

Tölgyessy Péter

A magyar parlamentáris hagyomány íve és az újabb alkotmányozás

Magyarország alighanem a térség legrégebbi parlamentáris hagyományú országa.¹ A régi hazai politikai gondolkodás egyik legszilárdabb szegletköve: sokszor a történelem előtti időkbe visszavetített képviselői törvényhozás, valamint az államélet különböző szereplőit egyformán kötelező ősi alkotmányosság eszméje. A dualizmus és a két világháború közötti időszak jellegadó miniszterelnökei – Tisza István és Bethlen István – egybehangzóan hangsúlyozták a magyar politikai karakter, iskolázottság diétai és vármegyei jellegét, szemben a német vagy akár a francia tradícióval, ahol inkább a közigazgatás számít a politika évszázados hordozójának.² A történész Szekfű Gyula is a magyar politikai jellem régi alkotmányos, egész történelmünkön végigfutó „tanácskozó-parlamentáris” tradícióját emelte ki.³ De nem egyedül a magyarok hivatkoztak előszeretettel hazájuk törté-

* Tölgyessy Péter – alkotmányjogász, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetének tudományos munkatársa

¹ Gyakorta elhangzik idehaza: „nincsenek demokratikus hagyományaink”. Ha a „demokrácia” mindenki általános választójogán alapuló uralmi forma, akkor ilyen tradícióink jobbára valóban hiányoznak. Csakhogy az általános választójogon alapuló képviselői kormányzás gyakorlata másutt is csak a XIX. század második felében vagy még inkább a XX. század elején vált tartóssá. A hazai parlamentarizmus alkotmányosságának államszocializmusig tartó folytonossága, minden bajával együtt, térségünkben egészen kivételes. A magyar parlamentáris tradíció erejét a két világháború között még pontosan ismerték a térségben. „Ausztriában, ellentétben Angliával, vagy még Magyarországgal is, a parlamentnek nem volt hagyománya” – írta például a független osztrák állam Anschluss előtti utolsó kancellárja, Kurt SCHUSCHNIGG: *Im Kampf gegen Hitler. Die Überwindung der Anschlußidee* (Bécs: Amaltea 1988) 81.

² TISZA István: „Nemzet és társadalom” *Magyar Figyelő* 1911/4. 289–290.; vagy BETHLEN István: „Hagyomány és forradalom a politikában” in ROMSICS Ignác (szerk.): *Bethlen István. Válogatott politikai írások és beszédek*. (Budapest: Osiris 2000) 158–173.; és BETHLEN István: „Képviselőházi beszéd a parlamenti demokráciákról és a választójogról” uo. 190–202.

³ „Népünk kezdettől fogva politizált, azaz maga intézte dolgait, s a rendi országgyűlések kifejlődésétől fogva mindenkor az elnyomatás jelének tartotta, ha politikai véleményét nem kérdezve parancsuralomnak vetették alá. Ez a tulajdonsága méltán megkülönbözteti szláv, német és olasz szomszédjaitól, akik nemzeti egységhez és ennek keretében saját sorsuk ily megbeszélő, tanácskozó irányításához csak a XIX. században, s akkor is igen fogyatékosan jutottak el.” SZEKFŰ Gyula: „A magyar jellem történetünkben” in DOMOKOS Mátyás (szerk.): *A magyar esszé antológiája II.* (Budapest: Osiris 2006–2007) 353.

nelmi alkotmányára, hanem Közép-Európa tájékozott államférfiai, Metternichtől Bismarckig, tisztában voltak azzal, hogy a parlamentáris hagyományú magyar királyságot másképpen tanácsos kormányozni, mint a régió többi országát, lévén az a kontinentális Európában kivételesen régi alkotmányos állam.⁴

ŐSI PARLAMENTÁRIS TRADÍCIÓ

Az uralkodó hatalmát korlátozó szokásszerűség követelménye, az ezen átlépő királlyal szembeni fellépés igénye, a rendi képviselet és önkormányzat intézményszerűsége Magyarországon igen régi.⁵ A Szent Korona tagjainak közösségébe egyesült, egy és ugyanazon nemességgel bíró országlakosok képviseleti törvényhozásának kívánalma öt százada rögzült a nemzet politikai osztályának gondolkodásában. A török világ három részre szakadt Magyarországnak sajátos viszonyai között sem a „korszellem” vezette uralkodói abszolutizmus nem volt elég erős a rendi alkotmányosság végleges felszámolásához, sem a hazai köznemesi csoportok nem tudták lengyel módra nemesi köztársasággá alakítani az országot. Így a kontinentális Európában általában összeférhetetlennek bizonyult két hatalmi igény nálunk tartós együttélésre kényszerült.

Ismétlődő háborús összecsapások után a XVIII. század elejétől az uralkodóház jobbra belátta: kevesebb gondja lesz, ha megtartja legalább az ország alkotmányos rendjének formáit. Ettől még rendszeres volt az ütközés a központi kormányzat és a képviseleti törvényhozás között. A rendi alkotmányosság hatalommegosztása nálunk nem annyira magán az országon belül, mint inkább az összbirodalmi érdekekre és az európai realitásokra is figyelő központi főhatalom és a nemzet reményeit és kívánságait kifejező országgyűlés között húzódozott. Tulajdonképpen már akkor megmutatkozott a hazai politika egyik állandónak tűnő jellegzetessége: amíg a kormányzat a kül- és belpolitikai realitások között bukácsolva törekszik előrevinni az államügyeket, addig a közvélemény jó része sérelmi pozícióba helyezkedik. Az ország közkedvelt politikusai az emberek vágyainak hangot adva rendszerint ellenzéki módra lépnek fel. Közben azonban a központi hatalomban gyakorta ott munkál a késztetés, hogy a közjóra hivatkozva,

⁴ Metternich „Ungarn steht bereits in der Vorhölle der Revolution” kezdetű memorandumában az évszázados magyar alkotmányosságot Angliáéhoz hasonlíthatónak mondja. Idézi NÉMETH Andor: *Metternich vagy A diplomácia magaskiskolája* (Budapest: PolgART²1999) 187; Bismarck egy diplomáciai iratban a számos nemzeti akarat által megosztott Ausztriát alkotmányos úton csaknem kormányozhatatlannak, Magyarországot viszont talán csupán parlamentárisan kormányozhatónak minősítette. Idézi Brigitte HAMANN: *Rudolf trónörökös* [ford. R. SZILÁGYI Éva] (Budapest: Európa 2008) 417–419.

⁵ A rendi alkotmányosságról bővebben lásd MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet* (Budapest: Osiris 2003).

a monarchia és az alattvalók érdekében átlépjén a rendi alkotmányosság ósdiinak látott szabályain. Csakhogy, nem utolsó sorban az egész országot behálózó állami közigazgatás hiányában, az uralkodói abszolútizmus nálunk sosem tudott tartós rendszerré szervesülni. Valamiért mindig okosabbnak tetszett a rendi országgyűlést végül összehívni.⁶

A nyugati szokások és elvárások, intézmények főként az ország hagyományaira kevésbé érzékeny, azokat olykor megvető udvar felől érkeztek. A rendi képviselet viszont a hazai viszonyokat védelmezve többnyire ellenállt. A szervezettebb reformprogram ritkábban, például Mária Terézia némely intézkedésében hatott. A polgári alkotmányosság eszméje először az 1791–92. évi országgyűlés rendszeres bizottságainak munkálataiban kapott módszeres átgondolást.⁷ II. József felvilágosult etatista kísérletének összeomlására válaszul, de a francia forradalom legelső, reményteljes alkotmányteremtő időszakának befolyásától is hajtva alakuló reformjavaslatok messzire vittek volna, ám mire elkészültek, ad acta kerültek. A francia forradalom terrorjától megrettenő politikai nemzet visszahúzódott a régi rend megszozott világába. Az 1825–27-es országgyűlésen még jobbára folytatódott a sérelmi magatartás. Ám Széchenyi István fellépésével fokozatosan minden megváltozott: az egy ideig a fennálló védelmére koncentrááló udvarral szemben a rendi törvényhozás és a megyegyűlések váltak a polgárosodást óhajtó reformgondolatok műhelyévé. A rendi alkotmányosság testületeiben a haladás eszméje csodálatosan találkozott a történelmi hagyományokkal. Az uralkodó által szentesített 1848-as áprilisi törvények ősi intézményekből formáltak választott népképviseletnek felelős parlamentáris kormányzást.⁸ A jogászai módon gondolkodó diétai szabadelvű ellenzék Deák Ferenc-i bölcsességgel három hét alatt 31 törvénnyel a Corpus Juris részévé tette a kivívott eredményeket. A sürgető politikai helyzet és a sarkalatos törvényekben gondolkodó jogi hagyomány következtében nem született egyetlen írott alaptörvény, ám a felvilágosult szabadelvűség módszeresen felülírta a régi táblabírói jogi okoskodást.

Világos után a jogeljátszásra hivatkozó összbirodalmi főhatalom az ország civilizálását hirdetve végrehajtotta a jobbágyfelszabadítást, a régi magyar szokásjog helyére átemelte a modern osztrák polgári törvénykönyvet, és számos további polgári reformot indított el.⁹ Részben a monarchia többi országából hozott köztisztviselők alkalmazásával eltörölte a vármegyék és a szabad királyi városok

⁶ Az időszakról lásd KOSÁRY Domonkos: *Újjáépítés és polgárosodás, 1711–1867* (Budapest: Háttér 1990).

⁷ A történetekről részletesebben lásd Jean BÉRENGER – KECSKEMÉTI Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608–1918* [ford. BETHLEN Attila et al.] (Budapest: Napvilág 2008).

⁸ Az áprilisi törvények teljes szövegét lásd www.1000ev.hu/index.php?a=2&k=3&f=5276.

⁹ Például általánossá tette a nyolc osztályos gimnáziumok rendszerét és bevezette az érettségít 1851-ben.

rendi önkormányzatát, és elvileg államosította az egész közigazgatást.¹⁰ Ám nem akadt komolyan vehető politikai szereplő az országban, aki lemondott volna az „alkotmányosság” helyreállításának igényéről. Kizárólag ennek mikéntjéről folyt vita a különböző hazai politikai irányok között.¹¹ Az uralkodó többször is megkísérelte felülről diktálni az új alaptörvényt,¹² ám a kiegyezéssel megoldás nemigen lehetett más, mint visszatérés az uralkodóház által már szentesített 1848-as áprilisi törvények lényegéhez, a népképviselő bizalmához kötött parlamentáris kormányzáshoz.¹³ A magyar tárgyalófélfel kifejezte elvárását, hogy a kiegyezést követően a monarchia osztrák felében is a parlamentarizmus követelményéhez igazodjék a hatalomgyakorlás.¹⁴ A népképviselői törvényhozás végleges rendezéséig részben ideiglenesen megalkotott 1848-as törvények így a polgári alkotmányosság alapjait adták lényegében egészen 1949-ig. Magyarországon ezúttal is az eredetileg részben provizórikusnak szánt megoldások bizonyultak igazán tartósnak.

HATÁROLT PARLAMENTARIZMUS

1867 után gyorsan teljes lett a parlamentáris jogállam formális intézményrendszere. Az 1848-as alapokon álló, a sajtóvétségek ügyében esküdtszéki eljárást előíró magyar sajtójog érdemileg nagyobb mozgásteret hagyott a hazai újságírásnak, mint az osztrák.¹⁵ A parlamentarizmus igénye évszázadokig az ország uralkodóházzal szembeni küzdelmének középpontjában állt. Ám amint a szabadelvű ellenzék kivívta a történelmi Magyarország fölötti szuverenitás javarészét és elérte

¹⁰ Részletesen BERZEVICZY Albert: *Az abszolútizmus kora Magyarországon, 1849–1865 I.* (Budapest: Franklin 1922).

¹¹ A vita tárgya leginkább az volt, hogy az ország 1847, 1848 vagy inkább 1849 alkotmányossághoz térjen-e vissza, ami nem csekély különbség volt.

¹² 1860. október 20-án Ferenc József kiadta az októberi diplomát, majd 1861. február 26-án a februári pátenst.

¹³ A kiegyezés közjogi megoldásáról bővebben lásd SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában: a XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után, 1867–1918* (Budapest: Atlantisz 2011) 173–208.

¹⁴ A parlamentáris kormányzás alapjait Ausztriában az 1867. decemberi alkotmány hat állami alaptörvénye rögzítette. Ugyanakkor a birodalmi képviselőtről szóló törvény (StGG RGBI 1867/141. 14. szakasza) biztosította a szükségrendeleti kormányzás lehetőségét, amelynek alkalmazása az 1890-es évektől csaknem állandóvá vált. Lásd bővebben SOMOGYI Éva: *Választójog és parlamentarizmus Ausztriában, 1861–1907* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1968) 21.

