekezdéséből az következik, hogy a közérdekű adatokat mindenki megismerheti, és ez alól jelentenek kivételt a 19. § (3) és (6) bekezdésében, valamint a 19/A. §-ban foglaltak. A 19/A. § nem abszolút kivételt rögzít, a döntés megalapozását szolgáló adatok a személyes adatok és a közérdekű adatok mellett nem képeznek harmadik kategóriát, hanem csupán a közérdekű adatok egy állapotát jelentik, amely például az idő múlásával megváltozik. Így téves az az álláspont, hogy a főszabály a közérdekű adatok elzárása lenne, és ez alól a kivétel a nyilvánosság. A következő mondat logikája szintén megbicsaklik, mivel a kivételek pont azt jelentik, hogy a nyilvánosság nem korlátozásmentes, ebből következően a kormányülések zavartalanságáért felesleges aggódni.

A Fővárosi Ítéltábla már 2006 óta megkülönbözteti a döntéshozatali eljárás során a szervezeten belül keletkezett adatokat, és a döntéshozatalhoz felhasznált, de az előtt keletkezett adatokat, azaz a döntéshozók véleményét és a döntésekhez szükséges tényadatokat.¹⁰ Ez jelenti az alapját annak, hogy ellenőrizhető legyen, milyen számításokra, tanulmányokra, hatásvizsgálatokra alapoztak egy döntést, de ne veszélyeztesse azt, hogy a döntési lehetőségeket a döntéshozók szabadon, informálisan, a nyilvánosság nyomásától mentesen mérlegeljék. Sajnálatos, hogy az adatvédelmi biztos nem vette figyelembe a bíróságok gyakorlatát az Avtv. 19/A. §-a tekintetében,

vagy ha így is tett, ennek nincsen semmi nyoma az állásfoglalásban.

További hiányosság, hogy az adatvédelmi biztosnak nem pusztán az Avtv. rendelkezései megtartását kell vizsgálnia, hanem az *elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényét* (Eitv.) is. A panaszos ezt külön nem kérte, de ettől még nem lett volna akadályja annak, hogy a biztos megállapítsa, a MeH nem tesz eleget maradéktalanul az Eitv. közzétételi előírásainak. „A testületi szerv döntései előkészítésének rendjét, az állampolgári közreműködés (véleményezés) módját, eljárási szabályait, a testületi szerv üléseinek helyét, idejét, továbbá nyilvánosságát, döntéseit, ülésének jegyzőkönyveit, illetve összefoglalóit; a testületi szerv szavazásának adatait, ha ezt jogszabály nem korlátozza”, a változásokat követően azonnal közzé kell tenni, és az előző állapotot egy évig archívumban kell tartani. A felsorolt adatoknak csak egy részére vonatkozhat korlátozás, így például az összefoglalókat rendszeresen, a meg nem ismerhető adatok kitakaráásával a MeH honlapján kellene közzé tenni, a nem titkos kormányhatározatokat és a kormány ügyrendjét szintűgy.¹¹ Ha valaha aktuális volt, most már biztosan nem az, ami a 32/2006. (VII. 13.) AB határozatban áll: „itt teszi közé a Miniszterelnöki Hivatal a kormányülések időpontját, a résztvevők listáját és a kormány döntéseit.” Sem a kormány szóvivői honlapon, sem a MeH-én nem szerepelnek a kormányülések időpontjai, a résztvevők listája vagy a kormány döntései.

UTÓZÖNGÉK

A fent említett I. csoportba tartozó, „teljes tartalmukban kiadott előterjesztések” kiadásán túl a TASZ e cikk nyomdába adásáig nem kapott a MeH-től semmilyen dokumentumot, holott az ítéletet 2009 márciusában kézbesítették a feleknek. A TASZ-nak arról sincs tudomása, hogy a MeH esetleg felülvizsgálati eljárást kezdeményezett volna, ezért nem teljesíti az ítéletben foglaltakat.

Az ismertetett per csak próbaper, az eljárás célja pusztán annyi volt, hogy kiderüljön, hogyan működnek a kormányülések nyilvánosságára és a minősített adatok felülvizsgálatára vonatkozó törvények, és hogyan működnek ezekben az ügyekben a bíróságok. A kikért adatok tartalma lényegtelen. Az adatvédelmi biztoshoz forduló panaszos egy újságíró

volt, aki a TASZ pere nyomán az adatvédelmi biztos eljárását tesztelte.¹² Sajnos nem túl biztatónak a kiállítások abban az esetben, ha tényleg valami baj történne, és valódi tétje lenne a kormányülésen történetek, illetve egyes minősített adatok megismerésének. Nem volt olyan régen, hogy az Európa Tanács jelentésteveője nyilvánosságra hozta jelentését terroristákat szállító titkos CIA-repülőjáratokról, amely ügy feltehetően az utóbbi évtizedek legjelentősebb emberijogsértés-sorozatát jelenti a nyugati demokráciákban, és amelyben több európai állam érintett volt. Nyilvánvaló, hogy a kormány működésének törvényességére, döntéseinek megalapozottságára még a hétköznapiakban sem lát rá a közvélemény, és félő, hogy kritikusabb helyzetben erre az igazságszolgáltatás pedig nem lesz képes.¹³

JEGYZETEK

1. 144/A/1996 számú ajánlás, lásd http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=beszamolok/1999/M/1/2&dok=144_A_1996.
2. „A Kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testület működésével összefüggő döntés-előkészítő, belső használatra készült adat, valamint az e testületek üléseiről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv. Az államtitokká minősítés leghosszabb érvényességi ideje: 50 év.”
3. A MEH nyilatkozata a 19.P.20/876/2008. számú perben.
4. Fővárosi Bíróság 19.P.20.876/2008/14.
5. Fővárosi Ítéletábra 2.Pf.21.977/2008/3.
6. Bírósági Határozatok. 2003/6.
7. Fővárosi Bíróság 19.P.20.876/2008/7.
8. Fővárosi Bíróság 19.P.20.876/2008/14.
9. Ügyszám: 410/P/2009-5; http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/allasfoglalasok/2009&dok=410_P_2009-5.
10. Fővárosi Ítéletábra 2.Pf.21.133/2006/3.
11. A kormányhatározatok egy része a www.magyarorszag.hu jogszabálykeresőjében elérhető, de elég valószínűtlen, hogy például 2008-ban összesen tizenkét, 2007-ben pedig összesen huszonegy nem titkos kormányhatározat született.
12. <http://www.origo.hu/itthon/20090618-kormanyulesek-osszefoglaloj-jori-andras-ombudsman-szerint-torvenyes-a-titkolozas.html>.
13. http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2006/20060606_Ejdoc162006PartII-FINAL.pdf.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 3. CIKKE. A KÍNZÁS TILALMA

