

MI A TEENDŐ?

Vásárhelyi Árpád

(ELTE Politikatudományi Doktori Iskola)

Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Budapest, Századvég, 2014. 280 oldal.

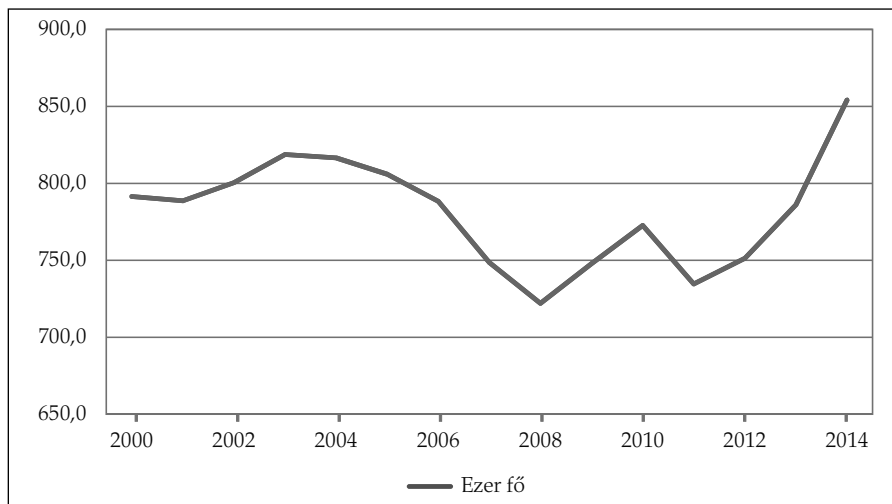
Stumpf István nemrégiben megjelent könyve, mely korábbi dolgozatait gyűjti össze, a 2000-es évek közepétől napjainkig tekinti át az állami berendezkedés és a politikai rendszer aktuális kérdéseit. Az utóbbi időben – ahogy azt az előszó is tartalmazza – megsokszorozódott azon munkák száma, amelyek a kormányzás, az államszervezés, az alkotmányosság és a gazdasági rendszer megújításának témáját dolgozzák fel. Stumpf összegyűjtött munkái különböznek olyan tekintetben is, hogy nemcsak a rendszerek hibáit kutatja és mutatja ki, hanem az egyes esetekben megoldási javaslatokkal is szolgál. A szerző művében nem rejt véka alá elképzeléseit az állami intézményrendszer átalakításával kapcsolatban. Nyilvánvalóan történelmietlen lenne, ha mi jelen recenzióban arra vállalkoznánk, hogy Stumpf tanulmányaiban javasolt államszervezeti módosítási elképzeléseket utólag értékelnénk, de ennek ellenére annyiban mégis érdemes áttekinteni azokat, hogy mégis csak egy, hatalmat gyakorló politikai párt korábbi meghatározó személye a szerző, így természetesnek vehető, hogy elképzelései megjelenjenek a kormány cselekvési tancrendjében.

A 2006-os datálású első dolgozatában, „Új államalapítás” – *Alkotmányos és kormányzati kihívások* címmel azt vizsgálja, hogy a rendszerváltozástól kezdődően 2005-ig hogyan változott a politikai rendszer Magyarországon, milyen belső kihívások és feszültségek jelentek meg a strukturális és a funkcionális területen; illetve egy lehetséges államreformnak milyen irányai vázolhatók fel (17. oldal). A szerző hangsúlyt fektet a rendszerváltás után kialakult államrend „születési rendellenességeire”, különös tekintettel a gyenge legitimitású alkotmányra és a berendezkedés alapjául szolgáló MDF–SZDSZ-paktumra, amelynek ugyanakkor hangsúlyozza a kormányzati stabilitásra gyakorolt pozitív hozadékát (19. o.). Több olyan közjogi intézményt is megemlít, amely ennek a paktumnak a hozadékaként stabilizálta a kormányzati rendszert, így például a konstruktív bizalmatlansági indítványt, a kétharmados többséget igénylő törvényeket, a köztársasági elnök, valamint a nemzeti médiumok vezetőinek jelölését (21. o.). A szerző álláspontja szerint a születési rendellenességek sorát bővíti a demokratikus társadalompolitikai rendező elveken belüli aránytalan-

ságok intézményesülése (uo.), így a versengő többpártrendszer, a pártelvű demokrácia, a „pártokrácia” abszolút túlhatalma, amely a civil társadalom lefejezéséből és a korporatív érdekérvényesítés gyengeségéből fakad (uo.) Hozzáteszi ugyanakkor, hogy a pártosodás felszívta a civil társadalom vezérkarát, értelmiségi, szakértői elitjét, mintegy lefejezve az éppen kialakulóban lévő civil társadalmat (22. o.). Álláspontja, hogy a tradicionális szakszervezetek nem tudtak kitörni a pártállami rendszerrel való kollaboráns imázs karanténjából, az összeomló szocialista nagyipar utóvédharcaiban sorozatosan elvéreztek, a zöldmezős beruházások által teremtett új munkahelyeken pedig gyökeret sem tudtak verni (22. o.). A rendszerváltás lebonyolításában a kerekasztal-tárgyalásokon fontos szerepet betöltő értelmiségi bázisú szakszervezetek irányítói-nak jelentős hányadát magába szippantotta az új parlamentáris rendszer, maradék energiájuk jelentős részét pedig lekötötte a szakszervezeti vagyon felosztása körüli vita (22. o.). Pozitív hatásként értékeli, hogy a közigazgatás erős rendszer- és státuskötöttsége ellenére viszonylag gyorsan alkalmazkodott a parlamentáris demokrácia és a piacgazdaság igényeihez. (22. o.) Stumpf álláspontja szerint a rendszerváltás idején számos olyan legitimációs, strukturális, politikai, kulturális hiány jött létre, amely számottevő mértékben behatárolta a politikai rendszer teljesítőképességét, valamint akadályozta a problémák és a konfliktusok racionális megoldását. A születési rendellenességek így olyan deformációkhoz vezettek, amelyek a politikai elitben a „győztes mindent visz” mentalitás kialakulását eredményezték: a politikai rendszer a társadalmi erőforrások hatékony mozgósítása helyett számos esetben a rendszer által termelt konfliktusok megoldásával volt elfoglalva (24. o.).

