

Balázs Zoltán

A magyar alkotmányossági trend és a 2010–II-es alkotmányozás*

TÉZIS ÉS FOGALOMTISZTÁZÁS

Tézisem a következő: a 2010–II-es alkotmányozás minden látványos és zajos vita, konfliktus, ellenérzés ellenére vélhetően nem jelent törést a magyar alkotmányosság trendjében.

A tézis két kulcsfogalma a „trend” és az „alkotmányossági trend”. Mindkettőt értelmezni és magyarázni kell. Először tehát azt járom körbe, hogy mit jelent a „trend” és annak vélelmezett „megtörése”, helyesebben annak meg nem történte. Másodszor tisztázandó, hogy mi „az alkotmányossági trend.” A fogalmi tisztázás után a magyar alkotmányossági trend főbb elemeit részletesebben is kifejtem, majd az 1989-es alkotmányozásra térek rá, egyrészt annak főbb témáit veszem sorra, majd megvizsgálom, hogy az egyes trendelemek miképpen jelennek meg egyrészt 1989–90-ben, másrészt a rákövetkező húsz évben. Végül részletesen elemzem ugyanezeket a 2010–II-es alkotmányozási folyamatban.

Statisztikai értelemben egy trend valamilyen jelentős időintervallumon, konzisztensen mért adatokhoz illesztett függvény, amely egy-egy rövidebb intervallumon akár jelentős szóródást is megenged. Ebből következik, hogy egy fölismert trend megtörése csak bizonyos és jelentős idő elteltével detektálható, kivéve egészen extrém eseteket. Ezért aktuális eseményekből ilyenre nagyon ritkán lehet következtetni. Mármost nem szükséges ugyan a statisztikai definíciókhoz ragaszkodni, s mivel egzakt mérésekről nincs (bár számokról lesz) szó, a mostani kontextusban könnyen mérő metaforának is minősíthetjük a trend fogalmát, mégsem tanácsos figyelmen kívül hagyni a statisztika – és a józan logika – megszabta kereteket. Egyszerűen nem tudjuk, mert nem tudhatjuk, hogy vélelmezhetően trendtörő események (forradalom, teljes rezsimváltás) híján a most zajló alkotmányozás valóban érdemben eltéríti-e a magyar alkotmányosság valamilyen föltételezett trendjét.

A trendszámítások egyik problémája, hogy kellően messziről nézve minden egybefolyik mindennel, s így csekély érdekességű állításokhoz jutunk. Ugyanakkor

* Köszönetet mondok az MTA Politikatudományi Intézet szakmai műhelyvitájában kapott észrevételekért az opponenseknek és a hozzászólóknak.

a kellő távolság szintén új fölismerésekkel kecsegtet, erre hívja föl a figyelmet a tranzitológiából is jól ismert útfüggőség tézise. A modernkori magyar történelem ugyan bővelkedik többnyire szerencsétlen fordulatokban, de a mégoly radikális politikai, sőt, társadalmi változások is sok mindent hagytak érintetlenül a habitusok, attitűdök, értékek terén, vagy, ami még megfontolandóbb, éppen a változások sebessége és radikalizmusa (a jelentős szóródások) hoz létre egyfajta mentalitásbéli rezisztenciát, túlélési eszközkészletet, stratégiát, amely gyakorlatilag változatlan marad még egy jelentős alkotmányváltoztatás után is.

E két megfontolásból két következtetés adódik: egyrészt, kulcsfontosságú a helyes intervallum kiválasztása; másrészt, még a helyes és meggyőző intervallum-meghatározás esetében – ha valóban trendekre vagyunk kíváncsiak – sem lehet elvi okokból egyértelműen bizonyítani, hogy a föltárt trend megtört. Ennélfogva legfőljebb – ahogy a tézisben fogalmaztam – „vélelmezhető”, hipotetikus törések bizonyításáról vagy cáfolatáról lehet szó.

Mit jelent az alkotmányossági trend? Azért használom ezt a kissé mesterkélt, de kellően tágran értelmezhető kifejezést, hogy érzékeltetni tudjak egy fontos különbséget. A kínálkozó és természetesebb „alkotmányos” jelzőt azért kerülöm, mert azt szorosabban kötődőnek tartom valamilyen írott alkotmányhoz, alaptörvényhez, illetve egy ilyennek a sorsához. Tekintettel arra, hogy az 1949-es „első” kartális alkotmány egyrészt mindössze hatvan évre szorítaná a „trendet”, másrészt az is vitatható, hogy 1989-ig egyáltalán van-e értelme teleologikus szempontból alkotmányról beszélni,¹ azaz a „trend” mindössze húsz év alapján készülne, inkább az „alkotmányossági” jelzőt használom. Ebbe az ún. történeti alkotmány vagy annak írott elemei is beleérthetők. Végül még egy nyelvi-fogalmi megszorítás: lehetne „alkotmányozási” trendről is beszélni, ez azonban talán a kellesténél szűkebbre veszi az érintett aktorok halmazát (főleg azokra lehet asszociálni, akik „alkotmányoznak”, azaz elfogadják az alkotmányt vagy az alkotmányos törvényeket – ez pedig jogilag zárt és szűk kör).

TRENDELEMEK

Mindebből valószínűleg az is kiderül, hogy a jelen összefüggésben az alkotmányosság eminensen politikai kérdéskör. Tóth Gábor Attila mottószerű nyitómondatát idézve: „Legyen világos: az alkotmány politikai szöveg” (Tóth 2009, 9).

¹ Teleologikus szempontnak azt az Arisztotelészre visszamenő szempontot nevezem, amely az alkotmány kérdését nem pozitív jogi, hanem politikai-filozófiai kontextusba helyezi. Innen nézve egy politikai közösség akkor rendelkezik alkotmánnyal – akár kartálissal, akár másmilyen-nel –, ha az effektíven meghatározza a közösség jogrendjét, közhatalmi játékszabályait, polgári alapviszonyait.

Ennélfogva minden, ami az alkotmánnyal és körülötte történik, főleg ha a trend fogalmával közelítjük meg, elsősorban politikai elemzést kíván. Ennek is több metszete lehet: történeti, szociológiai, gazdasági; annál több és kiterjedtebb, minél nagyobb az időintervallum.

Hogyan jellemezhető, ha egyáltalán létezik, magyar alkotmányossági trend? Az alkotmányjogi, alkotmánytörténeti kézikönyvek (Kukorelli 1998; Samu 1997; Mezey 2003) megállapításait nem szükséges itt részletezni. Általánosan elfogadottnak vehetők az alábbi állítások: (1) a magyar alkotmányosság hagyománya erősen történeti, bár nem teljesen analóg a brittel;² (2) ezzel szoros összefüggésben lényegében nem tulajdonít tekintélyt sem szövegnek, sem szerzőnek;³ (3) nem kulcskérdése az államforma;⁴ de (4) határozottan parlamentáris jellegű;⁵ (5) nem etnocentrikus, de nem is tisztán republikánus politikai közösséget tételez föl;⁶ (6) a privát és a közszféra, az állam és az egyház elválasztását megköveteli, az állam részéről világnézeti toleranciát, ha nem is semlegességet vár el. Föltehetően további állításokat is meg lehetne fogalmazni, főleg, ha az arisztotelészi keretben folytatnánk az alkotmányosság trendjének föltárását, azaz a törvények és szokások összességét tekintenénk alkotmánynak. A szakmai – explicit vagy implicit – konszenzus a fentiekkel kapcsolatban meglehetősen szilárd, ezért ennek a hat tézisnek a tartalma megítélésen szerint, ha nem is kimerítően, de jól és megbízhatóan leírja a magyar alkotmányossági trend tartalmát. Még egy tisztázandó kérdés maradt: honnan számítom a trendet? A válasz az, hogy magának az alkotmányossági kérdés politikai tudatosulásának, azaz nagyjából a reformkornak a kezdetétől (XVIII. század második fele, egy időben a francia és az amerikai alkotmányvitákkal). Ennek a ténynek azonban a téma szempontjából csekély jelentősége van, érvelésben a XIX–XX. század egyes eseményeire kell csak hivatkoznom.

A mondottakkal összhangban, minél szűkebb intervallumra koncentrálunk, annál nagyobb eltérések, szóródások figyelhetők meg; ugyanakkor a trendhez való

² Például a brit hagyományban nem játszanak szerepet a külső szuverenitást szabályozó szövegek, ellentétben a magyarral (Pragmatica Sanctio; a kiegyezési törvények közül a XII., XIV., XV. és XVI.).

³ A tekintély – autoritás – erősebb feltétel, mint a legitimitás. A két fogalom elemzése azonban nem tárgya a tanulmánynak.

⁴ A sokat hivatkozott Szent Korona-tan éppen nem a királyság mint államforma, hanem a nemzeti, egyébként kifejezetten nem etnikai egység hangsúlyozását szolgálta, valamint a függetlenség értékét szimbolizálta és testesítette meg, így – talán paradox módon – legalább annyi okkal tekinthető a republikánus, mint a monarchikus hagyomány képviselőjének.