¹⁵ Ami Bécsben nem jelenhetett meg, az a Pester Lloydban Budapesten nyilvánosságot kaphatott. Lásd HAMANN 306–307. 1867–1875 között 13 magyar ellenzéki lap ügyében került sor vádemelésre, de ebből 5 eset felmentéssel végződött, ugyanekkor a nemzetiségi lapok elleni 15 vádindítványból 7 fejeződött be felmentéssel. A sajtóvétségért szabadságvesztés-büntetésüket töltők száma egyhatodát sem érte a Monarchia másik felében elítélteknek. Az adatokról lásd BUZINKAY Géza: *Kis magyar sajtótörténet* (Budapest: Haza és Haladás Alapítvány 1993) 37.

a monarchián belüli alkotmányos egyenjogúságát, a parlamentáris kormányzás valósága már kevésbé volt fontos számára. A hazai parlamentarizmus gyakorlata továbbra is csak a közügyek szabad megvitathatóságát jelentette, egészen 1989-ig nálunk nem létezett szilárd politikai váltógazdaság. Márpedig a politika nem kívánt hatalmasságainak leválthatósága, szavazócédulákkal való békés elzavarhatósága nélkül lényegileg csonka a parlamentarizmus rendszere.¹⁶

A dualizmus korszakában a parlamenti opposíció elvileg mindvégig rendszer-tagadó, a kiegyezést el nem fogadó közjogi ellenzék volt, amely az ország nagyobb függetlenségét követelve támadta a monarchia két állama közötti reáuníót. A kormány többnyire felhatalmazva érezte magát, hogy közigazgatási nyomással, ilyen-olyan furfanggal, korrupcióval mindenkor elérje a választásokon a kiegyezést elfogadó parlamenti többséget.¹⁷ Komolyan hitte: az ellenzék programja egyszerűen végrehajthatatlan, elsősorban a nemzetre hozna veszedelmet, ezért kötelessége, hogy megakadályozza a hatalomváltást.¹⁸ Az országot a monarchiához fűző kötelék népszerűtlensége viszont, a pártszerkezet jelentősebb fordulópontjai után is, végig biztosította, hogy az ellenzék újra főleg közjogi legyen. Különösen a Nagyalföld színmagyar választókerületei tartottak ki eltökélten a létező keretek között megvalósíthatatlan függetlenségi vágyak mellett.¹⁹

A politikai váltógazdaság nélküli parlamentarizmus praxisa alaposan otthagya a nyomát a hazai politikai kultúrán. Továbbélt a panaszkodó sérelmi magatartás. A politikai küzdőtér nem vált le eléggé a közhatalom intézményeiről. Folyvást urambátyám-befolyások érték a rendi öngazgatás világából éppen csak kiemelkedő új magyar közigazgatást, amely a jogállami szabály- és szolgáltszerűség elvi kereteinek megteremtése után is túlságosan ilyen-olyan részérdekek hatása alatt maradt. A választások folytonos manipulálását viszont a magát egyébként tehetetlennek érző ellenzék ismétlődő obstrukcióval torolta meg a törvényhozásban.²⁰

A nemzeti alapon szerveződő pártok egyre kilátástalanabb birodalmi gyűlésbeli csatái következtében képviseleti úton egyre kevésbé kormányozható Ausztriá-

¹⁶ Bibó István a politikai váltógazdaság élő gyakorlatát gondolta kitüntetett jelentőségűnek. BIBÓ István: „Az európai társadalomfejlődés értelme” in BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok III.* (Budapest: Magvető 1986–1990) 50.

¹⁷ A korabeli választási korrupció természetrajzáról bővebben CIEGER András: *Politikai korrupció a Monarchia Magyarországon, 1867–1918* (Budapest: Napvilág 2011) 18–47.

¹⁸ Például Trefort Ágoston beszéde Budapest IV. kerületének választópolgáraihoz, 1887. június. TREFORT Ágoston: *Beszédek és levelek* (Budapest: Méhner 1888) 244. Idézi Ifj. BERTÉNYI Iván: „A századelő politikai irányzatai és Tisza István” in ROMSICS Ignác (szerk.): *Magyar jobboldali hagyomány, 1900–1948* (Budapest: Osiris 2009) 35.

¹⁹ *A magyarországi országgyűlési képviselőválasztási kerületek térképei 1861–1915* [tervezte FODOR Ferenc] www.ogyk.hu/e-konyvt/mpgy/valasztasiterkep/

²⁰ A parlamenti gyakorlatról részletesen BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon, 1867–1944: parlament, pártok, választások* (Budapest: ELTE Eötvös 2008) 93–131.

val²¹ szemben Magyarországot, a „darabont kormány” idejét kivéve, végig parlamentáris kabinet vezette.²² Ám a századfordulótól nálunk is egyre bajosabb lett a szokott kormányzati fogásokkal való hatalomgyakorlás. Amikor Tisza István a parlamentarizmus megmentésének szándékával, házszabályellenesen, erélyesen letörte az ellenzéki obstrukciót, valójában szakított az egyazon társadalmi osztályba tartozó úriemberek kedélyes mikszáthi parlamentjével.²³ Az ezt követően erőteljesebb közigazgatási nyomás nélkül megtartott választásokon megsemmisítő vereséget szenvedett a régi Szabadelvű Párt.²⁴ Ám rövidesen kiderült, a kormányra lépett ellenzék képtelen a közjogi alapszerkezet, a kiegyezés rendszerének átszabására: az adott feltételek között csupán retorikai-szimbolikus, valamint személyi változások következtek. A nemzet vágyai alapján ténylegesen nem volt lehetséges az ország kormányzása. Az egymásnak feszülő roppant érzelmek ellenére az adott pártszerkezetben meddőnek bizonyult a politikai váltogazdaság.²⁵

A lendületesen fejlődő országban azonban ekkortól már helyet követeltek magunknak a készülődő tömegdemokrácia erői. Mondanivalójukkal átléptek a csaknem évszázados polgárosító, szabadelvű nemesi konszenzuson. Új reményeket és eszméket, de főleg új politikusokat és választókat kívántak beemelni a magyar politikába. Agrárius²⁶ és keresztényszociális²⁷ irányok mutattak rá a gyorsan tért hódító kapitalizmus árnyoldalaira. Elindult a hazai szociáldemokrácia,²⁸ az agrár-

²¹ Ausztriában a parlament működésképtelensége elől a választójog kiszélesítése felé menekültek. Az 1907-es választásokat már az általános választójog alapján tartották, ám továbbra sem alakultak többségi kormányok és maradt a szükségrendelettel való kormányzás. ERICH ZÖLLNER: *Ausztria története* [ford. BOJTÁR Endre] (Budapest: Osiris 1998) 328.

²² Magyarországon a függetlenségi ellenzék 1905-ös választási győzelmét követően a monarchia fennmaradását féltő uralkodó a parlamenti többség bizalmát nem bíró, hangsúlyozottan átmeneti hivatalnokkormányt nevezett ki a magyar darabont testőrség parancsnokával az élen (1905. június 18. és 1906. április 8. között). A súlyosan alkotmányellenesnek tekintett megoldás ellen a választásokon győztes „szövetkezett ellenzék” az ország egész területét megmozgató szenvedélyes ellenállásba kezdett. Az uralkodó válaszul az általános és titkos választójog bevezetését fontolgatta. A válság végül az udvar és az ellenzék kiegyezésével és Wekerle Sándor parlamentáris miniszterelnöki kinevezésével zárult.

²³ Az obstrukció letörésének részletes leírását adja PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament* (Budapest: Osiris 2002) 126–132.

²⁴ A kormánytöbbség bukása akkora volt, hogy Tisza István 1906. április II-én bejelentette a Szabadelvű Párt feloszlását és saját visszavonulását az aktív politikai élettől. Lásd VERMES Gábor: *Tisza István* [ford. Deák Ágnes] (Budapest: Századvég 1994) 139.

²⁵ Részletesen lásd GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora: Magyarország története, 1867–1918 II.* (Budapest: Magyar Szemle Társaság 1934) 103–204.

²⁶ Bővebben lásd ANKA László: „A magyar agráriusok és eszméik” *Valóság* 2005/5. 41–66.

²⁷ Bővebben GERGELY Jenő: *A keresztényszocializmus Magyarországon, 1903–1923* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1977).

²⁸ Bővebben: SCHLETT István: *A szociáldemokrácia és a magyar társadalom 1914-ig* (Budapest: Gondolat 1982).

szocialista, majd a kiscgazda mozgalom.²⁹ A mitikussá emelt Nyugat nevében fiatal értelmiségiek polgári radikális köre mondta egyszerre feudális nagyúrnak a régi konzervatív szabadelvű nemesi politikusokat.³⁰ A minden irányból megtámadott történelmi elit, a kormányozhatóságot és persze társadalmi osztálya vezető szerepét féltve, nemigen tudott mit kezdeni a hirtelen rázúduló tengernyi igénnyel.

Csak messziről visszatekintve látszhat feltétlen értéknek a demokratikus elv térnyerése, a tömegdemokrácia új erői valójában sokszor pusztító hatásúak voltak, különösen a kontinentális Európában. A nőkre is kiterjedő általános választójog eszméjének elfogadása sehol sem ment könnyen.³¹ A sokban egyező érdekű társadalmi elitnek vitatkozó parlamentjébe kevésbé illettek a messze aktívabb közhatalmat akaró és a piacon alulmaradókat állami beavatkozással felemelni kívánó harcos tömegpártok. Még az angolszász világban is jókora ütközések közepette ment végbe az ősi parlamentarizmus demokráciába való átfordulása. A húszas évek elejétől egyre több országban hozott kormányozhatatlanságot vagy akár polgárháborút a modern tömegdemokrácia. Kizárólag a második világhétség utáni kivételesen dinamikus gazdasági növekedés és középosztályosodás idején lehetett a Nyugat valóban szilárd és működőképes államformája a parlamenti demokrácia.³²

A régi magyar politikai osztály a századforduló után sokat megértett a hazai politika bajaiból. Ám a politikai, tulajdonosi és műveltségi elitnek hagyományos parlamentarizmusát és a fennálló tulajdonviszonyokat látták veszélyeztetve az új választók millióitól. Főleg Tisza István, az előttünk járó német-osztrák induló tömegdemokráciák bajait látva, a fele részben nemzetiségek lakta országban, makacsul csupán a liberális irány megtartásával történő lassú átalakulást, a választójog aprán-

²⁹ Az első hazai kiscgazdapártot Nagyatádi Szabó István 1909 szeptemberében alapította Függetlenségi 48-as Országos Gazdapárt néven.

³⁰ A régi szabadelvűség és a polgári radikalizmus elkülönülése máig ható törésvonalat húzott főleg az értelmiségben, de időről-időre a politikában is. Ezeknek a folyamatoknak a kezdete talán az egységesnek induló Társadalomtudományi Társaság 1906-os szakadásától érzékelhető. Bővebben lásd „A Társadalomtudományi Társaság rendkívüli közgyűlése” *Husadik Század* 1906/14. 147–175.

³¹ A legrégebbi demokratikus hagyományú államok közé tartozó Svájcban a nők csupán 1971-től kaptak szövetségi szinten a férfiakéval mindenben megegyező választójogot. Appenzell Innerrhoden kantonban a kantonális választásokon csupán 1990 óta egyenlő a férfiak és nők választójoga. Lásd bővebben: www.ekf.admin.ch/dokumentation/00444/00517/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6lnlacy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdH59fmyml62epYbg2c_JjKbNoKSn6A.

³² 1940 nyarán a francia közvélemény többsége meggyőződéssel hitte, hogy Franciaország a demokrácia és a liberális piacgazdaság dekadenciája következtében omlott össze hat hét alatt a német nemzeti szocialista állammal szemben. A világháború után a negyedik köztársaság parlamentarizmusát állandó válságok sújtották. Tartós stabilitást Franciaországnak csupán az ötödik köztársaság adott, az is inkább csak a hetvenes évek elejétől. Lásd bővebben BOROS Zsuzsanna: *Rendszerváltozások Franciaországban* (Budapest: L' Harmattan 2011) 97–152. A parlamentarizmus változásairól lásd Klaus von BEYME: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (München: Piper 1970).

ként való kiterjesztését vélte egyedül célravezetőnek.³³ Fellépésével elérte, hogy az első világháborús összeomlásig működőképes maradt a régi elit határolt parlamentarizmusa. Ám a korlátozott választójog következtében az új igények új emberei jobbra kimaradtak a hazai politika parlamenti iskolájából. Ellenzéknek megmaradt a többnyire az ismert csapásokon járó függetlenségi opposzció. Az intézményes politikán kívül rekedt új közéleti erők pedig sokszor a valóság kontrollja nélkül adtak hangot különböző állampolgári reményeknek és értelmiségi konstrukcióknak.

ANTIPARLAMENTÁRIS HULLÁM

Ám így is a tömegdemokrácia küszöbéig jutott Magyarország, csakhogy a békés, szerves fejlődés lehetősége nem adatott meg a hazai parlamentarizmusnak. A pezsgőn polgárosodó, a reformkortól kezdve növekvő önbizalmú ország jobbra még a világháború alatt is sokáig a monarchián belüli megerősödésében bizakodott. Aztán a régi diadalmas kontinens erejét elemésztő európai polgárháborúban a vesztes oldalra kerülő nemzet egyszerre megtapasztalhatta fájó kicsinységét. Ahogy a legyőzött államokban mindenütt, úgy nálunk is megbicsaklott a hit a hagyományos politikai osztály kormányzókéességében. A korábban még örökkévalónak látszó intézményes hatalom egyszerre összeomlott.

Hirtelen a régi megfontolásokat legkevésbé osztó, magukat olykor egyenesen antantbarátnak nevező függetlenségi párti vezetők, szociáldemokraták, valamint polgári radikálisok kezébe került a kormányrúd. Akik az események dinamikáját követve minden úton-módon fel akarták mutatni a gyűlölt, de most porba hullott régi rendtől való különbözőségüket. Hamarjában kikiáltották a „népköztársaságot”, ezzel is jelezni óhajtván, hogy mindenki általános választójogán alapuló tömegdemokráciát akarnak. Ám a választások megtartásával már nem siettek.³⁴ Az eszmei konstrukciókban gondolkodó újdonsült kormányférfiak nemigen értették meg az erő és a tekintély jelentőségét a politikában. A végletesen nehéz feltételek között rövid időre sem sikerült megszilárdítani a demokratikus parlamentarizmust, pedig Károlyi Mihály vezetését egy kezdeti pillanatra a történelmi politikai elit is alternatíva nélkülinek vélte.³⁵ A magyar tömegdemokrácia így érdemi

³³ Többek között: TISZA István: „A választójogi reform küszöbén” in *Gróf Tisza István összes munkái. Tanulmányok és értekezések. Naplószerű feljegyzések I.* (Budapest: MTA 1923) 206–227.

³⁴ A népköztársaságot 1918. november 16. kiáltották ki. A választójogi néptörvény szerint bármelyik hazai nyelven írni-olvasni tudó 21 éven felüli férfi és 24 éven felüli nő szavazati jogot kapott volna. (1918. évi I. néptörvény I. szakasz, elfogadva 1918. november 23-án. lásd *Magyar Köztársaság – Magyar törvények 1918* [jegyz. GRECSÁK Károly és LÁNYI Márton] (Budapest: Révai Testvérek Irodalmi Intézet 1919) 6–7. Az általános választásokat 1919. április 13-án tervezték megtartani.