A kétezres évek közepére Stumpf meglátása szerint jelentős mértékben átalakult a magyar politika rendszer működését befolyásoló külső és belső hatásmechanizmusok természete és struktúrája (uo.). Ezek között említi a globális kihívást, a kormányzás governance központú gondolkodásmód uralkodóvá válását, és a jelentősen felgyorsult gazdasági folyamatokat. Hozzáteszi, hogy a liberalizáció, a dereguláció és a magánosítás radikálisan beszűkítette a kormányzatok mozgásterét a gazdasági folyamatok befolyásolásában. (25. o.) A neoliberalizmus térnyerése, domináns politikai irányzattá válása a 80-as 90-es években azt eredményezte, hogy radikálisan visszavettek a közszolgáltatásokból és ezzel összefüggésben a minimális állam koncepciója vált uralkodóvá. (25. o.). Elképzelhető, hogy Stumpf álláspontja érvényes lehet (vagy lehetett) a nyugat-európai államokra, vagy az USA-ra, de hogy Kelet-Közép-Európában vagy Ázsiában hasonló folyamatok mentek volna végbe, az kétséges. Ha csak a magyarországi példára tekintünk, sem a minimális állam koncepciója, sem pedig a közszolgáltatásokból való visszavétel nem érhető tetten, sőt: jelentős létszámnövekedés következett be a globális pénzügyi és gazdasági válság kialakulása utáni időkből, mint ahogyan ezt a Központi Statisztikai hivatal által közzétett adatsor is mutatja:

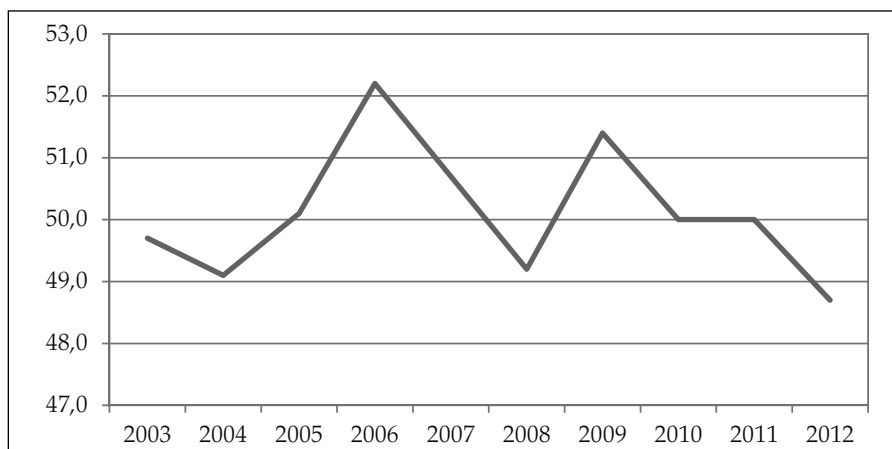
1. ábra. Az alkalmazásban állók létszáma a költségvetésben



Forrás: ksh.hu, https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli008b.html

Nyilvánvaló, hogy önmagában az alkalmazásban állók létszáma a költségvetésben nem elegendő arra, hogy megállapíthassuk a közszolgáltatásokra fordított összegek alakulását. Ellenben a költségek alakulásának bemutatásra összevethetjük a kormányzati összkiadásokat a GDP-vel Magyarországon, az alábbi tábla alapján:

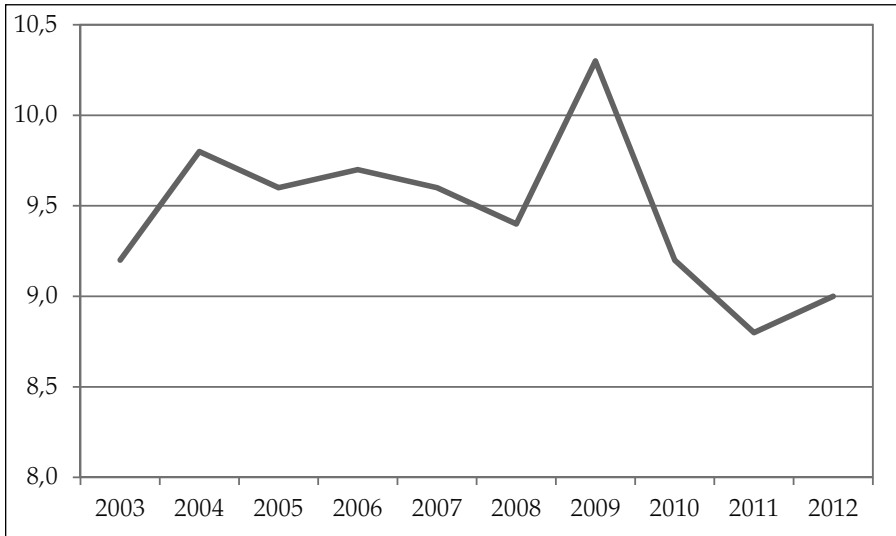
2. ábra. Kormányzati kiadások aránya Magyarországon évenként a GDP arányában (%)