⁵ A „parlamentáris jelleg” nem azonos a „parlamentáris kormányzással” vagy „rezsimmel”. Az utóbbi szűkebb fogalom, s adott esetben ellentétben is állhat az előbbivel. A parlamentáris jelleg a politikai folyamatok, a politizálás fókuszának helyét jelzi. Például a kétharmados törvények nagy szerepe a magyar jogrendben ellentétes a parlamentáris kormányzással (lásd Körösiényi 2006), de a parlamentet, mint a politika centrumát vagy fókuszát, fölértékeli.

⁶ Ezt a megkülönböztetést a magyar politikatörténet a kulturális és politikai nemzet közötti különbségként ismeri inkább. Az aktuális politikaelméleti szóhasználatból azonban ez a fogalompár kiveszőben van.

visszaterelődés folyamatait sem nehéz észlelni. Nem vitás, hogy az 1949-es alkotmány maga is egyfajta kilengés,⁷ egyrészt önmagában azzal, hogy megszületett (azt, hogy „elfogadták” vagy „beiktatták”, nem lehet a nélkül állítani, hogy ne utalnánk arra, hogy ez mennyire nem legitim aktus volt, így voltaképpen alkotmányozásnak sem tekinthető!); másrészt azzal, hogy szolgálaián másolta a szovjet eredetit, így alig volt kapcsolata a magyar alkotmányos hagyománnyal. Ezt legfőképpen a paradox hatással erősítette meg, hogy fenntartotta a „szöveg” lényegteleniségének a tudatát. A tényleges magyar alkotmányt, azaz a hatalomgyakorlás módját, a polgárok és a pártállam viszonyának lényegét az ötvenes-nyolcvanas években leginkább szociológiai vagy a lassan csírázó politológiai szakirodalomból lehetett (volna) összerakni.⁸ S dacára a kisebb módosításoknak, az 1949-es szöveg karaktere nem változott meg. Mindazonáltal e módosítások többnyire a diktatúra puhulása, azaz az államhatalom korlátozása felé tett igen-igen kicsi lépések voltak. A nyolcvanas évek elején fölerősödő reformtörekvések bátrabban nyúltak volna az alkotmányhoz, nem véletlen, hogy a magyar alkotmánytörténet egyes értelmezői ma is azt vallják, hogy az 1989-es radikális változtatások sem ex nihilo történtek; s hogy jóllehet az akkori MSZMP-vezette kormány által kidolgozott reformjavaslatokat a Nemzeti Kerekasztal fölülírta, a „demokratizálódás” és a „hatalomkorlátozás” mint irány ugyanaz volt (Kilényi 1991; Szigeti 2009; Tölgyessy 2009).⁹ Ráadásul az ellenzék köreiben vagy legalábbis a kormánystruktúrákon kívüli magán- és ellenzéki műhelyekben készülő politikai reformtervezetek sem mutattak másfelé.¹⁰ Így az 1949–1989 közötti időszakot a trendtől való jelentős eltérésnek láthatjuk, de – különösen a végén fölerősödve – a visszaterelődés jeleit is fölfedezhetjük benne.

⁷ Lánzi András a legitim kartális alkotmányokat is egyfajta hanyatlási vagy inkább torzulási jelenségeknek tekinti, ti. a politika gépiesítését látja bennük, de elfogadja, hogy kollektív politikai akaratot is megjeleníthetnek, s ilyen értelemben mégis valódi politikai aktusok – erre példa az amerikai alkotmány (Lánzi 2010).

⁸ Lásd pl. Csanádi (2005). Csanádi Mária már a nyolcvanas évektől részletesen bemutatta a pártállam irányítási mechanizmusát.

⁹ Tölgyessy – elismerve a nyitás érdemeit – a felülről vezérelt alkotmányreform-javaslatokat tartalmilag káros, a putyini-tudjmani modellt felé vezető, és a magyar alkotmányos hagyományokkal szembemenő elképzeléseknek tartja. Természetesen visszafelé nézve ez a tény kevésbé fontos, mint a nyitás.

¹⁰ Az 1987 júniusában Beszélő-különszámként megjelent *Társadalmi Szerződés – A politikai kibontakozás feltételei* c. proto-alkotmánytervezet, amely különben politikai értelemben igen radikális hangot ütött meg (első tézis: „Kádárnak mennie kell”), sem kívánt mást vagy többet, mint (1) a párt hatalmának törvényes keretek közé szorítását; (2) parlamentarizmust; (3) az emberi (polgári, munkavállalói stb.) jogok rögzítését és garantálását. Azaz valami hasonlót, mint amit az előző jegyzetben Tölgyessy Péter tartalmilag – egyes kelet-európai fejlemények tükrében – retrográdnak nevez.

AZ 1989–90-ES ALKOTMÁNYOZÁS ÉS AZT KÖVETŐ HÚSZ ÉV

Az 1989–90-es alkotmányozási időszak trendszempontból igen rövid, majdhogyanem pontszerű, de a megfelelő, s persze megkerülhetetlen fölbontás után igen összetett képet kapunk. 1989-ben az országgyűlés számtalan olyan döntést hozott, amelyek közül kétségtávol kiemelkedik az alkotmányt alapjaiban megváltoztató XXXI. törvény, de jóformán nincs olyan törvény, amely valamilyen mértékben ne nyúlt volna hozzá a „kádári alkotmányhoz”, mint a hatalomgyakorlás, az állam és polgárai viszonyát szabályozó alapvető jogszabályok együtteséhez (sztrájk törvény, gyülekezési jogról szóló törvény vagy éppen a szabad külföldi utazást biztosító útlevéltörvény). 1989 innen nézve folyamatos alkotmányozás, amelyben természetesen kiemelt szerepet kapnak a nyári nemzeti háromoldalú tárgyalások, majd a döntések ratifikációja, végül pedig a november 26-i népszavazás.¹¹ Az 1990-es választások utáni paktumot szokás e „pillanat” záróakordójának tekinteni, noha magát az országgyűlési választást is – politikaelméleti szempontból – be kell sorolni az alkotmányossági trendbe.¹²

Hogyan értékelhető ez a sok részeseményre fölbontható „pillanat” a trendhez való illeszkedés szempontjából? Ebből a szempontból – talán meglepő, de – az 1989. I. alkotmánymódosító törvény a leglátványosabb, mondhatni, alkotmányos program-kijelölő. Négy irányt jelöl meg explicit módon: bevezeti a népszavazás intézményét; megerősíti a parlament szerepét; definiálja az alkotmánybírósságot; végül néhány szabadságjogot iktat az alkotmányba.¹³ Az év folyamán mindegyik irányt további törvények bontják ki és szabályozzák. Ezzel lényegében megterem-

¹¹ Ez utóbbit véleményem szerint a kelleténél jóval kisebb figyelem övezi a szakirodalomban. A nagyobb figyelmet azért érdemelné, mert – ellentétben talán sokak hiedelmével – nem négy egyszerű kérdés szerepelt a szavazólapon, hanem négy *értelmezett* kérdés. Az első formálisan azt volt hivatva eldönteni, hogy *mikor* legyen a köztársasági elnökválasztás („Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?”), ám a következő mondatokkal kiegészítve: „Igen szavazatával Ön azt támogatja, hogy a köztársasági elnököt ne a nép, hanem az új Országgyűlés válassza meg. Nem szavazatával azt támogatja, hogy a köztársaság első elnökét közvetlenül a lakosság válassza meg.” Az értelmező mondatokkal természetesen még nem bizonyítható jogi értelemben, hogy a népszavazás egyúttal a parlamentáris berendezkedés melletti szavazás is lett volna, de politikai értelemben mégsem csupán az MSZMP mint párt, ill. Pozsgay Imre mint személy aktuális visszautasítása a népszavazás üzenete, hanem a parlamenti kormányzás iránti – megelégedett – bizalom is. Az 1990. évi népszavazás a közvetlen elnökválasztásról látványos kudarcba fűlt, így ez az üzenet még explicitebbé vált.

¹² Az eredményes választás utólag valamilyen értelemben legitimálja a választási rendszert mint a tág értelemben vett alkotmány szerves részét.

¹³ Hogy éppen melyeket, azt az aktuális politikai helyzet döntötte el: sajtószabadság, sztrájkjog, gyülekezési jog, polgári szolgálat. Ezek ma nem mind egyformán fontosak (pontosan úgy, ahogyan az amerikai alkotmánykiegészítések közül a harmadik – a katonák beszállásolását szabályozó – sem túl releváns ma már).

tődik egy ötödik, implicit irány is: az alkotmány és a ma sarkalatosnak nevezett törvények összehangolása. Vegyük sorra ezeket, mégpedig úgy, hogy a pillanat perspektívájából kitekintünk a következő két évtizedre is!

