

TÓKÉS RUDOLF

## Intézményalkotás Magyarországon: elemzési szempontok és alkotmányos modellek, 1989–1990

Magyarország új demokráciája békés, ám annál bonyolultabb folyamat során született meg. „Kihordási” idejének – egyéni szemlélettől függően – egyaránt lehet a nemzet sok évszázados függetlenségi törekvéseinek és szabadságharcainak egész történetét tekinteni, s azt az alig egyéves időszakot, amely 1989 júniusa és 1990 áprilisa között telt el. Nagyjából tíz hónapba telt, míg a hatalomból kilépő és a helyükbe lépő politikai elitek jelentős eredményeket produkáltak (a Nemzeti Kerekasztal [NKA]-megállapodást, egy alaposan átdolgozott alkotmányt), és előkészítették a szabad országgyűlési választásokat. Jóllehet az NKA-megállapodás időközben még számos más politikai megegyezéssel egészült ki, az új intézményrendszer váza már állt, mire a parlamentáris demokrácia rendszere 1990 májusában a gyakorlatban is működni kezdett.

E tanulmány megkísérli, hogy – kihasználva a politikai változás és intézményalkotás vizsgálatának „történeti-intézményi” (*historical-institutional*) megközelítéséből adódó elemzési lehetőséget – újragondolja és elemezze az NKA-megállapodáshoz vezető útnak és az azt követő 1989–1990. évi politikai megegyezéseknek regionális összefüggéseit, a hazai változás politikai dinamikáját, kulcsfontosságú vívmányait és intézményi eredményeit. A tanulmánynak ezt a célkitűzését három hipotézissel lehet indokolni. Az első az, hogy ezeknek a korszakos jelentőségű eseményeknek alapvető jogi és intézményi eredményei – noha azokat csak az akkor aktuális politikai dilemmák ideiglenes jellegű megoldásának szánták – a kilencvenes évek végére a nemzet politikai építményének alapelemeivé váltak. A második – amit az 1989–1990. évek elit vitapartnerei akkoriban nem ismertek még fel – az, hogy megállapodásaik, íratlan megegyezéseik és személyes várakozásaik hosszabb távon egy új,

és sok szempontból egyedi politikai modell alapjait vetették meg.<sup>1</sup> A harmadik pedig az – amire azonban e tanulmány keretében nem térünk ki –, hogy ez a modell se nem „keleti”, se nem „nyugati”, hanem egy 20. század végi–21. század eleji sajátos magyar modell.

A tanulmány az alábbiakban hét részre bontva vizsgálja a témához kapcsolódó elemzési szempontokat, a kelet-közép-európai régió megfelelő NKA-tárgyalásainak forgatókönyveit, valamint a magyar NKA megállapodásához vezető folyamat számos politikai és intézményi aspektusát.

### INTÉZMÉNYEK: SZABÁLYOK, SZOKÁSOK ÉS SZEREPLŐK

Ha a politikai átalakulást, az intézmények közötti kölcsönhatásokat (interakciókat), a közszerplőket és a legitimációs elméletkört a történeti-intézményi megközelítésből vizsgáljuk, a jogfolytonosság fogalma – mely maga is a magyar átalakulás egyik sajátos és meghatározó jellemzője<sup>3</sup> – hasznos elemzési eszközként szolgálhat a politikai magatartás és az intézményi következmények kapcsolatrendszerének értelmezéséhez.

Mit jelent ez az állítás részleteiben? Thelen és Steinmo szerint a történeti institucionalizmus „azt próbálja megvilágítani, hogy a politikai küzdelmeket miként módosítja az az intézményi környezet, amelyben e küzdelmek folynak”. A vizsgálat fő elemei azok „a formális szervezetek, informális szabályok és eljárásmodok, melyeket a struktúra szab meg”.<sup>4</sup> Douglass North jóval átfogóbb képet ad erről a kérdésről. Azt veti fel, hogy „az intézmények ember alkotta kényszerítő eszközök, amelyek az emberi interakciókat alakítják. (...) Ezek strukturálják azokat a tényezőket, amelyek emberek közötti kölcsönös kapcsolatok kialakítására ösztönöznek, akár politikai, társadalmi vagy gazdasági kapcsolatokról legyen is szó. Az intézmények változása alakítja azt a módot, ahogy a társadalmak az idők során előrehaladnak, s ennél fogva ez a kulcs a társadalmi változás megértéséhez is.” Ezt North még egy nagyon fontos figyelmeztetéssel egészíti ki: „...még a nem folytonos jellegű változások (mint például a forradalmak vagy az idegen megszállások) sem teljesen nélkülözik a folytonosságot [és] a társadalmak informális kényszereibe való beágyazottságuk eredményeit”.<sup>5</sup>

Az intézmény fogalomkörébe tartoznak a normatív irányelvek (mint például az alkotmány); a hatalmi ágak közötti hatáskörök megosztása; „a politikai játékszabályok” kialakítása, különösen pedig a választási törvények és a parlamenti eljárásokat szabályzó rendeletek; a beépített homeosztatiszikus eszközök, különösen a köz- és magánszféra elválasztására irányuló jogi intézkedések, bírósági döntések; s végül, de nem utolsósorban a jogi garanciák és az olyan új intézmények, mint az állampolgári jogok biztosa (ombudsman) és a jogok más országgyűlési őrzői, s ezek mind az állampolgárok alkotmányosan garantált jogainak védelmét szolgálják.

North arra is figyelmeztet, hogy a nem hivatalos, informális szabályok olyan íratlan vezérelveket alkotnak, amelyek a kulturális hagyományok-

nak megfelelő korlátok között tartják a közszereplők magatartását, az elit szokásait, valamint szabályozzák a különféle nyilvános politikai viták elfogadott hangnemét és feltételeit. Az íratlan szabályok még az intézményesülést megelőző normák részét alkotják. Vagy – mint Dahl állítja –: „A politika előtt, az alatt meghúzódva, azt mintegy beburkolva, korlátozva és szabályozva mindig ott van a lényegyet jelentő politikai konszenzus. ...Ilyen konszenzus nélkül egyetlen demokratikus rendszer sem tudja hosszabb ideig túlélni a választásokból és a pártpolitikai küzdelmekből eredő szüntelen sértődéseket, sérelmeket és kudarcokat.” Végül megállapítja: „valójában nem is az alkotmányban rögzített szabályok és gyakorlatok számítanak”.<sup>6</sup> Hogy az eredeti témánkra térjünk, Dahl bölcs meglátásait még ki kell egészíteni Rockman figyelmeztetéseivel is. Ő arra int, hogy „a politikai mérnökség tudománya, szemben a fizikai mérnöki tudománnyal, nem csupán a struktúrák kérdése. Ez az erkölcsök, a kordában tartott szokásminták s a kölcsönösség kérdése is.”<sup>7</sup>

Az előzőek alapján azt is lehetne állítani, hogy az informális szabályok két – egy „maximalista” és egy „minimalista” – összetevőből adódnak. Az első az ideológiai hevületek és a maximális érdekérvényesítésre törekvés keveréke, a másik pedig egy tudatos költség-haszon elvű magatartást, illetve törekvést jelent, abban az értelemben, hogy az „ésszerűen megválasztott” (rational choice) elméletet vetik össze a „megvalósítható”, vagyis reálisan elérhető végeredménnyel.<sup>8</sup> Az informális szabályok azonban nemcsak a megfelelő személyes viselkedés és közösségi magatartás konszenzuson alapuló határait jelölik ki, hanem intézkednek az írott szabályok kellően rugalmas alkalmazásáról is. Mint majd az alábbiakból kitűnik, az informális szabályoknak azon képességét, hogy alkutárgyalások során rugalmasan alkalmazkodni tudnak az elérni kívánt végeredményhez, nagyban növeli az – mint azt Magyarország esetében is láttuk 1989–1990-ben –, ha a vitapartnerek társadalmi és foglalkozási státusa hasonló vagy közel hasonló (azonos képzettségi háttér, osztályhelyzet, jelentős előző munka- és együttműködési tapasztalatok és hasonló) és az, hogy eleve elkötelezetten láttak neki egy elitközvetítésű konszenzusos végeredmény eléréséhez.

A vitapartnerek közötti konszenzust elősegítő további tényező a közös „morális infrastruktúra és normatív szándék” a „nemzeti történelem és törekvések” tekintetében. Claus Offe fejtegetése szerint: „A lengyel és a magyar eset is azt bizonyítja, hogy mennyire fontos az az eleve meglévő erkölcsi és kulturális tőke, amely a társadalmi integráció forrása és amely az alulról felfelé irányuló intézményalkotási folyamatnak a legígéretesebb kiindulópontja.”<sup>9</sup>

A magyar intézményalkotók eleve meglévő értékeinek és erkölcsi tőkéjének kérdésköre egy sor finom, nehezen mérlegelhető kérdést vet fel az elemző számára. Egyrészt volt két politikai, társadalmi és kulturális elitscsoport, mely egyaránt elkötelezett híve volt a rendszer békés, alkufolyamattal elérendő megváltoztatásának. Másrészt, sem a hatalomban lévőknek (*incumbents*), sem a hatalom átvételére törekvők (*insurgents*) csoportjának nem volt semmiféle tényleges felhatalmazása attól a közösségtől, amelynek az érdekeit állításuk szerint képviselték. Annyi azon-

ban bizonyos, hogy a két oldal elitstátusa abból a pozícióból eredt, amelyet a korábbi rendszer nómenklatúra-hierarchiájában elfoglaltak. 1989 nyarán – mindkét oldal tagjai bizonyos értelemben „útitársak” voltak a damaszkuszi úton, útban a parlamentáris demokrácia jelentette „ígéret földje” felé. E szempontból tehát olyan közös helyzetben voltak, amely jórészt elmosta a szocialista internacionalizmus és a nemzeti patriotizmus, a gátlástalan opportunizmus és a naiv őszinteség, valamint a pragmatizmus és az idealizmus közötti morális és etikai különbségeket.

Egy dolog azonban elmaradt Magyarországon, mégpedig a valamilyen „isteni beavatkozás” okozta katarzis és ennek nyomán a közös feloldoztatás – emiatt pedig nem indulhatott minden érdekelt tiszta lappal.<sup>10</sup> Az azonban mindkét oldal közös vonása volt, hogy egyaránt figyelmen kívül hagyta – s hiányzott hozzá a kulturális empátiája is – a teljes politikai jogokat élvező állampolgárok tömegdemokráciájának „szellemét”, bárhogyan határozzuk is meg ezt. Mindannyian a Lasswell értelmezése szerinti „politikus emberek” voltak, s arra törekedtek, hogy „személyes motivációikat” – elsősorban elitstátusuk megőrzését – „rátéstálják és racionalizálják”, bizonyos „közcélok” – esetünkben egy mesterséges intézmény (*institutional artifact*), az NKA létrehozása – érdekében.<sup>11</sup>

Az eljárás mód, vagyis „a mód, ahogy a dolgokat intézik” – ismét figyelemmel a kulturális összefüggésekre – főként a szokások és precedensek alapján bizonyos szabályokat állít, amelyek meghatározzák a közzférában folyó nyílt cselekvéseket. Látszatra az 1989 júniusa–szep-tembere között folyó NKA-tárgyalások egy többszereplős kooperatív játékmának foghatók fel, amelyben olyan elemek ötvöződtek, mint valamiféle politikai színház (a televízióban közvetített nyitó- és záróülés), a látszólag összebékíthetetlen politikai álláspontok zárt ajtók mögött folyó, próbaper típusú konfrontálása, vagy mint egy egyetemi szeminárium, ahol tudós szakemberek udvarias véleménycseréje folyik, vagy mint a társadalomról vitatkozó értelmiségiek kötetlen társalgása. Noha a tét nagyon nagy volt, hiszen a nemzet jövőjéről volt szó, a procedurális udvariassági szabályokat – a három oldal képviselői felváltva elnököltek az üléseken, a háromoldalú érdekegyeztetés is változtatott tárgyalási szinteken folyt – szigorúan betartották.<sup>12</sup> Valóban csakis ezen a korrekt eljárás módon múlt, hogy a „harmadik oldal” mint a régi rendszer „társadalmi partnere” nem vonult ki az NKA-tárgyalásokról jóval azok befejezése előtt.

Az intézmények a nemzeti és nemzetközi társadalmi, gazdasági, jogi és biztonsági környezet interaktív alkotóelemei is. Ez a kapcsolat jellegében dinamikus és gyorsan változó, csakúgy, mint maguk az intézmények, amelyek a belső és külső változásoknak egyszerre alanyai és tárgyai. A társadalmi rétegződés longitudinális változásai, a makrogazdasági mutatók mozgásai, a politikai kormányzás csökkenő teljesítménye, a megoldatlan konfliktusok a vezetésben, valamint a legitimáló ideológiai paradigmák megkopása mind olyan tényező, amely veszélyeztetheti az intézményi status quót, és módosítja a politikai szereplők magatartását. Még tovább bonyolítja a helyzetet az, ha az állami intézmények stabilitása olyan külső tényezőktől függ, mint például egy regionális szuperhata-

lom léte, mely hatalom fenn tudja tartani az adott rezsimet, és biztosítja a rendszer intézményeinek változtathatatlanágát.

Bár a hidegháború 1989-ben már a vége felé tartott, Magyarország még mindig a Varsói Szerződés és a KGST tagországa volt, s még számtalan hivatalos és nem hivatalos politikai kötelezettség és kötelék fűzte a Szovjetunióhoz, melyek intézményi status quójának biztosítékai voltak. Mindezek, s ehhez még maga a szovjet, de facto megszálló erők jelenléte, igen erősen behatárolták az NKA-tárgyalásoknak mind a témakörét, mind a mozgásterét. Míg a megfelelő lengyel NKA kimenetele a hasonló magyar tárgyalások számára is biztató kilátásokat ígért, ugyanakkor még állt a berlini fal, s Magyarország északi és déli határai mentén még változatlanul hatalmon volt két neosztálinista diktatúra. Röviden tehát a magyar NKA-tárgyalások nyílt végű, vagyis beláthatatlan eredményű folyamatként indultak, amelyek éppúgy eredményezhettek volna valamilyen kis „arcfiatalító” kozmetikázást, mint mélyreható sebészeti beavatkozást az „egész test” felépülése érdekében. 1989 nyarán még mindkettő járható útnak tűnt.