Forrás: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (General government expenditure by function (COFOG) [gov_a_exp] / Last update: 13-03-2015 / Total general government expenditure / percentage of gross domestic product (GDP))

Összehasonlíthatjuk ugyanakkor a közszolgáltatásokra vonatkozó kiadásokat is.

3. ábra. *Közszolgáltatásokra fordított kiadások aránya Magyarországon évenként a GDP arányában (%)*



Forrás: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (General government expenditure by function (COFOG) [gov_a_exp] / Last update: 13-03-2015 / General public services / percentage of gross domestic product (GDP))

A fenti ábrák összevetéséből nem állapítható meg, hogy Magyarországon a minimális állam koncepciója uralkodott volna, akár a Gyurcsány-kormány alatt vagy azután.

Stumpf a *Belső kihívások és feszültségek a politikai rendszerben* c. fejezetben ezt írja: 2006 elején Magyarországon többféle kihívás egymásra „csúszása” érzékelhető. Egyrészt nálunk is érzékelhető a tradicionális jóléti állammodell válsága, másrészt tanúi vagyunk a rendszerváltással létrejött állam válságának (28. o.). Álláspontom szerint vitára ad okot, hogy Magyarországon a rendszerváltás után egyáltalán megvalósult-e a jóléti állammodell, vagy legfeljebb retorikai szinten megjelent-e. A szerző úgy gondolja továbbá, hogy a rendszerváltás államának válsága abban érhető tetten, hogy a rendszerváltó elitnek nem volt átfogó államkonceptiója, ezért egyfajta sodródó politikai gyakorlat és állami szerepvállalás vált jellemzővé (29. o.). Érdekes, hogy Stumpf – ezzel kapcsolatban, egy mondatban – hogyan értékeli saját (korábbi) kormányának teljesítményét: „a polgári kormány patrióta gazdaság- és társadalompolitika megvalósítására tett kísérletet, aktivistább államot feltételezve, felemás eredményekkel”. Majd jött a „jóléti rendszerváltás” politikája és programja, amely

végül csődöt mondott; olyannyira, hogy miniszterelnököt is kellett cserélni, miközben a program elhasznált két pénzügy- és egy gazdasági minisztert is. A politikánál súlyosabb következményekkel fenyeget az államháztartás krónikus hiánya, az ikerdeficit, valamint a kormányzat költségvetés-tervezési képességének katasztrofális romlása (uo.). Érdekes lenne áttekinteni, hogy a dolgozat születése óta eltelt mintegy tíz év során a szerző által említett deficittek mennyiben kerültek kiküszöbölésre (az alábbiak még a Gyurcsány-kormány regnálása alatt íródtak):

- „A parlament sorozatos mulasztásos alkotmányértései, a kormánynak a kreatív könyvelés sikere érdekében a vállalkozók adóvisszatérítéseit késleltető magatartása igen komolyan aláaknázzák az állam normakövető magatartásába vetett választói bizalmat. Mindezek oda vezethetnek, hogy elindul a társadalmi, gazdasági és politikai normativitásnak a totális eróziója és a kormányzati gazdaságpolitika ezzel arányos hitelvesztése.
- A kormány élen jár a saját maga által alkotott normák megsértésében, nem bünteti a szabályok áthágását, a politikai érdekek felülírják a felelősség következetes érvényesítését.” (uo.)
- „A politikai párbeszédre való képtelenség miatt nagyon szűkre szabott az a szakmai kommunikáció, amely lehetőséget teremtene az alternatívák megjelenítésére és arra, hogy a kormány vagy majd az utódja azt állíthassa: szakmai értelemben kihordott koncepció alapján dolgozik valamely reformfolyamat érdekében.” (30. o.)

Stumpf István hosszabb értekezésben fejti ki álláspontját az államreform lehetséges irányairól. Úgy gondolja: a politikai rendszernek egyszerre kellene megoldania a politikai részvétel új formáinak intézményesítését, valamint a pártrendszer feletti alkotmányos folytonosság biztosítását. E két igénynek való megfelelés teheti szükségessé a kétkamarás parlament felállítását, valamint a közvetlenül választott köztársasági elnöki intézmény bevezetését (35. o.). Majd folytatja: a második kamara felállítását össze lehetne kapcsolni a választási rendszer és a közigazgatás átfogó reformjával; jelentősen csökkentve az első kamara létszámát, és olyan módon átalakítva a mandátumképződés politikai bázisát, hogy megteremthető legyen annak valóságos társadalmi-gazdasági háttérbázisa is. Az országos kompenzációs lista helyét a második kamara mandátumainak biztosítására kellene felhasználni úgy, hogy a listaállítást szakmai, tudományos, civil szervezeteknek kellene lehetővé tenni, de a listán belüli választás lehetőségét meg kellene hagyni a szavazóknak. A felsőházba választott képviselők mandátuma nem négy, hanem hat évre szólna, ezzel is elősegítve a távlatosabb politikai megfontolások érvényesülését a magyar közéletben (35. o.).