Abdolkhani és Karimnia Törökország elleni ügye¹

Az ügy körülményei. A két kérelmező iráni állampolgárságú, és jelenleg egy törökországi befogadó-központban tartják őket fogva. A Népi Mudszahedin Szervezet (PMOI) tagjaiként elhagyták Iránt és Irakba költöztek, ahol egy PMOI táborban éltek. Mivel nem értettek egyet a szervezet célkitűzéseivel és módszereivel, kiléptek, és átköltöztek az Egyesült Államok iraki erői által fenntartott menekülttáborba. Az ENSZ menekültügyi főbiztosa 2006-ban és 2007-ben mindkettőjüket menekültként ismerte el: az interjúk során beszerzett információk alapján mindkét esetben úgy ítélte meg, hogy a szervezettel való korábbi kapcsolataik és politikai nézeteik miatt, valamint a PMOI-tagokkal való iráni bánásmód okán hazatérésük esetén kivégezhetik vagy megkínozzhatják őket. 2008 áprilisában a menekülttábor, ahol éltek, végleg bezárták, és mindkét kérelmező Törökországba utazott. A török hatóságok letartóztatták és júniusban visszatoloncolták őket Irakba, ahonnan azonnal visszatértek Törökországba. Néhány nappal később ismét letartóztatták őket. Fogva tartásuk során hiába kértek ügyvédet, nem kaptak jogi segítséget. Szóban és írásban többször előadták helyzetüket és többször felhívták a figyelmet arra a tényre, hogy az ENSZ menekültügyi főbiztosa már elismerte menekültstátusukat. Két nappal a letartóztatásukat követően a török bíróság mindkettejüket elítélte illegális határátlépés miatt és elrendelte a kitoloncolásukat. Ez utóbbiról és a döntés indokairól egyik kérelmező sem kapott tájékoztatást.

Az EJEB 2008. június 30-án kérte a török kormányt, hogy függessze fel a kérelmezők deportálását. Ezalatt a kérelmezők számos indítványban folyamodtak átmeneti menedékért a török hatóságokhoz, egyikük a belügyminisztertől is kérte a fogva tartás alapjául szolgáló döntés felülvizsgálatát. Egyik petíciójukra sem érkezett válasz. A döntés idején mindketten Törökországban voltak. Beadványukban sérelmezték az Egyezmény 3. cikkének megsértését, mivel akár Irakba, akár Iránba való deportálásuk esetén veszélybe kerülne életük és testi

épségük. Emellett kérték a 13. cikk (hatékony jogorvoslat), illetve az 5. cikk (szabadsághoz és biztonságához való jog) vizsgálatát is.

*A döntés.*² A kérelmezők Iránba történő visszatoloncolása esetén fennálló kínzás és embertelen bánásmód kockázatát a beavatkozóként fellépő nem kormányzati szervezetek – így az Amnesty International és a Human Rights Watch –, valamint az ENSZ menekültügyi főbiztosának hivatala által készített jelentések alapján vizsgálta. Ezek mindegyike kiemelte, hogy a PMOI tagjait Iránban vagy kivégezték, vagy gyanús körülmények között börtönbe zárták. Azok az információk, amelyek az Iránba önként visszatért tagokról szólnak, ellentmondások és megbízhatatlanok. A török hatóságokkal ellentétben a ENSZ Menekültügyi Főbiztossága meghallgatta a kérelmezőket, és úgy ítélte meg, hogy a visszatérést követő sorsukkal kapcsolatos féltelmek hihetők. A bíróság megjegyezte továbbá, hogy nincs hivatalos jogi eljárás az iráni állampolgárok Irakba történő kitoloncolására. A PMOI-menekülteteket szisztematikusan elutasították az iraki határon, és azok, akiket beengedtek az országba, eltűntek – lehetséges, hogy visszakerültek Iránba. A török kormánynak azt az érvét, mely szerint a korábbi PMOI-tagok törökországi letelepedése nemzetbiztonsági veszélyt jelentene, a bíróság szintén elutasította. Hangsúlyozta, hogy bármennyire nemkívánatos vagy veszélyes egy személy magatartása, az Egyezmény 3. cikkében foglalt tilalom abszolút. Emellett a kérelmezőket a menekültügyi főbiztos elismerte menekültként. A török kormány nem tudta cáfolni, hogy kitoloncolásuk esetén a panaszosok kínzás áldozatává válhatnak, ezért a bíróság megállapította a 3. cikk megsértését.

A testületet megdöbbenette, hogy a kérelmezők semmilyen fórum előtt nem tudták érveiket előadni és a nemzeti hatóságok döntését megtámadni, valamint érdemben egyetlen hatóság sem vizsgálta, hogy valóban kínzásnak lennének-e kitéve visszatoloncolásuk esetén. A deportálásról szóló döntés indokolását sem kapták meg, a döntés ellen nem fellebbezhettek. Ezért Törökország megsértette az Egyezmény 13. cikkében foglalt hatékony jogorvoslatához való jogukat is. Végül a fogva tartásukra vonatkozó egyértelmű rendelkezések és a megfelelő jogorvoslat

hiánya miatt a bíróság megállapította az 5. cikk (1), (2) és (4) bekezdésének sérelmét is.

AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKE. A MAGÁN- ÉS A CSALÁDI ÉLET TISZTELETBEN TARTÁSÁHOZ VALÓ JOG

*Szuluk Egyesült Királyság elleni ügye*³

Az ügy körülményei. A kérelmezőt kábítószerrel való visszaélés és kábítószer-terjesztés miatt 2001 novemberében tizennégy év börtönbüntetésre ítélték. 2001. április 6-án, amikor óvadék ellenében szabadlábon volt, agyvérzés miatt több műtéten esett át. Emiatt a börtönbüntetés megkezdését követően is rendszeres orvosi felügyeletre szorult. 2002-ben a panaszost kiemelt biztonsági fokozatú börtönben tartották fogva, annak ellenére, hogy az elkövetett bűncselekmény alapján nem esett ebbe a kategóriába. A börtön vezetője 2002 szeptemberében jóváhagyta, hogy az általános szabálytól eltérően a kérelmezőnek az orvosával folytatott levelezését ne bontsák fel, később azonban az engedélyt visszavonta. A börtönparancsnok döntése ellen a panaszos bírósághoz fordult, és az első fokon eljáró High Court megállapította, hogy a kivételes körülményekre tekintettel nem jogszerű a levelezés átvizsgálása, ezért megsemmisítette a parancsnok döntését. A fellebbviteli bíróság azonban az Egyezmény 8. cikke alapján arányos korlátozásnak találta a börtön intézkedését. A kérelmezőt 2007. május 22-én enyhébb biztonsági fokozatú börtönbe helyezték át. A strasbourgi bírósághoz benyújtott panaszában a kérelmező a levelezés tiszteletben tartásához való, az Egyezmény 8. cikkében garantált jogra hivatkozott.