Intézményközpontú bevezető elemzésünk összefoglalásaként nézzük meg, mit mondott Robert Bates ugyanerről a témáról! Bates szerint „az újabb elméleti megfontolások mélyén az a meglátás rejlik, hogy az intézmények az egyéni racionalitást összeegyeztetik a társadalmi racionalitással”, és ehhez még azt is hozzáteszi, hogy „az intézmények a kollektív dilemmák megoldásának eszközei”.<sup>13</sup> Ha az „egyéni racionalitáson” az NKA vitapartnereinek azt a közös törekvését értjük, hogy racionális, vagyis optimális, és megvalósítható eredményeket érjenek el az általuk képviselt értékek és érdekek terén, s a „társadalmi racionalitáson” pedig a köz azon vágyakozását, hogy az 1990. évi szabad választások után békes és stabil társadalomban élhessen, akkor máris hasznos elemzési eszközre tettünk szert a magyar NKA-megállapodás és hosszú távú politikai kihatásainak értékelésére.

## INTÉZMÉNYI ÁTALAKULÁS: POLITIKAI ELŐZMÉNYEK ÉS ALTERNATÍV TERVEZETEK

A magyar Nemzeti Kerekasztal kezdeti programja további változásokat igényelt a meglévő politikai intézmények teljesítményének javítása, illetve azok korszerűsítése érdekében: a résztvevők új elemekkel akarták gazdagítani a még hivatalban lévő államigazgatási elitnek az intézményrendszer reformja érdekében addig megvalósított és újabb, szükségmegoldásként kialakított terveit. A korábbiakban végrehajtott intézményreformok azt kívánták elősegíteni, hogy a rendszer gazdasági reformjait könnyebben tudják „eladni” a kritikus elitesz csoportoknak és a szkeptikus közvéleménynek. Az olyan intézkedések, mint az uralkodó párt transzmissziós szíj típusú társadalmi szerveinek felhatalmazása a rendszer szociálpolitikájának megvalósítására, vagy mint a lakosság ügyeinek intézésében a működési önállóság biztosítása a központi és helyi államigazgatási szerveknek, vagy mint a köz politikai részvételének növelése a töb-



bes jelölésű választások bevezetése révén – mind valamilyen módon megelőző jellegű intézkedés volt, s ugyanakkor békítő szándékú gesztus a hatalomból addig kizárt elitcsoportoknak és állampolgároknak.

A rendszer, azzal, hogy közpolitikai napirendjébe iktatta a „reformok” témakörét – és volt politikai bátorsága, hogy napirenden is tartsa –, végül is arra törekedett, hogy fenntartsa az „önmegújítás” lehetőségét, s ezzel saját távlati fennmaradását mint mindenek felett álló politikai prioritást. Kádár János „meghitelezett kivásárlás” (*leveraged buyout*) típusú eltávolítása a hatalomból 1988 májusában új lendületet adott az intézményi reformfolyamatnak és szabad utat nyitott mindenféle, az addigiaknál drasztikusabb újítások számára.<sup>14</sup> A rendszeren belüli irányított változások nyomán, noha ezek segítettek elhárítani a köz mobilizálódását, az elitek új követeléseket támasztottak az addigiaknál mélyebb intézményi átalakítások iránt. A változások iránti igények mindkét oldalról jelentkeztek: a „hatalomban lévők”, vagyis a reformot követelő párt- és állami elitek részéről éppúgy, mint a „hatalomra törekvők”, vagyis az akár szocialista, akár liberális demokrata meggyőződésű kritikus, „féldisszidens” vagy disszidens értelmiségiek részéről.

A két oldal intézményi változásokkal összefüggő programjai – noha a rendszer hatalmi struktúrájának ellenkező oldalaiából „eredtek” és a változások köre, a hangsúlyok és a megvalósítás javasolt ütemezése tekintetében igen eltértek – jól összeillő alkotóelemei voltak egy „majd megte-remtendő” intézményrendszernek.<sup>15</sup> A két fél alapvetően közös álláspontot foglalt egy sor olyan kérdésben, amely a szovjet mintájú intézményrendszer diszfunkcionális működési módjának megváltoztatására irányult. Ugyanúgy ítélték meg a kollektív államfői testület, vagyis az Elnöki Tanács, a teljesen átpolitizált bírósági rendszer, s a nyilvánosan nem beszámoltatható központi és helyi bürokrácia működését. A két fél már előzetesen egyetértett a választási rendszer reformjának szükségességében, s a gazdasági szereplők jogilag biztosított önállóságának növelésében mind az állami, mind a kibontakozóban lévő magánszektor területén. Mindkét fél, de különösen jogász tagjaik, erősen érzékelték a félálomban pislákoló Országgyűlés törvényalkotó tevékenysége korszerűsítésének és kibővítésének sürgős szükségességét. A Országgyűlést ugyanis nagyon kikapzartalan intézményi erőforrásnak tekintették, amely felhasználható a késésben lévő rendszerváltoztatási intézkedések megtételére.<sup>16</sup>

A csoport- és egyéni érdekek politikai képviselőiténél kérdésköre a pártállam intézményi logikájának lényegét érintette. E hagyományos tabutémának számító kérdésre – meglepően lezser, de pragmatikus magyar módon – éppen a Kádár utáni rendszer adta meg, amikor 1988 nyarán egyetértett a „társadalmi szervezetek” létrehozásával. A kommunista párt reformista elitjének és az ellenzékiek („hatalomra törekvők”) „történelmi”, majd újabb pártjai bátor kezdeményezéseinek köszönhető, hogy a rendszer eltúrta a hivatalos engedély nélküli pártalakításokat, ami már annyira állandósult, hogy 1989 februárjában hivatalosan is megerősítették a „politikai pluralizmus” létezését Magyarországon. Akkorra a kormánynak már kész törvényjavaslatok voltak egy új, egykamarás országgyűlés felállítására és működésére, az „egyesületek-

re" (ebbe a politikai egyesületek, szervezetek is beletartoztak), s elkészült a javaslat a drasztikusan átalakított alkotmány szövegére is.<sup>17</sup>

Az ellenzékiek szükséges változásokkal kapcsolatos előzetes megegyezését a kelet- és nyugat-európai elemzők – a kívánt politikai célok elérésének eszközeit tekintve – egyaránt az „önkorlátozó” jelzővel jellemezték. Nézetem szerint azonban ez a jelző, különösen ha abba azt a feltételezés is beleértették, hogy a rendszer „demokratikus” és reformszocialista kritikusai, ha tehetnék volna, azonnal át is vették volna a nyugati típusú liberális demokráciát, a piacgazdaságot és a tömegdemokráciát, nem nagyon találó. Ezek a politikusok ugyanis – mint a politikai élet mindkét oldalát képviselő kelet-európai értelmiségiek – mind az „alkati-zsigeri baloldaliság” központi „magjába” tartoztak, mely baloldal ambivalens érzelmeket táplált a kapitalizmus és a felvilágosulatlan tömegek iránt – s ehhez járult még a mindenkori hatalomhoz fűződő, már-már történelmi hagyományokra visszatekintő vonzódó–taszító (love-hate) viszonya. Mint a gazdaságilag kiváltságos helyzetben lévő, de a politikai hatalomból alig részesülő elit tagjai, gondolkodásukban sokban hasonlítottak az eliten kívüli homo Kadaricushoz – beleértve a szocializmus emancipációs és névlegesen egalitárius ethoszát, s az állami újraelosztás révén biztosított társadalmi igazságosság iránti vonzalmukat, és beleértve az ezzel együtt járó vonakodásukat is a „jogok és kötelességek” mátrixából következő közös terhek vállalásától, ami pedig a demokratikus állampolgáriság egyik követelménye. Így a bennük mélyen beágyazódott kispolgári kulturális szokások logikájából és a legjobb esetben is csak predemokratikus politikai preferenciáikból következően a magyar ellenzékiek „önkorlátozása” nem csupán az eszközökre, hanem a célokra is vonatkozott.<sup>18</sup>

A magyar hatalom és ellenzéke között az intézményrendszer megváltoztatásáról folyó tárgyalások egyik szembevetendő s a régió belül egyedülálló vonása volt, hogy mindkét oldal pragmatikus, jogilag szakszerű és a gazdaságpolitikai kérdések esetében technokratikus nyelvezettel fejtette ki álláspontját. A párbeszédnek ez a tárgyilagos, mondhatni üzletszerű hangneme részben annak tulajdonítható, hogy az ellenzéki elit tagjait a nyolcvanas években már nem fenyegette börtönbüntetés politikai színvallásukért, részben pedig annak, hogy valamennyi szereplő valahol a lelke mélyén még bízott a rendszer megreformálhatóságában. 1989 elejére már kialakult egy minden érdekelt számára elfogadható megoldási lehetőség, amely a szépítő kozmetikai és a komoly sebészeti beavatkozás között valahol a félúton helyezkedett el.

## NEMZETI KEREKASZTALOK: FORGATÓKÖNYVEK A RÉGIÓ ORSZÁGAIBAN

A magyarországi NKA-tárgyalások megkezdésének politikai előzményei és fontos eseményei közép-európai regionális összefüggésben is részét alkották a régióba tartozó országok hatalmi és ellenzéki elitjei erőfeszítéseinek, amelyek azt célozták, hogy a látszólag kezelhetetlen politikai problémáikra valamilyen nemzeti megoldást találjanak akkor, amikor a

Mihail Gorbacsov vezette regionális szuperhatalom maga is orientációs zavarokkal küzdött. A fő kérdés az volt, hogy miként tudnának a lengyel, a csehszlovák és a magyar hatalom birtokosai olyan megoldásra találni, amely kellőképpen számol 1989 realitásaival.

Kezdjük Lengyelországgal! 1986 óta a lengyel katonai-statáriális rezsim további intézményi reformokkal kísérletezgetett, amibe a választási rendszer reformja is beletartozott. Noha a hatalomra törekvők csoportja belsőleg megosztott volt, és radikális konfrontációra törekvő, illetve reformista konszenzus kereső frakciókra bomlott, mégis egységes és elkötelezett híve maradt a Szolidaritás eredeti programja emancipációs alapeszméinek. Továbbá, ellentétben Magyarországgal és Csehszlovákiával, a katolikus egyház (melyet még az is erősített, hogy lengyel főpap ült a pápai trónon) megőrizte intézményi önállóságát és hatalmas befolyását a nagy többségükben mélyes vallásos, egyszersmind erősen nacionalista állampolgárok felett. A legfelső vezetés – amely olyan erők felett rendelkezett, mint a konzervatív állami bürokrácia, a központi és vajdasági pártapparátus, a hivatalos szakszervezetek jól védett hálózata és a nem kevésbé konzervatív szejm – megegyezést keresett az ellenzékkel.<sup>19</sup> Ugyanakkor a gazdaság romokban hevert, az ellenzék egységes volt, s még csak kilátás sem volt valamilyen moszkvai segítségre. Másrészt Jaruzelski csapata is felismerte, hogy a rendszernek nincs más választása, mint valamilyen békés, tárgyalásos kiutat találni ebből a kilátástalan helyzetből.

1989 februárja és április eleje között azonban olyan áttörést jelentő események történtek Varsóban, amelyek más kelet-európai nemzeti kerekasztalok számára az elkövetkezendő tizenkét hónapban precedensként szolgáltak. Bár a politikai hatalomban való osztozás volt az igazi tét, s különösen az, hogy hivatalosan is a Szolidaritást ismerjék el az ellenzék törvényes képviselőjének, a lengyel NKA egy sor politikai, gazdasági és társadalmi kérdés megoldását is napirendjére tűzte.<sup>20</sup> Ezek közül csupán a politikai kérdések, azaz a választási reform és a szakszervezeti pluralizmus kérdései voltak közvetlenül megoldhatók. A tárgyalások kimenetelét sok olyan tényező is alakította, amelyek sajátosan lengyel problémát jelentettek, és így a többi ország NKA-tárgyalásain fel sem vetődtek a következő tizenkét hónapban. Ezek közül legalább három külön figyelmet érdemel.

Az első az, hogy – bár a tárgyalások zárt ajtók mögött folytak – a Szolidaritás vezetői alkuhelyzetük erősítése érdekében oly módon kerestek külső legitimitációt, hogy hetente gyűlést rendeztek egy varsói filmszínházban, és a közönségtől kértek további muníciót az alkufolyamathoz. A második az, hogy mindkét féle ugyan „szakértői” viták során fejtette ki a maga álláspontját, a legfontosabb döntéseket mégis csak egy harmadik fél, nevezetesen a katolikus egyház közvetítőinek segítségével lehetett meghozni. Végül a harmadik az, hogy a hatalomnak egy előre meghatározott kvótarendszer (valamennyi szenátusi helyért és a képviselőházi helyek egyharmadáért lehetett szabadon indulni a választásokon) szerinti megosztását csak egy beépített „intézményi lazaság” tette lehetővé. Miután a törvényhozás két kamarája és négy társutas „ellenzéki” párt



már megvolt, „egy további párt” rendszer által ellenőrzött belépése a hatalom nehéz helyzetben lévő birtokosainak már elfogadható kockázatot jelentett.

A Szolidaritásnak és Lengyelország pragmatikus, hatalomra törekvő, vagyis ellenzéki erőinek az a történelmi érdeme, hogy kezdeményezték és sikeresen meg is valósították a lengyel pártállam békés átalakítását parlamentáris demokráciává. Ennek az eredménynek jelentős részét a „lengyel kivétel” tette lehetővé, abban az értelemben, hogy a „hatalomra törekvő” Szolidaritás már jóval azelőtt hatalmas támogatást kapott a civil mozgalmaktól és szerveződésektől, hogy alkuba bocsátkozott volna a hatalom politikailag már vesztes birtokosaival. Végül tehát az „erős” lengyel társadalom kerekedett felül a „jól beásott”, erős védelemmel rendelkező, mégis eredendően gyenge pártállam felett. Mondhatni, a lengyel precedens – bár mélyebb jelentést hordozó tényezőnek tekintették a későbbi magyar és csehszlovák NKA-tárgyalások részvevői – olyan sajátos megoldást hozott, amely csak nagyon kevés elemében követhető, kész mintát tudott ajánlani a későbbi budapesti és prágai tárgyalások résztvevői számára.<sup>21</sup>

A „csehszlovák NKA” helytelen elnevezés, mert két tárgyalássorozat folyt Prágában, illetve Pozsonyban, Václav Havel Polgári Fóruma (OF) és a Jan Carnogursky vezette Nyilvánosság az Erőszak Ellen (VPN), illetve a cseh és a szlovák pártellenfelek között. A kettő közül a Havel-féle prágai tárgyalássorozat volt az, ahol az igazán jelentős viták folytak, amelyek mind rövid, mind hosszabb távon döntő intézményi következményekkel jártak. Tény, hogy az 1989. november 26. és december 9. között folytatott prágai NKA-tárgyalások inkább követték, mint megelőzték a rendszer összeomlását.<sup>22</sup> Akkorra már a Szolidaritás egyik tagja ült a lengyel miniszterelnöki székben, a magyar állampárt már feloszlott, a berlini falat lerombolták és Honecker rendszerét is detronizálták.