Új közteherviselés – Új társadalmi szerződés címmel mintegy hét pontban foglalja össze a közgazdasági paradigmaváltás szükségességét: „Magyarországon

a rendszerváltás óta nincs egyensúlyban a társadalom jóléti és szociális igényeinek képviselete. Az elmúlt 16 évben, de azt megelőzően sem jött létre az egyensúly a jóléti társadalom tartópillérei között, vagyis nem alakult ki a piacok, az állam és a családok harmonikus együttműködése. Megítélésünk szerint ennek az egyensúlyhiánynak a következménye a sorozatosan előálló társadalmi és fiskális válság. A krízis leküzdéséhez viszont a probléma gyökerét kell orvosolnunk: vagyis a társadalmi és jóléti igények összhangját kell megteremtünk. Közgazdasági paradigmaváltásra van szükség.” (49. o.) Vajon mi is az alaphelyzet napjainkban – teszi fel a kérdést a szerző (lásd: I. A helyzet leírása: fiskális és társadalmi krízishelyzet 2007 tavaszán), valóban megkérdőjelezhetetlen-e a piacelvű magyarázat által felkínált diagnózis és terápia (lásd: II. A piaci logika helyzetértékelése)? Másrészt (a II. pontból kifolyólag) a piacelvű neoliberális modell fogyatékoságaira szeretne rámutatni, oly módon, hogy a rendszert a saját előfeltevései alapján teszi kritika tárgyává (lásd: III. Az egydimenziós magyarázómodell elégtelensége); illetve számba veszi következményeit (lásd: IV. Az egydimenziós magyarázómodell következményei), valamint megvizsgálja, hogy a piacelvű logika iránt elkötelezett kormányzat következesen jár-e el előfeltevései realizálásában (lásd: V. A kormányzati praxis inkohereciája). Majd kilépve a neoliberális magyarázórendszer keretei közül, egy alternatív modell megfogalmazására tesz kísérletet (lásd: VI. Egydimenziós versus komprehenzív-plurális modell); amit végül mintegy programpontoszerűen is megfogalmaz (lásd: VII. Új közteherhivés – Új társadalmi szerződés) (50–51. o.). Gondolatmenete eredményeként újraértékeli a redistribúciós arányok lehetséges megváltoztatását, amelyben a legfontosabb szempont a családok, a piacok és az állam egyensúlyának helyreállítása. Ennek érdekében – állítja – először is új alku kell kötni a multinacionális tőkével, hogy az ország erőforrásaival megtermelt értéktöbblet az eddigiéknél nagyobb arányban szolgálja a magyar társadalom erőforrásainak gyarapodását. A VII. pontban foglalt irány pedig egy új társadalmi szerződés megkötése. Ennek a társadalom különböző generációi közötti szerződés megújítását kell szolgálnia. A kedvezőtlen demográfiai folyamatok, valamint az aktív munkavállalói népesség számának csökkenése miatt új alapokra kell helyezni a mai és a jövőbeni nyugdíjasok biztonságát, aminek érdekében növelni kell a foglalkoztatás mértékét és idejét (62–64. o.). Nélkülözhetetlen előfeltétele a korrekciónak, hogy az eddig uralkodó neoliberális gazdasági doktrínát (egydimenziós nézőpontot) olyan gazdaság- és társadalompolitikai stratégia (komprehenzív-plurális modell) váltsa fel, amelyik egyrészt megszünteti a piaci érdekek korlátlan érvényesülését, másrészt egyensúlyt teremt a profitmaximalizáló törekvések és a társadalom szociális és jóléti szükségletei között (64. o.).

A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei című fejezetben a szerző alapdilemmaként állítja el, hogy a kormányzati politika megítélésének nincs objektív mércéje. Még ha a választók képesek