*A döntés.*⁴ Az EJEB a jogkorlátozási teszt első két elemét – a beavatkozás törvényi alapját és annak legitím célját – nem vitatta. A panaszos álláspontja szerint az átvizsgálás ténye befolyásolta az orvosával folytatott levelezést, és a bíróság az állapotára tekintettel érthetőnek tartotta az ezzel kapcsolatos fenntartásait. Semmi nem utalt arra, hogy a kérelmező valaha visszaélt volna vagy a jövőben vissza akarja élni a kezdetben garantált bizalmas levelezés lehetőségével. Továbbá fontos szempont, hogy ő maga nem tartozott a kiemelt biztonsági őrizetben lévő foglyok közé, és a fellebbviteli bíróság azt sem vette figyelembe, hogy az orvosa jóhiszeműen járt el és a megbízhatóságát semmi nem vonta kétségbe. Nem volt bizonyíték arra sem, hogy az orvos közreműködött volna jogellenes tartalom, illetve eszköz továbbításában. A fellebbviteli bíróság ugyanakkor nem

látta alkalmazhatónak a jelen ügyben azt a korábbi precedenst, mely szerint a fogvatartottnak parlamenti képviselők titkárságával folytatott levelezését nem lehet elolvasni, annak ellenére, hogy a kérelmező esetében felhozott kockázati tényezőkre ugyanúgy lehet hivatkozni abban az esetben is. A bíróság hangsúlyozta, hogy az életveszélyes betegségben szenvedő fogvatartott és az orvosa közötti kapcsolattartásnak nem lehet alacsonyabb védelmet biztosítani, mint a parlamenti képviselő és a fogvatartott kommunikációjának. Maga a fellebbviteli bíróság is elismerte, hogy a levelezés nyomon követése esetenként a 8. cikk aránytalan korlátozását jelentheti, és a belső jogi szabályozás is változott azóta ebben a kérdésben. A kormány azt sem tudta meggyőző érvekkel alátámasztani, hogy miért jár kiemelt veszéllyel egy olyan orvossal folytatott levelezés, akinek a neve, címe, beosztása pontosan ismert, és akinek a rosszhiszeműségére semmi sem utal. E tekintetben a bíróság a jogi képviselővel folytatott kommunikációt használta példaként. Mindezek alapján a testület megállapította, hogy az ügyben a brit hatóságok nem találták meg a megfelelő egyensúlyt az elérni kívánt cél és a levelezés tiszteletben tartásához fűződő jog korlátozása között.

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT)
Svájc elleni ügye*⁵

Az ügy körülményei. A kérelmező (VgT) egy Svájcban bejegyzett állatvédő egyesület, amely különösen az állatkísérletek és a nyomorúságos állattelep ellen kampányol. A húsipari hirdetésekre válaszul a VgT televíziós hirdetéseket tett közzé, amelyekben a szabadban, megfelelő körülmények között nevelt sertéseket hasonlították össze a szűk ketrecekben tartottakkal, és a kisfilm végén arra szólították fel a közönséget, hogy az egészségük és a környezetük védelme érdekében fogyasszanak kevesebb húst. A Kereskedelmi Televízió-társaság 1994. január 24-én megtagadta a reklám közzétételét. A kérelmező szervezet ez ellen sikertelenül fellebbezett, végül a szövetségi bíróság 1997 augusztusában jogerősen jóváhagyta a döntést. Az ügyben az EJEB 2001. június 28-án kelt döntésében elmarasztalta Svájcot a véleménynyilvánítás szabadságának megsértése miatt. A döntést követően, 2001 decemberében a kérelmező kérte a szövetségi bíróságtól a jogerős nemzeti döntés felülvizsgálatát. A bíróság elutasította a

kérelmet arra hivatkozással, hogy a kérelmező nem tudta igazolni, van-e még célja a közlésnek. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságát nem tájékoztatták a nemzeti bíróság elutasító döntéséről, ezért az eredeti kérelem ügyét a 2003 júliusában elfogadott határozattal lezárta. A határozat hivatkozott a perújítás lehetőségére. A kérelmező 2003 decemberében tájékoztatta az Európa Tanács Emberi Jogi Főtitkárságát arról, hogy a nemzeti bíróság elutasította az EJEB ítéletére alapított perújítási kérelmét. A főtitkárság 2005 januárjában értesítette a kérelmezőket, hogy nem javasolja, hogy az ügyben ismételten a strasbourgi bírósághoz forduljanak, bár a VgT 2002 júliusában ismételten benyújtotta a panaszát arra hivatkozással, hogy Svájc az EJEB elmarasztaló döntését követően sem szüntette meg a jogsértő állapotot, és ezzel megsértette az Egyezmény 10. cikkét.

*A döntés.*⁶ Az EJEB héttagú kamarája 2007. október 4-én megállapította az ismételt jogsértést. A döntést követően a svájci kormány kérte az ügy nagykamara elé utalását. Az elfogadhatósággal kapcsolatban a nagykamara elfogadta a kamara határozatában foglaltakat: a kérelmező kimerítette a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket, és bár a szövetségi bíróság csak röviden, de vizsgálta az ügyben beadott strasbourgi panasz tárgyát képező kérdést. A bíróság továbbá hangsúlyozta, hogy a jogsértést megállapító ítéletei alapvetően deklaratív jellegűek, azok végrehajtását a Miniszteri Bizottság felügyeli. A Miniszteri Bizottság szerepe e téren nem zárja ki azt, hogy a végrehajtás érdekében foganatosított állami intézkedések nem alapozhatnak meg újabb egyezményesértést. Mivel a nemzeti bíróság elutasító döntéséről a Miniszteri Bizottságot a svájci kormány nem tájékoztatta, ezáltal azt kivonta az Egyezmény érvényesüléséért felelős szervek joghatósága alól, a bíróság nem utasíthatja vissza a kérelmet, és a kormány előzetes kifogásai nem elfogadhatók.

Az ügy érdemével kapcsolatban a nagykamara megjegyezte: a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alappillére, és annak gyakorlása nem csupán az állam negatív (nem beavatkozó) hozzáállását követeli meg, bizonyos esetekben a nemzeti hatóságok kötelesek pozitív intézkedéseket tenni. Jelen ügyben a svájci hatóságoknak kötelességük lett volna a 2001-es elmarasztaló határozat jóhiszemű végrehajtása. A perújrafelvétel alkalmas lett volna az ítéletben megállapított jogsértés orvosolására, ám a szövetségi bíróság döntése nyilvánvalóan nem töltötte be ezt a funkciót. A hirdetés közlésének betiltására alapot adó újabb körülmény hiányában a svájci hatóságoknak engedélyezniük kellett volna annak levetítését, és nem vizsgálhat-

ták volna a vita aktualitását. Ez a kérelmező szervezet feladata lett volna. Mindezek alapján a bíróság megállapította az Egyezmény 10. cikkének ismételt megsértését.