A cseh és szlovák ellenzékiek, lengyel és magyar társaikkal ellentétben, a keményvonalas Jakeš–Husák-rendszer és a Vencel téri tömegek legendás novemberi konfrontációja előtt semmilyen civil támogatást sem élvezhettek. Noha a Charta 77 csoport tagjai és szimpatizánsai már számos esetben tanúsítottak példás civil kurázsit a gátlástalan elnyomással szemben, a mozgalomnak mint olyannak, nem volt semmilyen kész terve az intézményrendszer átalakítására. Az utcákon uralkodó zűrzavar miatt, valamint mert az idő is sürgette a normális élet legalább látszólagos visszaállítását, a prágai NKA nem volt – és nem is lehetett – egyéb, mint egy sebtiben rögtönzött párbeszéd a két szemben álló oldal között. Amennyire a tárgyalásokról fennmaradt kevés számú – s valószínűleg még utólag „öncenzúrázott” – dokumentumból megítélhető,<sup>23</sup> a közzéemlény túlnyomó része támogatta ugyan a gyökeres változásokat, a hatalomra törekvők alkuhelyzete rendkívül gyenge volt. Havel ezekhez az ellenzékiekhez intézett üzenete egyben arra is figyelmeztetett, hogy mindkét oldal legitimitációja gyenge lábakon áll. Mint mondta, hacsak valamilyen megegyezésre nem jutunk, „a köz elsöpör bennünket, és akkor ki tudja, mi következik”.<sup>24</sup> Az sem volt teljesen világos, hogy Havel mint az ellenzékiek szóvivője a maga, valamint az értelmiségi vezetésű Charta 77

nevű polgárjogi mozgalom nevében, vagy a csehek és szlovákok valamilyen képzeletbeli közössége nevében beszélt-e. A végeredmény arra enged következtetni, hogy mindkettő nevében.

Havel egyrészt szilárdan kiállt a jogrend és az állami intézmények, különösen az elnöki hivatal fenntartása mellett. Másrészt azzal próbálta eloszlatni az addig elég közömbös és a rendszer iránt ambivalens érzelme- ket tápláló közvélemény aggodalmait, hogy „semmiképpen sem kívánjuk büntetni mind az 1,7 millió kommunistát” Csehszlovákiában. A lényeg- re térve: „Havel hangsúlyozta, hogy a novemberi forradalom nem a kommunizmus mint olyan, hanem a totalitárius rendszer ellen irányult”.<sup>25</sup> Havel álláspontjának lényegét talán abban lehetne összefog- lalni, hogy az intézményrendszer folyamatosságának fenntartását és po- litikai változások végrehajtását kívánta, illetve a hatalom legfelsőbb szin- tű birtokosainak szelektív leváltását. Azonban a prágai liberálisok amúgy is törekény tárgyalási pozícióját még tovább gyengítette az, hogy a szlo- vák „párhuzamos tárgyalófelek” kitartottak saját nemzeti és így ereden- dően konzervatív programjuk mellett. Jan Čarnogursky azon igénye, hogy „az új szövetségi kormánynak a folytonosság lehető legtöbb elemét meg kell őriznie, és hogy ennek a folytonosságnak a következő szabad választásuk után is érvényesülnie kell”, már arra utalt, hogy az ellenzéki- ek táborán belül is komoly szakadások voltak.<sup>26</sup>

Összefoglalva, a csehszlovák NKA-forgatókönyv intézményi követ- kezményeinek értékelésében a következő tényezőket kell figyelembe venni: a hatalmon lévő és a hatalomra törekvő erők közötti jelentékeny egyensúlyeltolódást, a tárgyalófelek álláspontját a politikai rendszer megváltoztatáshoz szükséges intézményi változtatások mibenlétéről, a tárgyalófelek egyetértését abban, hogy a nem elit résztvevőket az új vá- lasztásokig kizárják a fontos döntéshozatalokból, s azt, hogy szlovák részről olyan, nehezen mérlegelhető kérdéseket vetettek fel, mint a szlo- vák elitek jövőbeni viszonya az 1989. novemberi–decemberi prágai meg- állapodásokhoz. A leglényegesebb azonban az, hogy a cseh és a szlovák eliteknek – annak ellenére hogy egyazon szövetségi intézményrendszer alatt éltek – külön és az intézmények tekintetében összebékíthetetlen programjaik voltak a leendő államisággal és azzal kapcsolatban is, hogy politikai, gazdasági és kulturális téren milyen mértékben szakíthatnak a Husák-rendszerrel.

A kommunizmust megelőző államiság modelljeként és előzménye- ként Prága a „filozófus király” Thomas Masarykra és vele a cseh liberá- lis demokratikus Első Köztársaságra tekinthetett – s ezek egyaránt a cseh civil társadalom gazdag, nonkonformista, történeti és liberális, de- demokratikus, értelmiségi hagyományaiban gyökereztek. Pozsony előzmé- nye viszont Andrej Hlinka páter és a háború alatti fasiszta szlovák állam volt, valamint újabban Alexander Dubček és rövid életű „emberarcú szocializmusa” – vagyis az etnonacionalizmus és a demokratikus szoci- alizmus „időzített bombája”, illetve megoldatlan öröksége. A magyar rendszerváltás előfeltételei, sok hasonlóságuk mellett, bizonyos módon különböztek közép-európai szomszédaiétól. Magyarország intézményi öröksége a „lengyel” és „cseh” államiság számos elemét is magában fog-

lalta, így az elit vezette és tanácskozó jellegű országgyűléseket, az erős kötődést a jogrendhez, valamint az erős nemzeti identitástudatot; de voltak „szlovák” elemek is, mint az etnikai-nyelvi türelmetlenség és a rövid életű nemzeti fasiszta uralom alá süllyedés (1944–1945). Mindezt kimondva, az is egyértelmű, hogy mindhárom ország – akár a győztes, akár a vesztes oldalon találták magukat a második világháború végén – egyaránt örökölte a bibói „kelet-európai kis államok nyomorúságának” terhes politikai és lélektani következményeit. A cseh és a lengyel rezsimek által kollektív bűnösséggel megvádolt németajkú polgárok – férfiak, nők, gyerekek és öregek – millióinak a háborút követő üldöztetése és földönfutóvá tétele, a magyarok Csehszlovákiából való kiűzésének siralmas története, illetve a magyarországi németiség-hasonlóan erőszakos kiebrudalása, mind arra szolgál bizonyítékkul, hogy ebben a térségben senki sem indulhatott tiszta lappal a kommunista hatalomátvétel előtti időszakban. 1989–1990-ben tehát mindez (és még sok más) benne volt a „pakliban”.

#### A MAGYAR NEMZETI KEREKASZTAL: A RENDSZER MÓDOSÍTÁSA VAGY A RENDSZER MEGVÁLTOZTATÁSA?

A magyar NKA résztvevőinek nem volt előre kidolgozott programjuk. Az egyetlen kinyilvánított cél az volt, hogy valamilyen „politikai meg egyezésre” jussanak. Másrészt az is nyilvánvaló volt, hogy egy bizonyos program, nevezetesen az intézményrendszer reformjának sokat vitatott kérdése, már régóta napirenden volt. Az eleve kimondatlan fő kérdés tehát az volt, hogy meddig mehetnek el a reformok útján úgy, hogy még valamiképpen belül maradjanak a fennálló politikai rendszer egyre cseppfolyósabbá váló határain. Noha a tárgyalópartnerek három, jól megkülönböztethető elitkört – a pártot, az Ellenzéki Kerekasztalt (EKA) és a rendszer társadalmi segéderőit – és így három, látszólag összeegyeztethetetlen érdekcsoportot képviseltek, ennek ellenére mindannyiuk helyzete egy csónak utasaiéhoz volt hasonlatos, akik erős ár sodrában próbálnak előrejutni valamilyen bizonytalan úti cél felé. Tehát valamennyien „ugyanabban a csónakban eveztek”. Mégis, ha figyelembe vesszük a rendszer módosítása és megváltoztatása közötti választási lehetőségüket, s csónakjuk szándékaik szerinti úti célját, látszik, hogy az aggodalmas utasok legtöbbször inkább hajlott a gyökeres változások megkockáztatására.

Az NKA-tárgyalások végső kimenetele azon kulcsfontosságú személyek tárgyalási magatartásától függött, akik mögött országos méretekben is jelentős tömegek álltak, és akik saját személyes céljaikat is követték – mint például Pozsgay Imre –, s függött az intézményi szereplőktől, mint az MSZMP és az új politikai pártok képviselőitől, valamint a rendszer és ellenzéke közötti erőegyensúlyban bekövetkező, külső eredetű (Moszkva, Washington, Bonn) eltolódástól.<sup>27</sup> Ezek a tényezők azonban jelentősen befolyásolták az NKA résztvevőinek jórészt burkolt vagy legfeljebb

részben kifejtett (fentebb ismertetett) előzetes elképzeléseit és a létrehozandó posztkommunista magyar államigazgatás intézményrendszerével kapcsolatos preferenciáit. Az ilyen elképzelések és preferenciák azután a politikai álláspontok csaknem teljes spektrumát mutatták, amelyeket olyan elsődleges politikai kérdésekben foglaltak el, mint a „ki kormányozzon?“, „milyen jogon?“, „ki őrizzé az őrzőket?“ kérdéseiben. 1989 nyarán az egyes szereplők még minden erejüket latba vetették a tárgyalások pozitív végeredményéért.

A hatalmon lévő párt- és állami politikai elitnek hatalmi harcba bonyolódott, ami viszont a politikai szervezeten belül mozdította elő a politikai pluralizmus és a további intézményi reformok ellenzőinek felmorzsolását. Sőt, mint azt Pozsgay, a párt fő szóvivője utólag megvallotta, maga is az MSZMP felbomlásán munkálkodott.<sup>28</sup> Azzal, hogy az NKA csak a párt és nem az állam képviselővel volt hajlandó tárgyalni, lehetővé tette a „hatalomra törekvők“ számára, hogy egy már demoralizált és szétesőben lévő intézmény vezetőivel tárgyaljanak, és így ezeknek, a személyes ambícióik miatt egymással is szembeforduló vezetőknek összecsapásai révén is előnyhöz jussanak. Az ellenzék tárgyalási helyzetét javították az 1989 júliusában és augusztusában tartott időközi választások eredményei is. Az addig kevésbé szembetűnő ellenzéki pártok egyszerre megjelentek a közvélemény-kutatások eredménylistáin. Végző soron azonban nem a fontos személyiségek vagy az intézmények képviselőinek rivalizálásai, hanem egy külső entitás, az állam volt az, amely biztosította az NKA-tárgyalások pozitív végeredményét.

Az állami bürokrácia – Németh Miklós miniszterelnök saját megjelölése szerinti – ügyvezető „szakértői kormánya” vezetésével az egész politikai színteret a magyar politikai intézményrendszer teljes átalakítása céljára rendezte át. Az állam az országgyűlést választotta intézményi partneréül a kívánt változások végrehajtásában. Az 1985. évi többes jelölésű választások óta a törvényhozás (a reformpárti állami főtisztviselők némi színpad mögötti támogatásával) fokozatosan megszűnt a rendszer engedelmese „szavazógépeként” működni. 1987-től pedig az egyre öntudatosabb párttag- és független képviselők csoportja törekedett arra, hogy választóik és az MSZMP Pozsgay Imre köré csoportosult reformpárti elitjei érdekeit juttathassa érvényre.

A reformszocialisták 1988 júniusa és 1989 júniusa közötti eredmény-sorozatából a mérföldkönek tekinthető vívmányokat az alábbiakban foglalhatjuk össze:

1. 1988. november 24-i beiktatásától kezdve a Németh-kormány azonnal magáévá tette és saját ígéretének tekintette a „demokrácia-csomagterv” megvalósítását – amely egy tizenhét tételből álló, átfogó feladatjegyzék volt, s melyet a független és párton kívüli képviselők csoportja terjesztett az Országgyűlés elé még 1988 júniusában.

A „demokrácia-csomagtervet” alig egy hónappal azután terjesztették az Országgyűlés elé, hogy Kádárt menesztették a vezetésből. Az intézményrendszer reformprogramjának megvalósítását merész törvényhozási kezdeményezésként a következő tizenöt hónap feladatává tették. A csomagterv főbb pontjai közé tartozott a választási törvény megalkotása,

a választási viták eldöntésére hivatott Országos Választási Bizottság létrehozása, az Országgyűlés új házszabályának megalkotása, a Népköztársaság Elnöki Tanácsának felváltása a Népköztársaság Elnöke intézményével, az MSZMP alkotmányos jogállását szabályozó törvény, új gyűlekezési és egyesületi törvény, új szakszervezeti törvény, valamint új törvények megalkotása az emberi jogokról, a nemzeti kisebbségekről, a polgári kezdeményezésekről, a népszavazásról, a helyi önkormányzatokról, a nyomtatott és elektronikus sajtóról, az Alkotmánybíróság, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (ombudsman) tisztségének létrehozásáról. Mindenekfelett megkezdődött egy új alkotmány kidolgozása annak törvénybe iktatása céljából.<sup>29</sup>

2. 1989 elejétől a kormány jogi szakértői csoportja az Igazságügyi Minisztériumban – pártközreműködés nélkül – előkészített és a törvényhozás elé terjesztett egy sor olyan törvényjavaslatot, amely két típusba sorolható törvényt javasolt elfogadásra: az egyik típus az állami intézmények reformjára vonatkozott, a másikba tartozó törvények pedig a hatályban lévő magyar törvényeket akarták összehangolni az emberi jogokról szóló és korábban ratifikált nemzetközi egyezményekkel, hogy a magyar törvényhozás majd ennek megfelelő törvényeket alkothasson.

3. A kormány kezdeményezéseinek nyomán 1989 első felében özönvel születtek újabb és újabb civil elgondolások számos más területen is. Ezek közül több megegyezett a párt részéről időközben tett engedményekkel – olykor meg is előzve ezeket – olyan területen, mint az egyesületi és gyűlekezési jog, a sztrájkjog, a vállalati reformok, a népszerűtlen országgyűlési képviselők civil kezdeményezés nyomán történő visszahívása, vagy polgári csoportok kezdeményezésére népszavazás tartása fontos nemzeti érdekeket érintő ügyekről.