³⁵ Például Bethlen István, lásd ROMSICS Ignác: *Bethlen István: politikai életrajz* (Budapest: Magyar-sághkutató Intézet 1991) 72–73.

ellenállás nélkül ment át a szervezett kisebbség kommunista diktatúrájába, amit pedig a weimari demokrácia vagy az első Osztrák Köztársaság többnyire baloldali politikusai, ha kellett, durva erőszakkal, akár a régi katonatisztek csoportjainak aktivizálásával, meg tudtak akadályozni.³⁶

1919 szeptemberére a másfél évvel korábban még magát győztesnek remélő országban „minden egész eltörött”. A demokrata vagy liberális kifejezések tartósan megbélyegző jelentést kaptak. A trianoni béke nemzetecsonkító döntéseit a teljes közvélemény a nyugati demokráciák gyalázatának látta. Egyszerre megrendült a hit a nyugatos polgárosodás ideáljában, egyre több véleményformáló keleti, vagy akár turáni orientációt dédelgetett az ország számára.³⁷ Közel egyöntetű egyetértés alakult ki a dualizmus kori parlamentarizmus és liberalizmus felelőssé tételében. Amíg a dualizmus „hanyatló korától” Szekfű Gyula Széchenyi István mitikussá emelt reformkonzervativizmusához fordult volna vissza,³⁸ addig Gömbös Gyula és sokan mások az új jobboldalon a háborús összeomlásért közvetlenül vétkesnek tartott parlamentarizmus és a nemzetmegosztó pártok felszámolását, valamint a liberális szabadságjogok alapos megkurtítását javasolták, és inkább a biztos kézzel irányító kormányzó mögött teremtettek volna valami olyan nemzetegyesítő összefogást, mint ami Kemal Atatürkkel az élen Törökországban nemsokára létrejött.³⁹

Horthy Miklós azonban nem ambicionálta magának az aktív nemzetvezetői szerepet. A kormányzói jogkört rendező törvény az alkotmányos uralkodói jogállás XIX. századi mintáját követte.⁴⁰ A kormányzó kultusza az első esztendők némileg vezéri kezdetei után mindinkább Ferenc József tiszteletéhez vált hasonlatossá.⁴¹ A győztesek kedvét keresve a háború után a térség államai többnyire demokratikusnak mutatták magukat. A vesztes Magyarország sem térhetett ki a békét diktáló hatalmak elvárásai elől, az első nemzetgyűlési választásokat, csak-

³⁶ Heinrich August WINKLER: *Németország története a modern korban I.* [ford. D. MOLNÁR Judit] (Budapest: Osiris 2005) 355–358.

³⁷ A turánizmusról bővebben lásd SCHMIDT József: „Turánizmus” *Nyugat* 1925/20.

³⁸ Bővebben SZEKFŰ Gyula: *Három nemzedék és ami utána következik* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1934).

³⁹ Például GÖMBÖS Gyula: *Válogatott politikai beszédek és írások* [szerk. és az utószót írta VONYÓ József] (Budapest: Osiris 2004) 239–242.; vagy a „Magyar Nemzeti Függetlenségi (Fajvédő) Párt programja” in GERGELY Jenő – GLATZ Ferenc – PÖLÖSKEI Ferenc (szerk.): *Magyarországi pártprogramok 1919–1944* (Budapest: Kossuth 1991) 104–105.

⁴⁰ A kormányzói tisztség felállítását eredetileg provizórikusnak szánták az 1920. évi I. törvény-cikk, és az ezt módosító 1920. évi XVII. törvénycikk szerint.

⁴¹ Erről idehaza már az államszocializmus időszakában bővebben: SZABÓ Miklós: „Politikai évfordulók a Horthy-rendszerben” in LACKÓ Miklós (szerk.): *A két világháború közötti Magyarországról* (Budapest: Kossuth 1984) 494–504. Továbbá TURBUCZ Dávid: „A Horthy-kultusz” in ROMSICS Ignác (szerk.): *A magyar jobboldali hagyomány* (Budapest: Osiris 2009) 138–166.

nem általános, titkos szavazati jog alapján tartották meg nálunk is.⁴² Ám a sebtében felemelkedett középosztálybeli, gazdaparaszti politikusok helyét nemsokára jobbára ismét a történelmi politikai osztály – dualizmus korában még második sorban álló – tehetségei vették át. Akik a meginduló konszolidációt nyomban összekötötték az egységes kormánypárt újbóli létrehozatalával, és a politikai váltogazdaság nélküli parlamentarizmus helyreállításával. Bethlen István teoretikusabb írásaiban is megokolta a viszonyaink között nemzetvesztőnek ítélt tömegdemokrácia helyett óvatosan kiterjesztett határolt parlamentarizmust javasolt.⁴³ Ennek megfelelően, a húszas évek európai igényeinek is engedve, végre tartósan befogadta a nem kommunista szociáldemokratákat az alkotmány sáncái mögé. Ám közben módszeresen a nagyobb városokra szűkítette a titkos voksolás lehetőségét.⁴⁴ Mégis, mindent egybevetve, csendben újra konzervatív-liberális, részben nyugatos pályára vitte a megsebzett országot. A tradicionálisabb társadalmi szerkezetű Magyarországon a határolt parlamentarizmus később is ellenállóbbnak bizonyult a polgárháborús helyzetekkel és a jobboldali radikalizmussal szemben, mint másutt gyakran a korai tömegdemokráciák.

Az életének megszokott univerzumát és a régi orientációját veszített közvéleményben azonban visszavonhatatlanul ott munkáltak az új megoldásokat és hitteket kereső remények. A legkülönbözőbb új feltörekvő csoportok nevében megszólalók, igencsak eltérő eszmei alapon, de általában már nem hittek a piaci kapitalizmus és a parlamentáris jogállam, az állampolgári jogegyenlőség és jogbiztonság keretei közötti magyar felemelkedésben. Inkább a nemzeti érdek jegyében állami eszközökkel végrehajtott „őrségváltást” javasoltak a „törzsökös magyarok”, a keresztény középosztály és a legalább szavakban a nemzet igazi fenntartójának tartott parasztság javára, az életlehetőségek és az állások, a tulajdon és a föld újraosztásával a birtokon belüliek, döntően a „zsidók” kárára.⁴⁵

⁴² Az 1919. november 12-i Friedrich-féle miniszterelnöki választási rendelet nem tért el lényegesen az 1918. őszi I. néptörvénytől, de egyéb kisebb változtatások mellett a férfiak választójogának korhatárát 24 évre emelte. A választás mindenhol titkos volt. 5985/1919. ME. számú rendelet.

⁴³ BETHLEN István: „Válogatott politikai írások és beszédek” in ROMSICS (szerk.) (2000) 158–172.

⁴⁴ Ennek következtében a 245 parlamenti képviselőből 199-et nyíltan szavaztak meg, amivel az összlakosság mintegy 20%-a szavazhatott csak titkosan. Részletesebben ROMSICS Ignác: „Választójog és parlamentarizmus a 20. századi magyar történelemben” in ROMSICS: *Múltról a mának: tanulmányok és esszék a magyar történelemről* (Budapest: Osiris 2004) 227–228.

⁴⁵ Már 1919-től számos nyilvánosan kifejtett vélemény után először inkább szavakban Gömbös Gyula, majd még hangsúlyosabban és ténylegesen Imrédy Béla kormányzása idején. Ez utóbbiról részletesen UNGVÁRY Krisztián: „Szociálpolitika, modernitás és antiszemitizmus Imrédy Béla politikájában” in ROMSICS (2009) 305–340.

A keresztényszociális gondolat már a századfordulón részben korporatív intézményekkel remélte kiváltani a kapitalizmus osztály-antagonizmusait.⁴⁶ Az évtizedes megszakítás után 1927-től újra működő felsőház tagjai kisebb részben már a különböző kamarák, közttestületek, egyházak képviselői lettek.⁴⁷ Ezen messze továbblépve, a húszas évek végétől mind többen javasolták előbb az olasz, majd inkább a keresztényszocialista osztrák, bajor és portugál korporatív példákat áttemelni, a többféle polgárháborús helyzethez vezető, versengő többpárti parlamentarizmus kialakulására.⁴⁸ A nagy gazdasági világválság újabb pusztítása után felemelkedésre és bizony „szociális reformra” vágyó régi keresztény középosztály jó részében, és az egyre határozottabban jelentkező népi értelmiségben „vén csáklásnak” és minden haladás elgázolójának látszottak a dualista korszak polgári jogintézményeit védő államférfiak, mindenekelőtt Bethlen István volt kormányfő.⁴⁹

Gömbös Gyulától kezdve Teleki Pálig lényegében valamennyi miniszterelnök a nagy társadalmi reform részeként a régi parlamentáris közjogi szerkezet megváltoztatását fontolgatta. Teleki Pál alatt részben korporatív, átfogó alkotmánytervezet is készült.⁵⁰ A szellemi elit igencsak eltérő érték-beállítottságokra alapozva, de meglehetősen egybehangzóan a piaci kapitalizmus végéről beszélt.⁵¹ Számos, az irányított gazdaság felé vivő, gazdasági növekedést segítő rendelkezés született már a háború előtt is, és lendületet kapott a jóléti törvényhozás.⁵² Az

⁴⁶ Pápai enciklikák nyomán a létező bajokból kiindulva érzelmetli hittel Prohászka Ottokár *Az egyház demokráciája*. Lásd *Prohászka Ottokár Összegyűjtött munkái X.* [sajtó alá rendezte SCHÜTZ Antal] (Budapest: Szent István Társulat 1928) 35–49.

⁴⁷ 1926. évi XXII. törvény cikk alapján végrehajtott reform után 1927-ben a ténylegesen 235–240 felsőházi képviselő közül csupán 38 volt főrendi családja jogán a testület tagja. Hasonlóképpen 38-an voltak különböző közttestületek delegáltjai. Mindent egybevetve, a megújított magyar felsőház inkább a népképviselő konzervatív ellensúlyozásának szándékával intézményesült és nem korporatív testületként.

⁴⁸ Sorra jelentek meg a különböző korporatív rendszereket ismertető munkák, fordítások. Oliveira Salazar *Békés forradalom* című könyvéhez egyenesen a miniszterelnök, Teleki Pál írt előszót. Lásd Oliveira SALAZAR: *Békés forradalom* [ford. LOVASS Gyula] (Budapest: Athenaeum 1941).

⁴⁹ A Bethlen-korszakról többek között lásd Németh László *A magyar élet antinómiái (A Három nemzedék új kiadásához)* című írását. NÉMETH László: *Sorskérdések* (Budapest: Magvető–Szépirodalmi 1989) 102–126.

⁵⁰ Vitájáról bővebben lásd ABLONCZY Balázs: *Teleki Pál* (Budapest: Osiris 2005) 485–488.

⁵¹ A kontinentális európai értelmiség döntő hányada sosem kedvelte igazán a piacgazdaságot. A két világháború közötti antikapitalista irodalom íve nálunk talán Szabó Dezső *Elsodort falujától* a népi írókon át Matolcsy Mátyásig tart. Az egyébként a hagyományos értékek és intézmények pártján álló, a korszellem túlzásait rezignálтан opponáló Szekfű Gyula még 1944 elején is evidenciának tekinti a liberális kapitalizmus világméretű végét. Lásd például SZEKFI Gyula: „Valahol utat veszítettünk” [Folytatásban megjelent 1943–44 között a Magyar Nemzetben] in DOMOKOS 466.; 482–483.

⁵² Többek közt az 1937. évi XXI. törvény cikk bevezette a kötelező minimálbért, a fizetéses szabadságot és 8 órás munkaidőt. Az 1938. évi XII. törvény cikk kiterjesztette társadalombiztosítást

1939-es újra titkos választásokon alighanem a fennálló rendszert lényegileg megváltoztatni akaró erők kerültek többségbe.⁵³ A többszöri zsidótörvények brutálisan sértették az állampolgári jogegyenlőség elvét, és precedenst teremtve beavatkoztak a tulajdonviszonyokba. Mégis, a „korszellem” hatását fékezve, a kormányzó és a történelmi politikai elitek kisebbsége alapján véve megvédte a magántulajdon régi rendjét és a hagyományos politikai kereteket. Egészen a német megszállásig fennmaradt, bár meglehetősen leromlott állapotban, a határolt magyar parlamentarizmus. A közvetlen német befolyás alatt álló Európában egyedülálló módon nálunk sokszínű parlamenti opposíció tevékenykedett, legális szociáldemokrata párt és baloldali szakszervezetek működtek, cenzúrázott,⁵⁴ de mégis ellenzéki sajtó jelenhetett meg. Politikai váltógazdaság továbbra sem létezett, ám a közügyek nyilvános megvitathatósága valamelyest megmaradt.

A lengyel, cseh, szlovák, román és magyar vezetők lényegileg különböző utakon-módokon próbálták megvédeni nemzetük érdekeit a második világháború viharában. Államuk sorsa azonban hamarosan igencsak hasonló lett. A magyar kormányok jobbára, a Harmadik Birodalom vonakodó csatlósaként, egészen a harcok végéig remélték a béke szigetként megóvni az országot, majd az angolszász szövetségesek előtti fegyverletétellel gondolták megtartani a lehető politikai folyamatosságot. Amikor ez végleg illúzióvá vált, a történelmi politikai osztály nagyobb része a régi magyar élet teljes bolszevizálásától tartva végig kitartott a né-

a mezőgazdasági munkavállalókra is. Az 1938. évi XXXVI. törvénycikk elindította a családi pótlékot. Az 1940. évi XX. törvénycikk intézkedett a nyolc osztályos népiskolák felállításáról. A magyar gyáripar növekedése 1943-ra, 1938-hoz képest, összesen 38 százalékos volt. Ez utóbbi adat forrása: HONVÁRI János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet: transzformációk, rendszerek* (Budapest: Aula 2006) 77.

⁵³ Bethlen István egykorú elemzése szerint nem pusztán a különböző nyilas pártok törtek halatlan módon előre, hanem a kormánypárton belül is megsokasodtak a jobboldali radikalizmus különböző hazai változatai felé húzó képviselők. BETHLEN István: „A választások eredménye és tanulságai” *Pesti Napló* 1939. június 8.