A népszavazásban kétségkívül új elemet köszönhetett a magyar alkotmányosság, noha a közvetlen részvétel intézménye politikaelméleti szempontból törésmentesen simul a demokratikus népfelség elvéhez, így trendtörésről aligha beszélhetünk.¹⁴ Mindazonáltal – mai szemmel – aligha tagadható, hogy olyan alkotmányos elemről van szó, amely óriási jelentőségre tett szert a későbbiek folyamán, mégpedig 1989 novemberétől fogva. S bár a magyar demokrácia messze nem hasonlít a plebiszcitárius svájcira, a radikális demokrata felfogás az alkotmányos hagyományban egyrészt elvi álláspontként, másrészt konkrét politikai-politikusi cselekvések vezérelveként meglehetősen erős gyökeret vert (Körösenyi 2006; 2007). Azt nem állíthatjuk, hogy végleges helyére került volna, hiszen az alkotmánybíróság értelmezései, az alkotmányszöveg módosításai jelentős mértékben változtattak rajta, s a 2011-es alaptörvény is másként építi be ezt az intézményt a jogrendbe (a korábbinál korlátozottabban, de megtartva); mindazonáltal ezek az ingadozások, a hol szűkítő, hol bővítő döntések és értelmezések az elmúlt húsz évben a magyar alkotmányosság szerves részévé tették a népszavazást, s így megkockáztatható, hogy a radikálisabb demokrácia-felfogás felé talán az alkotmányossági trend is elfordult.

A parlamentarizmus megerősítése igen erős igény, ahogy jeleztem, közvetlenül ráilleszhető magára az alkotmányossági trendre. Bár azt a tény, hogy az 1989-es alkotmányos döntéseket nem legitím törvényhozás fogadta el, hol azért emelik ki, mert a legalitás folyamatos maradt, hol meg azért, mert abban a húsz év vélelmezett alkotmány-legitimációs problémáinak egyik okát látják,¹⁵ egyik szemléletben

¹⁴ A trend módosulásáról viszont igen. A magyar alkotmányfejlődésben a demokratikus elv 1848 után hol megerősödött, hol látványosan gyengült: a dualizmus választási szabályai és gyakorlata egyre jobban elmaradt a civilizációs trendtől, a húszas évek elején az eltérés tovább nőtt; ellenben a nyugati civilizáción belül bekövetkező törés – a diktatórikus mediterrán és német rendszerek versus a skandináv-francia-angol demokráciák – következtében de facto közelebb került a demokratikus rezsimek világához.

¹⁵ Árnyalatnyi eltérések persze vannak, s ebből fakadó viták is: Körösenyi (2006), Horkay Hörcher (2008) szerint a legitimációs defektus súlyos, Halmai (2009) és Arató (2009) szerint nem annyira – bár ők inkább úgy érvelnek, hogy a legitimációs defektust a konszenzus megléte ellensúlyozta. Körösenyi egy későbbi tanulmányában (2007) korábbi álláspontját legalábbis részben ártértékeli, procedurális és tartalmi szempontból továbbra is legitimációs deficittel számol, de konszenzuális dimenzióban nem (bár ugyanebben a szövegben ezzel ellentétes állításokat is tesz, erre még visszatérek a konszenzus-kompromisszum megkülönböztetésénél). Ezzel harmonizál az a gondolatmenet, hogy a legitimációs defektust a konszenzus továbbépítésével lehetett volna kiküszöbölni, ennek elmaradása a politikai elit felelősége. Egy másik népszerű álláspont szerint az egész legitimációs problémakör nem az alkotmányhoz, hanem a „rendszerhez” kötendő. A defektus a Kádár-rendszerben megszokott életszínvonal és -stílus továbbvihetőségének elmaradásából

sem kap figyelmet, hogy az 1989-es alkotmányozás és a (kvázi-)normál parlamenti üzemmód összekapcsolása már a jövőt meghatározó alkotmányos jelentőségű körülmény, amely ráadásul egy létező hagyományt is megerősít.¹⁶ Az 1989-es népszavazás is, ahogy jeleztem, bár önmagában a parlamenten kívüli döntések első példája, ebből a szempontból sajátos módon éppen a parlament jogkörét erősítette meg. Parlamenten itt határozottan a *népképviselési elvnek* megfelelő és *normál* törvényhozó hatalmat kell érteni. A népképviselési jelleg a korporatív második kamara kizárását értem. Ugyanis mind az 1989 előtti, mind az ez utáni években többször elhangzott, de érdemi befolyáshoz nem jutott a korporatív második kamara gondolata.¹⁷ A normál törvényhozáson pedig azt, hogy a szintén olykor fölbukkanó és egyes politológusok, jogtudósok által favorizált – lásd pl. Arató (2009) – alkotmányozó nemzetgyűlés ideája ugyancsak teljes mértékben háttérben maradt, soha egyetlen pillanatnyi politikai realitással nem bírt.

Az alkotmánybíráskodás intézményének bevezetésével kapcsolatban rendszerint két észrevételt szoktak tenni. Az egyik az intézmény előzmény nélkülsége, a másik pedig létrehozásának erős aktuálpolitikai beágyazottsága. Ez utóbbit azt értik, hogy eredetileg az MSZMP érdekének látszott az AB létrehozása, majd a váratlan és gyors alkotmányváltoztatások után az ellenzék számára tűnt kívánatosabbnak az elért eredmények ily módon történő konzerválása. Mindkét esetben látványos szempont maga a konzerválás, azaz a jövő lekötésének szándéka, ami tisztá alkotmányozási szempont.

Ha megfelelő távlatból szemléljük, az az észrevétel, hogy az alkotmánybíróság előzmény nélkül jött létre, legalábbis pontosításra szorul. A magyar alkotmányosági trendben a parlament primátusa mellett egyrészt a felsőház, másrészt az uralkodó/kormányzó szerepe bár mellékes, de nem teljesen elhanyagolható. Kartális alkotmány híján alkotmánybíráskodási funkciót ezekhez nem rendelhetünk, de a törvényalkotásba és a tag értelemben vett alkotmányozásba való érdemi beleszólás révén mégis fölmutatható a kontinuitás az 1989-ben létrehozott és mára konszenzusosnak nevezhető szakmai álláspont szerint az alkotmányozásban szintén érdemi módon szerepet játszó Alkotmánybírósággal (Szoboszlai 2009;

adódik (Jakab 2010). Van, aki szerint a globalizáció problémái másutt is hasonló okból idéztek elő legitimációs problémákat (Bayer 2005).

¹⁶ Mind az 1849-es trónfosztás, mind az 1867-es kiegyezés, mind az 1920-as „ideiglenes” államforma megállapítása, mind az 1946-os köztársaságiállamforma-döntés különböző fokban, de kétes legitimációjú törvényhozó gyűlések aktusa volt, maga a sorozat azonban világosan trendszerű, a parlamenti legitimáció legitimációja. A Szolidaritáshoz hasonló mozgalom híján 1987 után a magyar ellenzék politikai taktikája is az „illegitim” parlamentbe való egyenkénti bejutás volt – ha egyéb okokból ez a taktika nem is maradt tartós.

¹⁷ Itt sem mellékes talán megjegyezni, hogy a harmincas évek olasz-spanyol-portugál-osztrák korporatizmusa szellemi hatáson kívül csak a felsőház részleges átalakításával gyakorolt minimális közjogi hatást a magyar parlamentarizmusra.

Paczolay 2007; Gyórfi 2001; Hack 2007). Talán még fontosabb a másik észrevétel, amely arra utal, hogy bár az 1989–90-es alkotmányozás valóban toldozás-foldozás jellegű volt, s ezt a következő két évtized csak folytatta,¹⁸ a politikai elit tisztában volt azzal, hogy az elért eredmények, a kialakult vagy konszenzusos megoldások megőrzésre érdemesek, azaz ha magát az alkotmányt mint szöveget ideiglenesnek is deklarálják, abban időtálló vagy annak szánt elemek vannak, s – bizonyos fokig, jobb híján – az AB ezek védelmére alkalmas intézmény, főleg, ha megfelelő jogkörökkel ruházzák föl. Így is történt: egyrészt a széles jogkör megszületett, másrészt az AB a maga aktivista hozzáállásával, hézagkitöltő szerepértelmezésével funkcionális értelemben, konkrét döntéseivel (pl. a köztársasági elnök jogköre, a közvetlen részvétel értelmezése) pedig tartalmilag is érdemben befolyást tudott gyakorolni – éspedig nagyon határozottan a fönt megállapított trend szem előtt tartásával – a magyar alkotmányosságra.

A szabadságjogok terén az 1989 elején elkezdett bővítés és megszilárdítás számos területen igen markánsan liberális felfogást tükrözött (pl. a sztrájkjog, az egyházalapítás, a sajtószabadság, a büntetőjog), s ezt a tendenciát a következő húsz év újabb és újabb generációs jogokkal erősítette meg, még ha nem is töretlenül. Az AB tevékenysége feltétlenül ebbe az irányba hatott. Az 1996-os alkotmányozási kísérlet¹⁹ részben a szociális jogok irányába való kiterjesztés elmaradása miatt bukott meg, viszont az országgyűlési biztosok számának gyarapodása egészen a jövő nemzedékek biztosának intézményéig az eredeti tendenciához való visszatérésként értékelhető.