A gyors és olykor kaotikusnak ható országgyűlési munka, amely megelőzte a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások 1989. június 13-i megnyitását, javasolta a függetlenedő kormány kampányának részét alkotta, amelyek az volt a célja, hogy megfosszák az MSZMP-t törvényalkotói és attól. a jogkörétől, hogy meghatározhatja a törvényhozás programját. Ezekhez kapcsolódó cél volt, hogy törvényhozási kezdeményezés alapján újra megerősítsék az államnak azon jogát, hogy az újonnan hozott törvények alapján az általános költségvetési folyamatban szigorú gazdasági reformintézkedéseket foganatosíthasson. A kormány azon intézkedései, amelyek megszüntették a pártellenőrzést a személyzeti ügyekben, és a párt „magánhadseregét”, a munkásorséget, a Honvédelmi Minisztérium felügyelete alá helyezték, betetőzték azt a folyamatot, melyben az állam függetlenítette magát a párttól.

Mindezen intézkedéseket azonban csak a létező rendszer módosítására és nem teljes megváltoztatására hozták. Egy minőségileg különböző változás, azaz valódi rendszerváltás teljesen másfajta törvényhozási programot követelt meg. Napirenden kellett szerepelnie az „alkotmányos jogállást” szabályozó „sarkalatos” törvények elfogadásának olyan témákban, mint maga az alkotmány, a köztársasági elnöki tisztség, az Alkotmánybíróság, a politikai pártok és azok finanszírozása, a választási eljárások szabályozása, a sajtóról és más tömegtájékoztatási eszközökről



szóló törvény, a büntető törvénykönyv felülvizsgálata, valamint új, embe-rijog-védő szervezet létrehozása.

A Németh-kormány 1989. június végén lépte át a politikai Rubicont, röviddel az NKA-tárgyalások megkezdése után. Törvényjavaslatait viszszavette az Országgyűléstől, és az egész „demokráciacsomagot” a Nemzeti Kerekasztalnak adta át további megvitatásra és döntésre. A kormány megtette első lépését a magyar politikai pluralizmus felé. Egyoldalúan felhatalmazta az NKA résztvevőit, hogy „párhuzamos parlamentként”, egy rögtönzött alkotmányozó országgyűlés tagjaiként működjenek; kibővítette az intézményalkotásra jogosultak körét, és – mintegy államigazgatási úton – egy azonnal működésbe lépő többpártrendszert is „teremtett” Magyarországon.

### POLITIKAI VÁLTOZÁS ÉS INTÉZMÉNYTERVEZÉS: A TÚLÉLÉSRE ÉS A STABILITÁSRA TÖREKVÉS MODELLEI

Mennyiben járultak hozzá az NKA-tárgyalások a posztkommunista Magyarország politikai intézményrendszerének megteremtéséhez? E kérdés megválaszolása nehéz feladat: ahhoz hasonlítható, mintha egy sötét alagúton áthaladó vonat utasainak ajkáról akarnánk leolvasni a szavakat. Bár ha másból nem is, de mindhárom oldal politikai retorikájából tudjuk, hogy milyen célokat kívántak követni mielőtt még az alagúthoz értek, s azt is tudjuk, miben állapodtak meg a végén, de azt még kilenc évvel az események után sem tudjuk, hogy pontosan ki, mit, mikor és miért mondott a másiknak. Minderre a választ majd megtaláljuk az NKA-tárgyalások mintegy háromezer oldalas jegyzőkönyvében,<sup>30</sup> vagy nem. A rejtvényt talán akkor is sikerül megfejteni, ha összevetjük a tárgyalásokon előterjesztett intézményi tervezetek tárgyalások „előtti” és „utáni” változatát.

A bizonyítékanyag pontos bemutatása érdekében célszerű az egyes, s egymást követő alkotmányos-intézményi tervezeteket bizonyos címkékkel ellátni.

Az első a *kommunista modell* (a továbbiakban: „K-modell”), vagyis az 1949. évi XX. törvény, azaz a régi kommunista alkotmány az 1989-ig elfogadott módosításokkal.<sup>31</sup>

A második a *reformszocialista modell* (a továbbiakban: „RSZ-modell”), amely azt a törvényjavaslat-csomagot foglalja magában, amelyet az Igazságügyi Minisztérium jogtudós főtisztviselői 1989. január-február folyamán terjesztettek az MSZMP Központi Bizottsága elé.

A harmadik az *átmeneti modell* (a továbbiakban: „Á-modell”), amely az 1989. évi XXXI. törvényt – amely kiegészítette és teljesen átalakította a „K-modellt” – s továbbá azokat a törvényeket is tartalmazza, amelyeket az Országgyűlés 1989 októberében fogadott el.

A negyedik a *demokratikus modell* (a továbbiakban: „D-modell”), amely tartalmazza annak a politikai megállapodásnak az eredményeit, amely a Magyar Demokrata Fórum (MDF) és a Szabad Demokraták

Szövetsége (SZDSZ) között jött létre 1990 májusában, s melyet a szabadon választott Országgyűlés 1990 nyarán törvénybe is iktatott.

Végül ötödiknek vesszük a „D+ modellt”, amely mintegy összegzi mindazokat az alkotmánymódosításokat, amelyeket az Országgyűlés 1990 óta fogadott el, s több más törvényt az „alkotmányos jogállásról”, amelyek vagy új intézmények létrehozásáról, vagy a régiek átalakításáról intézkedtek.

Az említett öt modell közül a középső három – vagyis az „RSZ-modell”, az „Á-modell” és a „D-modell” – látszik jelen témánk szempontjából különösen fontosnak.

## A REFORMSZOCIALISTA MODELL

Az „RSZ-modell” az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozatából ered, amely az Igazságügyi Minisztériumon belül különleges munkacsoportot hozott létre „az alkotmány szabályozására”, s arra, hogy ajánlásokat dolgozzon ki egy új alkotmány „irányelveire”.<sup>32</sup> A minisztérium erről készült „szabályozási koncepcióját” a Központi Bizottság által kiküldött alkotmányügyi koordinációs csoport vizsgálta az Igazságügyi Minisztérium szakértőinek és más jogász szakembereknek a bevonásával. A munkacsoport főbb – kimondott vagy kimondatlan – megállapításai a következőkben foglalhatók össze:

Az 1980-as évek végén a „K-modell” már nem felelt meg Magyarország új politikai és társadalmi-gazdasági realitásainak, s immár gátjává vált a politika, a társadalom és a gazdaság további fejlődésének. Ezért helyébe egy új „alaptörvényt” kell hozni, egy sor régi törvényt megfelelően át kell alakítani, s új intézményeket és szabályozó mechanizmusokat kell létrehozni. Az új alkotmánynak egy jogállam „előrettekintő” eszközéül kell szolgálnia. Világosan meghatározott intézkedéseket kell tartalmaznia az állampolgári jogokról, el kell ismernie az újonnan kialakuló tulajdonviszonyokat, és gondoskodnia kell ezek jogi védelméről; kellően kibővített autonómiát kell biztosítania az államnak és az állam szakosított szerveinek – mindennekfelett a kormánynak. A dokumentum, némileg körültekintőbben, szükségesnek tartotta az MSZMP-re történő utalások kihagyását az új alkotmányból, s tiltotta, hogy bármely politikai párt „közvetlenül céljaira használhassa fel az államhatalmat”.

A minisztériumi koncepció némileg homályos, de bizonyos tekintetben rendkívül szakszerű nyelvezetéből azonban világosan kitűnnek a reformszocialisták valódi szándékai. Azt állították, hogy az államot – amely Magyarország független államiságának ezeréves jogfolytonosságát testesíti meg – vissza kell állítani eredeti és valódi helyére: a politikai intézményrendszer csúcsára. A koncepció némileg skizofrén módon szorgalmazta a magyar államiság hagyományos jelképeinek újbóli alkalmazását, mint például a régi országcímerét (a szent koronával), ugyanakkor javasolta az ország „népi demokrácia” megjelölésének további fenntartását. Javasolta továbbá a társadalmi és gazdasági stabilitás megőrzését, ugyanakkor szükségesnek tartotta a politikai változást, s megál-

lapította, hogy az államnak be kell ágyazódnia a „fékek és egyensúlyok” (*checks and balances*) racionális és átlátható rendszerébe, amelyben minden – akár új, akár régi – összetevő összhangban működik.

Az intézményrendszer tekintetében az „RSZ-modell” szükségesnek tartotta, hogy állítsák helyre a miniszterelnök és az államigazgatási szervek hagyományos, prekommunista jogköreit, alaposan bővítsék ki az Országgyűlés törvényhozási tevékenységének körét; javasolta a köztársasági elnöki tisztség visszaállítását, az Alkotmánybíróság és az Állami Számvevőszék felállítását és az állampolgárok jogainak védelmére az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (ombudsman) tisztségének létrehozását.

Ha ezeket a javaslatokat annak a még eldöntetlen hatalmi harcnak az összefüggésében vizsgáljuk, amelyet a magyar elitek annak jogáért vívtak, hogy ki szabja meg a politikai rendszer módosításának (megváltoztatásának) feltételeit, akkor ezek összességét úgy is értelmezhetjük, mint a hatalmon lévő reformszocialisták válaszát az 1989–1990. évi magyar politikai átalakulás „első kérdésére”: arra, hogy „ki kormányozzon?”. Pontosabban fogalmazva, az alkotmánytervezet készítői (lényegében az igazságügy-miniszter és két helyettese – mind jogászprofesszorok) és a reformszocialisták, akiket az előbbiek képviseltek, arra törekedtek, hogy:

- megőrizzék a „K-modell” még életképes, és elvessék már diszfunkcionális elemeit;

- megerősítsék és szembeállítsák Németh Miklós miniszterelnöki pozícióját Grósz Károly pártfőtitkári funkciójával és a konzervatív pártapparátussal;

- megerősítsék az Országgyűlést – bár a kétkamarás megoldás elvetésével, hogy ezzel megtartsák kormányfűggségét;

- új intézményi pilléreket rakjanak le (Pozsgay Imrét kívánták köztársasági elnöknek és a hatalomban lévők jogi „establishmentjének” tagjait az Alkotmánybíróság tagjainak látni);

- megőrizzék a korporatív intézmények (a helyi önkormányzatok, a szakszervezetek, valamint az ügyészségi és bírói szervezetek) közigazgatási autonómiáját; s végül

- megszabják az irányított politikai változások feltételeit azzal, hogy alkotmányos intézkedésekkel valósítják meg a többpártrendszert és a kormány felügyelete alatt folyó választásokat.

Az új alkotmány kérdései mellett a koncepció felsorolta azokat a két típusba sorolható törvényeket is, amelyek lehetővé tették az intézményátalakítási folyamat befejezését. Az első típusba tizennégy „alkotmányos jogállású törvény” tartozott, amelyek meghatározták vagy újrászabályozták az alapvető intézmények és politikai folyamatok működési módját. Ezek célja az volt, hogy utat vágjanak az intézményi korszerűsítés és a politikai változás folyamatának. A második csoportba 63 törvény tartozott, amelyek az Országgyűlés ilyen irányú felhatalmazása útján lehetővé teszik a „sarkalatos” és „félíg sarkalatos” törvények kodifikálását és végrehajtását.

Arról nem beszélt a koncepció – csak a sajtóból tudható –, hogy az előző négy évtizedben nagyrészt passzív Országgyűlés csupán ötven-egynéhány törvényt hozott: az országot mintegy 6500 publikált (és számta-

lan nem publikált) elnöki tanácsi és minisztertanácsi és más tárcaszintű rendelet alapján irányították, amelyek alkotmányossága (enyhén szólva) kétes volt. Azt a nyilvánvaló tényt azonban a sajtó sem említette meg, hogy valamennyi törvény és a legtöbb „törvényerejű” rendelet eredete az MSZMP Politikai Bizottságának és Titkárságának (főként publikátlan) határozataiban keresendő, valamint azokban a szóbeli utasításokban, amelyeket az Országgyűlésnek és az állami szerveknek adtak.

Négy évtized zűrzavaros jogi szabályozásának romhalmazát kellett tehát valamilyen jogi összhangba hozni egy új alkotmány betűivel és szellemével – ami eleve megoldhatatlan feladat volt. Ezért a megvalósításra ajánlott „RSZ-modell” a régi törvény- és jogszabályanyag felülvizsgálatainak, „átkodifikálásának” és deregulációjának katasztrófa-programja helyett – amelynek még tíz év után sem sikerült végére érni – csak a leglényegesebb dolgokra szorítkozott, vagyis egy tucatnyi olyan „alapvető” törvény megalkotására, amelyek bizonyos jogfolytonosság fenntartása mellett megkönnyítik az intézményrendszer megváltoztatását.

Úgy tűnik, hogy az „RSZ-modell” több, bár ki nem mondott, politikai és jogi feltételezésen alapult. Ezek közül az volt a legfontosabb, hogy – a már „kilőtt ágyúnak” számító párt kihagyásával az alkotmányból –, a létező szocializmus intézményrendszere – további újításokkal és az „újrafeltalált” vagy „leutánzott”<sup>33</sup> intézmények beállításával – a hatalomban lévő államigazgatási elit felügyelete alatt felújítható. A rendszer forgatókönyvei – (a) a törvényhozási teendőkről, (b) a javasolt törvények (állami felügyeletű) „társadalmi vitájáról”, (c) a törvényalkotásról, és, egy új alkotmány esetén, (d) az ezt követő törvényhozási jóváhagyásról – mindezt egy hároméves folyamatnak jelezték, mely az irányított politikai változás körülményei között egy kommunista vezetésű többpárti koalíciós kormány alatt megy majd végbe.<sup>34</sup>

Noha ezt soha nem mondták ki, úgy tervezték, hogy az új alkotmányt a német alaptörvény (*Grundgesetz*) mintájára dolgozzák ki egy sor „sarkalatos” és „félíg sarkalatos” törvény utólagos beiktatásával. Az utóbbiak célja az új intézmények működési módjának kodifikálása, s az volt, hogy megerősítsék az olyan régi intézmények testületi autonómiáját, mint a helyi önkormányzatok, a bíróságok vagy a szakszervezetek.

A szociális piacgazdaságot (*Soziale Marktwirtschaft*) mint a német intézményi modell gazdaságpolitikai következményét – noha nagyon is lényeges részét alkotta a reform-szocialisták programjának – elég esetlen fogalmazással csempészték a koncepcióba: „Alkotmányos tételként kell rögzíteni: a magyar gazdaság szocialista társadalmi-gazdasági céloktól befolyásolt piacgazdaság, amelyben az állami gazdaságpolitika alapvető feladata a világgazdasági folyamatokhoz való alkalmazkodóképességet és a teljesítmény-elvet kikényszerítő gazdasági környezet kialakítása, a piac harmonikus működésének elősegítése.”<sup>35</sup> Ugyanakkor az, hogy a koncepció továbbra is kiemeli, ha nem is őszintén, a központi tervezés nélkülözhetetlenségét, némi kétségeket támaszt az „RSZ-modell” igazi szándékaival szemben.