⁵⁴ Az 1914-es sajtótörvényig közvetlenül hatályos 1848-as magyar sajtószabályozás, mint annyi minden másban, belga példák alapján, egyfajta lépcsőzetes felelősségi rendszert állított fel, és az 1791-es francia megoldás módjára esküdtszéki eljárást írt elő a sajtóvétségekre. 1919-1921 között a kivételes hatalomról szóló törvény (1912. évi LXIII. törvénycikk) alapján előzetes cenzúra működött. A két világháború közötti időszakban megszűnt az esküdtszéki eljárás, és egyébként is szigorodtak a sajtóviszonyok. Az 1938. évi XV. törvénycikk az újságírói munka előfeltételévé tette a sajtókamarai tagságot. Az 1938. évi XVIII. törvénycikk az időszaki lapok további megjelenését miniszterelnöki engedélyhez kötötte. (Ezen engedély hiányában 411 lap megjelenése szűnt meg.) Végül a 8140/1939. ME. rendelet 1939. szeptember 1-től ismét előírta az előzetes cenzúrát, majd a 10800/1939. ME. rendelet felállította a Sajtóellenőrző Bizottságot. Később rendszeres főszerkesztői értekezleten instruálták informálisan a fontosabb lapokat. Részletesebben SIPOS Balázs: *Sajtó és hatalom a Horthy-korszakban: politika- és társadalomtörténeti vázlat* (Budapest: Argumentum 2011) 127–239.

metek mellett.⁵⁵ Ami végképp a sötét oldalon történő újabb világháborús összehozást hozott Magyarországnak. Ám a parlamentarizmus 1945 után egy darabig még továbbélt: átmenetileg egyik hazai politikai erő sem tudta-akarta a magyar államot évszázados hagyományának medréből kilendíteni. Az ország új választójogi szabályaival, gyorsan formálisan is modern tömegdemokrácia lett, ahol, a szovjet befolyási övezetben csaknem kivételesen, lényegében szabad választásokat tarthattak.⁵⁶ A köztársasági államformáról rendelkező törvény inkább csak deklarációként, de beemelte az emberi jogok gondolatát a magyar közjogba. Az elnöki rendszer felé hajló egyes kiscsapatok javaslatokkal szemben végül a végrehajtó hatalom tényleges letéteményese a népképviselőnek felelős kormány maradt.⁵⁷

Ám a valóság már kevésbé felelt meg a parlamentáris logikának. A tényleges hatalmat már kezdettől, a választási eredményéhez mérten aránytalanul, a kommunista párt és végső soron a szovjet megszálló hatóság gyakorolta. Másképpen, de mégis folytatódott a régi határolt parlamentarizmus praxisa, amelyben a Szovjetunió irányította párt, a választók akaratától függetlenül, nem kerülhetett ki a kormányzásból. Már a világháború előtt formálódó antikapitalista konszenzust messze kiteljesítve azonnal radikális földreform, majd nemsokára a tőkés nagymagántulajdon állami kezelésbe vétele következett. Vita inkább csak a közepes és főleg a kismagántulajdon sorsáról volt. Az ország beszorított helyzetében a nagyobb megszorítások nélküli, versengő piacgazdaság adenaueri–erhardi gondolata nálunk nem kapott erőteljes közéleti képviselőt.⁵⁸ A magyarok nem kommunista többsége viszont örömmel megőrizte volna a hatalommegosztás és az emberi jogok polgári rendjét.⁵⁹ Az új tömegdemokrácia érzelmei megragadták az

⁵⁵ Hóman Bálint szerint az orosz befolyási övezetbe kerülés a történelmi osztályok teljes megsemmisítésével fenyegetett. Lásd HÓMAN Bálint: *Magyar sors, magyar hivatás. Múlt és jövő* (Budapest: Athenaeum 1942) 136–140. Sokban hasonlóan gondolkodva, történelmi analógiát keresve BARDOSY László: *Magyar politika a mohácsi vész után* (Budapest: Holnap 1992).

⁵⁶ 1945-ben nem választhattak, akik népbírói eljárás alatt álltak, az internáltak, akik 25 konkrétan megnevezett egykori jobboldali szervezet vezetői közé tartoztak, továbbá akiket az igazolóbizottság állásvesztésre vagy nyugdíjazásra ítelt. Hasonlóan kizárták a választójogból azokat, akik német nemzetiségűnek vallotta magát (1945. évi. VIII. törvénycikk alapján). Ami ennél is fontosabb, kifejezetten jobboldali párt nem indulhatott el a voksoláson. Mindezzel együtt az 1945-ös nemzetgyűlési választások roppant jelentősége és legitimitása kétségteljesen bevonhatatlan.

⁵⁷ 1946. évi I. törvény rendelkezései alapján.

⁵⁸ Az új német parlamentarizmus módszeresen szakított a német különút gondolatával, és minden harmadikutas megoldást, előbb a jobb-, majd később a baloldal is egyre biztosabban elvetett. Az alaptörvénybe foglalt szociális piacgazdaság rendje jobbára megszorítások nélküli, versengő piacgazdaságot, és az ezt kiegészítő, de nem felszámoló jóléti rendszert jelentett. Nálunk közben minden korábbinál inkább a harmadik út keresése zajlott az értelmiségi vitákban. A követett német gazdaságpolitikáról bővebben Gerold AMBROSIOUS: *Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945–1949* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1977) 171–181.

⁵⁹ Bibó István mélyen átélve a létező hazai kapitalizmus társadalmi igazságtalanságait, mindvégig csak a kismagántulajdon létezését gondolta kívánatosnak, a gazdaságot és a nagytulajdont

állampolgárok gondolkodását. A politikai életből kiesett, egy időre szinte megsemmisülni látszó hagyományos politikai osztály helyére új szereplők sokasága lépett, a pártok taglétszáma megközelítette a másfélmilliót, jórészt a pártokhoz kötődve civil szerveződések serege alakult.⁶⁰ Ám 1947 után mindinkább csak a demokratikus kulisszák látszata maradt meg. Az évszázados jogászi parlamentáris kultúra nem kapott valóságos esélyt a tömegdemokráciák korához való igazodásra, hanem a kommunista hatalomátvétellel durván megszakadt, és mára jobbára a múlt homályába hullott. Ám az ország szabadság szerető tradíciója alámérvülve továbbélt, és ahogy tudott, 1956-ban ismét megmutatkozott.

ALKOTMÁNYOSSÁG NÉLKÜLI ALKOTMÁNY

Magyarország akkor nyert először egyetlen jogszabályba foglalt tartós, írott alaptörvényt, amikor évszázados alkotmányossága éppen odaveszett. Az államszocialista berendezkedés kezdetén a hatalom valóságos gyakorlása a világtörténelemben egészen kivételes mértékig különbözött az Alkotmányban foglaltaktól. A korszak államjoga sokszor ténylegesen nem vagy alig létező intézmények körül fontoskodott.⁶¹ A sztálini-alkotmányok családjába tartozó magyar alaptörvény a forradalmi jakobinus tradíciónak megfelelően rögzítette a tagolatlan nép hatalommegosztás nem korlátozta osztatlan hatalmát. A proletárdiktatúra céljainak alávetetten tartalmazta a régi szabadságjogok csaknem teljességét, amelyeket a gazdasági, szociális és kulturális jogok egész garmadájával fejejt meg. Mindezzel a formális polgári demokrácia helyére lépő tényleges néphatalom ígérését hordozta a régi forradalmi mítoszban hívő nyugati baloldali értelmiség nem kis része számára.⁶² Ám a szovjet

szilárdan közösségi ellenőrzés alatt tartotta volna. Ugyanakkor a nyugati társadalomfejlődés legnagyobb vívmányainak gondolt hatalommegosztást és szabadságjogokat feltétlen megőrizni képzelte. Lásd *Az európai társadalomfejlődés értelme* című írását: BIBÓ III. 7–123.; és *Nyilatkozat Magyarország állami, társadalmi és gazdasági rendjének alapelveiről és a politikai kibontakozás útjáról* 1956. november 6. uó IV. 189.

⁶⁰ Az adat forrása: FEITL István – PALASIK Mária: *Magyar köztársaság 1946*. www.polbist.hu/regi/koz-tars/index.php?fkod=22&fid=5. A választási részvétel 1945-ben elérte a 93 százalékot. Adattal: www.vokscentrum.hu/valaszt/egyeb.php?mszkod=112701&evvalaszt=1945&jny=hun.

⁶¹ Az alkotmányos normák és értékek módszeres kifejtését és rendszerezését végző autonóm logikájú jogi dogmatikának egyszerűen nem maradhatott helye. Helyére az éppen hatályos tételes jog, gyakran az alkotmányos regulákat sokszor a visszajukra fordító, alacsonyabb szintű szabályanyag egyszerű bemutatása és a marxizmus-leninizmus tantételeinek akkortájt szokásos sulykolása került. Lásd többek közt BEÉR János: *Államjog* (Budapest: Tankönyvkiadó 1951).; vagy BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL Lajos: *Magyar államjog* (Budapest: Tankönyvkiadó 1964).

⁶² François FURET: *Egy illúzió múltja* [ford. MIHANCsik Zsófia] (Budapest: Európa 2000) többek között 483–484.

táborban mindenki saját bőrén tapasztalhatta, mennyire csupán ünnepi paraván az államszocialista alkotmány.

A régi római jog racionális logikáját követő nyugati társadalomfejlődés közvetlenül nem annyira „igazságot”, mint inkább kiszámíthatóságot és jobbiztonságot kínáló jogállamával szemben a kommunizmus messianisztikus megváltásreményével a valóságos társadalmi igazságosság eljövételét hirdette. A kommunista állam komolyan vette a marxista állítást, hogy a jog nem kalkulálható normarendszer, hanem az uralkodó osztály akarata. Ez a nyugati világ peremén felemelkedő orosz birodalomban ténylegesen a vezér sokszor zsarnokian változó „igazságát” jelentette, ahol a hatalom az akaratátvitel merő eszközeként használta a jogot. Keleties módon az „igazság” mindig az adott esetre és személyekre vonatkozott, valójában nem jog, hanem inkább parancs volt. Ebben a berendezkedésben nemhogy alkotmányosság, hanem mindenkire egyformán kötelező jogrendszer sem igen létezhetett. Az alaptörvénynek egyedül szimbolikus-kultikus, illetőleg kifelé szóló dekorációs funkciója volt.

A sztálini rezsim minden birodalomépítő eredménye ellenére folytonos önvészélyes örvénylésben kormányzott. A zsarnok halálával a kommunista elit elemi önérdeke is a parancsuralom konszolidációját kívánta. Működőképességének fenntartása végett a hatalomnak szüksége lett valamiféle kiszámíthatóságra, egyfajta „szocialista törvényességre”. Az emberek valóban szabad akaratnyilvánítása továbbra is összeegyeztethetetlen maradt a pártállam lényegével, ám fokozatosan növekedett a normatív társadalomirányítás territóriuma. Magyarországon már Nagy Imre „új szakaszával” elindultak az újrapiacosító reformok újabb és újabb hullámai. Tevékenységének hatékonyabbá tétele érdekében a hatalom mindjobban eltúrte, olykor kifejezetten előmozdította egyfajta bürokratikus pluralizmus kialakulását, a konfliktusképes csoportoknak a társadalomirányítás szerveit átható, nem nyilvános alkudozását. Az egyetlen központból irányított államnak az autonómabb jogfejlesztési utaktól elzárkózó észjárása folyvást a jogszabályok „korszerűsítését”, újrafogalmazását igényelte. A szocialista tábor országai sorra alkották meg a régi sztálini-típusú alkotmányaikat felváltó új alaptörvényeiket. Kádár János viszont szerény, pragmatikus arculatú politikus volt: megelégedett az 1949-es alkotmány kevésbé tartalmi átdolgozásával.⁶³

⁶³ A hetvenes-nyolcvanas évek államjogászai szívesen beszéltek egy új alkotmány szükségességéről. Ez csaknem általános igény volt. Lásd például ÁDÁM Antal: „Az alkotmánymódosításról” *Glosszátor* 1971/I.; BIHARI Ottó: „Alkotmányreformunk jelentősége” *Jogtudományi Közlöny* 1973/2.; továbbá TAKÁCS Imre: „Az alkotmányozás szerepe a jogalkotás folyamatában” in BERÉNYI Sándor – SCHMIDT Péter (szerk.): *A jogalkotás államjogi, államigazgatási jogi kérdései: Szimpózium 1975. szeptember* [ford. BAJÁKI Veronika – FALUDI Gábor] [rend. az Eötvös Loránd Tudományegyetem és a Leningrádi Zsdanov Egyetem Államjogi- Államigazgatási Jogi Tanszéke] (Budapest: ELTE 1976). Ám nálunk csak egy hosszabb alkotmánymódosítás született: az 1972. évi I. törvény.