AZ EGYEZMÉNY 11. CIKKE. A GYÜLEKEZÉS ÉS EGYESÜLÉS SZABADSÁGA

*Herri Batasuna és Batasuna Spanyolország
elleni ügye*⁷

Az ügy körülményei. A Herri Batasuna elnevezésű szervezet választási koalícióként jött létre és vett részt e minőségében az 1979. március 1-jén tartott spanyolországi parlamenti választásokon, majd 1986-ban pártként is bejegyezték. A másik kérelmező, Batasuna nevű szervezet 2001. május 3-án nyújtotta be a regisztráláshoz szükséges dokumentumokat a belügyminisztériumba. 2002 júniusában a spanyol parlament elfogadta a pártokról szóló törvényt, amely módosította a pártok szervezetére, irányítására, bírósági felügyeletére és feloszlására vonatkozó addigi szabályozást. 2002 augusztusában a központi vizsgálóbíró felfüggesztette a Batasuna tevékenységét, és elrendelte a Batasuna, valamint a Herri Batasuna által használt valamennyi iroda és helyiség bezáratását. 2002 szeptemberében a kormány nevében eljáró tanácsos eljárást indított a legfelső bíróság előtt a két kérelmező szervezet feloszlása érdekében, mivel azok megsértették a pártokról szóló új törvény rendelkezéseit. Álláspontja szerint a két párt tevékenysége összeegyeztethetetlen a demokráciával, sérti az alapvető alkotmányos elveket, az emberi jogokat és a párttörvény kommentárjában foglalt alapelveket. Ezzel egy napon a legfőbb ügyész is hasonló tárgyú beadvánnyal fordult a legfelső bírósághoz. 2003. március 10-én a Batasuna konkrét normakontrollra vonatkozó kérelmet nyújtott be a bírósághoz, amelyben kérte, hogy az alkotmánybíróság vizsgálja meg a betiltás alapjául szolgáló párttörvény alkotmányosságát. A legfelső bíróság a kérelmet elutasította, mindkét kérelmező tevékenységét jogszerűtlennek nyilvánította és elrendelte vagyonuk elkobzását. Az alkotmánybíróság elutasította az ítélet ellen benyújtott panaszt. A két párt strasbourgi beadványában az Egyezmény 10. és 11. cikkében foglalt szabadságjoga megsértését állította.

*A döntés.*⁸ Az EJEB nem vitatta, hogy a pártok feloszlása akadályozta az Egyezmény 11. cikkében garantált jogukat, és nem kérdőjelezte meg azt sem, hogy az intézkedésnek volt törvényi alapja és legitim

célja. Ami a demokratikus társadalomban való szükségességet és az ezzel összefüggő arányosságot illeti, a bíróság a vonatkozó esetjog részletes áttekintése után arra a következtetésre jutott, hogy a nemzeti hatóságok eljárása nyomós társadalmi igényt tükrözött. A nemzeti bíróságok helyesen és ésszerűen értékelték az előttük fekvő bizonyítékokat, amelyek arra engedtek következtetni, hogy van kapcsolat a kérelmező pártok és az ETA terrorista szervezet között. A spanyolországi helyzetet, a korábbi években elkövetett merényleteket figyelembe véve a fenti kapcsolat veszélyt jelenthet a demokráciára. A bíróság véleménye szerint a legfelső bíróság döntését abban a nemzetközi kontextusban kell értékelni, amely elítéli a terrorizmus bármiféle védelmezését. A panaszosoknak tulajdonítható cselekedetek és beszédek egyértelműen olyan szociális modellt jelenítenek meg, amely ellentétben áll a demokratikus társadalom koncepciójával. Mivel a kérelmezők magatartá-

sa ellentétben áll a demokrácia védett értékeivel, az alkalmazott szankció arányos az elérni kívánt céllal, ezért nem állapítható meg az Egyezmény 11. cikkének megsértése. A bíróság nem vizsgálta külön az Egyezmény 10. cikke alatt felhozott érveket.

(Polgári Eszter)

JEGYZETEK

1. 30471/08. számú kérelem.
2. Az EJEB 2009. szeptember 22-én kelt ítélete.
3. 36936/05. számú kérelem.
4. Az EJEB 2009. június 2-án kelt ítélete.
5. 32772/02. számú kérelem.
6. A nagykamara 2009. június 30-án kelt ítélete.
7. 25803/04. és 25817/04. számú kérelem.
8. Az EJEB 2009. június 30-án kelt ítélete.

A NÉMET SZÖVETSÉGI ALKOTMÁNY- BÍRÓSÁG AZ ILLEGÁLISAN SZERZETT BIZONYÍTÉKOKRÓL*

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság második szenátusának második kamarája 2009. július 2-i, 2 BvR 2225/08. számú határozatában egy felsőbb bíróság ítélete elleni alkotmányjogi panasz kapcsán kimondta, hogy az illegális házkutatás eredményeként szerzett bizonyíték is felhasználható büntetőeljárásban.

A müncheni kerületi bíróság egy védjeggyel kapcsolatos ügyben engedélyezte a panaszos lakásának átkutatását számítástechnikai berendezések és dokumentumok lefoglalása céljából. A panaszos a gyanú szerint az eBay online kereskedőportálon keresztül adott el egy márkás órát, amely hamisítványnak bizonyult. A rendőrség nem talált bizonyítékot a védjegyjogtalom megsértésére, ezért az eljárást megszüntették. A házkutatás engedélyezéséről szóló határozatot az Alkotmánybíróság egy másik kamarája 2005 novemberében, 2 BvR 728/05. számú határozatával hatályon kívül helyezte, mivel a házkutatással járó alapjog-korlátozás nem állt arányban a gyanú alapjául szolgáló, egyébként csekély súlyú bűncselekménnyel.

A házkutatás során a lakásban, amelyben a panaszos más személyekkel együtt lakott, a panaszos szobájában nem csekély mennyiségű hasist találtak, valamint két patikamérleget. A panaszost a kerületi bíróság a kábítószerokról szóló törvénybe ütköző magatartása miatt elítélte. Ezt a határozatot a tartományi felsőbb bíróság bizonyítékok hiányában részben hatályon kívül helyezte, legalábbis ami a hasis birtoklását illeti. A házkutatás során szerzett bizonyítékot azonban felhasználhatónak tartotta a bíróság. A panaszos e döntés ellen alkotmányjogi panasszal élt, amelyet a bíróság nem fogadott be.

A felsőbb bíróság a kerületi bíróságot új eljárásra utasította, amelyben a bíróság felmentette a panaszost. A bíróság nem találta a házkutatás során szerzett bizonyítékot felhasználhatónak, különös tekintettel az alapjogsérelemre. Az ügyészség fellebbezését követően a tartományi bíróság ismét hatályon kívül helyezte az alsóbb bíróság határozatát,

és nem csekély mennyiségű kábítószer-birtoklásért hat hónap felfüggesztett szabadságvesztés büntetésre ítélte. A kerületi bíróság megtagadta a bizonyíték kizárását arra hivatkozással, hogy kizárás csak egyedi esetekben, nyomós ok alapján történhetne.