Végül az 1989-es alkotmányozási pillanatban, egyfajta metaszinten értelmezhető irányként, az alkotmány és a kétharmados-sarkalatos törvények megkülönböztetésének és összehangolásának a gondolata is világosan fölismerhető. Az alkotmánybíróság ugyan a kétharmados törvényt is megsemmisítheti, így az alkotmány szövege egyértelműen fölötte áll a kétharmados törvényeknek, de funkcionális szempontból ezeknek a törvényeknek a korpusza az alkotmány részének tekinthető.²⁰ A kétharmados szabály a trenden belül tulajdonképpen nővum, először az 1949-es alkotmány vezeti be, értelemszerűen nulla politikai jelentőséggel, mégis – a történelem fintoraként, nem szándékoltan – a magyar alkotmányosság egyik sarokpontját alakítva ki vele. Ezt a pontot értékelhetjük

¹⁸ Hogy nemcsak publicisztikai közhelyről vagy politikai célzatosságot hordozó értékítéletről van szó, ahhoz lásd az alkotmányjogász lesújtó szakmai véleményét is az alkotmánymódosítások hatályosságának terén mutatkozó zavarokról (Kukorelli 2009a).

¹⁹ Ennek története részletesen Somogyvári 2009a.

²⁰ Természetesen jogi klasszifikációjuk más lehet; s mivel ún. kiskétharmados, tehát csak a jelenlévő, s nem az összes megválasztott képviselő igen szavazatával fogadhatók el, a külön jogforrási helyet innen is indokolni lehet, mindazonáltal az üzemszerű parlamenti törvényhozás keretei között politikai értelemben nincs érdemi különbség alkotmány és kétharmados törvény között. Lásd ehhez Cserne–Jakab 2001.

alkotmányos gyöngeségnek is, de észrevehetjük benne az ellentétes hatást is, hiszen a kétharmados szabály kiterjesztése, a kétharmados törvény fogalma újfent a parlamenti jelleget erősíti,²¹ és így az alkotmányossági trendet konzerváló hatást fejt ki. Az alkotmány és a kétharmados törvények összehangolása, olykor összecsúsítása egyfelől kétségtelenül leértékeli a szűk értelemben vett alkotmányt mint olyan szöveget, amely nem csupán alaptörvény (a legmagasabb jogforrás), hanem egyfajta profán értelemben vett „szent szöveg”, másfelől viszont fölértékeli a kétharmados törvényeket, harmadrészt pedig a parlamentet állandó alkotmányozási szerepben tartja.²²

AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI TREND TÖBBI ELEME

Az eddigiekben az 1989. évi I. törvény alapján vizsgáltuk egyrészt az 1989–90-es alkotmányozást, másrészt annak kihatását a két évtizedre, s ebből összességében arra a következtetésre juthatunk, hogy az új, bár, ahogy láttuk, szinte soha nem előzmény nélküli elemek (mint a népszavazás, az alkotmánybíráskodás, az alkotmány és a többi kétharmados törvény integrálása) szereplése, funkcionálása szűk intervallumon nézve ugyan világosan észlelhető ingadozással, mégis illeszkedik a korábban meghatározott alkotmányossági trendhez. A korábban jellemzett alkotmányossági trend elemei az alábbiak voltak: (1) történetiség; (2) szöveg és szerző viszonylagos tekintélynélkülisége; (3) az államforma iránti közömbösség; (4) parlamentarizmus; (5) etnocentrizmus és republikanizmus közöttiség; (6) a privát és a közzféra elválasztása, világnézeti tolerancia. A négy irány elemzése világosan megerősítette az illeszkedés tézisét, különös tekintettel a (4) és az (6) elemre. Néhány szót érdemes még szólni a többiről is.

A történetiség bonyolult probléma. Természetesen nem a történeti alkotmány mint program a lényeg (ez egyúttal *contradictio in terminis*), hanem az, hogy az alkotmányos változtatások egész kultúráját és szokásrendjét mennyire a korlátlanul szabad döntés elve és mennyire a kialakult és megszokott szabadságok és fogalmak rögzítése ihleti. Hogy Magyarországon még a radikális változtatások politikai lehetőségei között is inkább az utóbbi a jellemző, azt Paczolay Péter egy mellékesnek látszó, ám igen elgondolkodtató megjegyzése is alátámasztani látszik: „a magyar alkotmány – öntudatlanul – nem kis mértékben ma is a történeti alkotmány hagyományaira és filozófiájára épül. Ennek tipikus jele a törvényhozó

²¹ De nem a parlamentáris kormányzást, lásd ehhez a 4. jegyzetet.

²² Ehhez további és nem nagyon elemzett szempont a kétharmados arányt igénylő *személyi döntések* köre. Ez szintén meglehetősen széles, a megválasztott tisztségek függetlenségét hivatott alátámasztani, a mostani összefüggésben azonban a kétharmadoság „kultúrájának” fenntartásaként releváns.

és az alkotmányozó azonossága” (Paczolay 2005, 60).²³ A két állítás – tétel és bizonyítás – összefüggése vitatható,²⁴ a fölvetett kapcsolatot mindenestre elgondolkodtatónak és az itt kifejtettekkel összhangban állónak találok.

A szöveg és a szerző viszonylagos tekintélynélkülisége szorosan összefügg ezzel. Az elmúlt húsz év alkotmánybíráskodása ugyan erősen fölértékelt a szöveget mint absztrakt normát, és az alkotmánybíróság mint testület szintén szert tett – nyilvánvalóan nem szándéka ellenére – egyfajta politikai karizmára, aurára, de a szöveg a maga rendszeres és a legszűkebb szakmai kört leszámítva mindenki más számára teljesen követhetetlen módosulásaival s ebből következően a mindenkori szerző (módosítást kezdeményező, benyújtó) személyének tökéletes irrelevanciájával semmiféle konkrét tiszteletet nem váltott ki (a „tisztelet” fontosságát maga a 2010-ben megválasztott miniszterelnök jelezte azzal a kijelentésével, hogy személyesen ilyet nem érez a hatályos alkotmány iránt), s széles körben, éppen dehonosztalólag, legföljebb mint „tákolmányt” emlegették. Ez azonban éppen a trend megerősítése irányába hatott: nincs a magyar történelemnek olyan „szent szöveg”, amelynek a jelentősége alkotmányosnak volna nevezhető, sem olyan szerzője, akitől bármit is ismerni illik.²⁵

Az államforma iránti közömbösségre nem érdemes túl sok szót vesztegetni, tekintettel arra, hogy ezzel kapcsolatban igazán jelentős vitapontok az elmúlt húsz évben nem merültek föl. A kissé erőltetett-importált igyekezet, hogy Magyarországon is meghonosodjék valamiféle közelebről meg nem határozott republikanizmus (ami persze több mint államforma-preferencia, de érzelmi töltetét részben azért ebből merítené), ugyanúgy visszhangtalan és hatástalan maradt, mint azok a kísérletek, amelyek a magyar politikai közösség karakterjegyei között valamiféle monarchizmust véltek meglátni. Értelemszerűen ezeknek a kísérleteknek az elutasíttósága is csekély, éppen a közömbösség a szembetűnő.

Ez a trendelem szorosan kapcsolódik az etnocentrikus és a nem államforma értelemben vett republikanizmus témájához. Az állítás úgy szólt, hogy a magyar alkotmányosság a kettő közötti pozíciót preferálja, a nyelvi-kulturális identitáselemek helyett a történeti identitáselemeknek tulajdonítva nagyobb jelentőséget a politikai közösség karakterének (önképének) leírásánál, de valamilyen „magyar” identitást mindenképpen megkövetelve a közösség tagjaitól. Talán mondani sem kell, hogy ennek az állításnak a bizonyítását talán még nehezebb volna végigvezetni, mint a többiét, már csak azért is, mert a trendszámítás során vélhetően itt

²³ Élesen ellentétes álláspontot képvisel a történeti alkotmány valóságosságával kapcsolatban Kis János (2011).

²⁴ De hasonló tézist képvisel Körösi (2007, 1048) is: „A magyarországi alkotmányozás egyik sajátossága éppen az alkotmányos és a normál politikai folyamat összefonódása”.

²⁵ Ezek talán túl erős szavak. Van „12 pont” (időnként újráfoglalmazva – ez a jelentőség mellett szól), vannak bizonyos jól ismert mondatok, aforizmák s még inkább versek, amelyek az ünnepek rituális részét alkotják; s ezek szerzőit ismerni illik – mindezek azonban inkább illusztrációk, semmint elvek és értékek, illetve megfellebbezhetetlen alapítói tekintélyek.

kellene a legnagyobb szóródásokkal számolni. Annyit azonban talán részletes elemzés nélkül is megkockáztathatok, hogy sem az 1989–90-es alkotmányozás, sem az elmúlt húsz év során – ezer okból – *nem* vált domináns közéleti témává a „mi/ki a magyar?” kérdése, s a határon túli magyarok állampolgárságával kapcsolatos viták során sem merültek föl identitást érintő feszültségek. A határon túli magyar kisebbségek pusztá léte most már lassan egy évszázada eleve kizárja, hogy a szűkebb republikánus értelmezés felé billenjen ez a mérleg; ugyanakkor még a kisebbségi magyarok felé tett választójog-kiterjesztés sem vet föl etnikai szempontokat.²⁶ Ugyanez a helyzet a határon belüli roma kisebbséggel kapcsolatban. Az 1989-es alkotmányozás rendkívül élesen elutasította az etnikai hovatartozás firtatását, ám a kisebbségek politikai képviselői felől nézve széles körű jogokat kívánt biztosítani az ebből a szempontból legfontosabb roma népesség részére is,²⁷ így demonstrálva – akarva-akaratlanul – az említett köztes pozíció realitását. A későbbi jogszabály-módosulások és a tagadhatatlanul kieleződő feszültségek az alkotmány, illetve az alkotmányosság szintjét nem érték el; a jövőben ez természetesen változhat.