is helyesen felmérni a „helyzetet”, hiányos informáltságuk és a kontingencia-probléma következtében nem tudják eldönteni, hogy az aktuális helyzet mennyiben az adott kormány teljesítményének és mennyiben exogén tényezőknek a következménye; így a választók bizonytalansága teret nyit a különböző véleménybefolyásolási manipulációs törekvések számára. Bárhogy döntsenek is a szavazók, és bármilyenek is a külső körülmények, jobb informáltságuk, vagyis információs előnyük következtében a politikusok képesek kibújni a szavazók, vagyis az elszámoltathatóság kontrollja alól (68. o.). Mindezek után Stumpf összehasonlítja a „jó kormányzás” kétféle felfogása híveinek érveit, amelynek során az állam kitüntetett szerepéről lemondó neoliberálisok (good governance) az állam megerősítésében gondolkodókkal (good government) találják szembe magukat (68. o.). Megfogalmazza, hogy *good government*-modell szerint a kormányzás problémamegoldó aktora a demokratikus kormány, a problémamegoldás eszköze a demokratikus reform: a jó kormány szenzitív és innovatív, amely képes kezelni a felmerülő új problémákat. Az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell vállalja; feladata tehát a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásának fenntartása; a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és az együttműködés biztosítása; vagyis a kormányzás értelme a közjó elősegítése (80. o.). Mindezt a magyarországi helyzetre vetítve úgy értékeli, hogy a rendszerváltás óta nincs egyensúlyban a társadalom jóléti és szociális igényeinek képviselője, illetve hasonlóképpen nem történt meg az állami funkciók, a szolgáltatói-ellátói szerepvállalás, a gazdaságszervezés és -szabályozás rendszerszerű újragondolása sem. Álláspontja szerint elengedhetetlen a *kormányzás visszavétele*, mely tekintetben konkrét programot is formál: meg kell változtatni a redisztribúciós arányokat a családok, a piacok és az állam egyensúlyának helyreállítása érdekében; át kell rendezni a gazdaságpolitikai prioritásokat, szem előtt tartva azt a célt, hogy a gazdaságpolitika intenzíven támogassa a magyar tulajdonú vállalkozások tőketermelő képességének fejlődését és versenyképességének javulását. Mindezek mellett növelni kell a munkaerőpiac befogadóképességét a magyar tulajdonú vállalkozások előnyben részesítésével; szükséges a munkavállalók bérének felzárkóztatása, mert a munkabéreknek stabilan fedezniük kell a családon belüli generációs újratermelés forrásigényét, ugyanakkor megfelelő adó- és bérjárulékot kell képezniük a közfeladatok finanszírozásához. Továbbá módosítani kell a közteherviselés szerkezetét, mégpedig úgy, hogy az a jövedelem, a tulajdon és a fogyasztás dimenziójában megkülönböztetés nélkül és progresszív jelleggel jusson érvényre, illetve a redisztribúció szerkezetének tekintetében a humán gazdaság újratermelési szférái kapjanak prioritást, közöttük is elsősorban az oktatás és az egészségügy (93–94. o.).

A szerző *Neoweberi állam és jó kormányzás* cím alatt veti össze a New Public Management paradigmáját a neoweberi rendszerrel. Álláspontja szerint a New

Public Management (NPM vagy más néven: új közmenedzsment) osztozik a *good governance* paradigma előfeltevéseiben: „Az NPM a menedzsmenttechnikák és üzleti elvek átvitelét jelenti a privát szektorból a közszférába, az állam és a gazdaság neoliberais megértésével szimbiózisban és azon alapulva”, idézi Drechslertől, majd folytatja: „A Világbank által is propagált törekvés egyfelől a hagyományos (weberi típusú) közigazgatás nem hatékony jellegére és tehetlenségére, másfelől a jóléti állam válságára adott válaszként fogalmazódott meg, s azt ígérte, hogy bevezetésével egyszerre biztosítható majd két, egymással feszültségben lévő igény, a kormányzás hatékonysága és elszámoltathatósága. Így nem csupán a közigazgatás és közszolgáltatás átfogó reformját, de az állam és a piac viszonyának radikális újragondolását is megvalósítandó célul tűzte ki. Még konkrétan, az NPM célja az eredményvezérelt és hatékony kormányzás – az állam felelősségének és határainak újrafogalmazása révén.” (108. o.) A Neoweberi paradigma (NWS) a közmenedzsment torzulásaira adott reakció az állam megerősítése jegyében: „a jóléti állam válságára adott válasz hatékony és intelligens állami szerepvállalással, országonként is eltérő sajátosságokkal. A piac hatékony működéséhez, a gazdasági növekedés beindításához és fenntartásához az állam kezdeményező szerepére van szükség; következményei pedig a bürokrácia újrafelfedezése, a normativitás helyreállítása, a korrupció visszaszorítása, a szegénység csökkentése, a demokrácia kiszélesítése, a partikularitások iránt megmutatkozó empátia” (118. o.).

Az *Államszerkezet, kormányzati szektor* című fejezetben teljesen új módon értékeli Gyurcsány Ferenc balatonöszödi beszédét: „E beszédben ettől az évtizedes gyakorlattól akarta megszabadítani a kormányzótól való baloldalt is, de rossz helyen és rossz szavakat használva kísérelte ezt meg. Annak beismerését, hogy hazugság révén nyerték meg a választásokat és »vért kellett izzadnunk, hogy a kormányzás látszatát fenntartsuk«, (Gyurcsány) politikai ellenfelei kihasználták, és emiatt (is) súlyos utcai zavargások jöttek létre a fővárosban és a nagyobb vidéki városokban, amelyeket a rendőrség sokszor törvénytelen eszközökkel szétvert (164. o.). A *rossz helyen és rossz időben* megjelölések teljes mértékben újak a korabeli ellenzéki oldal szótárában, mert ez alapján elképzelhető lenne, hogy Gyurcsány ugyanilyen tartalmú, de más helyen és más időben elhangzó beszéde „szerencsésebb” lehetett volna. Az sem válik világossá, hogy a szerző szerint önmagában a beismerés, vagy a hazugság volt a hiba.

Stumpf *Közigazgatási bíráskodás az alkotmányos jogállamban* című fejezetében kiindul alapnak a jogállami közigazgatást tekinti. Hivatkozik a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam mivoltára, valamint arra, hogy az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon

szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” (179. o.) Ezeket követően fejt ki álláspontját az Alkotmánybíróság, és egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezet viszonyáról: „egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer létrehozása jó eséllyel az Alkotmánybíróság hatásköri katalógusának megváltozását is eredményezi. [...] Ha azonban létrejön egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer olyan módon, hogy nem csak külön alsó szintű közigazgatási bíróságok alakulnak, hanem – a jelenlegi Legfelsőbb Bíróságtól független, annak nem alárendelt – legfelsőbb közigazgatási bíróság is, akkor szükség lesz egy olyan hatásköri fórumra is, amely a két bírósági szervezet közötti hatásköri viták végső eldöntője lehet. Ezt a szerepet megfontolandó az Alkotmánybíróságra telepíteni.” Érdekes javaslatot tesz egy másik hatásköri módosításra is, amely egyes – jelenleg az Alkotmánybíróság által gyakorolt – olyan hatáskörök áttelepítése a közigazgatási bírósághoz, amelyek nem, vagy nem feltétlenül, járnak alkotmányossági vizsgálattal. Ebben a körben felvethető az önkormányzati rendeletek törvénybeütközésének vizsgálata vagy az Országos Választási Bizottság döntése elleni kifogás elbírálása is.