Az „RSZ-modell” – mint fentebb láttuk – erős végrehajtó hatalmat irányoz elő, ám határozottan korlátozza a törvényhozás jog- és hatáskör-

ét. Mint a koncepció is kiemeli: „Az Országgyűlés a népfelség elve alapján reá ruházott alapvetően fontos jogok hordozója, de semmiképpen sem azok összességének letéteményese, még kevésbé gyakorlója (...) nem is tekinthető (...) feladatának az államélet operatív irányítás[a].”<sup>36</sup> Másból azonban ugyanez az Országgyűlés csaknem vétőjogot kap azzal a követelménnyel, hogy a „sarkalatos” törvények módosítását csak kétharmados többséggel lehet elfogadni. Így feltehető az is, hogy az „RSZ-modell” inkább egy szocialista többségű törvényhozásra és könnyen módosítható „gumialkotmányra” gondolt, mintsem politikai frakciókkal tagolt többpárti országgyűlésre.

Az emberi jogok kérdése az „RSZ-modell” igen fontos részét alkotja, aminek külön fejezetet szentel. Az ebben felsorolt jogokat két forrásból merítette. A személyiségi alapjogokat és az eljárási jogokat, az úgynevezett első és második generációs jogokat, olyan nemzetközi normatív dokumentumokból vette át, mint az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, valamint hasonló chartákból, amelyekhez Magyarország is csatlakozott, s azokat az előző négy évtized folyamán ratifikálta is. A személyi és politikai jogok e bőséges felsorolását azután kiegészítették a „harmadik generációs” szociális és gazdasági jogok még bőségesebb jegyzékével. Ez utóbbiak jó része a „K-modellben” is megtalálható szociális jogok másolata volt.

Azt a dilemmát, hogy miként lehet a szocialista állam nyújtotta szociális jogosultságokat a „terv plusz piac” típusú vegyes gazdaság garantált jogaivá alakítani, a következő ravasz fogalmazással oldották fel: „A gazdasági, szociális és kulturális jogok tekintetében ...az [alkotmányos] garanciák általában az állam aktív cselekvéseinek előírásában rejlenek. Az alkotmányozó munka folyamán azonban felül kell vizsgálni, hogy a korábban vállalt kötelezettségei közül az állam – az anyagi feltételekre tekintettel – melyeket tudja a jövőben vállalni. Nem a beavatkozás határát kell rögzíteni, hanem azokat az eszközöket, amelyek alkalmazásával az állam a jog megvalósítását igyekszik elősegíteni.”<sup>37</sup>

Összefoglalva: azzal, hogy a rezsím 1989 februárjában elfogadta a reformszocialista modellt, megkezdődött Magyarország intézményrendszerének átalakulása. Az „RSZ-modellt” persze egy olyan programként fogták fel, amely irányítottan módosítja és alakítgatja, de lényegében nem változtatja meg a rendszert. Mégis, mint az alábbiakból majd kitűnik, ha nem létezett volna egy ilyen programdokumentum, az NKA-tárgyalások sokkal inkább egy nem meghatározó jelentőségű „lengyel”, vagy rosszabb esetben „cseh” típusú megoldásban végződtek volna, de nem a békés rendszerváltás megvalósítható programjának kimunkálásában.

#### AZ ÁTMENETI MODELL: IDEIGLENES VAGY ÁLLANDÓ INTÉZMÉNYEK?

Az „Á-modell” törvényekből, írásos politikai paktumokból és informális megegyezésekből tevődött össze. Pontosabban tartalmazta a módosított alkotmányt, az Országgyűlés által 1989 novembere és 1990 márciusa kö-



zött elfogadott törvényeket, s azokat a békés átmenethez kapcsolódó különféle bizalomerősítő intézkedéseket, amelyek az NKA megállapodásának „szelleméből” fakadtak. Vizsgáljuk meg ezeket egyenként!

Jogi értelemben véve az 1989. évi XXXI. törvény az 1949. évi XX. törvény módosított változata volt, vagyis a „K-modell”, kibővítve az 1949 és 1988 között elfogadott módosításokkal. Sajtótudósítások szerint az 1989. októberi változat az 1988-as szövegnek mintegy 80 százalékát módosította. Ez valószínűleg így is van, de mindjárt felveti a kérdést, hogy ebből mennyit írhatunk az „RSZ-modell” és annak azon része javára, hogy az NKA-tárgyalásokat megelőzően a törvényhozást megerősítse, s mekkora részt tulajdoníthatunk az ellenzék tárgyalásokon kifejtett tevékenységének. Ha összehasonlítjuk az Igazságügyi Minisztérium 1989. januári–februári koncepcióját az 1989. októberi ideiglenes alkotmánnyal, kiténik, hogy kisebb módosításokkal és több bekezdés beiktatásával ugyan, de az „RSZ-modell” szövegének háromnegyed része került be az 1989. évi XXXI. törvény szövegébe.

Másrészt joggal feltételezhetjük, hogy éppen a fennmaradó negyedrész tartalmazta mindazt az újat, melynek nyomán a posztkommunista Magyarország régi intézményeit átalakíthatták, és újakat hozhattak létre. Ezzel kapcsolatban emlékeznünk kell arra, hogy a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon született megállapodás kiadott szövege pusztán felsorolja a „hat törvényalkotási javaslat” témáját – amelyek egyike a régi alkotmány módosítása volt –, de ennek a megállapodás szerint pontos tartalmi kifejtését nem adja meg.<sup>38</sup> Ebből, és az NKA-viták kulcsszereplőivel készített interjúk alapján feltételezhető, hogy néhány ilyen „javaslat” a későbbiekben – kisebb-nagyobb mértékben – módosult az 1989. októberi (bizottsági szintű) parlamenti tárgyalások során. És talán ez lehet a másik oka annak, hogy az NKA-tárgyalások iratanyaga majdnem tíz évig nem volt hozzáférhető a magyar közönség számára.

Az 1989. évi XXXI. törvény preambuluma szerint a törvény legfőbb céljai az volt, hogy elősegítse az ország „jogállamba való békés politikai átmenetét”, és vele megvalósítsák „a többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot”.<sup>39</sup> A törvény következő tizennégy fejezete általános intézkedéseket tartalmaz, amelyek részletesen szabályozzák az Országgyűlés törvényhozási hatáskörét, a képviselők státusát, majd a továbbiak részletesen rendelkeznek az új intézmények működési módjáról (a köztársasági elnök hivataláról, az Alkotmánybíróságról, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hivataláról és az Állami Számvevőszékről), valamint a kormányról, a hadseregről, a bíróságokról, ügyészségről, végül teljes felsorolást adnak „az állampolgárok alapjogairól és kötelességeiről”.

Vizsgáljuk meg az „Á-modell” főbb összetevőit! Azzal a megállapítással kell kezdeni, hogy az „átmeneti” jelző, noha pontosan tükrözi a magyar intézményalkotók eredeti szándékait, félrevezető. Mint az alábbiakból kiténik, 1989-ben a főpillérek – tehát az ideiglenes alkotmány, az Országgyűlés, a kormány, az Alkotmánybíróság, az köztársasági elnöki tisztség, a párt- és választási rendszer – mindegyikének „bebetonozták” már leglényegesebb strukturális elemeit. A későbbi módosításokat –

amelyek mindemellett a „D” és a „D+ modell” nyomán jöttek létre –, a kulcsintézmények közötti interakciók mintáit és szervezeti logikáját, a hatalom legfelsőbb birtokosainak szerep motiválta magatartását döntő mértékben még az „Á-modell” szelleme határozta meg.

Az 1989 októberében elfogadott alkotmányt tehát ideiglenes alaptörvénynek szánták, hogy jogfolytonosságot biztosítson az NKA-megállapodással egybeforrasztott „RSZ-modell” és az 1990 májusában összehívott szabadon választott, többpárti Országgyűlés között. Az ideiglenes alkotmányt az ideológiai retorikáknak, az alapvető intézmények majdnem kész alapszabály-tervezeteinek, és az állampolgári alapjogok és köteleességek teljes felsorolásának kombinációjaként foghatjuk fel. Az ideológiai retorika célja az új vívmányokat esetleg elutasító (főként a volt állampárttag) képviselők semlegesítése volt. Az olyan megfogalmazások, mint „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek” [2. § (1) bekezdés], vagy „Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.” [9. § (1) bekezdés] alkalmas fűgefalevélnék bizonyultak arra, hogy legitimálják a szocialista állam akkor még hatalmon lévő közigazgatási elitjének további jelenlétét az állami bérjegyzéken.

1. Az *Országgyűlés*, mint intézményi burok, történelmileg kialakult adottságánál fogva rugalmas eszköz volt, s így akár írott alkotmánnyal, akár anélkül úgy tudott működni, hogy biztosította a jogfolytonosságot az egymást váltó politikai rendszerek között. A mindenkor magyar politikai osztályok számára az egész magyar történelem során igen ismerős eszköz volt, melynek segítségével támogatni és ellenőrizni tudták az adott kormányzati rendszert, illetve annak hatékony működését. Így az Országgyűlés hagyományos hatáskörének és jogköreinek visszaállítása jelentette a legnagyobb politikai nyereséget az ellenzék számára, amely éppen arra tört, hogy a magyar állampolgárokat érintő stratégiai döntéshozatalt kiragadja a pártállami bürokrácia kezéből. Az Országgyűlés szuverenitásával kapcsolatban az ideiglenes alkotmány – teljes ellentétben az „RSZ-modell” kelleetlen engedményeivel – gyökeresen más megfogalmazást adott: „Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit” [4. § (2) bekezdés].

Az Országgyűlés törvényhozói jogkörét tovább bővítették, vagy a körülményektől függően szűkítették a „sarkalatos törvények” és az „alkotmányos jogállás” beiktatására, illetve megváltoztatására vonatkozó új alkotmányos intézkedések. Az ilyen törvények és intézkedések hosszú sora, valamint az a követelmény, hogy ezek elfogadásához „az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges” [14. § (3) bekezdés], nyilvánvalóan arra szolgált, hogy több politikai területen is megkösse a – nemcsak a Németh-kormány, hanem a választásokat követő – kormány kezét. Ugyanez a (harmadik francia köztársaság kontextusában) „republikánus” szellem motiválta a kormány elleni országgyűlési bizalmatlansági indítvány eljárásának az alaptörvénybe iktatását is [14. § (3a)

bekezdés]. Eszerint az Országgyűlésnek jogában áll a kormányt lemondásra kényszeríteni, de nem köteles helyére új kormányt javasolni. Az az intézkedés, miszerint, „Az Országgyűlés a bizalom megvonásától számított negyven napon belül határoz az új Minisztertanács megválasztása felől” [25. § (2) bekezdés] azonban felidézte az olasz stílusú alkotmányos patthelyzet és a nem választott állami bürokraták ideiglenes kormányzásának rémképét. Az Országgyűlés alkotmányos szabályozása azonban csak egy további védőburok volt, amit még meg kellett tölteni egy alapszabályszerű operatív tartalommal, vagyis a saját házszabályával.

2. Az *Alkotmánybíróság* (a továbbiakban: AB) létrehozása – mely a magyar jogtörténetben előzmény nélküli intézmény – a reformszocialista jogász gárda válasza volt a posztkommunista politika egyik kulcskérdésére: „Ki őrzi az őrzőket?”. Az 1989. évi XXXII. törvény preambuluma szerint az Országgyűlés az AB-t „...a jogállam kiépítése, az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése... érdekében” hozta létre.<sup>40</sup> Az AB hatáskörének és jogosítványainak részletes felsorolása helyett mindjárt azzal a megállapítással kell kezdeni, hogy az ügyetlenkedő magyar Országgyűlés talán maga sem volt tudatában annak, hogy milyen rendkívül nagy hatalmú politikai intézményt hozott létre, melynek mint a törvényes felügyelet szervének hatalmában áll nemcsak ellenőrizni, hanem módosítani is a posztkommunista Magyarország intézményeinek és legfőbb irányítóinak politikai magatartását.

Az AB hatásköre az alkotmányossági felügyelet négy fő területére terjed ki: (a) speciális vagy „konkrét normakontroll”, amikor az állampolgárok, a szervezetek és az alsóbb fokú bíróságot, által benyújtott egyes törvényességi panaszokban, tehát konkrét esetekben hoz döntést; (b) „absztrakt normakontroll”, azaz a törvények, a miniszteri rendeletek és más központi vagy helyi államigazgatási szervek szabályzatainak alkotmányossági felülvizsgálata; (c) „előzetes absztrakt normakontroll”, vagyis az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslatok előzetes alkotmányossági vizsgálata (ez utóbbit az 1998. évi I. törvény hatályon kívül helyezte); (d) „absztrakt alkotmányértelmezés”, azaz az AB-hoz benyújtott jogi kérdésekre adott válaszok, egy bizonyos eset alkotmányosságának megítélése és/vagy más törvények vagy jogszabályok, amelyek az AB megítélése szerint analóg alkotmányossági kérdéseket vetnek fel.<sup>41</sup>

Jon Elster a kelet-európai alkotmányozások politikai kérdéseiről írt tanulmányában így vélekedik: „Tételezzük fel, hogy valamely politikai intézmény résztvevője egy alkotmányozási folyamatnak és ugyanakkor egyike azoknak az intézményeknek is, amelyek az alkotmány szabályozása alá esnek. Ennek az intézménynek akkor az az érdeke, hogy más állami intézmények rovására minél jobban erősítse saját pozícióját az alkotmány keretében.”<sup>42</sup> Pontosan így van. Azonban a magyar esetben Elster félreérti a lényegét, amikor ezt mondja: „A magyar alkotmányozók hatáskörükből nagyon sokat leadtak más [azaz parlamenten kívüli] intézményeknek, holott nem kellett volna. A legnagyobb különbség az, hogy Magyarország – ellentétben a legtöbb kelet-európai országgal – sohasem választott alkotmányozó országgyűlést. A magyar alkotmányt napról

napra, friss-melegen készítette egy olyan országgyűlés, amelyet még az átalakulás előtt választottak meg. Mivel pedig ez az intézmény nem örvendett valami jó hírnévnek, s a képviselők is demoralizáltak voltak, az intézményi érdek nem is remélt semmilyen előnyt a végeredménytől.<sup>43</sup>

Mint a fentiekből kiderült, az ideiglenes alkotmány jelentős része az „RSZ-modellből” származott. Azt mutatja, hogy a régi rendszer felvilágosult jogászaik miként képzeltek el a posztkommunista „jogállamot”, s ebből adódóan a szocialista reformelítők intézményi érdekeit kodifikálták. Emellett – mint majd látni fogjuk – a magyar alkotmánykészítők állítólagos lemondása bizonyos jogkörökről parlamenten kívüli intézmények javára, része volt a hatalom jogi szakemberei „antirepublikánus” programjának – vagyis a fenti nézet szerint annak, amely a választott testületek, kivált az Országgyűlés, döntési jogköreit kívánta korlátozni egy csomó függelékyszerű, „nem politikai”, „szakértő” és félautonóm bürokratikus „hűbértörök” javára. Ezek szerint ide tartozott az ombudsman intézménye (amelyben az egyik biztos az állampolgári jog, a másik a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelmét biztosítja); az Állami Számvevőszék, az ügyészség, a rendőrség, a hadsereg, a Nemzeti Bank és a „közérdek” más, nem választott őrzői, mint a „közszolgálati” média vezetőtestületei.<sup>44</sup> Más szóval – ellentétben a nyugati elemzők magyar intézményi változásokkal kapcsolatos tájékoztatatlanságra utaló spekulációival – az alkotmányozás egyáltalán nem volt napi rögtönzések sorozata, sem egy olyan „alaptörvény”, melyet véletlenszerűen összehordott törvényekből és jogi normákból tákoltak össze, hanem az akkor hivatalban lévő Igazságügyi Minisztérium felügyeletével folyó munka, hogy – főként előregyártott elemekből – összehozzák azt a jogi alkotást, amelyet az 1989. évi XXXII. törvénynek ismerünk.