Az elítélt újabb alkotmányjogi panaszát nem fogadta be az Alkotmánybíróság, mivel a testületről szóló törvény alapján nem állnak fenn a befogadás feltételei; a kérelem megalapozatlan, és nincs esély a panasz kedvező elbírálására. Más jogterületek alkotmányos kérdésekben hatáskörrel rendelkező bíróságaihoz képest viszonylag részletesen indokolta az elutasítást a Szövetségi Alkotmánybíróság.

A kábítószer tartása miatt indult eljárásban a védjegyjog megsértésének gyanúja miatti házkutatás elrendelése ugyan sértette a német alkotmánynak a magánlakás védelméhez való jogról szóló 13. § (1) bekezdését – ahogyan ezt a 2005-ös alkotmánybírósági határozat is megállapította –, azonban a házkutatás során talált bizonyíték felhasználása nem sérti ugyanezt a szakaszt, azaz önmagában a házkutatás elrendelésének jogszerűtlen volta nem jelenti azt, hogy ki kellene zárni a házkutatás során szerzett bizonyítékot. Elsősorban a rendesbíróságok hivatottak annak megállapítására, hogy felhasználható-e a büntetőeljárás szabályok megsértésével szerzett bizonyíték. A rendesbíróságok joggyakorlatától pedig idegen az a gondolat, hogy minden jogellenesen szerzett bizonyíték automatikusan felhasználhatatlan volna. Ezt a kérdést az eset egyéni körülményeit, az alapjogsérelem mértékét, az ütköző érdekeket figyelembe véve esetről esetre kell meghatározni. A bizonyíték értékelésének tilalma kivételnek számít, amelyet csak kifejezett törvényi rendelkezés vagy az egyéni esettel kapcsolatos lényegi indokok alapján lehet alkalmazni, mint amilyen például egy súlyos, szándékos vagy tudatos eljárási hiba elkövetése. A jelen ügyben a rendesbíróságok megfelelően értékelték a korábbi esetjogot, és helyesen mérlegelték a kábítószer tartásának büntetőjogi üldözésével kapcsolatos érdek és az alapjogsérelem viszonyát.

* A határozat teljes szövege elérhető a Német Szövetségi Alkotmánybíróság honlapján:
http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20090702_2bvr222508.html.

Hibás volt ugyan a házkutatás elrendelése, de végrehajtása során nem történt tudatos vagy szándékos jogsértés. A panaszos súlyos jogsértést követett el cselekményével, bár ezt nem súlyos bűncselekményként ítélte meg a bíróság, mivel a hasis úgynevezett könnyű drognak számít, és nem bizonyosodott be, hogy a panaszos kereskedett volna vele. Ugyanakkor a bíróság – helyesen – figyelembe vette, hogy a lefoglalt hasis nem kis mértékben lépte túl a mennyiségi határt, ezért fennállt az amúgy saját fogyasztás céljából birtokolt kábítószer mások számára való felajánlásának veszélye a jellemzően közösen, társaság-

ban fogyasztott drog esetében. A büntetőeljáráshoz az igazság lehető legteljesebb kiderítéséhez fűződő közérdek ellensúlyozza az alapjogsérelmet.

Nem sérti tehát a panaszos tisztességes, a jogállamiság elvein alapuló eljáráshoz való alkotmányos jogát az adott ügyben a bizonyíték felhasználása, hiszen az adott esetben semmilyen adat nem támasztotta alá, hogy a hatóságok a bizonyítékok értékelése tilalmára vonatkozóan a büntetőeljárási alapelveket önkényesen, a tisztességesség alapelvének mellőzésével alkalmazták volna.

(Bárd Petra)

MEGÉRTHETŐ ALKOTMÁNY*

„Ez a könyv a magyar alkotmányról és annak értelmezéséről szól” – rögzíti egyértelműen Tóth Gábor Attila könyvének előszavában. Az értekezésnek tehát az egyik központi kérdése az, milyen módszerrel értelmezhetők, miként érthetők meg az alkotmány elvont rendelkezései; ennek alapján másik témája pedig az, hogy mi is az alkotmány szavainak a valódi tartalmuk. Természetesen igen sok olyan alkotmányjogi írást említhetnénk, amely egy-egy alkotmányszakasz vagy alkotmánybírói döntés kapcsán szól arról, hogy miként, illetve milyen tartalommal kell olvasnunk valamely alkotmányos szabályt vagy egy konkrét ügy apropóján magát az alkotmányt. Tóth Gábor Attila értekezése azonban olyan alkotmányjogi munka, amely erre a feladatra átfogó jelleggel, eleve az egész alkotmány vonatkozásában vállalkozik. Emellett megállapításait kifejezetten „lokális látószögben”, vagyis kifejezetten a magyar alkotmánnyal kapcsolatban teszi meg.

Az alkotmány – 77. §-ának (1) bekezdése szerint – a Magyar Köztársaság alaptörvénye. A húszéves köztársasági alkotmány egyik alappillére, hogy rendelkezései nem pusztán politikai deklarációk, hanem olyan jogi normák, amelyek jogi úton kikényszeríthetők. Az alkotmány rendelkezéseit tehát az Alkotmánybíróknak és a bíróságoknak alkalmazniuk kell – akárcsak más jogszabályok előírásait –, az alkotmány csak ebben az esetben töltheti be rendeltetését. Az alkotmány alkalmazásának ugyanakkor nélkülözhetetlen előfeltétele, hogy szabályai az azokat alkalmazók, elsősorban a bírák számára megérthetővé váljanak, értelmezhető normák legyenek. Tóth Gábor Attila könyve minden kétséget kizáróan azt üzeni az olvasónak: az alkotmány megérthető, tehát értelmezhető és alkalmazható jogszabály.

A könyv szövegének több rétege van; maga a szerző is azt írja, hogy egyaránt, egymással párhuzamosan vizsgálja az alkotmánnyal kapcsolatos tartalmi és értelmezési kérdéseket (10, 35, 282. oldal). Ez alkalommal csak az értekezés utóbbi, az alkotmányértelmezési eszközökről és módszerekről szóló rétegre reflektálok – még hozzá alkotmányjogi nézőpontból, két aktuálisnak mondható alkotmányos alapjogi probléma kapcsán. A könyv elsősorban az alkotmánybírói esetjogból veszi példáit, azokat elemzi

és értékeli. Ennek megfelelően üzenete, megállapításai közvetlen módon az alkotmánybírói alkotmányértelmezésnek, illetve az arra figyelő jogalkotónak szólnak. Az általam felhozott két további témakör rávilágít arra, hogy a könyv mondanivalója és tartalma a rendesbíróságok és az alkotmányozó számára ugyancsak hasznos és hasznosítandó.