2013-ban írt *Az Alaptörvény és az amerikai alkotmányosság* című munkáját a rendszerváláskor kialakult alkotmányozási szükségéggel kezdi: „A megváltozott Alkotmányban tartalmilag már nem tükröződtek a szocialista rendszer dogmái, az 1989. október 23-án kihirdetett törvénnyel módosított alkotmány szöveg lényegében és részleteiben is különbözött az 1949. évi szövegtől. Mindemellett az Alkotmány módosított preambuluma maga is ideiglenesnek tekintette ezt az Alkotmányt, és az átmenet időszakát követően előirányozta egy új és végleges alkotmány elfogadását.” (199. o.) A szerző így értékeli a mintegy húsz évvel később kialakult helyzetet: „Számos alkotmányjogász véleménye szerint az ideiglenes Alkotmány szerkezete elavult; szövegébe pedig a rendszerváltás kori sietős előkészítés és a módosítások miatt hibák is kerültek. [...] A politikai közösség Magyarországon a rendszerváltás óta mindig egyetértett abban, hogy szükségünk van egy új alkotmányra. Ez volt a közös álláspont 1989-ben az ideiglenes Alkotmány preambulumának megfogalmazásakor; és ugyanígy volt 1995–1996-ban is, amikor az Országgyűlés határozatot fogadott el az új alkotmány előkészítéséről.” 1990 és 2009 között az Alkotmány módosítására huszonöt alkalommal került sor, azonban soha nem sikerült olyan széles és tartós konszenzust elérni, amely az új alkotmány elfogadásához szükséges lett volna. „A patthelyzet akkor ért véget, amikor a 2010-es országgyűlési választáson a Fidesz–KDNP-koalíció megszerezte az Alkotmány értelmében annak módosításához – illetve új alkotmány elfogadásához – szükséges kétharmados többséget a parlamentben.” – írja Stumpf (200. o.). „A nagyobbik koalíciós partner, amelyet 1988-ban eredetileg fiatal értelmiségiek liberális, radikális antikommunista pártként alapítottak, két évtizeddel később, a 2010. évi választások idejére politikailag már jelentősen eltolódott egy jobboldali konzervatív irányba. Ekkorra a Fidesz meghatározó vezetői körében megerő-

sődött az elhatározás, hogy szakítsanak »a kommunista múlttal és annak örökségével«, és befejezzék a rendszerváltást politikai, szimbolikus, jogi és gazdasági értelemben is; ahol szükséges, a régi struktúrák lebontásával és egy új intézményrendszer létrehozásával.” Érdeemes ennél a kijelentésénél elidőzni egy pillanatra: alkotmányozó többség ugyanis 2010-ben nem először jött létre a rendszerváltást követően. 1994 és 1998 között az MSZP–SZDSZ-koalíciónak ugyanúgy lehetősége lett volna az alkotmányozásra. A különbség csupán abban rejlett, hogy volt-e politikai igény arra, hogy egy új alkotmány széles konszenzussal jöjjön létre. Ennek az igénye 2010-ben nem állt fenn. A szerző ezzel folytatja: „Ebben a kontextusban egy új alkotmány elfogadása politikailag nemcsak hogy ésszerű, hanem elkerülhetetlen lépésnek látszott.” Álláspontom szerint ez nem állja meg a helyét. Ezt egyrészt igazolja az, hogy a 2010. évi választásokat megelőző kampányban a győztes pártszövetség nem szerepeltette választási programjában, hogy alkotmánymódosításra (vagy új alkotmány megalkotására) készülne, és ezt valószínűleg nem véletlenül tette. 2010 májusa előtt egyáltalán nem volt „alkotmánymódosítást igénylő hangulat”. Habár igaz, hogy az Alkotmány még mindig a régi „1949. évi XX. törvény” megjelölést viselte, az tartalmában ugyanakkor szinte egészében megváltozott.