Az Alkotmánybíróság jóval többet jelentett, mint a régi kommunista vagy nem kommunista jogászai élgárdának nyújtott üzembiztos arany „ejtőernyő”. Alapszabálya egyben a posztkommunista Magyarország kormányzásának politikai programja is. Részben akár úgy is felfogható, mint a népszuverenitást megtestesítő intézmények, elsősorban az Országgyűlés, ellen beépített állandó bizalmatlanság. Sőt úgy tűnik, hogy ezt a testületet – okkal vagy ok nélkül – legalábbis 1998 végéig úgy tekintették, mint az 1989. évi XXXII. törvény teremtményét, vagyis az AB bírái a szabadon választott parlamentet a korábbi uralkodó párt intézményesített voluntarizmusának potenciális örökösének vélték.<sup>45</sup> Egy ilyen testületre pedig igazán nem lehet rábízni azt a feladatot, hogy politikai megbízatását a legitim törvényalkotás és az alkotmányos kormányzás biztosítása érdekében teljesítse. Annyi bizonyos, hogy az AB önmeghatározását – vagy Offe kifejezésével élve, „hiperracionalizmusát”<sup>46</sup> –, miszerint az AB az „alkotmányvédelem legfőbb szerve”, akár annak jeléül is lehetett tekinteni, amit felügyelői gőgnek (*custodial hubris*) neveznek. Másrészt az is nyilvánvaló, hogy „az átültetés fiktív fogalma” – ami esetben az alkotmányossági felügyelet annyira csodált német modelljének átvételét jelenti – arra szolgált, hogy „elkendőzse az [intézmény-] alkotók igazi szándékait”.<sup>47</sup> Azt pedig, hogy mik is ezek a szándékok, még senki sem tudta 1989 őszén.

3. Magyarországon a *köztársasági elnöki* intézmény bevezetése vagy forradalmak (1848–1849 és 1918–1919), vagy pedig nagyarányú politikai változások (1945–1948) következtében történt. Ezek a rövid időszakok – amennyiben egyáltalán valamilyen jogi precedenst teremtettek – azt mutatták, hogy e cím birtokosa mindig inkább egy névleges tisztség betöltője, mintsem egy „közepesen erős” államfő volt – ezalól Kossuth Lajos a kivétel, akit a „magyar álladalom” (bár akkor formálisan királyság) „erős” kormányzójává választottak a Habsburg-ház 1849. áprilisi trónfosztása után. Ezt a hagyományt csak tovább erősítette Magyarország negyvenéves, szovjet mintájú, kollektív államelnöki testületének működése, melynek elnöki székében Rákosi és Kádár nyomasztó emlékü uralma alatt jelentéktelen politikai bábok ültek. Mint láttuk, az addigi Elnöki Tanács elképesztő méretű törvényalkotó tevékenységével elégedetlen reformszocialisták elképzelései azokban a tervezetekben kristályosodott ki, amelyek az elnöki tisztséget valamilyen parlamentpótló intézményből egy alkotmányosan meghatározott jogkörű (és politikailag alárendelt szerepű) intézményi partner rangjára akarták emelni.

Amennyire az írásos anyagokból következtetni lehet, az „RSZ-modell” elnökre vonatkozó része éppen testreszabott volt egy jól ismert és népszerű reformszocialista politikus számára. Tekintettel Pozsgay Imre csaknem publikus jelölésére, és arra, hogy 1989 első kilenc hónapjában a közvélemény-kutatások népszerűségi listáinak élén szerepelt, ő lett az MSZMP hivatalos jelöltje az elnöki posztra. Pozsgay – mint pártja fő szóvivője – az NKA-tárgyalásokon a rezsim nevében igyekezett engedményeket tenni az ellenzék legfőbb kívánságaiban, de cserébe velük is el kívánta fogadtatni köztársasági elnöki jelölését.

Noha Pozsgaynak semmi kifogása sem volt az Országgyűlés ellen, s abban sem volt különösen érdekelt, hogy az elnöki tisztség révén „erős”, még kevésbé diktatórikus hatalomra, illetve jogkörökre tegyen szert, mégis azon volt, hogy az „RSZ-modellt” juttassa érvényre, azaz hogy az elnököt közvetlenül, népszavazással, és ne az Országgyűlés útján válasszák meg. Bizonyos, hogy 1989 nyarán nem az elnökválasztás módja, s nem is okvetlenül a jelölt személye, hanem inkább a hatalmon lévőknek a parlamenti választásokat megelőző elnökválasztáshoz való ragaszkodása volt az, ami az átmeneti korszak intézménytervezési folyamatának első (és egyetlen) politikai összecsapásához vezetett. Főlöszleg itt ismét áttekinteni az NKA-megállítást, amelynek során meg- egyeztek a népszavazásos elnökválasztásban és annak javasolt időpontjában is, vagy elismételni a Szabad Demokraták Szövetsége és a Fidesz elállását a megegyezés aláírásától, vagy a sikeres négypárti (szabaddemokrata, fiataldemokrata, kiszgaza és szociáldemokrata) kampányt az elnökválasztás elnapolásáért.<sup>48</sup>

Az 1990 januárjára javasolt elnökválasztást kismértékben ugyan, de 1989. november 26-án leszavazták, s ennek rövid távú választási és hosszabb távú politikai következményei voltak. Számunkra az igazi elemzési szempont mégis az, hogy a posztkommunista Magyarországon ez szolgáltatta az első precedenst a népszuverenitás elvének közvetlen, gyakorlati megvalósítására. A népszavazás intézménye eredetileg csak



szovjet importként került be a magyar közjogba. A rezsim eleve elhatározott s megvalósított politikai irányvonalairól rendezett „társadalmi viták” – mint amilyenek az 1985-ben bevezetett többes jelölésű országgyűlési választásokról is folytak – ezen intézmény felhívított változatának tekinthetők. E mesterségesen megrendezett események tényleges szereplői és résztvevői a rendszer segédcsapataiként működő korporációk jól kiválasztott képviselői voltak. Azonban az 1989-es „RSZ-modell” ennek fogalmát jelentősen kibővítette (lásd az 1989. évi XVII. törvényt) azzal, hogy a szavazók kezdeményezhetik nem megfelelő országgyűlési képviselőik visszahívását. 1989 októberéig a választópolgárok az akkori képviselők nem kevesebb mint egynegyedének visszahívását kezdeményezték.

Az NKA-tárgyalássorozat tulajdonképpen az elit ügye és egyféle „társadalmi vita” volt, jóllehet zárt ajtók mögött folyt. A tárgyalások közösen vallott célja volt annak megelőzése, hogy „az utca” is beleszólhasson az elitek közvetítésével létrehozott politikai paktumok megvalósításába. Noha a néhány népszerűtlen képviselő visszahívása, valamint az NKA-megállapodás prezidenciális álláspontjának népszavazással történő megváltoztatása ellentmondott a kialakított intézményváltozások logikájának, ezeket azon a címen lehetett leírni, hogy azok az átmeneti politika nem betervezett, de nem is végzetesen káros melléktermékei. A végeredmény két fontos tanulással szolgált a posztkommunista Magyarország politikai osztályai számára. Az első, hogy a közvetlen demokrácia, mint a köztársasági elnök népszavazással történő megválasztása, a kiválasztott személy számára óhatatlanul olyan „szuperlegitimációt” biztosít, amelyet egyébként sem a képviselők, sem a miniszterelnök nem élvezhetnek. S ez ugyanakkor ellentmond az elitek „gyenge” vagy legfeljebb „közepesen erős” köztársasági elnöki hatalomról előzetesen kialakított konszenzusának is. A második tanulság az volt, hogy a közvetlen demokrácia arra is módot nyújt, hogy az eleve nehezen kordában tartható, olykor szenvedélyes közérzület behatolhasson az alkotmányosan szabályozott és elit irányította politikai folyamatokba. Bár a „D-modell” szerinti ideiglenes alkotmány udvarias gesztusokat tesz a közvetlen demokrácia elve irányában [I. fejezet, 2. § (2) bekezdés], mégis ugyanez a modell intézkedik arról is, hogy az elnököt az Országgyűlés válassza meg [III. fejezet, 29/a § (1) bekezdés].

4. A *politikai pártok* jogállását és az országgyűlési képviselők választását az 1989. évi XXXIII., illetve XXXIV. törvény szabályozta.<sup>49</sup> A politikai pártok mint intézmények és a választási törvények mint törvényes szűrőmechanizmusok egy olyan szimbiotikus egésznek a részei, amelyet általában a politikai pluralizmus és a többpárti demokrácia kifejezéssel szoktunk jelölni. Mint fentebb tárgyaltuk, az EKA-t alkotó egységeket – az NKA-megállapodás céljából – hivatalosan is mint pártokat, s nem mint a rendszer „társadalmi szervezeteit” ismerték el. Az ellenzéki erők kvázi parlamenti státusát a Nemzeti Kerekasztal-megállapodás is megerősítette, ami az EKA tagjainak az egész átmeneti időszakban az országgyűlési képviselőkéhez hasonló mentelmi jogot biztosított a rendőrségi zaklatásokkal szemben. E bizalomerősítő intézkedések figyelembe-

vételével vizsgáljuk most meg, hogyan rendezti az ideiglenes alkotmány a pártok jogállását!

A pártokról az 1989. évi XXXI. törvény 2. § (2) bekezdés és (3) bekezdés (1–3) pontjai intézkednek. Ezek legfontosabb elemei: „egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására”; „a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek”; „A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”; „A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak (...) egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet.” Végül: „A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

Két kérdés érdemel különös figyelmet. Az első az, hogy az alkotmánynak az egyetlen párt uralmát tiltó rendelkezése normatív állásfoglalásként is értelmezhető minden egypárti kormány ellen, bármennyire szabadon választott legyen is az. Ha ennek fényében nézzük a Magyar Szocialista Párt (MSZP) hatalmas arányú győzelmét az 1994. évi választásokon – amikor a parlamenti helyek 54 százalékát sikerült megszereznie –, akkor az MSZP ezt joggal tekinthette túlzásnak – bár ez ellen az AB sohasem emelt alkotmányos kifogást –, s ez indíthatta arra, hogy koalíciós kormány alakítására hívja a Szabad Demokraták Szövetségét (SZDSZ). A második: az alkotmányos tiltás, miszerint pártkötődésű személyek (a kormány- és az országgyűlési tisztségeken kívül) nem tölthetnek be fontos állami tisztségeket, valamint az, hogy ideológiailag nem elkötelezett, így politikán felül álló státusszal ruházta fel az olyan, Országgyűlés által választott, de alapjában mégis politikai természetű intézmények vezetőit és vezető tagjait, mint az AB és egy sor más félautonóm államigazgatási szerv, világosan bizonyítja az alkotmány reformszocialista alkotóiinak mélységesen antirepublikánus érzületeit.

Az NKA-tárgyalások azon irányelve, miszerint a többpártrendszer bevezetése nem róhat nagyobb anyagi terheket a társadalomra, mint az egypártrendszer, igen sokat elárul és részletesebb elemzést érdemel. Egrészt rá kell világítani arra a hatalmas aránytalanságra, amely a teljesen pénztelen új pártok és a (dollárokból számítva is) milliárdos MSZMP, illetve utódpartja, az MSZP erőforrásai között állt fent. Másrészt éppen az „esélyegyenlőség” nevében állandósította és intézményesítette a politikai pártok pénzügyi függőségét az állami költségvetéstől. Továbbá az, hogy a pártok finanszírozását (kampányköltségek, tisztségviselők illetményei és más működési költségek) végső soron úgy fogta fel, mint az MSZMP azon negyvenéves gyakorlatának kiterjesztését, amely a közpénzeket nyilvánvalóan törvénytelen módon különböző „pártszerű” célokra sajátította ki, az új többpártrendszert is olyan színben tüntette fel a közvélemény szemében, mint amely éppoly haszontalan terhet ró az államkincstárra és éppoly pazarlóan használja fel az adófizetők pénzét. A közpénzekből történő pártfinanszírozásnak talán az volt a legértelmesebb része, hogy ebből járultak hozzá az ún. „futottak

még” pártok működési költségeihez, vagyis azokéhoz, amelyek a választásokon legalább egyszázaléknyi szavazatot kaptak. Így azokból az esetlegesen bajkeverő bal- vagy jobboldali kisebb pártokból is, amelyeknek ahhoz elég tagjuk volt, hogy tömegtüntetéseket rendezzenek, törvénytisztelő szervezeteket csináltak, amelyek örködték az állami pénzek felett.

Ellentétben a párttörvénnyel, amely sok olyan legális kibúvót is rejtett, amely akár pénzügyi visszaélésekre is módot nyújthatott, az 1989. évi XXXIV. törvény „az országgyűlési képviselők választásáról” már egy jól kimunkált és törvényesen is „vízálló” megállapodást tükrözött a rezsim és ellenzéke között.<sup>50</sup> A technikai részleteket – különösen a választási matematika csaknem érthetetlen számításait – itt nem szükséges külön tárgyalni (ehhez lásd az 52. cikkely (d) bekezdéséhez csatolt függelék). Ami azonban igazán szembetűnő, az az NKA-megállapodás aláíróinak elkötelezettsége két, egymást kizáró – az önös politikai érdekeket kereső és a társadalmi érdek szem előtt tartó – politikai cél iránt. Az ellenzéki vitapartnernek a jórészt még nem is igazán létező politikai pártok önjelölt, egyszersmind a rezsim által is elfogadott képviselői voltak. Ezek az ellenzéki személyiségek az NKA tárgyalásain való részvételükkel és záródokumentumon szereplő – vagy éppenséggel megtagadott – aláírásukkal magukra vonták a közfigyelmet, és ezzel értékes segítséget nyújtottak ahhoz, hogy hat ellenzéki párt hamar megkezdhesse működését.

A végén – néhány független és egy agrárpárti képviselő kivételével – egy híján valamennyi párt, továbbá az MSZMP jogutódjának számító MSZP is bekerült az immár szabadon választott Országgyűlésbe. (A kivételt a szociáldemokraták jelentették.) Az országos vagy területi listáról való bekerülés lehetőségét szabályozó 4 százalékos küszöbérték igen fontos eszköznek bizonyult ahhoz, hogy korlátozni lehessen a parlamenti pártok számát, s hogy így elejét lehessen venni a túlzott politikai fragmentációnak. Ez hozzájárult a szilárdabb koalíciók alakításának lehetőségéhez. A kormányozhatóságnak mint társadalmi érdeknek célkitűzését valamennyi NKA-részvevő magáénak vallotta, s ez talán az egész NKA-megállapodás legpozitívabb öröksége.

#### A DEMOKRATIKUS MODELL: ÚJ KEZDET VAGY RÉGI BOR ÚJ TÖMLŐBEN?

Az „újonnan alakított demokratikus intézmények stabilitása” és a köztársaság „kormányozhatósága” – ezek voltak a kinyilvánított okai annak a politikai megegyezésnek, amelyet az 1990. márciusi-áprilisi szabad választások győztese és második helyezette kötött.<sup>51</sup> Az MDF-SZDSZ „paktum” alapvetően arra irányult, hogy az ideiglenes alkotmány szövegéből kigyomlálja a régi rendszer ideológiai retorikáját, és kiszabadítsa a kabinetkormányt abból a parlamenti eljárási csapdából, amit az „Á-modell” tervezői a végrehajtó hatalom számára állítottak. Az az ár, amit az SZDSZ az új koalíciós kormánytól kért – nevezetesen, hogy az fogad-

ja el az SZDSZ egyik fontos háttéremberének jelölését a köztársasági elnöki posztra –, akkor méltányos ellentételezésnek látszott azért, hogy az SZDSZ az egész parlamenti ciklusra segített stabilizálni a miniszterelnök helyzetét. Az azonban bizonyos, hogy – ellentétben az NKA-megállapodás „összpárti” érvényével – az MDF–SZDSZ-paktum a többi parlamenti párt kizárásával, azok tudta nélkül jött létre, s ezért vált kútfejévé annak a kölcsönös politikai bizalmatlanságnak, amely ezt követően a pártok – legfőképpen a két paktumkötő – között kialakult.

A 1990. évi XL. törvény „A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról” lényegében az ideiglenes alkotmány részben finomított, részben szelektíven módosított változata volt.<sup>52</sup> E változat mellett, hogy kiiktatta az alkotmány szövegéből a szocializmusra utaló, „népi demokrácia”, „központi tervezés” és hasonló kifejezéseket, intézkedéseivel (a) visszaállította az Országgyűlés jogát az köztársasági elnök megválasztására; (b) megerősítette a miniszterelnöki funkciót azzal, hogy egyedül ő tartozik számot adni az Országgyűlésnek kormánya munkájáról, s azzal, hogy bevezette a „konstruktív bizalmatlansági indítvány” intézményét (ha tizenkét hónapon belül négy alkalommal szavaznak bizalmatlanságot, akkor az utolsótól számított négy héten belül az Országgyűlésnek új kormányt kell választania); kibővítette a köztársasági elnök kinevezési jogkörét, és felhatalmazta arra, hogy meghatározott alkotmányos helyzetek esetében feloszlatassa az Országgyűlést; továbbá (d) eltörölte a „sarkalatos” és az „alkotmányos jogállást szabályozó” törvénykategóriákat, s meghatározta azt a tizenkét törvényhozási tárgykört, amelyben a vonatkozó törvények elfogadásához vagy azok módosításához kétharmados szavazattöbbség szükséges.

Miután ezek az alkotmánymódosítások megtörténtek, és (néhány módosítással) törvénybe iktatták azt a törvényjavaslatot is, amelyet még az előző rendszer kormánya terjesztett elő a helyi önkormányzatok, illetve a polgármesterek és önkormányzati képviselők választásáról (1990. évi LXIV. törvény), minden készen állt a „normális politikai élet” megkezdésére és Magyarország demokratikus intézményrendszerének felépítéséhez.<sup>53</sup> S itt látszik helyénvalónak, ha egy közbülső mérleget készítünk a „RSZ-”, az „Á-” és „D-modelleknek” az intézményalkotás terén elért eredményeiről.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Amennyire a három modellből megítélhető, mindegyikük a rezsim rossz teljesítményű intézményrendszerének bajaira keresett orvosságot, különös tekintettel a politikai irányításra, a gazdasági fejlődésre és a társadalmi stabilitásra. Az „RSZ-modell” tervezői úgy látták, hogy a magyarországi létező szocializmus hanyatlása és küszöbön álló válsága olyan tényezőkből és azok olyan következményeiből ered, mint az ideológiai voluntarizmus, a torz intézményrendszer, ezen belül az egymást átfedő párt- és állami hatáskörök ütközése, kivált az erőforrás-gazdálkodás irányvonalai tekintetében, s a szervezetek és egyének (főként gazdasági)

érdekartikulációja kialakult részvételi mechanizmusának hiánya, végül az, hogy a rendszer nem használta ki kellően a különböző jogi eszközöket a konfliktusok rendezésére. A javasolt megoldások azonban történetileg is példátlan méretű kodifikációs munkát igényeltek, amelybe a minden elképzelhető területen szükséges jogi szabályozások mellett még tizennégy „sarkalatos” törvény megalkotása is beletartozott.

Mint az előbbieken láttuk, az „RSZ-modell” nyitott végű volt abban az értelemben, hogy olyan intézményi változásokat is előirányzott, mint a politikai pártpluralizmus elfogadtatása, amelyet már nem lehetett elérni egy pusztán „rendszer módosítás” jellegű politikai paradigma fokozatos kialakításával. A legitimáció kérdését – abban az értelemben, hogy az intézményrendszer átalakításának javasolt módzataihoz társadalmi megerősítésre is szükség van – a tervdokumentumok sohasem fejtették ki, s e kérdéssel a Németh-kormány reform-törvényjavaslatának parlamenti vitáin sem nagyon foglalkoztak. Ehelyett a reformtervezők a „jogállam” emlegetésével kerültek meg a kérdést, s azzal, hogy hangsúlyozták az állampolgári részvétel (irányított) növelésének szükségességét a társadalmi (majd politikai) egyesületekben, hangsúlyozva egyúttal a törvényhozási folyamat jobb átláthatóságának igényét. Az immár elismerten „átmeneti” rendszer legitimációs problémájára az igazi választ csak az ideiglenes alkotmánynak az alapvető politikai és szociális jogokról szóló része adta meg.

Arra a ki nem mondott kérdésre, hogy „Melyek a legitimációs alternatívák az „itt és most” kérdésére?”, a reformszocialisták lényegi válasza az „ott és most” volt. DiMaggio és Powell szerint: „Minél bizonytalanabb az eszköz és a cél közötti viszony, annál nagyobb mértékben igyekeznek egy szervezet valamely olyan szervezet mintáját követni, melyet sikeresnek tekint.” A megvizsgálandó kérdés a reformszocialista modelltervezők rejtett programja, vagyis az, hogy miként ültethetők át a magyar viszonyokra a német alkotmánymodell azon elemei, amelyek – egyebek mellett – teljes körű felsorolást adnak egy „jogállam” (*Rechtsstaat*) polgárainak negatív (politikai szabadságjogok) és pozitív (szociális és jóléti) jogairól.

Miért éppen Németország és miért éppen a német modell? – vetődik fel a kérdés. Gray megállapítása, miszerint „...a német modellt Kelet-Európában, sőt még Oroszországban is, a háború utáni korszak legnagyobb sikerének ítélik,”<sup>54</sup> részben válaszol a kérdésre. A további válasz a magyar állami bürokráciának a jól igazgatott állam iránti csodálatából vezethető le – amelyben a társadalmi stabilitás, az autonóm közhivatalok, a független bíróságok, a jól működő ügyészi szervezet, s mindenekfelett a törvénytisztelő polgárok szilárd támogatásának jótékony körülményei között gazdasági jólét uralkodik. A német viszonyok ilyen felfogása Kádár nőmenklatúra-kádereinek minden kockázattól viszolygó hivatalnokai, *Beamter-szemléletében*, valamint abban gyökerezett, hogy a hagyományos magyar államigazgatási elit mindig is ilyesmikre vágyakozott, bár e vágya sohasem teljesült.

A „szociális piacgazdaság” (*Soziale Marktwirtschaft*), s az ennek megvalósítását célzó állami irányvonal jelentette a német modell legfonto-



sabb legitimációerősítő eszközeinek néhány fontos elemét. A reformszocialisták szemében e modell legfőbb vonzereje abban rejlett, hogy teljes mértékben felölelte mindazokat a pozitív jogokat, amelyeket a „létező szocializmus” állama alkotmányában ugyan megígért, de képtelen volt teljesíteni. Annyi bizonyos, hogy a zsigerileg antikapalista magyar elittek szemlélete szerint – akár rendszerpártiak, akár ellenzékiek voltak is – a szociális piacgazdaság fogalma jelentette az ideális kompromisszumot a nyilvánvalóan csődbe ment központi tervezésű szocialista gazdaság és a klasszikus kapitalista piacgazdaság szabályozatlan, bárdolatlan és félelemgerjesztő világa között. Gondolkodásukat talán azzal lehet a legjobban jellemezni, ha idézünk Gray-nek a német gazdasági modell alaplogikájáról adott magyarázatából: „A piac intézményeit... ki kell egészíteni más intézményekkel, amelyek a piac résztvevői számára olyan biztonsági formákat nyújtanak, amelyeket állampolgárokként birtokolhatnak. A piac intézményei nem önmagukban állnak, hanem más intézményekbe ágyazódnak be, beleérve azokat is, amelyek keretében a kormány azon munkálkodik, hogy megvédje polgárait a (lét)bizonytalanság mindazon formáitól, amelyeket a piac intézményei önmagukban teremthetnek, vagy amelyek nem bizonyulnak elég erősnek azok meggátolására – s ez egy olyan kormányfeladat, amely ...a német alkotmány alaptörvényében kitüntetett helyet foglal el.”<sup>55</sup>

Az a délibáb, amelyet a német modellnek „az intézménytervezés és a törvényhozási legyent”<sup>56</sup> követő megvalósítása eredményezett, később egy további délibáb forrása lett: a modelltervezők tudatosan elmosták azokat a különbségeket, amelyek az átmeneti, vagyis ideiglenes alkotmányban az állampolgárok gazdasági és szociális jogainak programszerű és törekvés jellegű (*aspirational*) elemei között észlelhetők. Az, hogy megalapozatlanul, s az adott körülmények között gazdaságilag tarthatatlanul is, törvényes kötelezettséget vállaltak a német mintájú pozitív jogok hazai átvételére – mégpedig egy olyan országban, ahol a külföldi adósság egy főre eső hányada a legnagyobb volt Kelet-Európában (és ahol az állami költségvetés népjóléti ráfordításainak egy főre eső hányada a legnagyobb volt Európában) – roppant ravasz fogás volt, amivel időt nyerhettek a két oldal elitjei közötti hatalomátadás zavartalan lebonyolítására.

A legitimáció hiányát nemcsak gazdasági eszközökkel lehet pótolni. A közvéleményben minden bizonnyal nagy visszhangra találó értékekre és meggyőződésekre – hazafiság, nemzeti függetlenség, politikai igazságosság – való hivatkozások olyan rendelkezésre álló eszközt jelentettek, amely pótolta az intézményi változásokról és a politikai átalakulásról folyó elitvíták szembeszökően hiányzó morális tartalmát. 1989 tavaszán–nyarán azonban ezek közül még egyik sem kapott hangot. Ehelyett a közvéleményt olyan megindító, ám gondosan megrendezett és látványos eseményekkel foglalták le, mint Nagy Imre és az 1956-ot követő politikai elnyomás más áldozatainak ünnepélyes újratemetése, és a Magyar Köztársaság nem kevésbé ünnepélyes kikiáltása 1989. október 23-án, az 1956-os forradalom negyvenharmadik évfordulóján. Az előbbi célja az volt, hogy felelevenítsék a levert forradalom emlékét, és ezzel mintegy

újraregitimálják a hivatalban lévő politikai vezetés reformszocialista előzményeit. A második pedig éppúgy tekinthető az NKA elitje és a Németh-kormány közösen elkészített ajándékcsoomagjának – amelyet a demobilizált tömegek számára, azok jó magaviseletéért ítétek meg –, mint „az utca” semlegesítésére tett megelőző intézkedésnek, nehogy az addig passzív tömegek megragadhassák az alkalmat, s maguk vegyék kezükbe az események irányítását.

Mindent mérlegelve tehát a politikai alkukötők – politikusok és jogi technokraták egyaránt – igen helyesen ismerték fel: jobb, ha az (eleve nem házhoz szállítható) alkotmányos „kenyeret” nem próbálják pótolni valamilyen ideológiai „cirkusszal”. Valóban, az NKA-megállapodásnak mint az átmenet alapdokumentumának nem is volt semmi mondanivalója sem az „ideológiai”, sem a „vajás kenyér”-kérdésekről. Így a hivatalból lassan kilépő Országgyűlésre és az ideiglenes alkotmányra hárult a feladat, hogy megbízást adjon a posztkommunista államnak arra, hogy – mind szimbolikus, mind lényegi értelemben – legitimitást biztosítson az új vagy átalakított régi intézményeknek. Ennek során azonban az átmenet elitjei és azok intézményalkotó jogi technikusai amellelt döntöttek, hogy inkább homokra, mintsem a valódi legitimitás kemény sziklájára építik házukat.

Mint Adam Przeworski kifejtette: „A demokrácia helyeslése és támogatása... attól függ..., hogy az intézmények morális tartalma mennyire esik egybe a társadalom értékeivel.” S ehhez még hozzátette, hogy „azok a demokratikus intézmények, amelyek nem tudnak megfelelő morális vezetést is biztosítani, nem tudnak megbirkózni a társadalmi egyenlőtlenségből és a szegénységből eredő konfliktusokkal sem.”<sup>57</sup> A szocialista rezsim sem tudott, jóllehet jobban értette a dolgokat, mivel erőforrásai elégtelenek voltak ahhoz, kielégítse mindazt, amit a *homo Kadaricus* a köz- és magánérdek fogalmkörébe sorolt. Bőségesen vannak bizonyítékok arra, hogy mindkét érdekfogalmat a pusztá túlélést jelentő gazdasági létbiztonságként, illetve intézményi stabilitásként értelmezték és így is internalizálták.<sup>58</sup> Ebben a kognitív összefüggésben az intézmények mint olyanok nélkülöztek minden erkölcsi tekintélyt, és csupán a kérlelhetetlen egyéni és a társadalmi „járadéklesó” magatartás célpontjaivá váltak az „érdekérvényesítés” zászlaja alatt.

A többpártrendszer bevezetését azzal a határozott ígérettel „adták el” a magyar közvéleménynek, hogy semmivel sem fog „többe kerülni”, mint az MSZMP fenntartása és táplálása. A „demokrácia” és „piacgazdaság” itthon újszülött fogalmainak elfogadtatása is hasonló kötelezettségek vállalását igényelte. Az egyik politikai-gazdasági rendszerből a másikba való költségmentes átmenet narkotikumát abban lelték meg, hogy az 1990-es választási programokból gondosan kihagytak minden utalást az állam elkerülhetetlenül bekövetkező nehézségeire és kudarcaira azzal kapcsolatban, hogy teljesítse a polgárok igényét a jobb életre az immár létező parlamentáris demokrácia körülményei között. Ehelyett a televízióban a negyvenhárom versengő politikai párt által ajánlott 1990. januári-februári választási kampányműsoraiban a leggyakrabban ismételt jelszavak a „magyarság”, a „nemzet”, a „szabadság”, az „Európa”, a „demok-

rácia” és a hasonlók voltak. A „jólét” azonban a politikai célok fenti jelzszavai között az utolsó és a legkevésbé hangsúlyozott volt.<sup>59</sup>

Fordította: Székely Dávid

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ezt az állítást bővebben fejti ki: Rudolf L. Tőkés: *Hungary's Negotiated Revolution: Economic Reform, Social Change, and Political Succession 1957–1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 299–440. Magyar kiadás: *A kialakított forradalom: gazdasági reform, társadalmi átalakulás és a politikai hatalomutódlás*. Budapest: Kossuth, 1998. 316–449.
- <sup>2</sup> Ehhez lásd: Rudolf L. Tőkés: *Democracy in Hungary: Institutional Origins and Legitimacy Dilemmas. Discussion Paper*. Collegium Budapest/Institute for Advanced Study, 1999. (Előkészületben.)
- <sup>3</sup> A magyar közjog jogfolytonosság-fogalmához lásd az alábbi munkákat: Eckhart Ferenc: *Magyar alkotmány és jogtörténet*. Budapest: Politzer, 1946.; Körösi András: *Közjó, közigazgatás és kormányzati rendszer: az államfelfogások történeti gyökerei Európában*. In: Gombár Csaba et al. (szerk.): *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*. Budapest: Korridor, 1997. 245–272., különösen: *Magyar államfelfogások összehasonlításban*. 265. Lásd még: János Kis: *Between Reform and Revolution: Three Hypotheses about the Nature of Regime Change*. In: Béla K. Király – András Bozóki (szerk.): *The Lawful Revolution in Hungary, 1989–1994*. Boulder, Social Science Monographs, 1995. 38.
- <sup>4</sup> Thomas A. Koelble: *New Institutionalism in Political Science and Sociology. Comparative Politics*, 1995. január, 231–243.
- <sup>5</sup> Kathleen Thelen – Sven Steinmo: *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. In: Kathleen Thelen – Sven Steinmo – Frank Longstreth (szerk.): *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Politics*. New York: Cambridge University Press, 1992. A következőkben tárgyaltak részben az alábbi műveken alapulnak: Douglass C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.; Walter W. Powell – Paul J. DiMaggio (szerk.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.; James G. March – Johan P. Olsen: *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989.; Christopher Clague: *The New Institutional Economics and Exonomic Development*. In: Christopher Clague (szerk.): *Institutions and Economic Development, Growth and Governance in Less Developed and Post-Socialist States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997. 13–30.; Philip J. Ethington et al.: *Polity Forum: Institutions and Institutionalism. Polity*, 1995. 7. 38–140.
- <sup>6</sup> North: i. m. 3., 6.
- <sup>7</sup> Robert Dahl: *Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956. 132–136., 151.
- <sup>8</sup> Bert A. Rockman: *Institutions, Democratic Stability and Performance*. In: Metin Heper – Ali Kazancigil – Bert A. Rockman (szerk.): *Institutions and Democratic Statecraft*. Boulder: Westview Press, 1997. 32.; Jon Elster: *Bevezetés*. In: Jon Elster (szerk.): *Rational Choice*. New York: New York University Press, 1986. 4.
- <sup>9</sup> Claus Offe: *Designing Institutions for East European Transitions. Public Lecture, No. 8*. Budapest: Collegium Budapest, 1996. 15–16.

- <sup>10</sup> Mint Zygmund Bauman mondta: „.....bizony nagy szakadék tátong aközt, amit az elit kínálni tud, és amit az eredeti vagy vélt választóik tőlük kívánnak és elvárnának”. Zygmund Bauman: *After a Patronage State: A Model in Search of Class Interests*. In: Christopher C. Bryant – Edmund Mokrzycki (szerk.): *The New Great Transformation? Change and Continuity in East-Central Europe*. London: Routledge, 1994, 31.
- <sup>11</sup> Harold Laswell: *Psychopathology and Politics*. New York: Viking Press, 1960. 74–76.
- <sup>12</sup> Az NKA-tárgyalások menetéről a legjobb beszámolót Bozóki András adta: *Hungary's Road to Systemic Change: The Opposition Round Table*. In: Király – Bozóki: i. m. 61–92.
- <sup>13</sup> Robert H. Bates: *Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism*. *Politics and Society*, 1988. 16. 387.
- <sup>14</sup> A „meghitelezett kivásárlás” mint fogalom itt egy rendszeren belüli változtatási technikára utal: bővebb kifejtésére lásd: Tökés Rudolf: *A kialakult forradalom*. i. m. 286–287.
- <sup>15</sup> Az új politikáló szervezetek dokumentumai. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve, 1988*. Budapest: R-Forma Kiadó, 1989. 699–796. (A továbbiakban: MPÉ.)
- <sup>16</sup> Az e tárgyban közzétett számos tanulmány közül legalább öt érdemel külön említést. Bihari Mihály: *Politikai rendszer és szocialista demokrácia*. Budapest: ELTE, AJK, 1985.; Schmidt Péter: *A szocialista rendszer és az államiság*. Budapest: Kossuth, 1984.; Sárközy Tamás: *Gazdaságpolitika, szervezetrendszer, jogpolitika*. Budapest: Kossuth, 1987.; Szoboszlai György: *Államiság és politikai rendszer*. Budapest: Kossuth, 1989.; Kukorelli István: *Az alkotmányozás évtizede*. Budapest: Korona, 1995.
- <sup>17</sup> Vö. Kulcsár Kálmán: *Két világ között*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1994. 101–136. A rendszer belső reformerői eredményes tevékenységét az átdolgozott alkotmánynak az az annotált szövege mutatja leginkább, melyet az Igazságügyi Minisztérium terjesztette elő előbb az MSZMP Politikai Bizottságának, majd Központi Bizottságának 1989 januárjában és februárjában. Lásd: Az Igazságügyi Minisztérium – Magyarország Alkotmánya – Szabályozási Konceptió. In: Soós László (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. I. k. Budapest: Magyar Országos Levéltár, 1993. 409–439.; A reformszocialista elképzelések teljes dokumentációjához lásd: Kilenyi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. (Kísérlet Magyarország új alkotmányának megalkotására, 1989–1990)*. Budapest: Államtudományi Kutatóközpont, 1991.
- <sup>18</sup> A magyar disszidens és reformeszmék intellektuális eredetével foglalkozó nyugati tudományos munkák figyelmüket meglepő módon kizárólag a „demokratikus ellenzék” és legfeljebb a neo- vagy posztmarxista szociológusok közreműködésére és eredményeire korlátozzák. A gazdag 19. és 20. századi hagyományokkal bíró konzervativizmust, a kereszténydemokráciát, a nemzeti liberalizmust és a polgári radikalizmust – nem is szólva az alapvető közjogi, erkölcsfilozófiai és normatív jogi művekről – teljesen figyelmen kívül hagyják. Ez azért különös, mert az Ellenzéki Kerekasztal legtöbb résztvevője nem a városi polgári radikális vagy a posztmarxista nézetek, hanem a szervezeti reform és a politikai emancipáció hazai eredetű eszméinek követője volt.
- <sup>19</sup> Vö. Grzegorz Ekiert: *The State against Society*. Princeton: Princeton University Press, 1996. 257–282.; Michael Bernhard: *Reinterpreting Solidarity. Studies in Comparative Communism*, 1991. 3. 313–330.; Bartomiej Kaminski: *The Collapse of State Socialism*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- <sup>20</sup> Lásd: Wiktor Osiatynski: *The Roundtable Talks in Poland*. In: Jon Elster (szerk.): *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*. Chicago: University of Chicago Press, 1995. 21–69.
- <sup>21</sup> Vö. Bartomiej Kaminski: *Systemic Underpinnings of the Transition in Poland. Shadows of the Roundtable Agreement*. *Studies in Comparative Communism*, 1991. 2. 173–190.
- <sup>22</sup> Lásd: Milos Calda: *Roundtable Talks in Czechoslovakia*. In: J. Elster: *The Roundtable*. i. m., 135–177.; lásd még: Sharon L. Wolchik: *Czechoslovakia in Transition: Politics, Economics and Society*. New York: Pinter Publishers, 1991.
- <sup>23</sup> Vladimír Hanzel: *Zrychlený tep dejin. (A történelem felgyorsult szívverése.)* Praha: OK Centrum, 1991.
- <sup>24</sup> Calda. In: J. Elster: *The Roundtable*. i. m. 157.

- <sup>25</sup> U. o. 161.
- <sup>26</sup> U. o. 155.
- <sup>27</sup> Tökés Rudolf: *A kialakult.* i. m. 339–352.
- <sup>28</sup> *Beszélő*, 1992. szeptember 26. 16–18.
- <sup>29</sup> Szalay Péter: Mi van a demokrácia-csomagtervben? *MPÉ* 1988. 254–264.
- <sup>30</sup> Az NKA-tárgyalások menetéről készült jegyzőkönyvet e tanulmány befejezése óta kiadták. Lásd Bozóki András (főszerkesztő): *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Dokumentumok. I–IV. k.* Budapest: Magvető, 1999.
- <sup>31</sup> Szövegét lásd: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés.* i. m. 103–194.
- <sup>32</sup> Soós László (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt.* i. m. 408.; lásd még: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés.* i. m. 8–14.
- <sup>33</sup> Claus Offe: *Designing...* i. m. 22.
- <sup>34</sup> Vö. Magyar Országos Levéltár, 288 f. 4. cs. 250. ö. e. 26. l.
- <sup>35</sup> Soós László (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt.* i. m. 415.
- <sup>36</sup> U. o. 418.
- <sup>37</sup> U. o. 417.
- <sup>38</sup> Lásd: Szabad György (szerk.): *A Magyar Országgyűlés jogalkotása.* 1. k. 1990. május 2–december 31. Budapest: Magyar Országgyűlés, 1993. 141–142.
- <sup>39</sup> U. o. 142.
- <sup>40</sup> A teljes szöveget lásd: Alkotmányos és Jogalkotási Irányvonalak Intézete (COLPI): *Alkotmányos elvek és esetek. Kézikönyv.* Budapest: COLPI, 1996. 678–690.
- <sup>41</sup> Körösenyi András: *A magyar politikai rendszer.* Budapest: Osiris, 1998. 334–336.
- <sup>42</sup> Jon Elster: The Role of Institutional Interests in East European Constitution Making. *East European Constitutional Review*, 1996. tél, 63.
- <sup>43</sup> U. o. 65. Vö. Körösenyi András: *A magyar politikai rendszer.* i. m. 267.
- <sup>44</sup> Az AB első és második elnökeivel készített 1997-es, illetve 1999-es interjúkból vett két rövid mondat tömören összefoglalja a régi és az új alkotmánybírói szemléletet. Sólyom László szerint: „Az Alkotmány jog felett áll”. Németh János szerint: „Az Alkotmány ura a parlament, őre az Alkotmánybíróság”. Erről lásd: A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, 1997. 1. [www.c3.hu/indok/1/971.htm.]; Válaszol Németh János, az Alkotmánybíróság elnöke. *Heti Világgazdaság*, 1999. január 16. 43–44.
- <sup>45</sup> Claus Offe: *Designing.* i. m. 22.
- <sup>46</sup> U. o. 17.
- <sup>47</sup> Lásd: Tökés Rudolf: *A kialakult.* i. m. 371–373.
- <sup>48</sup> Az 1989. évi XXXIV. törvény szövegét lásd: Szabad György (szerk.): *A Magyar Országgyűlés.* i. m. 151–154.
- <sup>49</sup> Vö. Szabad György: Választási rendszer és politikai tagoltság. In: Szoboszlai György (szerk.): *Parlamentari választások 1990.* Budapest: Társadalomtudományi Intézet, 1990. 12–16.; lásd még: Matthew J. Gabel: The Political Consequences of Electoral Laws in the 1990 Hungarian Elections. *Comparative Politics*, 1995. január, 205–214.
- <sup>50</sup> Szövegét a *Magyar Hírlap* 1990. május 5-i száma közölte.
- <sup>51</sup> Szövegét lásd: Szabad György (szerk.): *A Magyar Országgyűlés.* i. m. 10–13.
- <sup>52</sup> Uo. 23–32.; lásd még: 33–34.
- <sup>53</sup> Powell – DiMaggio (szerk.): *The New Institutionalism.* i. m. 14–15.
- <sup>54</sup> John Gray: From Post-Communism to Civil Society: The Remergence of History and the Decline of the Western Model. *Social Philosophy and Policy*, 1993. 10. 2. 36.
- <sup>55</sup> U. o. 37. .
- <sup>56</sup> U. o. 39.
- <sup>57</sup> Adam Przeworski et al.: *Sustainable Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 42.
- <sup>58</sup> Vö.: Rudolf L. Tökés: Murmur and Whispers: Public Opinion and Legitimacy Crisis in Hungary, 1972–1989. *Carl Beck Papers in Russian and East European Studies.* Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1997. 52–55.
- <sup>59</sup> Tökés Rudolf: *A kialakult.* i. m. 386–387.