A gazdasági reformokat politikai nyitással megtámogatni kívánó reformértelmisség idővel mind bátrabb intézményes módosításokat javasolt az érdekmegjelentés mechanizmusaiban. Belső szakértői anyagaikban a legmerészebb reformerek a rendszer fellazulását egyfajta kettős hatalommá remélték fordítani, amelyben végül még a tényleges legfőbb szuverén, az állampárt döntéshozó központja is valóságos alkotmányos szabályozás alá került volna.⁶⁴ Ám a főhatalom legfőbb gyakorlójának, Kádár Jánosnak nem voltak illúziói rendszere természetét illetően: minden tapasztalatával pontosan tudta, hogy egyetlen szabadon hagyott hézagocska is archimédeszi ponttá válhat az államszocializmus felforgatására. A társadalom öntevékenysége ezért mindvégig az állam figyelő tekintete, ellenőrzése mellett növekedhetett. Az egyesülési jog például úgy vált idővel egyre szigorúbbá, ahogy az állampolgárok lassanként rá mertek kérdezni törvényes jogaikra. A könnyítések és reformok élhetőbbé tették a magyarok életét, de az államszocializmus hatalmi szerkezete, minden jó szándékú értelmiségi bizakodás ellenére, lényegileg megreformálhatatlan volt.⁶⁵ A nyolcvanas évek derekának és végének reformtervezetei így inkább egy berendezkedés végjátékát jelentették, és kevésbé a későbbi rendszerváltás eszméit hordozták. A közjogász szakma alapjában véve egy későszocialista alkotmány megalkotására készült.⁶⁶

A nyolcvanas évek ideái mégis máig hatóan befolyásolják a hazai alkotmányos gondolkodást. Az államszocializmus utolsó évtizedeiben minden valamire való szakma igyekezett újraépíteni és intézményesíteni önállóságát. Általánossá vált a nézet: az egyes hivatások gyakorlói tudják a legjobban, mi a teendő területükön, abba kívülről a „politika” ne szóljon bele. Adja oda a pénzt, aztán hagyja a „szakmai-testületi” szempontokat érvényre jutni. Ugyanígy csaknem minden település, megye vezetője igyekezett bővíteni mozgásterét. A főhatalom kérdése tabunak számított, így évtizedekig a demokrácia maximumának látszhatott a szakmai

⁶⁴ A sajátos kettős hatalom intézményesítéséről talán először a térségben Bibó István már említett *Nyilatkozata*, lásd BIBÓ IV. 189.; majd lengyel ellenzéki indítványok alapján samizdatban; KIS János: „Gondolatok a közeljövőről” *Beszélő* 1981–1989/3. (1982. május.); később szakértői–értelmiségi tervezetben: BIHARI Mihály: *Tervezett és határolt többpártrendszer. A diktatórikus szocializmusból a demokratikus szocializmusba átmenet politikai programja* [kézirat] (Budapest: 1988.); és SCHLETT István: *Politikai programtörzsdarabok* [kézirat] (Budapest: 1988). Továbbá POKOL Béla: „Az érdekképviselői szervek és a politikai rendszer” in SCHMIDT Péter (szerk): *A politikai intézmények fejlesztési irányai* (Budapest: MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete 1984).

⁶⁵ A gazdaság tekintetében részben hasonlóan KORNAI János: *A gondolat erejével: rendbágyó önéletrajz* (Budapest: Osiris 2005) 281–298.

⁶⁶ Ez legtisztábban a Kádár János leváltása utáni első hivatalos alkotmánykoncepcióban látható, amely még tartalmazta a „párt vezető szerepét”, a korszak sajátos állami tulajdonformáit, a közgyűléses, illetve a vállalati tanácsos vállalatot is. KULCSÁR Kálmán – KILÉNYI Géza – SÁRKÖZY Tamás: *A Magyar Népköztársaság új alkotmányának szabályozási koncepciója* [kézirat] (Budapest: Igazságügyi Minisztérium 1988. november).

és települési öngazgatás lehető kiterjesztése, továbbá a mindent átható korporatív alkudozás intézményesítése.

Hasonlóan a nyolcvanas években indult és a normatív „konszenzusos demokrácia” modell rendszerváltás utáni igényéig futott a „naiv demokrata” eszmék értelmiségi térhódítása. A pártállam nyomasztó túlsúlya után sokan a politikát és a hatalmat valahogy megpróbálták volna szublimálni. Az államszocializmus csendje után a hangoskodó pártoktól viszolygó, a parlamentarizmust nem igazán értő közvélemény vágyait kifejezve, az ütközéseket és a döntés felelősségét szereték volna feloldani a reformerek tudós javaslatait megvalósító „szakértő kormányzásban”, a mindenkire kiterjedő folytonos alkudozás és megegyezés rendszerében. Az alkotmányosság helyreállítása után is minél szűkösebb hatáskört kívántak adni a kormánynak és a parlamenti többségnek. Ezt a keveset is szereték volna kikerülhetetlen jogszabályi automatizmusokkal tovább korlátozni, miközben a legtöbb ellenhatalmat óhajtották beépíteni az alkotmányos intézmények közé. A lehető legarányosabb választási rendszert, autonómiák sorát, civil megoldásokat és bőséges közvetlen demokráciát akartak.⁶⁷

AZ ALKOTMÁNYOSSÁG HELYREÁLLÍTÁSA

A rendszere gazdasági kilátástalanságát mindjobban felmérő állampárt Kádár János leváltása után egyszerre fordulatról és reformról nyilatkozott. Ám sokáig távolról sem szeretett volna tényleges politikai rendszerváltást. Később is csak nyomás alatt engedett, és többnyire sodródott az eseményekkel. Előbb a „demokratikus szocializmus” néhány évvel korábbi értelmiségi konstrukciói felé hajlott. Majd a főhatalom csaknem érintetlen megtartásának szándékával, a hajdani koalíciós évek gyakorlatának megfelelően, társutas pártok után nézett. Vérbeli politikusként egyedül talán az új pártfőtitkár, Grósz Károly értette meg a kettős hatalom tartós fenntartását javasló értelmiségi elképzelések képtelenségét. Még miniszterelnökként, 1987-ben az új magyar kapitalizmus alaptörvényeinek létrehozásával valóságos piaci fordulatot indított el a gazdaságban, máskülönben a mai kínai modellhez sokban hasonlóan, akár erővel is megtartotta volna az állampárt hatalmi monopóliumát.⁶⁸

A mindjobban mozgolódó, gyülekezési és egyesülési jogával egyre inkább élni kívánó társadalommal szemben az első, 1988 nyarán készült kormányzati törvénytervezetek kifejezetten a szigorítás szándékával készültek. Csakhogy rendel-

⁶⁷ GOMBÁR Csaba: „Helyzetjelentés az államhatalomról” 2000 1994. május; LENGYEL László: *Pártból palotába* (Budapest: Helikon 1998) 113–217; ÁGH Attila: „Az új parlament 1001 napja” *Mozgó Világ* 1993/6.; valamint KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede* (Budapest: Korona 1995).

⁶⁸ Ennek nyilvános kifejtése Grósz Károly beszéde az MSZMP pártaktíva-értekezletén, Budapest Sportszarnok, 1988. november 29.

kezéseiket a közvélemény elismerésére vágó, ám örökösen vitákra kényszerülő igazságügyi vezetők már nem tudták, nem akarták megvédeni a felszabaduló nyilvánosság előtt.⁶⁹ A nagyközönség előtt elmondott ellenvélemények hatására újra és újra átdolgozott tervezetek mind nagyobb teret ígértek a közéleti önszerveződés számára. Majd törvénybe foglalásukkal az Országgyűlés már 1989 elején lényegileg szabaddá tette a gyülekezési és egyesülési jogot.⁷⁰ Több tekintetben valami hasonló történt a hivatalos alkotmánytervezetekkel is. Az állampárt vezető szerepét még rögzítő első javaslatok háromnegyed esztendő alatt eljutottak egyfajta utószocialista alkotmányosság igenléséhez.⁷¹

A hatalom azonban nem kívánta a magyar parlamentarizmus helyreállítását, nem akart politikai váltógazdaságot és módszeres hatalommegosztást. Az alkotmány nem lett volna közvetlenül hatályos jog. Az emberi jogokat a brezsnyevi Szovjetunió által is aláírt ENSZ egyességokmányokból átvett határozatlan jogfogalmak alapján korlátozhatta volna a törvényhozás.⁷² A felállítani javasolt Alkotmánybíróságnak nem szántak egyértelmű jogszabály-megsemmisítő felhatalmazást. A tervezet megfogalmazóit alapvetően a hetvenes-nyolcvanas évek demokratizáló elgondolásai vezették. A javaslat iránya jobbra megfelelt a magyar társadalom korabeli ösztöneinek. Számos megfontolásában a két világháború közötti időszak antiparlamentáris, korporatív elképzelései köszöntek vissza.⁷³

A hatalom tervezetei tudomásul vették a vélemény- és sajtószabadságot, a pártok létezését. Elképzelésükben a képviselői érdekvérvényesítés, -kijárással mellett az Országgyűlés feladata lett volna, hogy egyfajta politikai „dühöngőként” színpadot

⁶⁹ Például „Konzultáció az Alkotmánykonceptióról az Igazságügyi Minisztériumban” *Magyar Nemzet* 1989. február 1.

⁷⁰ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény és a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény.

⁷¹ A folyamatos retirálás végállomása az igazságügy-miniszter expozéja az Országgyűlés 1989. március 8-i ülésén. Lásd KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai: kísérlet Magyarországon új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990* (Budapest: MTA Államtudományi Kutatóközpont 1991).

⁷² Ezen elképzelések alapján, a Nemzeti Kerekasztal megállapodásán átlépve, képviselői módosító-indítványként végül be is került az 1989-es alaptörvény szövegébe: „[a]lapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.” [1989. évi XXXI. törvény 8. § (3) bekezdés]. Ezek a határozatlan jogfogalmak a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának szövegéből kerültek át az alkotmányba. Csupán az MDF–SZDSZ megállapodás alapján került ezen csaknem bármilyen korlátozást megengedő rendelkezés helyére a mai szabály: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja” [1990. évi XL. törvény 3. § (2) bekezdés].

⁷³ Leginkább kifejtett formájában: „A Magyar Köztársaság Alkotmánya – szabályozási koncepció” Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. in *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei I.* (Budapest: Magyar Országos Levéltár) 409–439.

adjon a pártok küzdelmeinek. De a képviselőház mellé nyomban odakerült volna a különböző szakmák, hivatások, érdekképviseletek, egyházak, közttestületek és önkormányzatok, kisebbségek második kamarája – a közvélemény vágyainak megfelelően a „szakmaiság” felülkerekedését ígérve a demokratikus „politika” cívdásain. A hivatalos tervezet egyébként is megerősíteni remélte a részérdekek folytonos alkudozását intézményesítő korporatív megoldásokat és testületeket. Már akkor országos bírói önkormányzat felügyelete alá kívánta helyezni a bíróságok működését. Államfői vagy állampolgári kezdeményezésre tág helyet óhajtott hagyni a népszavazásos megoldásoknak. A kormány feladata döntően a gondokkal terhelt gazdaság és a konfliktusos társadalompolitika ügyeinek vitele lett volna. Ám, hogy a különérdekek szabdalta országot valami mégis egybefogja, fel akarták állítani a hét vagy nyolc esztendősz időtartamra közvetlenül választott, jókora hatáskört – köztük parlament-felosztási jogot – gyakorló államfő intézményét. A francia ötödik köztársaságra hivatkoztak, ám valójában inkább Kádár János egykori „nagyintegrátori” pozícióját modellezték, és ezt kívánták az új alkotmányos berendezkedés valóságos súlypontjában megtartani. A hivatalos alkotmánykoncepció átgondolt rendszer volt: javaslataihoz erősen hasonló megoldások, kevésbé korporatív formában, később lényeges szerepet kaptak számos, tőlünk keletre vagy délre fekvő ország alkotmányában. Legkifejelettebb formában a Tudjman-féle horvát és utóbb az orosz állam mai gyakorlatában valósultak meg.

A Kerekasztalban egyesült ellenzék eredetileg semmiképp sem kívánt alkotmányozni. A pártállam számára javasolt érdemi tárgyalásokon kizárólag a nyílt kimenetelű választások előfeltételeiről akart megegyezni. A történelmi magyar közjog régi szóhasználatát felélesztve, megállapodást kívánt kötni a demokratikus átmenet „sarkalatos törvényeiről”: a választójog, a pártalapítás és -finanszírozás, a vélemény- és sajtószabadság szabályairól. Magát az Alkotmányt csak annyiban óhajtotta érinteni, amennyiben törölni kívánta abból az államszocialista berendezkedés fundamentumait rögzítő, büntetőjogilag is védett alaptételeket, továbbá megteremteni remélte a politikai szabadságjogok valóságos rendszerét. A közjogi alapszerkezetről, a hatalommegosztás nagy intézményeiről még csak tárgyalni sem kívánt. Mindezek új alkotmányba való foglalását a szabadon választott Országgyűlés feladatának látta.⁷⁴ Ezzel szemben a pártállam előbb egyoldalúan, majd később egyfajta formátlan kiegyezéssel végleges alaptörvényt akart adni a roppant társadalmi átalakulás előtt álló országnak. A valóságos tárgyalásokra az ellenzéknek úgy kellett rákényszerítenie a hatalom gyakorlóit.⁷⁵

⁷⁴ Az Ellenzéki Kerekasztal nyilatkozata, 1989. március 30. Lásd BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben I.* (Budapest: Magvető [1–4. kötet]; Új Mandátum [5–8. kötet] 1999–2000) 86.

⁷⁵ Az MSZMP KB tárgyalócsoportjának meghívója és tézisei a politikai egyeztető fórumot előkészítő megbeszélésre, 1989. március 30. BOZÓKI I. 88.

1989 augusztusára egyértelművé vált: a megegyezést a pártállam képviselői legalább részleges alkotmányozáshoz, döntően az államfő mielőbbi megszavazásához kötik. Végül sikerült megtalálni azt a megoldást, amellyel el lehetett jutni a megállapodás aláírásáig. Az ellenzék beleegyezett az államfői intézmény alkotmányba foglalásába, azzal a feltétellel, hogy ez a parlamentáris elnöki jogkört megállapító 1946-os törvény alapulvételével történjen. Hamarjában felállításra került még néhány garanciális intézmény: az Alkotmánybíróság és a Számvevőszék. Ám az ellenzék továbbra is ragaszkodott az alaptörvény ideiglenességének elvi rögzítéséhez, és változatlanul csupán a legszükségesebb változtatásokra hajlott. A parlamentáris kormányzás elkezdéséhez elengedhetetlen további alkotmányos szabályokat az 1990 áprilisának végén sietve megkötött, majd a frissen megválasztott Országgyűlés több mint négyötödös többségével alkotmányba foglalt MDF–SZDSZ megállapodás fogalmazta meg.⁷⁶ Ez hiába alapult a korlátozott módosítás elvén, megoldásainak eredményessége tovább csökkentette az átfogó alkotmányozás esélyét. A politikai verseny gyors kiéleződése már 1990 őszétől hosszú időre csaknem lehetetlenné tette a további kétharmados törvényalkotást. Ezzel elenyészett a valóban új alkotmány megalkotásának lehetősége, viszont tovább folytatódott a részleges javítások gyakorlata. Mint történelmünkben már annyiszor: az eredetileg provizórikusnak szánt megoldás vált tartóssá. A régi és az új rend közötti békés átnövés nem kedvezett az új kezdetet ígérő átfogó alkotmányozásnak. A rendszerváltás alkotmánya pontosan olyan, mint a magyar demokratikus átmenet: nem világos politikai fordulat révén előállt tiszta lapra íródott.

Az olykor romantikus közjogi nézeteket képviselő ellenzéki pártokat a magyar parlamentarizmus helyreállításának eszméjével lehetett összefogni. A szükséges összhang megteremtése után az opposzció már modern működőképes alkotmányosságot akart. Nem „konszenzusos demokráciát”,⁷⁷ hanem versengő többpártrendszert, politikai váltógazdaságot, kiterjedt hatalommegosztást és közvetlenül hatályos alkotmányt kívánt. Az ellenzék abból indult ki, hogy Magyarországon aligha lesz egyhamar az alkotmányosság önmagáért való érték. A jogállam rászorul az eredményesség általi igazolásra, a várható súlyos gondok hathatós kezelése nélkül a választók elfordulhatnak a demokratikus eljárásoktól. Ezért az államhoz fűződő paternalista várakozások közepette úgy szükséges a korábbi hatalomkoncentrációt felváltani az osztott hatalom plurális rendszerével, hogy közben az állam egészének cselekvőképessége javuljon, a végrehajtó hatalom ellenőrzöttsége együtt járjon a kormányzat tényleges megerősödésével.

⁷⁶ MDF–SZDSZ megállapodás szövege, lásd BOZÓKI V. 644–654.

⁷⁷ Ezzel ellentétesen HALMAI Gábor: „A magyar alkotmányjog átalakulása 1985–2005” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990–2005: jog, rendszerváltás, EU-csatlakozás* (Budapest: Gondolat 2007) 17–26.

Az állam cselekvőképességét a rendszerváltás alkotmánya nem a néppel közvetlenül kommunikáló államfői intézménytől várta, hanem inkább az érvek és ellenérvek folytonos versenyének kitett, a parlamentnek felelős, erős kormánytól remélte. A korai tömegdemokráciák demokratikus túlzásainak veszélyes következményeitől tartva, a bonni alaptörvény tapasztalatait hasznosítva, biztos parlamenti háttérrel rendelkező kormányzást kívánt, amellyel szemben azonban kívülről erős ellenhatalmakat akart állítani. Mindenkor a cselekvőképesség és az ellenőrzött hatalomgyakorlás egymásnak ellentmondó szempontjainak lehető harmóniáját kereste.

Az 1989–90-es alkotmány elvetette azt a feltevést, hogy az országos közjó a különböző szakmák, ágazatok, települések alkudozásainak egyfajta eredője lenne. A korporatív megoldásokat a maguk helyén fontosnak tartotta. Ám a mindenkori országos összérdeket a választók szavazatokkal kifejezett akarataiban, illetve a szavazók felhatalmazása alapján felálló népképviselő eljárásaiban és döntéseiben gondolta megközelíteni. A klasszikus parlamentáris fikciónak megfelelően abból indult ki, hogy a közérdek több, mint a részérdekek egyszerű alkujja. A részben többségi választási rendszer kialakításával alátámasztani próbálta a biztos kormánytöbbséget, a négy esztendőig szóló cselekvőképes kormányzást, amelynek letelte után azonban a hatalomnak újra oda kell állnia a választók elé, akik megkötések nélkül dönthetnek a kormányváltás szükségességéről. A rendszerváltó alkotmányban átfogó megfogalmazást kapott az individuális szabadságjogok rendszere. Az alaptörvény közvetlenül hatályos joggá emelkedett, 1989 végétől érvényesülésén tekintélyes Alkotmánybíróság őrökdi, és, hogy az alkotmányosság eszméje az állampolgárok gondolkodását is átjárja, bárki elindíthatta az alkotmánybírósági eljárást.⁷⁸

A rendszerváltó alkotmány alapszerkezete egyértelműen kiállta az idők próbáját. Rendelkezései és intézményei végig alkotmányos keretek között tartották a mindinkább háborús észjárás által irányított hazai politikát. Szabályai egyszerre biztosították a kormányzati stabilitást és a választók támogatását elvesztő parlamenti többség leválthatóságát. Általa nemzeti történelmünkben először lehetett az ország tartós tapasztalata a politikai váltógazdaság. Az államszocialista jogi gondolkodást fokozatosan kezdi felváltani az alkotmányosság kultúrája. A jogszabály-ismertető, illetve a jogszabályváltozásra javaslatot tevő Kádár-korszakbeli jogász magatartással szemben újraépülőben van a fogalomértelmező, fogalomtisztázó, továbbá fogalomteremtő hagyományos alkotmányjogi dogmatika.⁷⁹ Sólyom László elnöksége idején az Alkotmánybíróság roppant elszánással és következetességgel adott tekintélyt az alkotmányosság igényének. Főleg német, máskor

⁷⁸ A populáris kereset sok más megoldás mellett 1989 eredeti konstrukciójának számít.

⁷⁹ Ennek eddig legnagyobb szabású eredménye *Az Alkotmány kommentárja* Lásd JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja I-II.* (Budapest: Századvég 2009).

egyesült államokbeli példák nyomán néhány esztendő alatt megteremtődtek a hazai alapjogi bíraskodás fundamentumai, a parlamentáris rendszernek megfelelően nyert megoldást az állam-, illetve a kormányfő többszöri hatásköri ütközése. Az alaptörvény papirosjogát az Alkotmánybíróság tette a szélesebb közönség számára is megtapasztalható, élő joggá.⁸⁰

ÁLTALÁNOS CSALÓDÁS A LÉTEZŐ PARLAMENTARIZMUS GYAKORLATÁBAN

A jogaikat sértve érző állampolgárok szívesen hivatkoznak az alkotmányra, ám a rendszerváltás rendszerét kezdettől kevésbé érzik magukénak. Az alkotmányosság helyreállítása után húsz esztendővel sem hiszik, hogy képesek lennének államuk törvényalkotását érdemileg befolyásolni. Évszázados, de a Kádár-korszakban tovább erősített tapasztalataik szerint ezután sem a jogszabályok által, hanem inkább azokat megkerülve, kijátszva remélnék boldogulni.⁸¹ A demokratikus pártok versenyét a hatalom adta javakért és előnyökért való hazug marakodásnak látják, és nem a közérdek keresésének gondolják. Sokan vélik úgy: hiába cserélődnek állandóan a kormányok, a lényeg mégis ugyanaz marad, a demokrácia nem képes az ország bajainak tényleges megoldására.

Az emberek alig vettek cselekvően részt a politikai fordulatban, túlnyomó részüknek nincs karakteres rendszerváltás-élménye. Nem adták hitüket, reményüket a változásokba, nincs közös mítosza a magyar '89-nek. A kevesek megegyezéseként megformálódott Alkotmányt nehéz szeretni. Ám a második világháborús vereség utáni német vagy japán demokrácia mögül kezdetben még jobban hiányzott a honpolgári elfogadás. Csakhogy az eredmények, a középrétegek folyamatos szélesedését és gyarapodását hozó hallatlan gazdasági siker és a működő parlamentarizmus gyakorlata idővel messzemenően legitímálta az eredetileg kívülről elrendelt fordulatot. Az államszocializmus bukása utáni köztes-európai átmenetek

⁸⁰ Az Alkotmánybíróság aktivizmusának, különösen elnöke kedves témáiban, akadtak doktriner elfogultságai. A testület olykor túlságosan is távoli összefüggések, alkotmányos értékek alapján hozott döntéseket, máskor megkétszeges jogdogmatikai alapokon korlátozta a kormánytöbbséget gazdaságpolitikája alakításában. Ám elnökének gyakorlatát mindvégig áthatották a rendszerváltás értékei és jogi tisztánlátásának Magyarországon egészen kivételes biztonsága. Az Alkotmánybíróság döntéseit megfontolás és differenciálás nélkül vitatta Pokol Béla. Lásd POKOL Béla: „Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíraskodásról” *Társadalmi Szemle* 1992/5. 16–33.

⁸¹ A hazai értékvilág ellentmondásairól bőszéges adatokkal lásd TÓTH István György: *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékstruktúrájában. A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése* (Budapest: TÁRKI 2009) 18–49. www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_lemzeszaro_toth.pdf.

közül ma láthatóan gazdaságilag is azok az eredményesebbek, ahol a közvélemény értékén becsüli országa Nyugat felé fordulását, magáénak érzi újonnan megalapított nemzetállamát, ezért az állampolgárok készek voltak a szükséges áldozathozatalra is.⁸²

Nálunk azonban sem az eredmény, sem a részvétel nem igazol. A régi parlamentáris hagyomány csaknem nyom nélkül kikopott a köztudatból, viszont annál erősebben hatnak a kádári évtizedek szokásai.⁸³ Hiányzik az elégséges törés a régi államszocialista és az új alkotmányos rend között. A rendszerváltás hazánk történetének alighanem a legnagyobb békebeli gazdasági visszaesésével járt együtt. Nem egyszerűen a hit és reménység veszett el: a piaci és a demokratikus váltás egyszerűen nem hozott középre tartó jóléti társadalmat. Az új kapitalizmus két évtized elteltével sem a középrétegeket, hanem a kihívó gazdagságot és a túlságos szegénységet növelte.⁸⁴ A térség többi népéhez képest a Kádár-korszakban még magabízó magyar társadalom a kilencvenes évekre a földkerekség egyik legelégedetlenebb nemzete lett.⁸⁵ A számtalan kielégítetlen remény hamarjában rászakadt a még csak készülődő politikai szférára, és elejétől fogva veszélyesen túlterhelte a fiatal demokráciát. A nem könnyen megoldható gondok elől pártjaink sietősen behúzódtak a XX. század kezdete óta közéletünk két térfele között tántorgó törésvonal két oldalára, és mindjobbán alárendelték küzdelmük igényeinek az

⁸² A balti államok fejlődése egészen a pénzüpi világválságig különösen dinamikus volt. Adatokkal: www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/zdw/2009/PD09_017__p002,templateId=renderPrint.psm.

⁸³ Az új többpárti Országgyűlés a régi magyar parlamentarizmus széles ívben vitatkozó képviselőházának gyakorlata helyett elejétől fogva az utolsó pártállami törvényhozás által kijelölt nyomvonalon halad. Az államszocializmus utolsó parlamentjének végső éveivel hasonlóan most is a különböző kormányzati indítványok kisebb-nagyobb javítását hiszik a legfőbb feladatuknak az ellenzéki és a kormánypárti honatyák egyaránt. Az Országgyűlés idejének túlnyomó részét kitölti a lényegesebb törvények esetében több száz, olykor ezer módosító-indítvány megtárgyalása. Az ezek körüli bürokratikus fontoskodás és a végeérhetetlen voksolás időigénye minden további nélkül elfogadottá tette a szűkös időkeretben való vita, a klotúr gyakorlatát. Tovább közelítette az államszocializmus utolsó törvényhozásának szerepfelfogásához az új parlamentarizmus képviselőit az összeférhetlenség 1994-es újrászabályozása (1994. évi LXIII. törvény). Ekkortól egyre általánosabb, hogy a képviselők egyben vezető önkormányzati tisztségeket is betöltenek, mások meg különböző érdekképviselők, szakmák, ágazatok vagy kisebbségek képviselői listás honatyák. A parlament tagjainak legnagyobb hányada első helyen részérdekek képviselőiében érkezik az Országgyűlésbe, és az országos közjó keresését inkább ráhagyja pártja vezetőire, akik viszont, amennyire csak lehetséges, rendszerint töreksenek elkülönülni a szélesebb közönség számára a rendszerváltás szinte minden nyavalyáját szimbolizáló parlamenti politizálástól.

⁸⁴ Részletesen lásd FERGE Zsuzsa: *Elszabaduló egyenlőtlenségek: állam, kormányok, civilek* (Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület 2000) 363–411. SZALAI Júlia: *Nincs két ország?* (Budapest, Osiris 2007) 104–130.

⁸⁵ A hazai elégedetlenség kivételes mértéke a legfrissebb nemzetközi összehasonlításban: www.oecd.betterlifeindex.org/topics/life-satisfaction/.

ország érdekét. A politikai küzdelem ismét a fundamentális Jó és a fundamentális Rossz harcára egyszerűsödött, mindkét oldalon túlságosan is sokak számára.

A Nyugat legtöbb országában az ötvenes és a hatvanas években élte a virágkorát a jóléti kapitalizmus és a képviseleti demokrácia. Amikor olyan, a két világháború között hozzánk fogható államok is felzárkózhattak, mint Olasz- és Finnország, majd később Spanyolország. Véglegesen megszilárdulhatott a tömegdemokrácia a nálunk mindig is referenciának számító Németországban és Ausztriában. Ezeknek a hallatlanul sikeres éveknek az élménye hiányzik a magyarok számára. Hazánkban a békés gazdasági fejlődés és a sajátos felemás kispolgárosodás aranykora a Kádár-korszak emlékéhez kötődik. Sokaknak máig mindennek a mércéje és a mintája az akkori felemelkedés tapasztalata. A közvélemény jelentős hányada továbbra is csupán a személyes részvétellel működő kismagántulajdont fogadja el igazán legitimnek. A piaci kapitalizmushoz inkább a csalódását köti.

A szélesebb választóközönség számára 1989 legfőbb ígérete a csaknem mindenkit elérő gyors nyugatos felzárkózás volt, ám az elmúlt húsz, de különösen az utolsó nyolc esztendő mind súlyosabb kudarcot eredményezett. Az uniós csatlakozástól kezdve a vetélytárs országok messze jobb tempóval haladtak, nálunk azonban 2004 után lényegében megállt a felzárkózás. 2011-ben hazánk gazdasági mutatói távolabb álltak a régi tagállamok átlagától, mint a teljes jogú tagság elnyerése idején.⁸⁶ A hazai közvélemény jelentős részében mára megbicsaklott a bizalom a piacosító reformok, a nyugatos jogállam sikerében. Egy egész ország keresi az eredménytelenség okait. Ismét előjöttek, és kéz a kézben járnak a régi antikapitalista és antiparlamentáris meggyőződések.⁸⁷ Az utolsó nyolc esztendő fiaskójával, a létező magyar kapitalizmus bajaival azonosított politikai pártok összeroppantak a 2010-es választásokon. A győztesek mondanivalójában ellenben, különböző mértékig, de karakteres rendszertagadó gondolatok munkáltak.

⁸⁶ Magyarország gazdasági mutatói térségünk legfejlettebb országaihoz képest tulajdonképpen már a hetvenes évek dereka óta elmaradni látszanak. Különösen rosszak az utolsó nyolc esztendő adatai, hazánk lényegében kimaradt a szárnyaló térségbeli konjunktúrából. 2004 és 2008 között Szlovákia teljes növekedése 35,8%, Csehország növekedése 25,6%, Szlovénia növekedése 22,2%, miközben hazánk ugyanezen mutatója csupán 9,9% volt. A 2008-ban induló pénzügyi világválság nálunk hozta az egyik legsúlyosabb következményeket. Az utolsó másfél évben növekedésünk rendületlenül a régi uniós tagállamok átlaga alatt marad. Adatokkal: www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/zdw/2009/PD09__017__p002,templateId=renderPrint.psml; www.ede-destatis.de/de/tdm/archiv/2009_06.php; epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020;data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?page=5.

Továbbá NÉMETH Eszter (szerk.): *Mérlegen Kelet-Közép-Európa 15 éve* (Budapest: Központi Statisztikai Hivatal 2006).

⁸⁷ Például BOGÁR László: *A rendszerváltás bukása* (Budapest: Kairosz 2010).

Nemcsak az új pártok, hanem a kétharmados nyertes is a létező magyar kapitalizmus és parlamentarizmus ellenzékeként állt a közönség elé.⁸⁸

A nyugati demokráciákban kivételes többséget szerző párt meglévő ellenérzésekre építette a politikáját, ám váltig maga is szította ezeket. A közvéleményre ráerősítve, a baloldali hatalom botlásait nyomban azonosította a „rendszer” hibáival. Valójában kritikája többnyire belül maradt a fennálló berendezkedésen, mégis, a gyorsan felemelkedő jobboldali radikalizmus kihívásától is hajtva, legalább is szavakban, mindjobban a rendszer antitéziséét hangoztatta. Orbán Viktor megszólalásainak lényege régóta a baloldali kormányokétól lényegileg különböző, a nemzet történelmi ösztöneihez, mítoszaihoz és illúzióihoz igazított, a bajokra végre az emberek vágyainak megfelelő megoldást ígérő eszmei konstrukció ígérete. Nyelvi megfogalmazásaiban, kategóriáiban ott munkálnak a két világháború közötti időszak állításai, de jelen vannak az ötvenes-hatvanas-hetvenes évek marxista szemináriumainak, a Kádár-korszak népi piacellenességének tételei is.⁸⁹

Annyira egy irányba mutatnak a választási eredmények, hogy azt aligha lehet egyedül a bántó kormányzati hibáknak betudni, a voksolás valószínűleg a kormánytöbbség egész világképének is szólhatott. Az örökös koalíciós viszályok, a kisebbségi kormányzás viszontagságai, a széteső baloldali élitek egyszerre nyilvánosság elé kerülő korrupciós ügyei minduntalan azt a képzetet erősíthették: a reformbaloldal eszméi és kormányzása immáron negyven esztendeje csupán végeérhetetlen megszorításokat, reménytelenül igazságtalan társadalmat hoznak. A közvélemény jelentős része szavazataival alighanem kifejezte bizalmatlanságát az utolsó negyven év újrapiacosító, az utolsó húsz esztendő folyvást jogállamra hivatkozó főirányával szemben is. Az emberek jókora hányadában munkáló formátlan elégedetlenségnek a Fidesz igyekezett politikai irányt adni. A választók legalább harmada, a jobbközép szavazók számottevő része így is alapvetően kitarított a nyugatos polgárosodás vágya mellett. Ám a győztes immáron nem okosan megvalósított nyugatos reformok végigvitelére kért felhatalmazást, hanem kétharmados többsége az elmúlt évtizedek tagadásának, és valamiféle új kezdet keresésének is szólt.⁹⁰

A miniszterelnök, főleg a választások után kifejtett, új legitimációs gondolatrendszerének egyik fő állítása a maga értékei szerint serényen munkálkodó, ám a külföldiek által mégis bántóan kizsákmányolt magyarok évszázados hittételére alapított szabadságharc megindítása. Az új hatalom ismét nem csupán a békés, munkás, piaci felemelkedés reményét táplálja, hanem ismét „örségváltást” ígér az országnak: a külföldiek és a régi baloldali elitcsoportok kezéből a gazdaság erő-

⁸⁸ Ugyanakkor írott programjában iparkodott minél kevesebb konkrétumot mondani. Bővebben lásd: http://static.fidesz.hu/download/481/nemzeti_ugyek_politikaja_8481.pdf.

⁸⁹ Többek között Orbán Viktor 2009-es kötőcsei beszédében: www.nagyitas.hu/common/main.php?cikk_id=568&pgid=cikk.

⁹⁰ Legalábbis a választások után a győztes jobbra ekként értelmezte felhatalmazását: www.orbanviktor.hu/beszed/forradalom_tortent_a_szavazofulkekben.

forrásait az új, feltörekvő nemzeti középrétegek kezébe kívánja áttenni. Közben persze tudja, Magyarországot nem lehet kiszakítani a világkapitalizmus rendjéből: a pénzpiacok, a nemzetközi intézmények negatív jelzéseit tapasztalva, ha elkerülhetetlen, akkor visszakozik. Mégis állandóan felmutatja a világrendszer elleni lázadás, a gazdasági függetlenségért folyó harc népbarát gesztusait is.⁹¹

Hazánkban nem először fordul a közvélemény jelentékeny hányada a nyugatos megoldások ellen. Ám korábban általában az európai trendekhez illeszkedve mozgott az itthoni antikapitalista-antiparlamentáris igény. Most azonban nem ez az uralkodó irány a térségben, és Magyarország minden korábbinál integráltabb a Nyugat szövetségi rendszerében, ami folytonos feszültséget kelt az új megoldásokat kereső kormány szinte minden lépése körül.

Az általános hazai csalódásban a jogállam intézményei is osztoznak. A miniszterelnök itt is létező hiteket erősít fel, és építi ezekre politikáját. A közvélemény jó része nem tisztességes jogi eljárást, hanem inkább, keleties vágyainak megfelelően, konkrét ügyekben, személyre szólóan érvényesülő „tényleges igazságot” kíván. A közhatalomtól nem előre kiszámítható jogszolgáltatást, hanem „materiális igazságot” remél. Nem igazán számolva azzal, hogy a valóságos társadalmi ütközésekben csaknem mindig sokféle érvényes „igazság” feszül egymásnak. A kormányfő már régen az emberek összetett politikai kultúrájának ezen árnyékosabb, keletibb felére alapoz: a joguralom és a piaci verseny helyén a tényleges igazságosságot ígérő, erős vezető akaratát kínálja híveinek.⁹²

A miniszterelnök kevésbé hisz a közvetett hatalomgyakorlás eszközeiben. A modern plurális társadalomban is szinte az összes valóságos hatalmi erőforrást közvetlenül a maga kezében akarja egybefogni. A pártok meddő versenye helyett valóságos plebejusdemokráciát javasol, ahol a tagolatlan nép nemzeti konzultáción, tömegmegmozdulásokon mutathatja fel végső egyetértését.⁹³ Olykor tudatosan félelemkeltésével kísérli meg terelgetni az embereket. Az önálló hatalmi ágazatok

⁹¹ Például a miniszterelnök napirendelőtti felszólalása 2010. június 8. www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=13&p_felsz=2&p_szoveg=&p_felszig=4.

A kormány intézkedéseinek részletesebb bemutatását adja: SZALAI Ákos (szerk.): *Jelentés a magyarországi kapitalizmus állapotáról 2010* (Budapest: Közjó és Kapitalizmus Intézet Közhasznú Alapítvány 2011). kozjoeskapitalizmus.hu/files/jelentes2010web.pdf.

⁹² A kulturális beállítódások nemzetközi összehasonlító vizsgálatai szerint: „A magyar gondolkodásmód a nyugati kultúra magjától távol, az ortodox kultúrához közel helyezkedik el. Az alapvető kulturális értéktérképen Magyarország Bulgáriához, Moldovához, Ukrajnához vagy Oroszországhoz közelebb van, mint Szlovéniához vagy a nyugat-európai országokhoz. [...] Ugyanennek a vizsgálat sorozatnak a mindössze öt évvel korábbi hulláma szerint a magyar adatok a „nyugati tömb” szélén elhelyezkedő cseh és a szlovák adatoktól is távol helyezkednek el.” Lásd TÓTH IO–II.

⁹³ A nemzeti konzultációk rendszerépítő jelentőségéről: www.fidesz.hu/index.php?Cikk=160955; www.birado.hu/Hirek/2011/03/28/22/Orban_meghato_a_nemzeti_konzultacio_eredmenye_video.aspx.

élére nem a jobboldal vonzerejét növelő tekintélyes vezetőket keresi táborából, hanem inkább a miniszterelnök személyéhez feltétlenül lojális embereket állít. A kormányfő, ha szükséges, a törvényeket is módosítva, hosszú időre, sorra saját elkötelezettjeit teszi az elvileg alkotmányosan független intézmények élére. Befolyása alá veti a közszolgálati televíziót és rádiózást, reményei szerint kiépíti a kereskedelmi média regulálásának kibővített eszköztárát. Ezzel a hatalommegosztás személytelen, alkotmányos rendjét módszeresen felülírja a személyes lojalítás keleties rendszerével. Ideálja kétségkívül a társadalom egyetlen, ellenpontok nélküli központból való irányítása.

Az új kormány egészen kivételes mértékig akarja újraosztani a hatalmat a központi kormányzat és az önkormányzatok között. Az eddig nyilvánosságra került elhatározások alapján alkotmányos történelmünkben először csaknem teljes egészében államosítaná a közigazgatást, kiemelné a helyi társadalmak hatóköréből a közoktatás és az egészségügy költségesebb intézményeit. Máris erőteljesen centralizálta, majd tervei szerint egészen a járási szintekig újra kiépíti a központi közigazgatás helyi szerveit. Mindezzel a régi magyar alkotmányosság hajdanvolt legerősebb támaszai, a települési és megyei önkormányzatok billenhetnek meg: az államszocializmus gyakorlata után újból helyi szinten sem maradna igazán erős ellensúlya a központi főhatalomnak.⁹⁴

A miniszterelnök már a kormányalakítás idején formálisan is felszámolta a hagyományos magyar kormányzati kabinetelvet. Kormányfő-helyettesekkel, csúcsmiszterekkel és államtitkárokkal felállított egy erősen hierarchikus kormányzati piramist, amelyben könnyen ellillanhat a miniszterek és a fontos területekért felelős államtitkárok saját ágazati felelőssége.⁹⁵ Módszeresen lecserélte a központi közigazgatás vezetőit: a nyolc közigazgatási és az ötvenkilenc helyettes államtitkár közül összesen hárman voltak a Bajnai-kabinet idején is hasonló vezetők. Az új kinevezettek kétharmada harmincas vagy kora negyvenes éveiben jár.⁹⁶ Végül az indokolás nélküli felmondás lehetősége tette teljessé a közigazgatás feletti kormányzati ellenőrzést.

⁹⁴ A főispáni kontroll és a közigazgatás részleges államosítása már a dualizmus korában is jelentősen gyengítette a megyei és a települési autonómiát. Ám a mostani javaslatok távolról sem ehhez a megoldáshoz térnének vissza, hanem inkább a nyolcvanas évekbeli önkormányzati reform előtti, kivételesen centralizált francia prefektusi rendszerre emlékeztetnek, amelyben a helyi ügyek végső mozgatója a minden közigazgatási ügyre rálátó megyei kormány megbízott lehet. Lásd részletesen: www.kormany.hu/download/b/8e/10000/Sajtób-anyag_Ter%20köz%20átalakítása.doc.

⁹⁵ Ez szabályozás határozottan túlmegy a bonni alaptörvény rendelkezésein. Németországban a szövetségi kancellár meghatározta irányvonalon belül „minden szövetségi miniszter hatáskörében önállóan jár el és ezért felelős. A szövetségi miniszterek közötti véleményeltérések esetében a szövetségi kormány dönt.” (Németország Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 65. cikk.) Továbbá a szövetségi kancellár valóban jelentős hatalmát a tartományi kormányok ereje és a biztos alapokon álló Alkotmánybíróság ellensúlyozza.

⁹⁶ „Államtitkárok regimentje” *HVG* 2010. június 10.