A rendesbíróságok alapjogokkal kapcsolatos gyakorlatát számos kritika éri, mert az alkotmány és az alapjogi tárgyú – alkotmányi, illetve törvényi szinten megfogalmazott – rendelkezések nem megfelelően jutnak érvényre a bírósági döntésekben. Ugyanakkor el kell ismerni azt is, hogy az úgynevezett alapjogi bíráskodás fogalma – amelynek hiányát a hatályos alkotmányi és törvényi szabályozási környezetben számon kérjük a bíróságokon – a hazai szakirodalomban korántsem tisztázott, meghatározása számos elméleti és alkotmányértelmezési kérdés előzetes megválaszolását igényelné.

Ma Magyarországon a rendesbíróságok alapjogokkal kapcsolatos tevékenysége több formában valósul meg.¹ Az alkotmány az alapjogok jelentős részével kapcsolatban kimondja, hogy az adott alapvető jogra vonatkozó részletesebb szabályokat külön törvény határozza meg. A bíróságok egyrészt alkalmazzák ezeket az alapjogokat végrehajtó törvényi szabályokat, amely törvények (például gyülekezési, egyesületi, adatvédelmi törvény) rendre biztosítják a bírósághoz fordulás lehetőségét. Másrészt az ágazati jogszabályok alkalmazása során a bíró a jogalkalmazásba bevonhatja az alkotmányt is, a jogszabályt az alkotmány rendelkezéseivel együtt értelmezheti.² Az alapjogokkal való kapcsolatot tágabban értelmezve az alapjogvédő természetűnek tekintett tevékenységi formák körét tovább bővíthetjük, így harmadrészt megemlíthetjük mindazon ágazati jogszabályok alkalmazását, amelyek – akár áttételesen is – visszavezethetők az alkotmány alapjogi szabályaira, bár nem az alkotmány valamely alapjogi rendelkezésének végrehajtására születtek (például a Polgári törvénykönyvben szabályozott személyhez fűződő jogok). Ilyen esetekben is előfordul, hogy a bíróságok döntésüket megerősítik az alkotmánybeli tételekre történő hivatkozással is, ám az utalás rendszerint nem játszik érdemi szerepet az érvelésben.

* TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezések a magyar alkotmányról*, Budapest, Osiris, 2009, 314 oldal. Az írás a könyv 2009. június 23-i bemutatóján elhangzott szöveg szerkesztett változata.

Valamennyi eddig felsorolt tevékenységi formában közös, hogy a bíróság valamely alkotmányi szint alatti törvény vagy más jogszabály alkalmazása során, annak közvetítésével lát el alapjogvédelmi feladatot.³ Jelen keretek nem alkalmasak arra, hogy megnyissuk az alapjogi bíráskodással kapcsolatos elméleti kérdéseket (például az alapjogok magánfelek közötti hatályáról, vagy az alkotmány 70/K. §-ának értelmezéséről, a közvetlenül és kizárólag az alkotmányra alapozott igények érvényesíthetőségéről) és ezek alapján állást foglaljunk arról, hogy elegendők-e az alapjogi bíráskodásnak a gyakorlatban megvalósuló formái. De az alábbiakhoz elegendő is csak azt az igényt elfogadnunk, hogy a rendes bíróságoknak mind az alapjogi tárgyú törvényeket, mind a szakjogági (polgári jogi, büntetőjogi) szabályokat az alkotmánynak megfelelően, több értelmezési lehetőség esetén az alkotmánnyal együtt olvasva kell értelmezniük. Ám még akkor is hiányérzetünk lehet, ha az alapjogi bíráskodással kapcsolatos, fent jelzett kérdésekben a megszorító értelmezést fogadjuk el. Azt kell mondanunk, hogy az alapjogok érvényesülése a rendesbírói gyakorlat által felvállalt alapjogi, illetve alapjogokkal összefüggő bíráskodási formákban sem megfelelő. Az az igény sem teljesül kielégítően, hogy az alapjogi törvényi és más szakjogági szabályok az alkotmánnyal együtt, annak megfelelően kerüljenek értelmezésre. Az alapjogi szabályok sok esetben figyelmen kívül maradnak vagy nem megfelelően – rendeltetésükkel ellentétesen, nem az egyén szabadságának állami beavatkozással szembeni védelmében – kerülnek alkalmazásra. Legutóbb 2008-ban jelent meg a bírósági gyakorlatot az alapjogok érvényesülése szempontjából értékelő tanulmány, amely – az elmúlt években napvilágot látott kritikákat megerősítve – még mindig azt állapítja meg, hogy a bíróságok ritkán élnek az alkotmányértelmezés lehetőségével; az alkotmányra és alkotmánybírói határozatokra történő hivatkozás sokszor csak díszítőeleme az ítéleteknek, a hivatkozások mögött alkotmányos (alapjogi) gondolkodás csak elvétve húzódik meg.⁴

Ennek egyik okát abban kell keresnünk, hogy a bírák nem tudják az alkotmányt (témánk szempontjából elsősorban az emelendő ki, hogy annak alapjogi rendelkezéseit, illetve általában az alapjogi tárgyú szabályokat) értelmezni, illetve *helyesen* értelmezni. „Úgy tűnhet, bármit ki lehet olvasni az alkotmány egyes szabályaiból” – írja a szerző (234. oldal), amivel a jogászörökben is gyakran előforduló tévhitre hívja fel a figyelmet. Mi áll a tévhit hátterében? Az alkotmányszöveg, illetve az alapjogi rendelkezések nem hasonlítanak a jogalkalmazók által a mindennapi gyakorlatban használt törvények és rende-

tek szabályaira; az alkotmány más stílusban, sokkal magasabb absztrakciós szinten fogalmaz. Az alkotmánynak nem (és sokszor az absztraktabb, törvényi szinten megfogalmazott alapjogi szabályoknak sem) olyan tartalma, hogy azt más jogalkalmazási tevékenységhez hasonlóan, pusztán az abban szerzett rutinnal értelmezni és alkalmazni lehetne. Az alkotmánynak, illetve az alapjogi tárgyú törvényeknek a rendelkezéseit a szakjogági szabályoktól részben eltérő módszerekkel és eltérő alapelvek szerint kell olvasni. A polgári, büntető, illetve közigazgatási ügyszakban ítélező bírák egy része nem ismeri ezeket a módszereket és alapelveket, illetve nehézséget jelent számukra az, hogy figyelembe vegyék és beépítsék döntéseikbe az adott ügyszak jogértelmezési és jogalkalmazási elveitől eltérő szabályszerűségeket szerint értelmezendő és alkalmazandó alapjogi követelményeket. Mindez visszavezethető arra a körülményre is, hogy a jogászképzésben az alapjogok oktatása csak a rendszerváltást követően kezdődött el, és csupán az utóbbi években erősödött meg (bár még ma sem folyik minden magyar jogi egyetemen kellő súlyú alapjogi oktatás); így a bírák jelentős része az egyetemi oktatás során nem részesült alapjogi képzésben, nincs a szükséges ismeretek birtokában, nem sajátíthatta el a sajátos alapjogi gondolkodásmódot. A tévhit forrása tehát az alkotmányértelmezési, illetve alapjog-értelmezési módszerek ismeretének hiánya. Ez az ismerethiány pedig sokszor viszi tévútra a bíróságokat: nem veszik figyelembe az alapjogokat, illetve az alapjogi szabályokat akár kifejezetten rendeltetésükkel ellentétesen értelmezik.

Álljon itt két friss, 2009-es példa szemléltetésként. Egy internetes újságot jogerősen elmarasztaltak rendőrök képmásának közzétételéért. A felvételek – a felperes szerint (!) – szolgálatteljesítésük során, intézkedésük közben készültek; a képmáshoz fűződő személyiségi joguk megsértésének megállapítását azért kérték, mert a fényképeket az engedélyük nélkül hozták nyilvánosságra, bár nem minősülnek közszereplőknek. Az alperes ezzel szemben arra hivatkozott, hogy a rendőrök közfeladatot láttak el, ezért nem tilthatták meg a róluk készült felvételek nyilvánosságra hozatalát. A bíróság a közszereplői minőség hiánya alapján hozta meg döntését. (Az indokolás külön is szomorú eleme, hogy mindez az adatvédelmi biztos állásfoglalásának⁵ támogatásával történt.) Az ügyben fel sem merült a kérdés, hogy a rendőr a közhatalom gyakorlójaként miként hivatkozhat személyiségi jogokra; ugyanakkor az érvelésben összemosódott a közszereplő és a közhatalom-gyakorló fogalma. Érdemben figyelmen kívül maradt a vélemény- és sajtószabadság, valamint az információhoz jutás szabadsága is.⁶

Egy másik ügyben egy dohányzásellenes tüntető birtokháborításért marasztalt el a bíróság többek között a vélemény- és a gyülekezési szabadság tartalmát értelmezve. Az ítélet szerint „miután az alperesi demonstráció azonos tartalommal, azonos időpontban ismétlődve közel két hónapon keresztül folyt, ezáltal a bíróság megállapította, hogy az alperesi demonstráció meghaladta a véleménynyilvánítás és a gyülekezési jog célját, mely a Gytv. 2. § (2) bekezdése értelmében a rendezvény résztvevői közös álláspontjának az érdekeltek tudomására hozására irányulhat. [...] [A demonstráció] által keltett zavaró hatás szükségtelennek minősült, hiszen az alperesi álláspont, vélemény a demonstráció kezdetén az érdekeltek tudomására jutott. Miután a demonstráció célja [...] a felperesi intézmény [Egészségügyi Minisztérium] vezetőjének azon magatartásának kényszerítésére is irányult, hogy az alperest fogadják, vele párbeszédet folytassanak, ezen alperesi célkitűzés [...] nem egyeztethető össze a véleménynyilvánítási jog, illetőleg a gyülekezési jog rendeltetésével illetőleg céljával.”⁷ Az idézet mutatja, hogy az indokolás alapjaiban érti félre a politikai szabadságjogok alkotmányos funkcióját, szerkezetét és korlátozhatóságát.

Ha ismerjük az alkotmány értelmezését szolgáló módszereket, könnyen megcáfolható az a tévhit, mely szerint az alkotmányból bármi kiolvasható lenne: feltárható az alkotmánybeli rendelkezések értelme, és ezzel egyúttal alkalmazhatóvá, még hozzá helyesen alkalmazhatóvá válnak ezek a szabályok. Kiderül, hogy közhatalmat gyakorló személy a közhatalom gyakorlásával összefüggő élethelyzetben a polgárokkal és szervezeteikkel szemben nem hivatkozhat saját alapjogaira. A közvetlenül az alkotmány alapján alkalmazott alapjogok kötelezett alanya csak a közhatalom lehet, jogosulti alanya pedig csak magánszemély, magánszervezet. Az alapjogokat végrehajtó, illetve kibontó törvényi szabályok esetén törvényi kötelezettség magánfeleket is terhelhet, de a közhatalmat gyakorlók e minőségükben az alapjogokból levezetett törvényi jogosultságokra sem hivatkozhatnak azokkal szemben, akik felett a közhatalmat gyakorolják.⁸ Az alkotmány helyes értelmezésével kiderül az is, hogy az alanyi alapjogok funkciója az egyén autonómiájának, szabadságának védelme az állam beavatkozásával szemben, gyakorlásuk nem korlátozható rendeltetésellenes joggyakorlásra hivatkozva.

Tóth Gábor Attila könyvében több helyen is foglalkozik a véleményszabadság, közelebbről a gyűlöletbeszéd kérdéskörével (98, 140, 238, 263. oldal). Közismert, hogy az utóbbi hónapokban több olyan tervezet, javaslat látott napvilágot, amelyek a gyű-

lölködő beszédet (a holokausztagadást) tiltani és szankcionálni akarták – akár az alkotmány módosítása árán is.⁹ Az alkotmány hatályos szövegét ezek a javaslatok pusztán technikai akadálynak, ennek megfelelően szabadon módosíthatónak tartják – annak érdekében, hogy a megváltozott alkotmányszöveg alapján az alkotmánybíróságnak már ne legyen lehetősége megakadályozni a holokausztagadást (a gyűlölködő beszédnek) a kriminalizálását. Jól illusztrálja ezt a szemléletmódot egy képviselői hozzászólás az alkotmánymódosítási javaslat általános vitájából: „Az Alkotmánybíróság, amely nem alkotmányt alkot, hanem az alkotmányt hitelesen értelmezi, kimondta, hogy az alkotmány a véleménynyilvánítás szabadságát a vélemény érték- és igazságtartalmától függetlenül védi. Ezt az Alkotmánybíróság kimondta, tehát a jelenlegi alkotmány ezt teszi. Ezt a jelenlegi alkotmány addig teszi, amíg meg nem változtatjuk. Nekünk, kétharmadunknak itt a Házban van módunk arra, hogy az alkotmány a továbbiakban ne érték- és igazságtartalomra tekintet nélkül védje a véleménynyilvánítás szabadságát, hanem igenis állítson elé korlátot akkor, amennyiben bizonyos értéktartalmaktól vagy igazságtartalomtól meg van fosztva. Most ez a törvényjavaslat erről szól. Én tehát abból, hogy az Alkotmánybíróság ezt kimondta, éppen az alkotmány módosításának szükségességét és nem annak fölöslegességét olvasom ki.”¹⁰

A másik oldalról ugyanezek a törekvések megkérdőjelezhetetlen és megkerülhetetlen normának tekintik a céljaikat szolgáló nemzetközi jogi, illetve európai uniós szabályokat (így a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965-ös New York-i egyezményt, illetve a Tanács 2008/913/IB kerethatározatát a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről). Megjegyezzük, hogy mindez nehezen feloldható konfliktust teremt a magyar alapjogász számára. Az alapjogvédelmi rendszer alapjait a nemzetközi, európai alapjogi dokumentumokra figyelemmel a köztársasági alkotmány fektette le, ezeken az alapon később az Alkotmánybíróság nemzetközi összehasonlításban is igen magas alapjogvédelmi szintet munkált ki gyakorlatában, amelyet viszont most bizonyos vonatkozásaiban nemzetközi (európai uniós) normákra hivatkozva akarnak többen lebontani, lejjebb szállítani. Zárszavában erre utal a kötet szerzője is, amikor találóan így jellemzi a hazai alapjog-szabályozási helyzetet: „Ha a külső környezet jogvédelmet követel, akkor az ország lehetővé teszi, ha a nemzetközi jog jogkorlátozást tesz lehetővé, akkor az ország megköveteli” (284. oldal). A magas

alapjog-védelmi szint kikezdése azonban súlyos következményekkel járhat, mivel az egyetlen jogalkotói döntéssel, szerves fejlődés nélkül bevezetett alapjogi rendszer mögött nem alakult ki az az alapjogi kultúra, amely a csúszós lejtőn megállíthatná a politikusokat, a jogalkotót.

Az alkotmánymódosításban mint jogalkotási technikában gondolkodó jogalkotói megközelítés félreérti az alkotmányt. Normának tekinti az alkotmányt annyiban, amennyiben szövegét módosítani akarja, hogy az új tilalmak, a gyűlölködő beszéd, a holokausztagadás büntetőjogi szankcionálása szövegszerűen összhangban álljon vele, és így e tilalmak ne bukjanak el az alkotmánybírói normakontrollon. Ugyanakkor nem tekinti a jogrendszer alapszabályának, amelynek funkciója az (kellene legyen), hogy morális elveket (például szólásszabadság) közvetít a jogrendszerbe, azokat jogi normává alakítja, megfelelő garanciarendszert (alapjogvédelmi intézményrendszert) kapcsol hozzájuk, továbbá mindezt stabilitása, nehezen változtathatósága folytán megvédi a politikai változásoktól is. Ahogyan az értekezés fogalmaz: „Az állam alapszerkezetét, a közhatalom gyakorlásának alapvető szabályait és az embereket megillető – morális eredetű – alapvető jogokat rögzítő, normatív tartalmú jogi dokumentum” (32, 53, 109. oldal). Tehát „[i]gaz, formális értelemben nincs korlátja az alkotmány átszabásának” (284. oldal), de ez nem jelenti azt, hogy az alkotmány módosításait ne tudnánk megítélni. Ha figyelemmel vagyunk az alkotmány morális alapjaira, akkor képesek lehetünk különbséget tenni jó és rossz irányú módosítás között. A könyv legfontosabb üzenete ez: „Az eddigi és a jövőbeli változások értékeléséhez van morális és jogi mérce” (283. oldal).

JEGYZETEK

1. A bíróságok alapjogokkal kapcsolatos tevékenységi irányainak kategorizálásához lásd SÁRI János: *A rendes bíróságok alapjogi bíráskodása*, Jogtudományi Közöny, 2006/1, 4–6.
2. HALMAI Gábor: *Az emberi jogokat védő magyarországi intézmények*, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003, 225, 227.
3. A hazai rendesbírói gyakorlat azt mutatja: a bíróságok kevésbé hajlandók az eléjük kerülő egyedi ügyeket közvetlenül – más jogszabály közvetítése nélkül – az alkotmány alapján megítélni, mint ahogyan (nyilván az eddigiekkel is összefüggésben) ritkán vállalkoznak az alkotmány értelmezésére is. HALMAI (2. vj.) 225. SÁRI (1. vj.) 5. Legújabbban ugyancsak erre a követ-

keztetésre jutott a bírósági gyakorlat elemzése alapján D. TÓTH Balázs – ENYEDI Krisztián – HALMAI Gábor – NÉMETH Attila – POLGÁRI Eszter – SÓLYOM Péter: *Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában*, in *Bíróságok mérleglen II.*, szerk. FLECK Zoltán, Budapest, Pallas, 2008, 80.

4. D. TÓTH–ENYEDI–HALMAI–NÉMETH–POLGÁRI–SÓLYOM (3. vj.) 83, 87. Lásd még BENCZE Máttyás: *A magyar felsőbbbírósági gyakorlat jellemző problémái*, in *Bíróságok mérleglen II.* (3. vj.) 218–219.
5. Lásd az adatvédelmi biztos állásfoglalását, 1848/K/2007-3. számú ügy, 2007. október 14; http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=internet&dok=1848_K_2007-3.
6. Fővárosi Ítéletábra 2.Pf.20.227/2009/4.
7. Pesti Központi Kerületi Bíróság 3.P.50.028/2009/8.
8. A személyhez fűződő jogokkal kapcsolatos ítékezés egyik jellegzetes problémája az, hogy kik lehetnek ezeknek a jogoknak az alanyai. Amennyiben úgy tekintünk a személyhez fűződő jogokra, hogy azok az érintett alapjogoknak (emberi méltósághoz való jog, általános személyiségi jog) sajátos, polgári jogi eszközökkel megvalósuló védelmét nyújtják, akkor ez az eredet meg kell határozza azt is, hogy ki lehet a jogok alanya. Az új Ptk. 2:84. § (3) bekezdése és a 2:94. §-a ezt az elvet igyekeznek, ha nem is teljesen következetesen, érvényre juttatni, amikor közhatalmat gyakorlók, közfeladatot ellátók és közszereplők esetében korlátozza a védelem körét. Az előbbi paragrafus szerint „(2) Képmás vagy hangfelvétel elkészítéséhez, vagy felhasználásához – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – az érintett személy hozzájárulása szükséges. (3) Nincs szükség az érintettek hozzájárulására [...] b) nyilvános közszereplés, illetve – törvény eltérő rendelkezése hiányában – közhatalom nyilvános gyakorlása során felvétel készítéséhez és nem visszaélészerű felhasználásához.” Véleményem szerint ugyanakkor az elméletileg helyes megoldás az lenne, ha a közhatalom gyakorlóját (ezzel a tevékenységével összefüggésben) nem tekintenénk a személyhez fűződő jogok alanyának. A (nem közhatalom-gyakorló) közszereplők esetén helyes az a konstrukció, hogy őket e jogok alanyainak tekintjük, de a Ptk. szűkebben vonja meg a személyhez fűződő jogok által nyújtott védelem körét.
9. A könyvbemutató idején zárószavazásra váró, azóta elvetett T/9584. számú javaslat. Ezt követően az ellenzék újabb alkotmánymódosító javaslatot nyújtott be T/9839., illetve T/10082. számon (jelenleg átdolgozásra visszakérve).
10. SZABÓ Zoltán MSZP-s képviselő hozzászólása az általános vitában; 216. ülésnap (2009. június 9.), 220. felszólalás.