A 2010–II-ES ALKOTMÁNYOZÁS MINT POLITIKAI FOLYAMAT

Alkotmányrevízió

A 2010-ben kormányra került pártszövetség kezdeményezésére az országgyűlés kilenc törvényben módosította a Magyar Köztársaság Alkotmányát, több mint ötven helyen.²⁸ A főbb témák: kétszáz fős parlament, önkormányzatok, alkotmánybíráskodás, rendeletalkotási jogkörök, médiaszabályozás, nagy összegű végkielégítések, MNB, PSZÁF, kormánystruktúra. Az alkotmánymódosításokhoz kapcsolódó kétharmados törvények módosításai természetesen további alkotmányozói aktusoknak tekinthetők, ahogy jeleztem, ha nem is jogtechnikai, de politikai értelemben.

Az elmúlt húsz év tükrében szemlélve az alkotmánymódosítások sűrűsödése önmagában nem tekinthető trendtörő fordulatnak, hiszen 1990–2009 között 25 alkotmánymódosító törvény született; ha 1990-t teljesen kizárjuk, akkor 19, amivel 80 (!) paragrafus változott meg, természetesen különböző sűrűsödési muta-

²⁶ A választójog kiterjesztése és a modern demokratikus-liberális politikaelméleti alapok (Rousseau–Locke) közötti ellentmondáshoz lásd Kis (2011). Kis János természetesen nem semleges leírást ad, számára az ellentmondás feloldandó, pontosabban megszüntetendő, helytelen hagyomány.

²⁷ Noha elsősorban a határon túli magyarok politikai helyzetének javítása lehetett a cél, itt a belföldi politikai következmények az érdekesek.

²⁸ A pontos számon lehet vitatkozni, mivel a „hely” fogalma pontatlan, itt csak a nagyságrend érzékeltetése a célom.

tókkal (1997 és 2002 számít sűrűbb évek) (Kukorelli 2009b).²⁹ Tartalmi szempontok nélkül persze a számok nem sokat mondanak – bár egy fontos dolgot azért igen: lásd a fenti elemzést a (2) elemről. A 2010-es alkotmánymódosítások kiváltképpen a törvényhozás létszáma, az alkotmánybíráskodás, valamint az önkormányzatok terén hoztak jelentősnek látszó változást. Mindezeket a változtatásokat azonban erősen háttérbe szorítja az a tény, hogy a kormányzó politikai erők 2010 őszén teljes alkotmányrevíziót határoztak el, egészen pontosan „új” alkotmányt kívántak elfogadni. A 2011. április 18-án elfogadott szöveg alapján annyi bizvást állítható, hogy az új alkotmány, amelynek megnevezése – talán éppen az új kezdetet hangsúlyozandó – immár alaptörvény (s csak 2012. január 1-jén lép hatályba), nem hoz létre korábban nem ismert alapintézményeket (a Média-tanács, a Költségvetési Tanács természetesen vehető újnak, hogy *alapintézmények-e*, azt ma még nem tudhatjuk); a régebbiek közül nem szüntet meg közjogiilag igazán fontosat (az országgyűlési biztosi tisztségek közül azonban csak egyet tart meg); a fennálló hatalmi viszonyokat kis mértékben rendezi át (elsősorban az AB jogkörét és fölépítését); alapjogokat nem szüntet meg, bár átértelmez – mindezek miatt az „új” jelző helyett a továbbiakban a „(teljes) revízió” megjelölést fogom használni. Ezzel azonban még nem zártam ki, hogy az alkotmányrevízióról az idő bebizonyítsa, hogy észrevehető mértékben módosította az alkotmányossági trendet.

Az alkotmányrevízió gondolata igen élénk eszmecserét és persze vitát indított el egyrészt a szakértők, másrészt a tág értelemben vett politikai elit körében, részben a politikai szándék megfogalmazója kezdeményezésére (parlamentari kivüli bizottságok, a bizottságok által szervezett szakmai konferenciák, lakossági megkeresés), részben efféle megkeresés nélkül (újságcikkek, publicisztikák, vitairatok, egyetemi konferenciák, think tank konferenciák).³⁰ Ezeknek az eseményeknek az empirikus földolgozása és elemzése közel olyan vállalkozás, mint az egykori nemzeti háromoldalú tárgyalások jegyzőkönyveinek és a tárgyalások tágabb kontextusának a föltárása és elemzése, s ez nem is lehet itt a cél, noha ahhoz, hogy az alkotmányossági trendről föntebb elmondottakat szilárdabb alapra helyezhessem, erre is szükség volna. Annyi mindenesetre szembe-tűnő, hogy 1989-hez képest a modern kommunikációs eszközök és fórumok jóval tágabb körének kért és kéréstlen bevonását, illetve bevonódását tették lehetővé az „alkotmányozásba”. Az a gyakran és alkalmasint teljes joggal hangoztatott

²⁹ Az állandó alkotmányozást hangsúlyozza Majtényi (2004) is.

³⁰ A korábbi alkotmányreform-időszakokban is készültek különféle tervezetek, kezdve a már idézett nyolcvanas évekbeli koncepciókkal (az elméletörténészek már az XVIII. századból is számtalan „alkotmánytervezetet” ismernek, lásd Schlett [1996, különösen 246–261]), folytatva az időközben fel-felmerülő reformcsomagokkal, (lásd pl. Ádám [2009]), befejezve a legfrissebb, immár blogszférában kidolgozott és olvasható elképzelésekkel (a legkidolgozottabb Jakab Andrásé: <http://alkotmany.posttr.hu/dr-jakab-andras-alkotmanytervezete>).

érv, hogy az 1989-es alkotmányrevízió előkészítése és elfogadása (Ellenzéki Kerekasztal, Nemzeti Kerekasztal, Parlament, paktum) nagyjából zárt ajtók mögött zajlott, és ezáltal, akár indokoltan, akár indokolatlanul, jelentősen hozzájárult a legitimációs defektushoz, 2010–2011-gyel kapcsolatban már nem hangoztatható. Sőt, ennek az alkotmányrevíziós folyamatnak az egyik legelgondolkodtatóbb jelleménye, hogy milyen tág körre terjedt ki, s ebben mennyire mellékes szerepet játszott a voltaképpen törvényhozásbeli vita, s hogy ezzel példa nélküli helyzet alakult ki. Az új alkotmányszövegnek szinte minden soráról tudni lehet, hogy miért és miért úgy került bele, ahogy; s hogy melyik politikai erő mit gondol róla. Így a politikai/szakmai elite korlátozott nyilvánosság *hagyománya* megszűnt, aminek a konzekvenciáit ma még fölbecsülni sem lehet. De ennek a nyilvánosságnak legalább ennyire fontos eleme, hogy döntő, bár nem teljes mértékben kritikai volt.

Ha a mostani és az 1989–90-es alkotmányozási folyamatot összehasonlítjuk, akkor még három mozzanat tűnik szembe. Az egyik az, hogy legális szempontból a kormánynak mind 1989-ben, mind 2011-ben alkotmányozó parlamenti többsége volt.³¹ Ebben az értelemben tehát jogfolytonosság van. Figyelemreméltó, hogy a 2011-es alkotmányozó többség az 1989-es, egészen pontosan az 1949-es alkotmány alapján az, ami. Az erős kétharmados szabály 62 éve változatlan.³² A másik mozzanat az, hogy az 1989-es törvényhozó hatalom demokratikus legitimitása, fölhatalmazottsága erősen megkérdőjelezhető, míg a 2011-esé gyakorlatilag megkérdőjelezhetetlen. A bírálók legfőjebb arra tudnak hivatkozni, hogy a választási kampány során nem hangzott el egyértelmű ígéret vagy kötelezettségvállalás az alkotmány teljes körű revíziójára, így a választók erre nem hatalmazták föl a kormányt, illetve a parlamenti többséget. Ez az érv csak bizonyos elméleti háttér föltevésével állja meg a helyét (Sebők 2007), de az elmúlt húsz év gyakorlatában ezek a föltevések nem játszottak érdemi szerepet a legitimáció formálásában, egyik politikai oldalon sem. Így 2011-ben is bőségesen elegendőnek látszik legitimációs szempontból az általános demokratikus fölhatalmazás.³³

Alighanem a harmadik mozzanat rendelkezik a legnagyobb politikai-alkotmányossági súllyal, ezért ennek külön alfejezet dukál.