A létrejött jogszabály névadásával kapcsolatban az alábbiakat írja: „Az elnevezésnek önmagában azonban inkább szimbolikus, nem pedig jogi relevanciája van: az Alaptörvény így egy jogi hagyományban helyezi el magát. Jogilag valójában az Alaptörvénynek az a szabálya lényeges, amely meghatározza a jogrendszerben betöltött pozícióját, és iránymutatást ad az értelmezéséhez – erre a témakörre a későbbiekben még részletesen visszatérek.” (203. o.) Stumpf maga is problematikusnak látja a „történeti alkotmányunk vívmányaira” való hivatkozást, ugyanis a „történeti alkotmány” kifejezés hagyományosan jelentősebb törvények, alkotmányos szokások és jogi elméletek tárházára utal, Magyarország elmúlt bő ezeréves történeti időszakából. Arra nézve pedig még ennyire általánosan elfogadott elmélet vagy egyértelmű joggyakorlat sincs, hogy mi tekinthető a történeti alkotmány „vívmányának”. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság mindezidáig ritkán alkalmazta ezt az értelmezési módszert, és amikor pedig segítségül hívta, akkor a „történeti alkotmány” egyes elemeire történő hivatkozást leginkább csak más – önállóan is alkalmazható – érvek alátámasztására használta (208–209. o.). Álláspontom szerint a fentiek nem csupán erkölcsi-értékrendi, hanem komoly jogelméleti problémákat is felvetnek. Ha pusztán a jogalkotás folyamatát tekintjük, akkor megállapítható, hogy egy-egy új jogszabály létrejött a megváltozott gazdasági, politikai és társadalmi viszonyoknak tudható be, így szinte egy-egy új jogszabály legfőbb jellemzője, hogy az különböző tartalommal (mely inkább új vagy legalábbis a korábitól jelentősen eltérő, vagy azzal kifejezetten ellentétes, és jóval ritkábban azt kiegészítendő) jön létre, mint „elődje”. Márpedig egy jogszabályt annak ellentétével, illetve olyan elemekkel, amelyeket az nem tartal-

mazott, összhangban értelmezni jogelméletileg lehetetlen feladat. Gondoljunk csak arra, mi történne, ha az Alaptörvényt az első magyar kartális alkotmány-nyal, a Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmányá-
val összhangban lenne szükséges értelmezni. Megállapítható, hogy a jogalko-
tó az Alaptörvény e kitételével egy olyan határt lépett át, amellyel parttalan
jogértelmezési vitákat gerjeszt, jelentős mértékben jogbizonytalanságot hagy-
va maga után. És akkor itt térnék vissza a gyakran kritizált súlyomi aktivista
alkotmánybíráskodásra: vajon aktivizmus nélkül a mai magyar Alkotmánybí-
róság hogyan tudhatja elérni, hogy az Alaptörvény ilyen és hasonló rendelke-
zései valós, jogilag értékelhető tartalmat kapjanak? Ahogyan maga a szerző is
megjegyzí: „Határozott álláspontom szerint a megfelelő alkotmányértelme-
zési és jogértelmezési szabályok alkalmazása kulcsfontosságú az Alaptörvény
és az azt érvényesíteni hivatott Alkotmánybíróság hosszú távú és szilárd legi-
timációja szempontjából – így őszintén remélem, hogy változás következik be
e téren.” (210. o.)

Hatalommegosztás és államszervezet az új Alaptörvényben fejezetcímmel a szer-
ző az intézményrendszer új sajátosságait elemzi. A köztársasági elnöki intéz-
ménnyel kezdi, amikor is kiemeli: „Az alkotmányossági és politikai vétóval
összefüggő fontos változás, hogy az elnök a politikai vétóját követően (meg-
kötésekkel ugyan, de) alkotmányossági vétóval is élhet [6. cikk (4) és (9) be-
kezdés]. A korábbi szabályok szerint a kihirdetésre megküldött törvényt a köz-
társasági elnök másodjára köteles volt aláírni [Alkotmány 26. § (3) bekezdés].
Ha már élt alkotmányossági vétójával, politikai vétóval nem élhet, de ha nem
az ő kezdeményezésére került az ügy az Alkotmánybíróság elé, akkor is élhet
a tőle függetlenül kezdeményezett alkotmányossági vizsgálat után politikai
vétóval, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet
[Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdés].” (215. o.) Úgy véli: „A köztársasági elnöknek
a törvényhozást ellensúlyozó jogkörei tehát kiszélesedtek. Ugyanakkor a másik
irányba ható, a jogalkotás hatékonyságát és gyorsaságát védő változás, hogy
az Országgyűlés elnöke által megküldött törvényt a korábbi tizenöt nap hely-
ett főszabály szerint köteles öt napon belül aláírni [6. cikk (3) bekezdés].”
(215. o.) Álláspontom szerint a köztársasági elnök vétója – jogi értelemben –
nem anyagi joginak, legfeljebb eljárásjoginak tekinthető, és ebben az értelem-
ben abban sem vagyok teljes mértékben biztos, hogy szerencsés a *vétó* meg-
nevezés. Egyrészt azért nem anyagi jogi, mert a köztársasági elnök ilyen cse-
lekedete nem jelenti azt, hogy a jogszabály (akár ugyanazzal a tartalommal is)
egy későbbi országgyűlési döntésből kifolyólag ne hatályosulhatna, vagyis
valójában a köztársasági elnök a *vétójával* nem tudja érdemben megakadályoz-
ni egy-egy jogszabály hatályba lépését, legfeljebb késleltetheti azt. Ha a vétó
pedig anyagi jogi erejű lenne, akkor az erre módot adna. Másodsorban az ügy-
nevezett politikai vétó eredményezheti azt, hogy éppen az az elem erősödik
meg még jobban egy jogszabályban, amelynek kifogásolása miatta a köztár-

sasági elnök azt újrátárgyalásra visszaküldte. Mindezek alapján jómagam a köztársasági elnök politikai vétőjét leginkább *klauzikálós eljárásjogi vétőjognak* definiálnám.