A kormányfő már 1998–2002 között is igyekezett a parlamentarizmus folytonos vitáiból, állandó versengéséből kiemelkedve lehetőleg közvetlenül érintkezni választóival. Tábora lelkes követőkészségére támaszkodva, az alkotmány egyetlen betűjének megváltoztatása nélkül már akkor is ténylegesen a prezidenciális rendszerek felé vitte a hatalmi alapszerkezetet. A későbbi baloldali miniszterelnökök csaknem változtatások nélkül átvették gyakorlatát. A pártállam szorítása alól felszabaduló társadalom kívánalmainak megfelelően sorra részérdekek, korporatív igények járják át a hazai közhatalom intézményeit. Ám a szakadatlan dezintegráció után mégiscsak kellett egy intézmény, amely valamiképpen összetartja az országot. Más hathatós parlamentáris megoldás híján mindinkább a miniszterelnök emelkedett a szertartó akaratokat összefogó „nagy integrátor” pozíciójába. Ám a hatalom koncentrációja szükségképpen hatványozott nyilvános felelősséggel jár együtt. Márpedig a kormányfőknek négyévente mégis csak alá kell vetniük magukat a választók döntésének. Mára a miniszterelnöki pozíció államfői szereppé alakulása olyan erős, hogy tartalmilag feszegeti a parlamentarizmus határait.⁹⁷

Az elmúlt húsz esztendő megannyi csalódása után a magyarok nem csekély része pontosan ezt: az erős vezető gyors és biztos igazságtételét szeretné végre látni az ellentmondásosan ügködő hazai jogállam és piaci verseny helyén. Ezekre a reményekre viszont bajos szilárd alkotmányosságot építeni. A tényleges igazságot kereső állam szükségképpen folyvást napi céljaihoz igazítja jogszabályait.⁹⁸ Csaknem minden döntés egy irányba mutat, és mára alighanem rendszerré áll össze. A Fidesz-hatalom jogbiztonságot sértő lépései nem tévedések, nem egyszerűen csupán a hozzá nem értés vagy a felkészületlenség magyarázza őket, hanem az új berendezkedés lényegéből fakadnak. Ebbe a logikába viszont nehezen fér bele a közvetlenül jogszabályként hatályos Alkotmány, és az alaptörvényt minden hatalmi ággal rigorózusan megtartató Alkotmánybíróság intézménye.

A FIDESZ ALKOTMÁNYOZÁSA

A választási kampányban még csak a jobb kormányzásra felhatalmazást kérő, ám a győzelem éjszakáján már a szavazófülkékben megvívott forradalomról beszélő, majd hamarosan gazdasági szabadságharcot hirdető Fidesz mondanivalójának

⁹⁷ Körösi András ezt a folyamatot mediatizált, perszonalizált „vezérdemokráciának”, a modern demokráciatörténet új szakaszának tekinti. Megítélésem szerint a hazai, keleties jellegű és a parlamentarizmus lényegét érintő változások csak korlátozottan azonosíthatóak mondjuk a brit miniszterelnöki pozíció kétségtelen prezidencializálódásával. Részletesen lásd KÖRÖSI András: *Vezér és demokrácia: politikaelméleti tanulmányok* (Budapest: L' Harmattan 2005) 220–231.

⁹⁸ Ennek gyakori példái közül az egyik a győri polgármester újrválaszthatósága érdekében benyújtott sietős alkotmánymódosítás. Lásd bővebben Az Alkotmány 2010. augusztus II-i módosításai, Magyar Közlöny 2010. augusztus II. szerda. 130. sz. 22370.

lendülete szükségszerűen vezetett el az új alaptörvény igényéhez. A miniszterelnök a közvélemény vágyait követve minden úton-módon el kívánja különíteni kormányzását az elmúlt két évtized megannyi megpróbáltatást hozó világtól. A minden téren deklarált új rendszerhez számára logikusan új alkotmány tartozik, szimbolikusan is kifejezve a múlt ezen zavaros korszakának lezárását, amelynek talán a legfontosabb szereplője éppen ő maga volt.⁹⁹

A Fidesz régóta módszeresen igyekezett csorbítani az 1989-es alaptörvény legitimitációját. Jobboldali fórumokon folyvást sztálini gyökerűnek minősítették a társadalmi rendszerek valóságos fordulatát végrehajtó, a kommunizmust eltakarító alkotmányt. De az alkotmányjogász szakmában is mintha kevesen lettek volna a parlamentarizmus igaz barátai, vagy legalábbis rendszerint hangosabbak voltak, akik valami mást szeretnének. Többen állandóan táplálták a képzetet, hogy az Alkotmány valós vagy sokszor csak vélt hibáinak kijavításával, még inkább egy teljesen új alaptörvény megalkotásával szinte megoldódnának politikai bajaink.¹⁰⁰

Az állandóan új kezdetről beszélő miniszterelnök egyre kevésbé volt abban a helyzetben, hogy akár csak lassíthassa az alkotmányozást. Az éles politikai küzdelemben álló ellenzéki pártok a kétharmados többség mellett ellenben kizárólag saját identitásuk minden kompromisszum nélküli felmutatásában és távolról sem a megegyezésben voltak érdekeltek.¹⁰¹ Ha a Fidesz rájuk vár, sosincs új alkotmány. De az „alkotmányfejlesztés” évtizedes svájci útja sem volt járható a múlttal való teljes szakítást ígérő győztesnek. Az azonnali cselekvés gesztusai nélkül a kormányfő még a várhatónál is gyorsabb népszerűségvesztésre és ezzel az alkotmányozó legitimitásának azonnali megkérdőjelezésére számíthatott. A kétharmad csapdájában alighanem csak a rapid, tulajdonképpen három hét alatt végighajtott alkotmányozás maradt meg az új keleties irányt kereső kormánytöbbségnek.¹⁰²

Ám így az új alaptörvény egyedül a Fidesz és Orbán Viktor alkotmánya. Jóllehet nem tudni kik a tényleges szerzői. Az alkotmány-előkészítő parlamenti bizottságból kivonult az ellenzék összes pártja. A koncepcióalkotásból és a szövegezésből többnyire kimaradó szakma majdnem egésze csalódott. A rendszerváltó alkotmányt nem szerette, de mégis elfogadta a politizáló közvélemény túlnyomó része. Az ország ellenzéki fele most viszont egyre biztosabban a Fidesz-Magyar-

⁹⁹ Többek közt a miniszterelnök országgyűlési beszéde az alkotmányozásról (2011. március 28.): www.orbanviktor.hu/cikk/az_uj_alkotmany_kivetelesen_eros_alapto_rveny_lesz.

¹⁰⁰ STUMPF István: „Új államépítés. Alkotmányos és kormányzati kihívások” in KÖRÖSÉNYI András [et al.] (szerk.): *Túlterhelt demokrácia: alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk* (Budapest: Századvég 2006) 69–108. Továbbá SZENTPÉTERI Nagy Richárd: „A köztársaság alkotmánya” *Élet és Irodalom* 2005/9.

¹⁰¹ Pedig a magyar politika főszereplőinek közjogi nézetei tulajdonképpen nem is állnak olyan különösen távol egymástól. Mindkét oldal inkább csak ellenzékben nagy barátja a hatalommegosztásnak és politikai szabadságjogok teljességének.

¹⁰² Az alkotmányszöveg nyilvánosságra kerülése után három héttel már meg is volt a végszavazás. Fontos módosítások csupán a záró vitában kerültek benyújtásra.

ország tagadására építi fel a maga identitását. Ismét alapvetően rendszertagadó opposzió ül a magyar országgyűlésben, amelynek a hívei ezért abban érdekeltek, hogy végreleg nagyítsák az új alkotmányszöveg meglévő hibáit.¹⁰³

Az alkotmányozás polémiáiban a rendszerváltás korának közel valamennyi vitapontja ismét előjött. A kétharmados többség komolyan fontolgatta az Alkotmánybíróság hatáskörének további megkurtítását, a konstruktív bizalmatlansági indítvány felszámolását, az alapjogok lényegének korlátozhatatlanságát kimondó alkotmányos rendelkezés fellazítását. Az előkészítés során újra felvetődött a korporatív második parlamenti kamara felállítása. Ám végül, ahogy haladt előre az alkotmányozás folyamata, úgy lett egyre bizonyosabb: a baloldal félelmei ellenére a rendszerváltó alkotmányos alapszerkezet formálisan nemigen változik. A fundamentális átalakítás vagy a kormánytöbbségnek okozna nem kívánt komplikációkat, vagy a várható európai visszhang miatt nem vállalható. A jobboldali közönség azonban megkapta a kívánt kollektivistá, szimbolikus kijelentéseket és a szabadságjogok néhány új korlátozását. A magyar állam is új nevet kapott.¹⁰⁴

A választások utáni nem szimbolikus természetű újdonságok közül a legjelentősebb az Alkotmánybíróság mozgásterének többféle módon történő erőteljes visszavágása, a kétharmados törvények körének kiterjesztése gazdasági és társadalmpolitikai témák sorára, a bíróságok felügyeletének átalakítása,¹⁰⁵ továbbá a népszavazás 1989-es eredményességi küszöbének helyeseltető visszaállítása. Az új alaptörvény csaknem minden tizedik mondatával felhatalmazást ad további törvényhozásra. Megalkotója láthatóan nem hisz a világos garanciák tömegével övezett modern, nyugatos alkotmányosság értelmében. Helyette a népképviselő elvi szuverenitását, valójában azonban a mostani kormánytöbbség keleties, részletező jogalkotását, és az elvileg önálló hatalmi ágak tartós személyi függőségét akarja. Az elfogadott alaptörvény a következetes parlamentáris logika alapján akár kétszáz ponton is vitatható, azonban Magyarországon mégis megmaradt a nyugati szövetségi rendszerbe illeszkedő politikai váltógazdaság.¹⁰⁶

¹⁰³ Többek közt HALMAI Gábor: „Búcsú a jogállamtól” *Élet és Irodalom* 2010/29.

¹⁰⁴ A kétszer is baljós csillagzat alatt kikiáltott köztársaság nálunk sosem maradhatott tartós berendezkedés. A mostani átnevezés, ahogy 1940-ben a „Francia Állam” megfogalmazás is, alighanem a hagyományos magyar jobboldal tömegdemokráciával szembeni ellenérzéseinek megjelenése.

¹⁰⁵ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörei – a bírák kinevezése és vezetői megbízatása, a bíróságok költségvetése – a jövőben az Országos Bírósági Hivatal elnökéhez kerülnének, akit a mostani kétharmados parlamenti többség választana meg kilenc évre. (Ám addig megmaradna a megbízatása, amíg utódjáról kétharmados többséggel nem születik döntés.) Az új megoldás érezhetően korlátozhatja a bírák függetlenségét, így mindenképpen ütközik az alkotmányosság igényével. Ennél még a bíróságok kormányzati felügyeletének visszaállítása is jobb lenne. Ez legalább világos felelősségi viszonyokat teremtene és igazodna a parlamentáris logikához. Az új javaslatról: *birkozpont.magyarorszag.hu/hirek/birosagok/2011/10/12.html?highlight=k%C3%B6zigazgat%C3%A1s*.

¹⁰⁶ Hasonlóan JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG–ORAC 2011) 164–177.; és TORDAI Csaba: „Az új alkotmányról” *Haza és Haladás* Közpolitikai Alapítvány: *Publikációk* http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/tcs_alkotmany_201105366.pdf.

Ám az Alaptörvény szövegének újból leértékelődik a valóságos jelentősége. Az alkotmány elvi kijelentéseit sarkalatos törvények egész sora ronthatja le.¹⁰⁷ A miniszterelnök és rendszere számos lépésével ismételten megmutatta, milyen kevésre becsüli az ország alkotmányosságát. Pusztán instrumentumként használja a jogot. Kétharmados törvényeivel antiparlamentáris módon negyven évre meg akarja kötni utódai kezét.¹⁰⁸ Számára az alkotmány döntően nem a főhatalom korlátozásának eszköze, hanem inkább a szimbolikus nemzetpolitizálás kelléke, amelynek a preambulumát, a Nemzeti hitvallást felrakhatják a középületek falaira, tanítják az iskolákban, amely így garantálja, hogy a rendszer világképe az ország minden lakójához eljusson.¹⁰⁹

Az új Alaptörvény társadalmi legitimitása feltehetően ingatagabb, mint a rendszerváltó alkotmányé volt. Megalkotása önmagában továbbra sem teszi tartósan igazolttá Magyarország hatalmi intézményeit. A demokrácia megteremtésében való állampolgári részvétel nálunk olyannyira hiányzó élményét húsztendő elmúltával már bajos pótolni.¹¹⁰ Az ország tényleges eredményességének képzete híján ezután sem lehet majd stabilizálni a hazai tömegdemokráciát. Gondjaink valóságos megoldása nélkül az új Alaptörvény csupán ismétlődő rendszerváltoztató igényeket kelthet. Az újabb alkotmányozás így nem az ország megnyugvását, hanem inkább a minden közös normán átlépő belső háborúság sajnos még pusztítóbb fordulóit hozhatja.

Az új alaptörvény 2012 első napján hatályba lép. Mégsem valószínű, hogy ez lenne a történelem utolsó szava. Ahogy eddig is, a magyar állam ősi alkotmányosságából annyi marad meg, amennyiért a nemzet kész megküzdeni. A parlamentarizmus 1989-es helyreállításában kevesen vettek cselekvően részt, az ajándékba kapott alkotmányosság hasznát a közvélemény nem értette eléggé. A határok közé szorított hatalomgyakorlás rendje most, hogy újra veszélybe kerülhet, mind több állampolgárnak lehet mégis valóban értékes.

¹⁰⁷ Például a 230 szakaszból álló médiatörvény (2010. évi CLXXXV. törvény) máris számos ponton vitatható módon rendelkezik a sajtóviszonyokról.

¹⁰⁸ „Egy ponton terjesztem ki a kétharmados törvények körét: a gazdasági törvények terén. És nem csinállok titkot abból, hogy ebben a vonatkozásban megkötöm a következő kormány kezét. És nem csak a következőt, hanem a következő tízét.” – mondta Orbán Viktor a *Krone Zeitung*nak adott interjújában. „Orban: Nur toter Fisch schwimmt mit dem Storm” *Krone Zeitung* 2011. június 10. www.krone.at/Nachrichten/Orban_Nur_toter_Fisch_schwimmt_mit_dem_Strom-Krone-Interview-Story-267398.

¹⁰⁹ Az alaptörvény szimbolikus jelentőségéről Orbán Viktor az MTV reggeli műsorában. Lásd SPIRK József: „Istenes alkotmány lebeg Orbán szeme előtt” *Index* 2009. november 25. index.hu/belfold/2009/11/25/istenes_alkotmany_lebeg_orban_szeme_elott/.

¹¹⁰ Az állampolgároknak feltett 12 kérdés bajosan erősítette a részvétel élményét. A nem a valódi dilemmákat felvető kérdőív többnyire az ellenkező hatást érthette el. Újólaj igazolhatta a magyarok régi meggyőződését: nincs valóságos beleszólásuk a hazájuk közügyeibe.