³¹ Itt eltekinthetünk attól, hogy az 1989-es Németh-kormány és a parlamenti „többség” viszonya politikailag azért más volt, mint 1990 után bármikor. Ugyanakkor a „szavazógép” modell mindkét esetben alkalmazható.

³² Ez a szempont az új alaptörvényben is megjelenik, hiszen az az önmaga hatályba léptetéséhez szükséges jogforrásként az 1949-es alkotmányra hivatkozik, noha a preambulumban még annak hatálytalanságát mondja ki.

³³ Legfőjebb lábjegyzetszerűen lehet érdekes a forradalmi kritika, amelyet érdemben talán még meg sem fogalmaztak: pontosan a 24. jegyzetben említett jogfolytonosság elismerése kezdi ki az új alaptörvény legitimitását.

Konszenzus – kompromisszum

Az 1989-es revízió vitathatatlanul valamilyen konszenzus és/vagy kompromisszum eredménye. Az 2011-esből a konszenzus bizonyosan hiányzik, noha vannak benne kompromisszumok, elsősorban éppen a szimbolikus rétegekben, de az alapjogok területén is.³⁴ Ám a kompromisszumok ellenére sem beszél (már) senki konszenzusról, még az alkotmányt elfogadó többség sem.

Tisztázni kell legalább néhány mondat erejéig a konszenzus és a kompromisszum viszonyát. Induljunk ki abból, hogy az 1989–90-es alkotmányozás konszenzuális jellege is vitatott. Azok, akik (talán egyre harsányabban) az 1989-es megoldások elfogadhatatlanságát vagy meghaladandó voltát hangsúlyozták, az akkori konszenzust is kétségbe vonták. A kompromisszumjellegét viszont nem, sőt, ezt inkább szembeállították a konszenzussal. Az a szóhasználat, amely „kialkudott” rendszerváltást emleget, s a tárgyalások érdekszerűségét, hatalmi viszonyokhoz való kötöttségét emeli ki, s így végső soron kényszermegoldást gyanít, vélhetően eleve lehetetlenné teszi, hogy a konszenzust fogalmilag a kompromisszumokhoz kössük. Itt tehát két álláspont ütközik. Az egyik szerint a konszenzus nem több, mint egyhangú egyetértés, egyöntetű politikai akarat egy kialakított, kitárgyalt, elfogadhatóan szabadon kialakított eredmény elfogadására. 1989 ezért konszenzusos alkotmányt teremtett. A másik álláspont szerint éppen ellenkezőleg: minden alku, éppen mivel alku, még ha szabad is, csak aktuális hatalmi érdekeket tükröz, s mihelyest az adott konstelláció megszűnik, a kompromisszum fölmondható.³⁵ Következésképpen a konszenzusnak valami mást kell jelentenie, mint kompromisszumok elfogadását. Ez a „más” jelentés vélhetően egy olyan konszenzusfelfogás, amelyben – esetünkben – az alkotmány a politikai közösség egésze (vagy reprezentatív elitje) által elfogadott hitvallás, státútum; pontosan az, ami a 2010–II-es alkotmány lenni akar: nevezük ezt ideálkonszenzusosnak (bár e felfogás hívei vélhetően „valódi” vagy „reálkonszenzusnak” neveznék).³⁶

³⁴ Felsorolászerűen: a szimbolikus rétegekben például a vallási hagyományokra való hivatkozás a lehető legtágabb megfogalmazást kapta; a feudális konnotációk elmaradtak; a befogadói hozzáállás hangsúlyozott. A jogok terén: a magzatvédelem-életvédelem terén a szigorúbb abortusztörvény meghozatalának esélye csekély maradt; az emberi méltóság védelme továbbra is kulcspozícióban van; a fegyveres szolgálat nem lett kötelező; elég tág maradt a szociális, illetve a harmadik generációs jogok köre; viszont a korlátozhatóság, a köteleességekkel való összekapcsolás terén a változások tagadhatatlanok és jelentőseknek bizonyulhatnak.

³⁵ Érdekes, hogy a 2011-es alkotmány éppen a legtisztábban hatalmi logikát követő MDF–SZDSZ-paktumot, amelynek megkötéséhez a többi párt nem adhatta a beleegyezését, látszik változatlanul hagyni.

³⁶ Hogy a konszenzus és a kompromisszum jelentésének tisztázása nélkül inkohérensia fenyeget, azt Körösi András egyébként kitűnő tanulmánya is példázza. A szöveg elején a szerző azt állítja, hogy procedurális és tartalmi értelemben az 1989-es alkotmánynak legitimitási deficitje van, konszenzuális értelemben viszont nincs. A szöveg végén viszont már azt, hogy az 1989–90-es alkotmányozást

De lehetséges-e egyáltalán ideálkonszenzusus alkotmány? Akik úgy gondolják, hogy a politika *lényegébe* a konfliktusosság éppen úgy hozzátartozik, mint a konszenzus, vélhetően kénytelenek úgy vélekedni, hogy semmilyen alkotmánytól nem várható több, mint a kompromisszumok, bár konszenzusus (azaz szabad és egyöntetű), de mindig csak ideiglenes jóváhagyása. Ez alól még a legsikeresebbnek tartott alkotmányok sem kivételek. Az amerikai szövetségi alkotmány is kompromisszumok eredménye, elfogadása pedig a legkevésbé sem történt ideálkonszenzussal; s nem volt képes megakadályozni egy véres polgárháborút. A szintén nem éppen sikertelen és kifejezetten konszenzususnak tartott demokráciával rendelkező Svájcban a hosszú évek munkájával kidolgozott teljes körű alkotmányrevíziót az 1999-es népszavazáson még a résztvevők 60%-a sem támogatta, több mint 40%-a pedig elutasította. Arról persze még beszélni sem érdemes, hogy a magyar alkotmányossági hagyományban vajon volt-e példa arra, hogy a kompromisszumok elfogadásán túlmenő ideálkonszenzushoz reálisan közel került volna a politikai közösség.³⁷ Az ideálkonszenzus gyakorlatilag lehetetlen.

Sőt, minél jobban erőlködünk elérni, annál kisebb valószínűséggel sikerül. A 2011-es ilyen „akar” lenni, s minden korábbinál megosztóbbnak bizonyult eddig. A gondolatmenet sajátos csavarral önmaga ellentéte felé fordul, s azok igazát támasztja alá, akik szerint a konszenzus legfőbb kompromisszumok jóváhagyását jelentheti. Pontosan azért kell a bevallottan szűk időhorizonton értelmezett kompromisszumokban keresni a konszenzust, mert az ilyen megoldások *válhatnak* a legtartósabbá, hiszen minden fél számára nyilvánvaló, hogy *elvileg bármikor bármilyen* újratárgyalható, ezért – jó esetben – senki nem érzi *állandó* szükségét az újratárgyalásnak. A tartós ideiglenesség a legjobb megoldás.

Mármost az, hogy egy eseti kompromisszum húsz évig kitart, sajnos olyan tény, amely nem dönti el a fenti vitát, hiszen a húsz év hosszú vagy rövid volta nem objektív kérdés. Most már eldönthetetlen marad, hogy az 1989–90-es kompromisszumos konszenzus megszűnése a kompromisszumosság inherens törekvéséből, vagy az ideálkonszenzus felé való törekvésből fakad. Ezért itt csak annyit rögzíthetünk, hogy a 2011-es alkotmányozás új – végleges, ideálkonszenzusus – ihletet követett, de még a kompromisszumokig sem jutott el (annak dacára, hogy – ahogy írtam – szövetszerűen nagyon is kompromisszumos az új alaptörvény). A 2011-es alkotmányt mindegyik ellenzéki párt elutasítja, többféle okból és eltérő hevességgel ugyan, de egyértelműen. Ugyanakkor egyikük együttműködésére sem volt technikailag szükség az alaptörvény elfogadásához, s ebben

kompromisszumos jellege miatt nem lehet konszenzususnak nevezni. Ezt viszont azért teszi-teheti meg, mert nála a kompromisszum és a „kényszer(űség)” fogalmilag összetartozik. Ez azonban egyáltalán nem magától értetődő, sőt, valószínűleg evidensebb a fordított viszony, azaz ami kompromisszum, az nem lehet kényszer, vagy legalábbis szükségképpen tartalmaznia kell valamennyi szabadságot. A kényszer nem azonos az erőszakkal.

³⁷ Talán az 1848-as április törvények alkotmánya állhat ehhez a legközelebb.

a pillanatban az sem állítható, hogy ennek hiányából széles körű legitimációs válság eredne. Megtörténhet, hogy az ideálkonszenzus mégis létrejön (ez nem túl valószínű); vagy hogy a szöveg kompromisszumosnak *bizonyul* (pl. az alkotmánybíróság gyakorlatában a korábbi kompromisszumos jellegű egyetértés él tovább); s az is, hogy a kompromisszumok és az ideálkonszenzus együttes hiánya de facto halálra ítéli az új alaptörvényt. De van még egy szempont, amelynek végiggondolására éppen az ad módot, hogy az új alkotmányt megpróbáljuk – minden korábbinál kisebb verifikálhatósági igénnyel – hozzámérni az alkotmányossági trendhez. Azt ugyanis, hogy a konszenzusosság bármelyik verziója az alkotmányossági trend része volna, nem állítottam, mivel egész megközelítésem abból indult ki, hogy az alkotmány tartóssága szempontjából nem elsősorban egy új alapszöveg elfogadásának körülményei a lényegesek, hanem az, hogy a trend tartalmi elemei abban miképpen jelennek meg.

Az alkotmányossági trend és az új alaptörvény

Még egyszer tekintsük át tehát az alkotmányossági trend egyes elemeit. A történetiség tekintetében feltétlenül érdekes fejlemény, hogy a 2011-es alaptörvény részletes preambulummal van ellátva, amelyben számottevő arányt képvisel a múlt értékelése; ráadásul a tételes rész megpróbálja egyfajta kötelező erővel felruházni ezt a szövegrészletet is. Ezt akár radikális megoldásnak, a történeti alkotmány tételesítésének is tekinthetjük, kérdés persze, hogy ez egyáltalán működőképes lehet-e a gyakorlatban. Továbbá gondoljunk bármit is a preambulum történeti részének stilisztikai, retorikai, vagy tudományos értékéről, maga a tény, hogy az alkotmányozó erők szükségét érezték annak, hogy az alapszöveget valamiféle „történetiségbe” is behorgonyozzák, inkább megfelel, semmint ellentétes az alkotmányossági trenddel.

Az új alaptörvény egyik korábbi verziója szerint a róla való szavazás név szerinti lett volna, s a törvény részévé váltak volna az igennel szavazók nevei.³⁸ Ez végül nem így történt, mint ahogy a szöveg is az utolsó pillanatig módosult, így továbbra is fennáll az a helyzet, hogy az új alaptörvény sem szövegét, sem szerzőit tekintve nem tett szert, legalábbis születése pillanatában, olyan szakrális környezetre, amely kiemelte volna a magyar alkotmányosság jobbra profán, jogászias-technokrata kultúrájából.

Az államforma továbbra is köztársaság, de az alaptörvény – újfent igen eredeti módon – explicitté teszi azt, ami az alkotmányossági trend elemeként implicitte már régóta tudott, hogy ti. az államforma a magyar alkotmányos hagyományban

³⁸ A „hűsvéti aláírás” mint időpont és a korábban fölmerült nem budapesti helyszínek a szavazás megejtéséhez nyilvánvalóan a szakrális-autoritatív aurát voltak hivatva megteremteni. Ezek az ötletek, illetve szándékok azonban különösebb hűhó nélkül és gyorsan elenyésztek.

alapjában véve formalitás. A parlamentáris közjogi-közhatalmi elrendezés pedig továbbra is változatlan. A parlament primátusa jóformán érintetlen maradt, noha a Költségvetési Tanács és a köztársasági elnök közös akciója révén, valamint az elnök saját kezdeményezésére a parlament feloszlatásának lehetősége az aktuális többség akaratának figyelmen kívül hagyásával új és a parlamenti primátussal ellentétes tendenciákat indíthat el. A sarkalatos törvények száma viszont nagy maradt, az alkotmánymódosítások továbbra is kétharmadhoz kötöttek, a parlament továbbra is széles jogosítványokkal rendelkezik a közhatalmi ágak vezetőinek ellenőrzése terén. A jelek tehát arra mutatnak, hogy a törvényhozás marad a legfontosabb politikai döntések meghozásának terepe. Ezt esetleg még erősítheti is a létszámcsökkentési döntés, hiszen ez egy-egy képviselő személyes politikai súlyát erősen fölértékelheti, s még egyértelműbben a törvényhozást helyezheti a politikacsinálás centrumába. Ez azonban egyelőre csupán föltételezés, amelyet részletes politológiai jellegű vizsgálatoknak kell majd nyomon követniük és ellenőrizniük.

A preambulum közjogi szerepének fontossága vitatott, mindenesetre itt kerevendők a következő elemre vonatkozó információk. A szöveg határozottan megmarad a köztes pozíciónál, azaz nem etnocentrikus, de nem is republikánus politikai közösséget vázol föl. Kétségtől minden korábbinál tágabbra nyitja a kaput a határon kívüli magyarok felé azzal, hogy a választójog lehetőségét is megteremti számukra, s ezzel a korábbinál távolabbra kerül a republikánus elvektől, de őrizkedik a politikai közösség etnicizálásától is. A későbbi gyakorlat – a választójoggal összefüggő későbbi törvények – alapján lehet csak megmondani majd, hogy a jelzett elmozdulás mekkora mértékű.

A privát és a közszféra tekintetében az új alaptörvény újdonsága a köteleességek explicitté tévése, a család szerepének felértékelése és az alapjogok korlátozhatóságának új szabályozása. (Az állam és az egyház elválasztásának kérdésében is érzékelhető elmozdulás abba az irányba, hogy az állam vélhetően számszerűen kevesebb felekezetet fog közvetve – adózás – támogatni.) A jogok és köteleességek érvényesítése, egymáshoz való viszonyítása egyrészt a teljes jogrendszer, másrészt, és ezzel összefüggésben, elsősorban az igazságszolgáltatás és az alkotmánybíráskodás napi gyakorlatát érinti. Éppen ezért vélelmezhető, hogy a társadalmi elvárások és kollektív képességek, valamint az alapszöveg élő kapcsolata lassan változhat csupán.³⁹ A törvényhozás egy-egy konkrét törvény révén képes ezen a

³⁹ Győrfi Tamás (2007) még az 1989-es alkotmány *elvi* ellenzékét áttekintve három irányzatot különböztetett meg: a perfekcionistát (akik szerint az alkotmánynak preferálnia kell valamilyen életformát); a nacionalistát és a populistát (kb. a piacellenes álláspontot). A preambulum és az emberi jogi rész alapján észlelhető ugyan némi elmozdulás a 2011-es alaptörvényben (pl. a család preferálása, a nemzettudat erősítésének szándéka, a magántulajdon védelme kiemelésének elmaradása), de a fenti irányzatok egyike sem mondhatja egyértelműen, hogy az új szöveg az ő szája íze szerint való. A helyzet az, hogy az 1989-es alkotmány szövege is lehetőséget adott volna arra, hogy ezek az irányzatok – például az alkotmánybíráskodás morális befolyásolásán keresztül – érdemi hatást gyakoroljanak az alkotmányossági trendre.

téren éles irányváltásra, de szükségképpen korlátozott gyakorlati relevanciával: ilyen a büntetőjog szigorítása (tényleges életfogytiglan, kis értékű lopások szigorúbb szankcionálása, háromcsapás-elv, a bírói mérlegelési jogkör szűkítése, a büntethetőség – kiváltképpen az életkorral összefüggő – kiterjesztése), a környezetkárosítás szankcionálásának egyértelműbbé tétele, bizonyos tulajdonjogi korlátok megerősítése. Érdeemes fölidézni, hogy igen jelentős nem szokványos, alapjogot érintő törvények – mint például a kárpótlás – annak idején az 1989-es alkotmány talaján is megalkothatók voltak (noha az AB is aktív szerepet játszott a törvény végleges formájának kialakításában).⁴⁰ Igaz, mások meg nem – lásd az igazságtételi törvényt, amelyet az AB megsemmisített (s amelynek témája különös módon az új alaptörvényben sem szerepel).⁴¹ A nem túl meglepő tanulság az, hogy a jogokról és köteleességekről szóló alaptörvényi rendelkezések alkalmazása sokszereplős művelet, amelyben a törvényhozás kétségtelenül jelentős aktor, s egy-egy törvény révén éles váltásokat is generálhat, de a joggyakorlat és az alkotmánybíráskodás a maga sokezernevi döntésével mérhetetlenül nagyobb hatást gyakorol a társadalmi viszonyokra. Ennélfogva nem látszik különösebben indokoltnak a trend megtörését látni az új alaptörvény vonatkozó részleteiben.

ÖSSZEFOGLALÁS

Tézisem az volt, hogy a 2010–II-es alkotmányozás vélhetően nem jelent törést a magyar alkotmányosság trendjében. A határozott „nem”-et a megállapított trendelemek és az új alapszöveg összetetéséből eredő következtetések indokolják, de a „véltető” jelző a határozottságot erősen letompítja. Ez nem a mindenáron való kiegyensúlyozottságra való törekvésből fakad, hanem a tárgy természetéből: trendtörést vajmi ritkán lehet *in statu nascendi* diagnosztizálni. Még egy radikális változás sem föltétlenül vezet trendtöréshez; ez persze az érintett polgárokat, politikai közösséget aligha vigasztalja, ha éppen a törés szenvedő alanyai. Most azonban ilyen radikális változásról nincs szó. Mindazonáltal lehetséges, hogy az új alapszöveg a gyakorlatban valóban megváltoztat egyet-mást. Csakhogy az 1989–90-es alkotmány sem maradt sem szövegében, sem értelmezésében kőbe vésett, így összességében leginkább arra lehet számítani, hogy az új alaptörvény

⁴⁰ Az 1949-es kommunista alkotmány alapjogi részei, rendelkezései a kor „leghaladóbb” eszméit tükrözték, természetesen írott malasztként és megfelelő garanciák nélkül.

⁴¹ Hack Péter (2007) szintén kiemeli az AB és a parlament együttes – s csak részben koordinált – törvényhozását, s alapvetően kudarcosnak értékeli a három nagy témakörben (kárpótlás, igazságtétel, lusztráció) elért eredményeket, különösen a cseh és a német eredményekhez képest. Arra sajnos nem tér ki, hogy az 1989–90-es alkotmány szövege alapján lehetett volna más és jobb, de konzisztens megoldást találni. Az AB döntéseinek ingadozó volta az igazságtétel–felelősségre vonás és a kárpótlás kérdésében, legalábbis negatív értelemben, azt látszik mutatni, hogy igen.

több ponton is új kezdeményezések kiindulópontja lesz, de ezek nem fogják a magyar alkotmányossági trendet sem megtörni, sem érdemben módosítani.

Hivatkozott irodalom

- Arató András 2009. Sikeres kezdet után részleges kudarc – merre tovább? Posztszuverén alkotmányozás Magyarországon. In *Fundamentum* 2009/3. 5–30.
- Arató András 1999. *Civil társadalom, forradalom és alkotmány*. Budapest: Új Mandátum. 178–216.
- Ádám Antal 2009. A 20 éves magyar alkotmány értékeiről és fejlesztési lehetőségeiről. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*. Pécs: PAMA Könyvek – Alkotmányjogi Műhely Alapítvány. 69–96.
- Bayer József 2005. A rendszerváltás színe és fonákja. In Bayer József – Kovách Imre (szerk.): *Kritikus leltár. A rendszerváltás másfél évtizede*. Budapest: MTA PTI. 9–23.
- Bihari Mihály 2005. *Magyar politika, 1994–2004. Politika és hatalmi viszonyok*. Budapest: Osiris.
- Csanádi Mária 2005. A pártállamok összehasonlító modellje: az újratermelés, a reformok és az átalakulások hasonlóságainak és eltéréseinek hatalmi-szerkezeti háttere. In *Politikatudományi Szemle* 2005/I. 97–129.
- Cserne Péter – Jakab András 2001. A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. In *Fundamentum* 2001/2. 40–49.
- Fleck Zoltán 2007. A politika és a jog veszedelmes viszonyáról. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990 – 2005. Jog, rendszerváltás, EU-csatlakozás II*. Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK. 1074–1084.
- Fröhlich Johanna 2010. Az alkotmányértelmezés lehetséges fejlődési irányai. In Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről*. Budapest: PPKE JÁK. 61–74.
- Fröhlich Johanna 2009. A morális alkotmányértelmezés. Párhuzamos vélemény az Alkotmány értékrendjéről. In *Jogelméleti Szemle* 2009/2. <http://jesz.ajk.elte.hu/froeblich38.mbt>
- Gombár Csaba (szerk.) 2006. *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Budapest: Századvég.
- Gyórfi Tamás 2007. A magyar alkotmány legitimitása, 1985–2005. Korreferátum. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990 – 2005. Jog, rendszerváltás, EU-csatlakozás II*. Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK. 1059–1069.
- Gyórfi Tamás 2001. *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere*. Budapest: Indok.
- Hack Péter 2007. Az átmenet igazságszolgáltatása. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. Jog, rendszerváltás, EU-csatlakozás I*. Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK. 538–568.
- Halmi Gábor 2009a. Alkotmányos értékek és demokratikus konszolidáció. In *Fundamentum* 2009/3. 31–48.
- Halmi Gábor 2009b. Elfogadottak-e az alkotmányos értékek Magyarországon? Helyzetjelentés 20 év után. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*. Pécs: PAMA Könyvek – Alkotmányjogi Műhely Alapítvány. 147–164.
- Horkay Hörcher Ferenc 2008. *Konzervativizmus, természetjog, rendszerváltás. Politika- és jogfilozófiai tanulmányok*. Budapest: L'Harmattan. 297–322.
- Jakab András 2010. Mire jó egy alkotmány? Avagy az újonnan elkészülő alkotmány legitimitásának kérdése. In *Kommentár* 2010/6. 10–23.

- Kilényi Géza (szerk.) 1991. *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990.* Budapest: MTA Államtudományi Kutatóközpont.
- Kis János 2011. Alkotmányozás – mi végre? I–III. In *Élet és Irodalom* 2011. március 25., 2011. április 1., 2011. április 8.
- Kis János 2007. A jogon innen szokások jelentőségéről. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás II.* Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK. 1085–1088.
- Körösényi András 2007. A magyar alkotmány legitimitása, 1985–2005. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás II.* Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK. 1040–1058.
- Körösényi András 2006. Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanlás között: a politikai és az alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005. In Gombár Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia.* Budapest: Századvég. 7–50.
- Kukorelli István 2009a. Az alkotmánymódosítások alkotmánya – egységes szerkezetben. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve.* Pécs: PAMA Könyvek – Alkotmányjogi Műhely Alapítvány. 59–64.
- Kukorelli István 2009b. Húsz éve alkotmányozunk... In *Közjogi Szemle* 2009/3. 1–10.
- Kukorelli István 1998. *Alkotmánytan.* Budapest: Osiris.
- Lánczi András 2010. Jog és politika határán. In *Kommentár* 2010/6. 3–9.
- Majtényi László 2004. A jogállami forradalom történeti alkotmánya. In Majtényi László – Miklósi Zoltán (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest: Eötvös Károly Intézet. 71–80.
- Mezey Barna (szerk.) 2003. *Magyar alkotmánytörténet.* Budapest: Osiris.
- Miklósi Zoltán 2010. A többség és az alkotmány. In *Élet és Irodalom* 2010. május 7.
- Paczolay Péter 2007. Magyar alkotmányjog, 1989–2005. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás I.* Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK. 55–64.
- Samu Mihály 1997. *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság.* Budapest: Korona.
- Schlett István 1996. *A magyar politikai gondolkodás története I.* Budapest: Korona.
- Sebők Miklós 2007. A választási ígéret politikaelmélete. A mandátumelmélet és korlátai. In *Századvég* 2007/3. 37–60.
- Smuk Péter 2004. Az alkotmányosság 15 éve Magyarországon. In *Jogtudományi Közöny* 2004/5. 209–211.
- Somogyvári István 2009a. Húsz éves a köztársasági alkotmány. In *Közjogi Szemle* 2009/3. II–24.
- Somogyvári István 2009b. Kísérletek új alkotmány megalkotására. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve.* Pécs: PAMA Könyvek – Alkotmányjogi Műhely Alapítvány. 155–158.
- Somogyvári István 2009c. A magyar alkotmányozás, 1988–2008. In Sándor Péter – Stumpf Anna – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évbuzadkönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában, 1988–2008.* Budapest: DKMKA.
- Sólyom László 2001. *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Budapest: Osiris.
- Stumpf István 2006. Új államépítés. In Gombár Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia.* Budapest: Századvég. 69–109.
- Szente Zoltán 2003. Az alkotmány morális olvasatától a pragmatikus alkotmányértelmezésig: kommentár az Alkotmánybíróság eutanázia-határozatához. In *Fundamentum* 2003/3–4. 91–105.
- Szentpéteri Nagy Richárd 2009. A mi alkotmányunk. In *Népszabadság* 2009. augusztus 22.

- Szigeti Péter 2009. Jogállami átmenet és a rendszerváltás – értelmezések, problémák. In Bayer József – Boda Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás húsz éve: változások és válaszok*. Budapest: L'Harmattan – MTA PTI. 77–96.
- Szigeti Péter 2001. *A valóság vonzásában. Jogelméleti és politikaelméleti tanulmányok*. Budapest: Rejtjel.
- Szigeti Péter – Takács Péter 1998. *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest: Napvilág.
- Szikinger István 1996. *Az Alkotmány*. Budapest: Útmutató.
- Szoboszlai György 2009. A jogállam kiépülésének alkotmányos folyamata: súlypontok és ellentmondások. In Bayer József – Boda Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás húsz éve: változások és válaszok*. Budapest: L'Harmattan – MTA PTI. 49–76.
- Szoboszlai György 2008. Az „átmeneti” alkotmányos berendezkedés szerkezeti törésvonalai. In Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): *A demokrácia deficitje, avagy a deficités hatalomgyakorlás*. Pécs: PTE ÁJK. 146–156.
- Szoboszlai György 2005. A rendszerváltás jogállama. In Bayer József – Kovách Imre (szerk.): *Kritikus leltár. A rendszerváltás másfél évtizede. Tanulmányok*. Budapest: MTA PTI. 23–46.
- Tóth Gábor Attila 2009. *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest: Osiris.
- Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.) 2010. *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged – Budapest: SZTE ÁJTK – PPKE JÁK.
- Tölgyessy Péter 2009. Folytonos alkotmányozás. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest: Századvég. XI–XXIV.