Legutolsó és egyben legfrissebb tanulmányában – *Jogállam, hatalommegosztás, alkotmányosság* címmel – a szerző bemutatja a „jogállami forradalom” vívmányait, a fogalommal szorosan összekapcsolódó Alkotmánybíróság szerepét a jogállamiság kibontásának különböző stációiban (229. o.). Nevezhető-e a 2010 utáni jogalkotási hullám *jogállami forradalomnak*? Jómagam szerint kevésbé, még ha a szerző idézőjelbe is teszi. Önmagában a szavak egyike sem, de összefüggésükben sem felelnek meg annak a jogi szabályozási sorozatnak, amelyre Stumpf utal. Forradalomnak semmiképpen sem tekinthető, mivel a forradalom alapvető fogalmi eleme az erőszak. Önmagában egy nagymértékű változás, vagy egy újnak kezdete, nem jelent forradalmat. Vajon történt-e jelentős mérvű változás a jogrendszerben? Jogalkotói szempontból – álláspontom szerint – nem. Az új hatalom csupán a régi jogszabályokat cserélte le újakra, amelyek az állami, gazdasági vagy társadalmi berendezkedést alapvetően nem, csak egyes részleteiben változtatták meg. Lehet-e egy forradalom jogállami? Ugyancsak nem, mert az erőszak esetében jog uralmáról nem beszélhetünk, márpedig a jogállam alapvető eleme a jog uralma.

A szerző értékelése szerint „(e)gy olyan új politikai generáció jelentette be helyfoglalási igényét, amelyet nem kötnek a korábbi időkompromisszumai, nem fogadja el a történelmi alkotmány »hatályon kívül helyezését«, fontosnak tartja a család közösségfenntartó szerepét és nem adja fel a nemzet határváltoztatások nélküli újraegyesítésének gondolatát.” Vajon új politikai generációnak nevezhető-e a 2010-ben hatalomra jutott elit? Kevésbé, ugyanis Orbán Viktor és a Fidesz nem első kormányát alakította 2010-ben. Generációjukat tekintve sem változtak: ez ugyanaz az elit, amely a rendszerváltás óta foglalja el a parlamenti padosorokat. Az, hogy egy-egy választáson győztes erőt mennyire (vagy mennyire nem) kötnek a korábbi időkompromisszumai – megítélésem szerint – két dologtól függ: egyrészt, hogy milyen aránnyal nyerik meg a választásokat, másrészt milyen erkölcsi-ideológiai háttérrel rendelkeznek.

Stumpf István legújabb könyvében az elmúlt, mintegy tíz évben írt munkáit foglalja össze. Hogy kötete inkább tematikus összeállítású elemzés, vagy életművének egy időszakát átfogó írások összefoglalása, azt döntse el az olvasó. Érdekes a szerző könyvbe foglalt írásait abból a szempontból is megvizsgálni, hogy a tanulmányok írója, azok születésének időpontjában éppen milyen szerepet vagy funkciót látott el, illetve töltött be a magyar politikai intézményrendszerben. Egyszer a volt kancelláriaminiszter érvelése és meglátásai, másszor az alternatívát megfogalmazó konzervatív érzelmű politikus sorai, megint máskor a frissen megválasztott alkotmánybíró gondolatai tűnnek ki a szövegből. Ezeket pedig mindenképpen a keletkezéskori helyzet szerint és értelemben szükséges elemeznünk. Stumpf István kötetbe foglalt tizenegy ta-

nulmányának vizsgálata abból a szempontból is érdekes, hogy a mintegy tíz év folyamán íródott anyagok diakronisztikusan milyen tartalmi változáson estek át: egy-egy meglátása hogyan változott az idők során; melyek azok a stabil elemek, amelyek egyáltalán nem változtak, illetve melyek azok a helyzetértékelések, amelyek különböző formában vagy tartalommal jelennek meg. Hogy ki lehetett-e volna hagyni belőle valamit, vagy kimaradhatott-e volna belőle valami? Biztosan. De nem ez az érdekes, hanem az, hogy egy, az állami intézményrendszer ilyen sok oldalát megismert politikus-szakember mit szeretne ezen éveiből közreadni és olvasóival megosztani. S ezt viszont részleteiben megismerhetik könyvéből.

IRODALOM

- Antal Attila–Novák Zoltán–Szentpéteri Nagy Richárd (szerk.) (2001): *Az alkotmány arca*. L'Harmattan, Budapest.
- Ádám Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris, Budapest.
- Halmi Gábor (2013): *Alkotmányjog – Emberi jogok – Globalizáció – Az alkotmányos eszmék migrációja*. L'Harmattan, Budapest.
- Halmi Gábor (2014): In memoriam magyar alkotmánybíráskodás – Pártos alkotmánybírárság első éve. *Fundamentum*, 2014/1-2. szám, 36–64.
- Molnár Benedek–Németh Márton–Tóth Péter (szerk.) (2013): *Mérlegen az Alaptörvény – Interjúkötet hazánk új alkotmányáról*. HVG-ORAC, Budapest.
- Pokol Béla (2014): *Alkotmánybíráskodás – Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben*. Kairosz Kiadó, Budapest.
- Sólyom László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest.
- Stumpf István (2007): *Új államépítés. Az országház kapujában*. Válogatott tanulmányok. Budapest, Századvég.
- Stumpf István (2009): Állam és kormányzás. *Jog – Állam – Politika*, 1. 2009/3., 150–172.
- Stumpf István (2011): Közigazgatási bíráskodás az alkotmányos jogállamban. In: Varga Zs. András–Fröhlich Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest.