

BALOGH ISTVÁN

Alkotmányozó társadalom?

AZ ALKOTMÁNYOZÁS MINT DISKURZUS

Az új alkotmány előkészítése érdekében felélénkült politikai nyüzsgés, jogászai ügybuzgalom és szakmai műhelymunka hozadékából most már mindinkább kibontakozik néhány – egyébként korántsem egyirányú – következtetés lehetősége. Például mind a teljes körű, mind pedig a részleges alkotmánytervezetek azt látszanak tanúsítani, hogy a jelenlegi, több ízben módosított alkotmány a jogalkotás és jogalkalmazás területén egyaránt működőképes – habár nem minden zökkenő nélkül. Ezt a szakmai érvekkel is alátámasztható megállapítást (Schmidt 1994b) tapasztalati adatok is megerősítik: ha nem lenne az 1989-es módosítást követően a jelenleg érvényes alkotmány működőképes, akkor koncepcionálisan és szövegében az eddigieknél szükségképpen radikálisabb alkotmánytervezetek készültek volna. Ezzel némiképpen ellentétben áll annak megállapíthatósága, hogy a jelenleg érvényes alkotmányunk – ha szabad így fogalmazni – jogdogmatikai szempontból rendezetlen és kócos: egyrészt a különböző időkben elhatározott módosítások szövegezésükben, megfogalmazásukban, tartalmi szempontból sem minden esetben konzisztens illeszkedésűek; másfelől tekintettel a minden valószínűség szerint több parlamenti ciklust felölelő törvényalkotási csúcsidőszakra, további esetleges inkonzisztenciákat okozó módosítások szükségessége prognosztizálható. Végül: figyelembe veendő szempont az is, hogy mindennek következményeként egy nem kellőképpen konzisztens, folyamatosan változó alkotmány esetében – legalábbis időlegesen – sérülhet az egységes törvényalkotás és jogalkalmazás elve, aminek problémáit kezelendő egyik következményként az Alkotmánybíróság működése szükségképpen aktivista jellegűvé válik (Pokol 1993) és relativizálódik az alkotmány alaptörvény jellege.

Választott elemzési szempontunk nem teszi lehetővé (egyébként szükségessé sem) az említett következtetések szakmai, alkotmányjogi helytállóságának vagy problematikusságának alátámasztását vagy cáfolatát. Inkább egy, ezekhez az imént említett problémákhoz kapcsolódó újabb megállapításra és ebből kiindulva egy kérdés részletesebb áttekintésére ad módot. Kiélezetten fogalmazva: a külső, nem jogászai megfigyelő számára úgy tűnik, hogy az új alkotmány megszületése körüli politikai kampány és jogászai-szakmai ügybuzgalom a politikai szférában legitimációs problémákhoz kötődik, szakkérdésként pedig – ha nem is kizárólagosan – meghatározó módon jogdogmatikai ihletettséggel. A kapcsolódó kérdés pedig az, hogy vajon egyrészt a politikai rendszer egyes elemeinek legitimációs problémája, illetőleg a jogdogmatikai szempont kapcsolódása elégséges mértékben teherbíró-e ahhoz, hogy az *alkotmányozás* folyamatát rá lehessen építeni? Az a kérdés merül tehát fel, vajon az új alkotmány előkészítéséről folyó szakmai és politikai diskurzus keretei elég tágasak-e az alkotmányozás legfontosabb társadalmi problémáinak megvitathatóságához. És amennyiben – miként a magunk részéről gondoljuk – a válasz nemleges, akkor milyen következmények adódnak abból, hogy az alkotmányozási diskurzus leszűkített keretek között zajlik?

AZ ALKOTMÁNYOZÁS ELTÉRŐ MEGKÖZELÍTÉSEIRŐL

Hozzászólásunk az alkotmány-előkészítés munkálataihoz tehát a jogi-szakmai szempontokhoz képest külső – ha tetszik, akár laikusnak is nevezhető – megfontolásokon alapszik, s ezeket igyekeznek lehetőség szerint rendszerezetten összefoglalni és előadni. Az, ami arra bátorít, hogy nem jogi szempontjainkat jogászai-szakértői vitafórumok figyelmébe ajánljuk, nem egyéb, mint maga a téma. Az új alkotmány kidolgozása ugyanis semmiképpen sem korlátozódhat az alkotmány szövegének szakszerű előállítására: hozzá tartozik az *alkotmányozás* összetett folyamata. Parafrázálva a jól ismert mondást, úgy fogalmazhatunk, hogy az alkotmány az állampolgárok és a társadalom számára túl fontos ahhoz, hogy az alkotmányozást kizárólag egyetlen – akármelyik – szakma ügyének lehessen tekinteni. Szeretnénk azonban ezt a megjegyzést nem a jogi-szakmai szempontokkal szemben értelmezni. A nézőpontok szembeállítását, egymás elleni kijátszása ugyanis teljességgel indokolatlan, hiszen egyrészt a kívülálló szemével sem látjuk kétségbe vonhatónak az alkotmány alaptörvény – és jogforrás – mivoltát, másrészt úgy látjuk, hogy többnyire az alkotmányjogi megfontolások sem vonják kétségbe az alkotmánynak, az alkotmányozásnak a jogi-professzionális szférán, sőt általában a professzionális szférákon túlmutató megközelítését, e megközelítés lehetőségességét, sőt szükségességét (pl. Schmidt 1976; Pokol 1991). Másképpen fogalmazva, úgy gondoljuk, hogy amennyiben professzionális szempontból az alkotmány a társadalom és a közhatalom vi-

szonyát fejezi ki, továbbá deklarálja az állampolgárok jogait és garantálja a jogok érvényesítését, akkor még a szűken vett szakjogi szempontból elismert értelmezés is kaput nyithat az új alkotmány létrehozásával összefüggő problémáknak a nem professzionális szférát jelentő dimenziója előtt.

E dimenzióban legalább két nagy problémakör körvonalazható: egyrészt magának a politikának az alkotmánnyal és az alkotmányozással közvetlenül összefüggő elemei és folyamatai, másrészt a politikának az alkotmányozás szempontjából releváns társadalmi-kulturális beágyazottsága. Röviden tehát, az alkotmányozást olyan diskurzusként definiálhatjuk, amelyben – még ha professzionális keretekben zajlik is – egyszerre több társadalmi alrendszer vagy szféra egymásra rétegződik és áthatja egymást. A jelenlegi magyarországi alkotmányozás konkrét körülményeire értelmezve: amikor a jogállami keretekben működő szociális piacgazdaság alkotmányozási problémáit vitatjuk, a gazdasági, a szociális, a kulturális (normatív-erkölcsi), a politikai és a jogi-professzionális alrendszerek logikája, problémái egyaránt átszövik a témaorientált diskurzust. A kérdés éppen az, hogy a diskurzus résztvevői mennyire képesek és készek ezeket az alrendszereket, valamint kapcsolataikat tematizálni és explicit módon felszínre hozni.

Két, a jelenlegi alkotmányozási diskurzust illetően alapvetően különböző konklúziót eredményező álláspontot szeretnénk tehát határozottan megkülönböztetni egymástól. Az egyik álláspont inkább a társadalom különböző szféráinak, alrendszereinek elkülönülési tendenciáit tartja szem előtt és ezt erősíti tovább. Következésképpen hajlik arra, hogy az új alkotmány ügyét a jog és a politika keretei között tartsa meg. A másik álláspont ezzel szemben inkább az alrendszerek kölcsönös átfedését, áthatását emeli ki és az elkülönülő szférák többretegűségét, összetettségét, szerves kapcsolódásait tartja a modernség legmarkánsabb sajátosságának. Következésképpen az alkotmányozást a (persze alrendszerekre tagolódó) társadalom ügyének tekintí. Eszerint a modern szociális piacgazdaságot illetően az alrendszerek és szférák kölcsönös áthatásának elemzése lehetővé teszi e berendezkedés – alkotmányozási szempontból releváns – sokrétegű alapzatának feltárását. Nevezetesen: egyfelől a modern piacgazdaság általában előfeltételezi „az illegitim erőszak kizárását a tulajdonért folyó versenyből, amely a tulajdonjogon alapul. Ez utóbbi azonban csupán abban a mértékben tekinthető érvényesnek, amennyiben a társadalomban megkérdőjelezetlen erkölcsi konszenzus alakult ki az egyéni tulajdon elismerését illetően. E konszenzus viszont az általánosságban elismert és szankciókkal kikényszeríthető jogi normák érvényességét feltételezi.” Másfelől a modern *szociális* piacgazdaság esetében ennél többről van szó, amennyiben e berendezkedés előfeltételezi „annak érvényre juttatását, hogy a modern társadalomban a növekedési kényszer utat nyit az erkölcs irányába. [Vagyis]...amikor elismerjük, hogy a társadalom tagjai az emberi létfeltételekre gazdasági teljesítő képességüktől függetlenül tarthatnak igényt, akkor elol-

dozzuk az erkölcsi normákat az adakozás és az alamizna adásának kötelezettségétől... és hozzákapcsoljuk a gazdaság működésére irányuló programokhoz” (Müncsh 1994a). Mármost az alkotmányozással összefüggő jelenlegi professzionális diskurzus kritikára szoruló vonását nem abban látjuk, hogy nem kapcsolódik (a kibontakozni egyébként sem akaró) laikus diskurzusokhoz, hanem – miként igazolni fogjuk – abban, hogy nem reflektált módon foglal határozottan és egyoldalúan állást több, az alkotmányt illetően alapvetőnek tekintendő kérdésben. Így mindenekelőtt a modernség, a modern szociális piacgazdaság, a társadalmi alrendszerek kapcsolatrendszerének kérdésében. Másként és élesebben fogalmazva: az a benyomásunk, hogy az alkotmányozással összefüggő eddigi szakmai és politikai vitákban nem került kellő élességgel felszínre az a körülmény, hogy e viták társadalomelméleti beágyazottságúak, és hogy ez a társadalomelméleti beágyazottság egymástól markánsan különböző felfogások közötti explicit vagy implicit állásfoglalást kényszerít ki, amely állásfoglalások mikéntje – azaz reflektált vagy reflektálatlan módja – éppen az alkotmányozás szempontjából alapvető jelentőségű. Megítélésünk szerint egyrészt az alkotmányozási diskurzusban a politikai és jogdogmatikai szempontok előtérbe kerülése, másrészt az alkotmányozásnak a professzionális rendszerek elméleti kereteiben történő reflektálatlan elhelyezése, végül az alkotmányozási dilemma egyoldalú és leszűkített interpretációja és az alkotmányozás időszerűségének pragmatikus felfogása egymástól el nem választható, szorosan összefüggő logikai sort alkotnak. A továbbiakban e logikai láncolatot ellentétes, másik lehetséges gondolatsort szeretnénk vázlatosan és néhány elemében felidézni, illetve explicitté tenni. Célunk nem az, hogy az eddigi javaslatok helyett egy másik alternatívát kínáljunk, hanem csupán annyi, hogy lehetőségünk szerint a döntési szempontokat gazdagítsuk.

AZ ALKOTMÁNYOZÁS TÍPUSAIRÓL

Az alkotmányozás folyamatát a diskurzus sajátos formájaként definiálva, közvetlenül adódik két alaptípusának, a kizáró-konfrontatív, illetve az integráló-konszenzuális alkotmányozási típusnak a megkülönböztethetősége. Másként fogalmazva: az egyik esetben a változtatás, a másik esetben a stabilitás megteremtése áll előtérben. Történetileg az alkotmányozási diskurzus első típusának példájaként a francia és az Egyesült Államok-beli, a második típusának példájaként pedig az angol és a német alkotmányozást említhetjük.

Az alkotmányozási diskurzus e két típusának különbségét természetesen ezúttal nem tárgyaljuk meg részletesen, történeti hivatkozások felhasználásával. Ehelyett most be kell érünk egyetlen elem kiemelésével. A két típus számunkra fontos különbségét sematikusan úgy jellemezhetjük, hogy az egyik esetben kiindulási szempontnak tekinthető valamely, a változással szemben álló érdekű csoportnak a

diskurzusból való kirekesztése, mégpedig annál fogva, hogy a diskurzus eleve arra irányul, hogy közmegegyezést hozzon létre a diskurzusból kizárt csoport helyzetét alapjaiban hátrányosan érintő jogrend megalapozása érdekében. A másik esetben viszont a konszenzusra törekvés nem kapcsolódik össze valamely csoportnak a kizárásával a diskurzusból, ami természetesen nem jelent egyúttal részvételi kötelezettséget egyetlen meghatározott csoport számára sem. Viszont jelenti a diskurzus résztvevői számára a beszámítási kötelezettséget, a kívülmaradók érdekei, normái, értékei tekintetében.

Az alkotmányozási diskurzus két típusának megemlítésével nem az a célunk, hogy részletes modelleket vázoljunk fel és e modellek történeti érvényességét igazoljuk, hanem mindössze annyit szeretnénk megkülönböztetésükkel érzékelteni, hogy a most folyó alkotmányozási diskurzusunk lényegében különbözik az alkotmányozás eddig ismert típusaitól és menetétől. Mert egyfelől belátható, hogy a jelenlegi alkotmányozási diskurzusunk fő vonalában a másodiknak említett típus menetét követi, mégpedig a közvéleménynek e diskurzusban való részvételi szándékát – pontosabban e szándék hiányát – figyelembe véve, a beszámítási kötelezettség fennállása mellett. Ugyanakkor belátható, hogy amennyiben az alkotmányozási diskurzusra a jogdogmatikai problémák megoldásán túl is feladatot terhelünk, a társadalmi polarizáció jelen állapotában a beszámítási kötelezettség nem érvényesíthető. Ennyiben viszont a most folyó alkotmányozás inkább az első típus vonásait mutatja. A következőkben tehát legelőbb ennek a kettősségnek az okairól és következményeiről, valamint a kettősség feloldásának – úgy tűnik, ez idő szerint nem megteremthető – feltételeiről kell szólni.

a) Az okokat illetően utalnunk kell az utóbbi fél évszázad magyar alkotmányozási tradícióira. Az 1949-es alkotmány is, de még inkább ennek későbbi, szocialista típusú módosításai, széles körű, demokratikus jogokat *deklaráltak*, valamint a deklarációkat alátámasztották a jogok gyakorlásának *feltételeit* ideológiailag összefoglaló társadalomképpel. Ugyanakkor azonban a jogok gyakorlásához kapcsolódó formális-jogi *garanciák* kiszorultak az alkotmányból. Ennek következményeként a magyar alkotmányok – szovjet mintát követve – programatikus típusú szocialista alkotmányként voltak tekinthetők, abban az értelemben, hogy a deklarált jogok aktuális garanciái helyett a jogok gyakorlásának feltételeit, mint társadalmi programot tartalmázták. Ennek megfelelően jogpropagandájában és alkotmányideológiájában a szocialista alkotmányozás az alkotmányreformok során is mindvégig alkotmány-típusokat különböztetett meg a jogok és a feltételek egységére nézve, egyszersmind homályban hagyta a garanciák jelentőségét (Schmidt 1976). A szocialista alkotmány elmentmondása így nem a jogok és a joggyakorlás feltételeinek elismerése vagy el nem ismerése mentén alakult ki, hanem egyrészt a joggyakorlás feltételeinek aktuális deklarálása és a távoli jövőben esedékes megteremtése, másrészt az alkotmányos jogok „materiális” elismerése, ugyanakkor érvényesítésük formális garanciáinak hiánya,

fogyatékos intézményesítése és működése mentén. Ennek tudható be, hogy a rendszerváltozás az alkotmánynak az intézményes garanciákat érintő módosítása (a formális garanciák beemelése) mellett megtett végbe, anélkül, hogy e módosításoknak az alkotmány koncepcionális és logikai kerete alapjaiban ellenállt volna.

b) Az előbbiek folyamányaként a rendszerváltozás – ezúttal nem részletezendő – politikai menetében az alkotmányozási diskurzus főképpen a hatalommegosztás kérdése körül szerveződött. Tétje nem csupán az egycentrumú és korlátlan párhatalom megszüntetése, valamint a „klasszikus” hatalmi ágak kiépítése és működtetése volt, hanem ezen túlmenően olyan garanciák, biztosítékok és ellensúlyok létrehozása az állampolgárok és civil szerveződések számára, amelyek a szocialista alkotmány említett ellentmondásait oldják. Mindenek egyúttal az új rendszer stabilitásának biztosítékaiként működnek, amennyiben az állampolgárok védelmét és jogbiztonságát is jelentik. Ez a körülmény hozzájárult ahhoz, hogy az alkotmányozási diskurzus feszültség nélkül illeszkedjék a közjogi diskurzus menetéhez.

c) Az események és a diskurzusok láncolatának viszonylag sima illeszkedése azonban következményekkel is jár. Egyfelől megnyilvánulása, egyszersmind tényezője is annak, hogy a megelőző rendszer lebontása és az újnak a kiépítése szabályozott keretek között megy, illetve mehesen végbe. Másfelől azonban a politikai, az alkotmányozási és közjogi diskurzus kölcsönösen erősíti egymást, ami viszont a rendszerváltozás konkrét körülményei között a diskurzusok folyamatos és kölcsönös leszűkítését idézi elő. Ha ugyanis a rendszer átalakításának politikai diskurzusával kapcsolatban nem megalapozatlan az a megállapítás, hogy elsősorban értelmiségi elit-diskurzus volt, akkor az alkotmányozásnak a közjogi diskurzusba való átcsúszása azt jelzi, hogy az új alkotmány kidolgozását célzó politikai diskurzus révén sem sikerült a politikai közéletbe az elit csoportokon kívül állókat bevonni.

d) Az alkotmányozási diskurzus imént jelzett alakulása és a politikai diskurzushoz kapcsolódása természetesen nem érinti az alkotmányozás szakmai és törvényhozási fórumain megalkotott és a parlamenti pártok által jóváhagyott alkotmány legalitását. Érinti azonban a legitimitását, és kiélezheti a legalitás és legitimitás feszültségeit. Ugyanis az a körülmény, hogy a politikai és az alkotmányozási diskurzus révén a deklaráció és az azt alátámasztó garanciák, biztosítékok és ellensúlyok közötti feszültség az új alkotmány belső problematikájává válik, kettős következményt von maga után. Egyrészt szükségképpen visszaszorul az alkotmány programatikus jellege, s ebben a tekintetben – tehát a joggyakorlás biztosításában – a garancia-elv konstitutív módon érvényesül. Másrészt ezzel közvetlen összefüggésben a formális garancia elve – a szociális jogok terén – a mai körülmények közepette szelekciós elvként is működik az alkotmány szövegtervezeteinek elkészítése során. A rendszer politikai legitimációjának problémájaként megfogalmazva: a garancia-elv miközben

konkretizálja a jogállam modelljét, konstituálja és egységesíti ennek intézményrendszerét, azonközben leépíti a korai szociális állam modelljét. A programatikus elemeknek a kiiktatása és a garancia-problémáknak a beemelése az alkotmányozási diskurzusba jelenlegi helyzetünkben tehát egyrészt felszínre hozza két jogcsoport, úgymint a szabadságjogok és a szociális biztonságot nyújtó jogok közötti, korábban nem érzékelt típuskülönbségeit (Schmidt 1994a), másrészt a rendszerváltozás társadalmi „költségei” következtében lehetetlenné válik az utóbbi (a szociális) jogtípus alkotmányos megfogalmazása (Szamel 1993), így – végső soron – a *szociális* piacgazdaság alkotmányos alapjainak biztosítása.

TÁRSADALMI MODELL AZ ALKOTMÁNYBAN

A programatikus keretek lebontása, s ezzel együtt a gazdasági, szociális és kulturális jogok problematikussá válása érinti az alkotmány jellegét, az alkotmányba foglalt feszültségmezőket, valamint az alkotmányozási és a politikai diskurzus kapcsolatát. A szociális jogok tekintetében a probléma a rendszerváltozás mostani szakaszában nem csupán abban van, hogy e jogok gyakorlásának alkotmányos garanciái nem biztosíthatók. Legalább ilyen jelentőséget tulajdoníthatunk annak a körülménynek, hogy a politikai diskurzus nem képes felvenni magába az alkotmányból kiiktató programatikus elemeket. Azaz a politikai alrendszer nem képes alternatív politikai koncepciókká (alternatív kormányzati stratégiákká, pártprogramokká) átformálni a korábbi „szocialista alkotmány” jövőre orientáltságát és politikai programként konkretizálni a szociális piacgazdasági modellt. Ezt a körülményt a politikai diskurzus beszűküléseként figyelhetjük meg, mely az alkotmányozási diskurzusra nézve sajátosan leszűkített orientációs outputot szolgáltat.

Az itt jelentkező legitimitás-problémák jelentőségének érzékeltesére érdemes példaként felidézni Habermasnak – a mostani alkotmányozási diskurzusunk szempontjából releváns, ámde kevésbé éles konfliktust tematizáló – 1985-ös elemzését a szociális piacgazdaságról. Szerinte sem a fejletlenebb országok politikai-társadalmi programjaikban, sem pedig válság idején a fejlett piacgazdaságok nem térhetnek le a szociális állam kiépítésének útjáról. Következésképpen – véli Habermas – a legújabb és egyébként különböző jellegű válságok egyik legsúlyosabb közös dilemmája abban áll, hogy nem lehet feladni a szociális állam eszméjét, de rövid távon, azaz nem-programatikus megvalósítását sem lehet vállalni (Habermas 1985). Alkotmányozási szempontból tekintve a mi jelenlegi helyzetünk a Habermas által leírtaknál kétszeresen is súlyosabb. Egyfelől azt kell megállapítanunk, hogy ez idő szerint Magyarországon – miként más posztoszocialista országban is – nem csupán a szociális állam vállalásának hiányáról van szó, hanem a korai szociális állam *lebontásának* programjáról. Másfelől, e lebontási programmal párhuzamosan, az

alkotmánytervezeteknek a jogállam intézményes garanciáira, a közjogi problémákra koncentrálnia arra vezet, hogy a szociális, kulturális jogok leépítésének a problémája kívül reked az alkotmányozás politikai és szakmai diskurzusain.

*

Bizonyosra vehető, hogy a garancia elvének beemelése az alkotmányozási diskurzusba és magába az alkotmányba a korai szociális állam leépítésének folyamata közepette nem jelenthet mást, mint a jövőképek és az ehhez kapcsolódó szociális-programatikus elemeknek és általában a joggyakorlás szociális, gazdasági és kulturális biztosítékainak a kiiktatását az alkotmányból, párhuzamosan a jogállam garanciális rendszerének a kiépítésével. E kettős folyamat figyelhető meg a már eddig végrehajtott alkotmánymódosítások – különösen az 1989-es módosítás – során is. Eredményeképpen az alkotmány eddigi módosítási folyamatában létrejöttek a jogállam (igaz, jogdogmatikai szempontból kifogásolható egységet alkotó) keretei. Ugyanakkor pedig e módosítások egyre határozatlanabb kontúrokkal tartották fenn a korai szociális állam gondolatát. Ez a kettős tendencia határozza meg a most folyó alkotmányozási diskurzus fő témáit is: az új alkotmány feladatának szokás megjelölni egyrészt a jogállam kiépítésének teljessé tételét, különös tekintettel a joggyakorlás formális-intézményes garanciarendszerére és másrészt a szocialista „maradványok” eltüntetésének befejezését, beleértve a szociális jogokat és programatikus megfogalmazásukat. E kettős tendenciából világosan kirajzolódik a jelenlegi alkotmányozási diskurzus nem tematizált alapproblémája, nevezetesen a szociális jogok formális-intézményi garanciái megteremtésének a nehézségei, illetve az alkotmányon és az alkotmányozás politikai-jogi diskurzusain kívül eső körülményekben gyökerező megvalósíthatatlansága. Ez a – szándékunk szerint igazolhatóan – szűk alkotmányozási program kétszeresen is kizárja az alkotmányozási diskurzusból azokat a rétegeket és csoportokat, amelyek helyzetét az alkotmányozásnak ez a módja akár közvetlenül és aktuálisan, akár potenciálisan érinti: kizárja mint a diskurzus résztvevőit, és kizárja őket, mint a diskurzus témáit. Mindezek alapján legalábbis hipotetikusán megfogalmazhatónak tűnik, hogy a most folyó alkotmányozás nem csupán annyiban tér el a korábban említett két történeti típustól (kizáró-konfrontatív és konszenzus jellegű), hogy mindkettő elemeit magában foglalja, hanem abban az értelemben is, hogy nem társadalmi, hanem tipikusan elit-alkotmányozás. Ugyanis miközben élesen kirajzolódnak a korai szociális állam lebontásának körvonalai, azonközben a most folyó diskurzus eredményeképpen megszövegezhető új alkotmány nem lesz képes igen jelentős társadalmi csoportok számára többletteljesítményt nyújtani. Többletteljesítmény jelentkezik viszont a kormányzati hatalomért versengő pártok, a törvényhozó parlament és általában a jogszabályalkotó szakterületek, a jogalkalmazás egységét szavatoló testületek, és a jogrend-

szer egységét szorgalmazó politikai és szakmai professzionális csoportok és elítélők számára. Ennélfogva, és elsősorban nem az alkotmányozási disszusszióban részt vevők körét szem előtt tartva minősíthetjük az alkotmányozás jelenlegi folyamatát elit típusú alkotmányozásnak.

HÁROM ILLUSZTRATÍV PÉLDA

Az alkotmányozás említett dilemmájának és egymással szembevető tendenciáinak illusztrálására három konkrét példát idézünk fel. Az egyik: az utolsó, 1979-es módosított szocialista alkotmány és a rendszerváltoztatás keretében végrehajtott első, 1989-es alkotmánymódosítás összevetése; a második, a rendszer átalakulását kísérő lakossági értékpreferenciák dinamikájára vonatkozó empirikus elemzések néhány következtetése; végül harmadik példánk egy szakértőt jelentés alapján a lakosság szociális polarizálódását és értékorientációját érinti.

a) Témánk jellegéből következik, hogy az alkotmánymódosítások összehasonlítását nem az államhatalom felépítését taglaló fejezetekre, hanem az állam jellegét és általános feladatait megfogalmazó és definiáló első fejezetre nézve végezzük el. Tehát az 1979-es módosítás szövegében: „A magyar Népköztársaság társadalmi rendje” című, az 1989-es módosításban az „Általános rendelkezések” címmel szereplő részeknek az állami kötelezettségvállalást megfogalmazó paragrafusait kell kiemelnünk. Az 1979-es módosításban az állam főbb kötelezettségei: az állampolgárok anyagi és műveltségi színvonalának rendszeres emelése (7. §); munka biztosítása valamennyi munkaképes állampolgár számára és a munka szerinti elosztási elv érvényesítése (14. §); az ifjúság fejlődésének és nevelésének biztosítása (15. §); az állampolgárok életének, testi épségének, egészségének védelme, munkaképtelenség esetén az ellátás biztosítása (16. §); a tudomány, a művészetek, a művelődés és az oktatás fenntartása és állandó bővítése (18. §). Ezeknek, a nem teljes körűen felsorolt, kötelezettség-vállalásoknak intézményes biztosítékairól, teljesítésük módjáról, a teljesítés elmaradásának következményeiről, a jogorvoslat lehetőségéről és egyebekről az alkotmány későbbi fejezetei egyáltalán nem tesznek említést: az alkotmányozók mindezeket – mint említettük – az alkotmányon kívüli feszültségmezőbe, egy társadalom-modell jövőképebe helyezték. Ugyanakkor azonban – miként az alkotmány módosítását jóváhagyó parlamenti ülészak hivatalos kiadványából kiderül – a garanciák hiánya nem akadályozta a politikai retorikát és diskurzust abban, hogy az állam eme kötelezettségeinek deklarálását legitimációs céllal a politika felhasználja. Így például Korom Mihály igazságügyi miniszter az alkotmánytervezet parlamenti előterjesztésében a következőket tartotta fontosnak kijelenteni: az állam alkotmányos kötelezettsége alapján „...tervszerűen emeltük a dolgozó milliók életszínvonalát, mind nagyobb mértékben elégtettük ki kulturális, egészségügyi, szociális szükségleteit” (MNA

1979). Elemzést sem igénylő vonása ennek az alkotmányozási retorikának (nem diskurzusnak) a paternalista állam és az állampolgár kapcsolatának körülhatárolása, valamint ezzel összefüggésben az intézményesített autonómiák (minden szintű autonómia) relativizálása mellett a szociális jogok alkotmányos elismerése.

Ez utóbbi szempontból tekintve az alkotmány 1989-es módosítása fordulópontot jelez: az állampolgári jogokat nem az állam kötelezettségvállalásaként fogalmazza meg. Tehát a korábbiaktól lényegét tekintve eltérően szól az állampolgárok alapvető jogairól (8. §). Pontosabban: megállapítja ezen jogok alkotmányerejű törvényben való megfogalmazásának szükségességét. Ezen túlmenően deklarálja az ifjúság létbiztonságának, oktatásának nevelésének, érdekvédelmének (16. §) és a rászorulókról való gondoskodás (17. §) kötelezettségét, valamint (új elemként) az egészséges környezethez való állampolgári jogot (18. §). A listászerű felsorolásban is szembetűnő az állami kötelezettségvállalás leépülése és a gazdasági, a szociális és a kulturális jogok korábban megfogalmazott számos elemének mellőzése.

b) Nem kétséges, hogy a paternalista, a korai jóléti állam koncepciójától megszabadulva, alkotmányjogi szempontból az 1989-es módosítás logikája követhető és csak ez vihető tovább az új alkotmány megszüvegezése során. Ugyanakkor azonban a társadalom értékorientációira vonatkozó empirikus vizsgálatok azt látszanak igazolni, hogy a legkülönbözőbb társadalmi csoportok értékorientációinak dinamikája egyáltalán nem követi ezt az alkotmányozási logikát. E vizsgálatok eredményei jelenlegi témánk szempontjából úgy jellemezhetők, hogy a különböző társadalmi csoportokhoz tartozók jelentős hányada már a rendszerváltozás kezdetekor sem kapcsolta össze egyértelműen az állammal szembeni autonómiák hiányát a rendszer válságával (Bokor 1990), sőt az államtól folyamatosan a jövedelemnek növekvő differenciálódásának megállítását igényli (Csepeli 1992). A tendenciák vizsgálatára irányuló empirikus vizsgálat sorozat szerint az állami beavatkozástól nagymértékben mentes piacgazdaság elképzelésével 1991-ben a válaszolók 65,1 százaléka, 1992-ben 55,4 százaléka, 1993-ban viszont már csak 46,2 százaléka értett egyet (Bruszt-Simon 1994). Egy 1992-es vizsgálatban pedig a válaszolók 78 százaléka értett egyet azzal, hogy az államnak legyen kötelessége csökkenteni a jövedelmi különbségeket (Robert 1994). Ma már empirikus vizsgálatok sokasága igazolja azt a hipotézist, hogy a rendszerváltozás megvalósításának vagy elfogadásának fő indítékait, mozgató rugóit – legalábbis Magyarországon – kevésbé a demokrácia és az állampolgári autonómia intézményeinek hiánya jelentette. Ezeknél – az értelmiségi elitcsoportokat leszámítva – nagyobb szerepet kell tulajdonítanunk annak, hogy a Kádár-rendszer nem volt képes teljesíteni azokat a szociális, gazdasági programjait és ígéreteit, melyeket legitimitása érdekében (szocialista) rendszersajátosságként kitartóan és folyamatosan hangsúlyozott.

c) Az alkotmányozási diskurzus szempontjából sajátosan jelentősnek bizonyulnak ezek az általános trendet mutató adatok, ha tekintet-

be vesszük, hogy mely csoportokban koncentrálódnak. Általánosságban tekintve a rendszerváltozás veszteseiről van szó. Közlebbi elemzés azonban további tagolódást mutat, nevezetesen a középrétegek, a munkások, állami alkalmazottak helyzetének megváltozását és annak következményeit jelzi. Egy az empirikus vizsgálatok eredményeit összefoglaló elemzés szerint meghatározó jelentőségű, hogy a középrétegek csoportjaiban „a posztoszocialista átmenetet milyen beállítódásokban és attitűdökben kifejező értékelések és gondolati tartalmak kísérik. Ha ugyanis az átmenethez kapcsolódó értékelések és attitűdök negatívak, ez végeredményben az egész rendszerváltozás legitimitását kérdőjelezheti meg” (Robert 1994). Hasonló következtetések vonhatók le a munkanélküliség alakulásából: mely nem statisztikai besorolást alapul véve a munkanélküliek 1994-re a munkaképes lakosság több, mint 16 százalékát tették ki. Elemzők szerint „a társadalom többsége helyzetének romlása, az ennek következtében elterjedt elégedetlenség... olyan kombinációt alkot, amely a modern piacgazdaság irányában haladó átalakulást ...veszélyeztetheti” (Andorka–Lehmann–Spéder 1994). Mármint a probléma az alkotmányozási diskurzus szempontjából abban áll, hogy a középrétegek, a munkások jelentős csoportjai a rendszerváltozás veszteséinek érzik magukat, az alsó rétegekbe történő lecsúszásukat a rendszerváltozással kapcsolják össze, a további lesüllyedésük megállítását pedig e csoportok az állam közreműködésétől várják. Közvetve ezt látszik megerősíteni az állampolgári autonómia igényét kifejező civil mozgalmak dinamikájára vonatkozó átfogó elemzés, mely szerint: „a Kádár-korszak bomlásának idején aktív politikai tiltakozási és mobilizációs potenciálok az elmúlt négy évben nem játszottak szerepet az új politikai konfliktusokban” (Szabó 1994).

d) Az eddig említett empirikus vizsgálatok adatai is azt mutatják, hogy az alkotmányozási diskurzus dinamikája, az új alkotmány szakmai előkészítésének menete éppen ellentétes irányultságú, mint a lakosság többségének az állammal, a kialakuló rendszerrel és a törvényi alapjait szolgáló új alkotmánnyal szembeni várakozásainak dinamikája. E növekvő diszkrépanciát mutatják, egyúttal új oldalról világítják meg az értékpreferenciákra vonatkozó összehasonlító empirikus vizsgálatok. A magyar háztartások 1992 és 1994 közötti panelvizsgálata szerint Magyarországon valamennyi posztoszocialista országhoz képest is különösképpen nagyfokú az elégedetlenség az életszínnel és a jövedelmekkel, s az elégedetlenséghez nagyfokú értékzavar, anomia párosul (Andorka 1994). Még a szakkutatók számára is meglepetésként hatott viszont, hogy 1994 májusában, a választásokat közvetlenül megelőzően hirtelen és váratlanul „a jövedelemmel és az életszínnel való elégedetlenség 1992-höz és 1993-hoz képest nem jelentéktelen mértékben csökkent” (Andorka 1994: 83.). Az egymásnak gyakorta ellentmondani látszó adatok magyarázatát a magunk részéről abban véljük megtalálni, hogy egyrészt a lakosság nagy csoportjainak értékpreferenciái között kiemelkedő szerepet kap a jövedelmi helyzet és általában az anyagi körülmények

alakulása, mégpedig oly mértékben, hogy képes relativizálni más értékrendeket. Innen az anómia jelensége a kultúra és az erkölcs szférájában. Erre engednek következtetni három év összehasonlító adatai, melyek szerint a demokráciához kapcsolt értékek között első helyeken szerepelnek 1989-ben: szabadság és létbiztonság, szabadság és munkához való jog, szabadság és egyenjogúság; 1990-ben: szabadság és többpártrendszer, szabadság és munkahely, szabadság és jólét; 1993-ban: szabadság és anyagi jólét, szabadság és anyagi biztonság, szabadság és választás (Simon 1994). Másrészt viszont ez az egyoldalú és értékrelativizáló jövedelmi preferencia erőteljesen a jövőre vonatkozó várakozások mentén alakul és nem csupán a mindenkori tényleges helyzet értékelését foglalja magában. Erre utalnak az empirikus vizsgálatok eredményeiben is tükröződő 1994-es választási várakozások, illetve az a nemzetközi összehasonlító vizsgálat, melynek adatai szerint, amíg Spanyolországban a megkérdezettek 11 százaléka, Romániában 10 százaléka kapcsolta hozzá a demokrácia normatív fogalmához az anyagi jólétet, addig Magyarországon a megkérdezetteknek nem kevesebb, mint 32 százaléka tartja egymástól elválaszthatatlannak a demokráciát és az anyagi jólétet (Simon 1994).

Ezeknek a nemegyszer meglepő adatoknak az értékeléséhez és a mögöttük gyakran rejtve maradó jelenségek dinamikájának felbecsüléséhez érdemes megfontolnunk a következőket. Abban a társadalomban, amelyben a viszonylagos anyagi jólét – és ennek a jólétnek a hasonló berendezkedésű rendszerekkel való folyamatos összehasonlítása – jó negyedszázadon át, miként az Magyarországon történt, a politikai legitimitáció legfontosabb bázisaként szolgált, e bázis megszűnése mélyreható válságot idéz elő a társadalom értékrendszerében. A válságot nem csupán az anómia jelzi, hanem az élet anyagi feltételeinek túlértékelése, amelynek következményeképpen eleve kudarcra van ítélve a legitimációs bázisnak és az anyagi jólétnek mindenfajta elválasztási kísérlete. A társadalmi alkotmányozás esélyeit illetően az értékorientáció mindkét sajátosságának messzeható következményei vannak. Az élet anyagi feltételeit és körülményeit a máskülönböző anómikus értékrend főlé helyező és e feltételeket a jövőre vonatkozó várakozások függvényében értékelő nagylétszámú, többségben lévő csoportok számára legjobb esetben is érdektelen a részvétel a programatikus dimenziót felszámoló és a korai szociális állam gazdasági, szociális ígéreteit leépítő alkotmányozási diskurzusban. De a részvétel érdektelenségén túl: nincs jelentősége számukra a tőlük függetlenül zajló diskurzusnak és a diskurzus eredményeként megszülető új alkotmánynak sem.

A POLITIKAI DISKURZUS KÉRDÉSÉHEZ

A társadalmi alkotmányozás ügye a rendszerváltozás fordulópontján – az 1989-es alkotmánymódosítás idején – legalábbis az állampolgár-

ri-politikai jogokat és alkotmányos garanciáit illetően nem vett eleve rossz rajtot: a rendszerváltoztatás igénye sok százból szövődő és számos különböző érdek mentén megfogalmazott törekvések metszéspontjának bizonyult. A társadalmi alkotmányozás irányába mutató politikai lendület azonban végül is alkotmánymódosításba fordult. Az alkotmányozásnak ez az 1989-es kifutása viszont a későbbiekre nézve alapjaiban módosította a képletet: a többpárti alapokra épülő parlamentáris kormányzati rendszer és a politikai nyilvánosság létrejötte és alkotmányba foglalása immár nem kapcsolható többé egy új alkotmányozási folyamathoz (Schmidt 1994b). Ennek politikai hatása az, hogy az újonnan létrejött és/vagy átalakult pártok és a politikai intézményrendszer legfőbb gondjává az lett, hogy legitimációjukat a többpólusú (többpártrendszer, hatalommegosztás) rendszer egészének legalitásán és legitimitásán túl egyenként, sajátlagosan megerősítsék, illetve az új keretek közötti újból megalapozzák. Következésképpen a politikai alrendszerből a jogi professziók irányába továbbra is érkező alkotmányozási „outputok” közvetlen forrása immár nem a rendszer egészének, egyes elemeinek és funkcióinak legalitás-deficitje, mégcsak nem is a rendszer egészének legitimitás-problémája, hanem az egyes intézmények, pártok legitimitás-deficitje. Ez a körülmény persze önmagában még nem dönti el véglegesen a társadalmi alkotmányozás esélyét. További két kérdést kell legalább érintőlegesen – és a részletes elemzést ezúttal kényszerűen mellőzve – említeni. Az egyik az, hogy azok a legitimációs problémák, amelyek a politikai szférából érkező alkotmányozási szándékok alapjául szolgálnak, mennyiben kapcsolódnak – és kapcsolódnak-e egyáltalán – a politikai szférán túli konfliktusok, feszültségek törésvonalaihoz. A másik, ezzel összefüggő kérdés az, hogy a politikai rendszer mely elemeinek fűződik legfőképpen érdeke az alkotmányozáshoz. Az első kérdés a legitimációs alapok, alapelvek, úgymint a szabadság, egyenlőség, a szociális biztonság, a létfeltételek minimálszintjének problémáját érinti. A kérdésre adható válasz – érvelésünk szerint – közvetlenül az alkotmány megszövegezése tekintetében úgy fogalmazható meg, hogy a gazdasági, a szociális és kulturális jogok a rendszerváltoztatás magas társadalmi költségei következtében – bármiképpen is alakuljon az alkotmányjogi vita e jogok természetéről – nem emelhetők be a készülő új alkotmányba. Más a helyzet az alkotmányozásról folyó politikai diskurzus esetében. A politikai diskurzusnak ugyanis éppenséggel az alkotmányozásnak korábban említett, a szigorúan vett jogszférán túlvezető súlyos dilemmái körül kellene szerveződnie, s a pártoknak (kormány- és ellenzéki pártok), civil szervezeteknek, érdekképviselőeknek e dilemmák feloldására kidolgozott elképzeléseiket kellene egymással szembesíteniük, megvitatniuk és végül konszenzusra jutniuk. Az alkotmányozás politikai diskurzusának és ebből fakadóan általában az új alkotmányról folyó vitáknak, eszmecseréknek legnagyobb és messzemehő következményekkel járó fogyatékossága az, hogy nem nyitnak, hanem lezárnak a szociális rendszer irányában. Ennek hátterében pedig az áll, hogy a politikai rendszer-

nek az alkotmányozásban érdekelt egyes intézményei – kiváltképpen a pártok – nehezen megteremthetőnek vagy eleve reménytelennek tekintve a legitimáció más, főként szociális dimenzióit, a politikai rendszeren belül megteremthető legitimáció keresésének irányába fordulnak. A politikai rendszer legitimációs bázist teremtő kísérleteinek leszűkülése és egyoldalúvá alakulása viszont elszakítja a transzformációs szálakat a politikai és a társadalmi konfliktusok között.

A második kérdésre az előzőekből következően azt a rövid választ adhatjuk, hogy a politikai rendszerből kiinduló alkotmányozási „output” forrásait főképpen a mindenkori kormányzat és kormánypártok körei jelentik, és az alkotmányozási igyekezet kevésbé a mindenkori ellenzék érdekeihez kapcsolódik. Az alkotmányozás folyamatában kialakuló álláspontok tehát a kormány versus ellenzék szerinti választóvonal mentén *differentiálódnak*, a szociális dimenzió irányában történő lehatárolódás mentén viszont közös alapra épülnek. Elsősorban tehát nem ideológiai vagy pártstratégiai álláspontok szerint tagolódnak.

Úgy tűnik tehát, hogy az alkotmányozás eddigi honi problémái leginkább a Luhmann-féle – az alrendszerek önállóságán, valamint duális kódok révén történő kapcsolatrendszerén alapuló – elméleti keretek között tárgyalhatók. A magunk részéről azonban ezt a körülményt nem a luhmanni rendszerelmélet igazolásának, hanem sokkal inkább az alkotmányozási diskurzus kritikájának tekintjük. Másképpen fogalmazva, az alkotmányozásról folyó szakmai és politikai vitáknak és eszmecseréknek nem csupán politikai és jogi-szakmai korlátozottságát tartjuk kifogásolandónak, hanem társadalomelméleti korlátozottságát is. Pontosabban azt a körülményt, hogy e vitákban elmarad a releváns alapvető társadalomelméleti kérdések megvitatása, s ehelyett implicit módon történik határozott állásfoglalás egyetlen – korántsem vitathatatlan érvényességű – társadalomelméleti koncepció mellett. Márpedig az alkotmányozási diskurzus logikájának, elméleti keretének semmiképpen sem csupán egyetlen társadalomelméleti paradigma – jelen esetben a professzionális rendszerek elmélete – kínálkozik. Ezzel az elméleti állásponttal szemben a mi eddigi gondolatmenetünk a voluntarisztikus elmélet alapjaira épült és kritikai észrevételeinket is ebből az álláspontból kiindulva tartjuk rendszerezhetőnek. Következésképpen számunkra a legitimációnak a politikai alrendszeren belülről korlátozása és erről az alapról az alkotmányozás irányába fordítása – ellentétben a luhmanni elmélet felfogásával – messzemenő következményekkel jár, súlyos problémaként jelenik meg. A problémák abból a körülményből fakadnak, hogy „a legitimáció biztosításának médiuma az értékösszekapcsolás. Amikor legitimációról beszélünk, akkor valamely kultúra vitathatatlan értékeit hozzuk felszínre... (melyek elválaszthatatlanok) a legitimáció alapjaként szolgáló olyan értékektől, mint a szabadság, az egyenlőség, a jólét, a szociális biztonság, a szükségtől és a szenvedéstől való felszabadulás” (Münch 1994b). Ebből az elméleti pozícióból nézve a társadalom meghatározó értékeinek összekapcsolásáról le-

mondó alkotmányozási diskurzus súlyos legitimációs veszélyeket hordoz magában.

Az előzőekhez kapcsolódó másik, általunk felszínre hozni kívánt probléma az, hogy a jelenlegi körülmények között implicit, ugyanakkor felbonthatatlan összefüggés áll fenn az alkotmányozást szorgalmazó politikai szándék és a jelenleg végigvihető alkotmányozás szakkérdéseinek munkálkodó professzionális szféra elméleti horizontja, álláspontja között. A társadalmi alkotmányozás megvalósíthatatlansága, az alkotmányozás politikai igényének beszűkülése, az alkotmányozás szakkérdéseinek ilyen keretek közötti tematizálása az alkotmányozás impliciten működő vagy explicit módon kifejtett társadalomelméleti koncepcióját elháríthatatlanul a professzionális alrendszerek, illetve a funkcionális rendszerelmélet doktrínájába csatlakoztatja. A kérdés tehát így áll: elit-alkotmányozás a professzionális rendszerek elméleti keretein belül, vagy társadalmi alkotmányozás ezen elméleti keretek túlhaladásával.

RÖVID ÖSSZEFOGLALÁS, NÉHÁNY KONKLÚZIÓ

Rövid eszmefuttatásunkban korántsem az új alkotmány szükségtelensége, még kevésbé lehetetlensége mellett kívántunk érvelni, és nem kívántuk részletesen megvitatni a jelenlegi professzionális alkotmányozási diskurzus logikáját, teoretikus alapjait. Csupán az alkotmányozási diskurzus néhány kritikus pontjára szerettünk volna rámutatni és arra, hogy e kritikus pontoknak a tisztázatlansága, homályban maradása, vagy az ezekhez kapcsolódó kérdésekben a reflexiót nélkülöző állásfoglalás milyen jellegű problémákat idézhet elő. Ezekre nézve gondolatmenetünk konklúzióit az alábbiak szerint foglalhatjuk röviden pontokba:

a) A rendszerváltozás jelenlegi szakaszában a professzionális alkotmányozási diskurzus nem szélesíthető társadalmi alkotmányozási diskurzussá. Ez utóbbi a politikai diskurzus közvetítésével lenne lehetséges. A politika alrendszer ez idő szerint azonban inkább zár, nem pedig nyit a szociális dimenzió irányába. Ilyen körülmények közepette nem látszik esélye a társadalmi alkotmányozásnak.

b) A társadalmi alkotmányozás elmaradása azonban nem zárja ki a professzionális és a politikai alkotmányozási diskurzus lefolytatását és az új alkotmány kidolgozását.

c) Ilyen döntésnél azonban szükséges tisztázni és vállalni is kell az elit-alkotmányozás árát: a legitimációs probléma fennmaradását, illetve kiéleződését.

d) A professzionális alkotmányozási diskurzus a gazdasági, értelmiségi és politikai elit (pl. a pártvezetők, kormányzati tisztségviselők, parlamenti frakciók tagjai) diskurzusaival kapcsolódik össze. Ezek a diskurzusok viszont a rendszerváltozás jelenlegi szakaszában nem a társadalmi életvilág törésvonalai mentén tagolódnak.

e) Ilyen helyzetben nem mellőzhető a döntés arra nézve, hogy mihez fűződik erősebb érdek: az új alkotmány létrehozásának halasztásához a társadalmi alkotmányozás feltételeinek kialakulásáig, vagy, ellenkezőleg, az új alkotmány kidolgozásához az elit-alkotmányozás folyamatában.

f) Az alkotmányozási dilemma ez idő szerint mint a szakszerűség és a legitimitás dilemmája jelenik meg a professzionális és a köznapi diskurzusban.

g) Az alkotmányozást aktualizáló politikai szándék az alkotmányozás szakkérdéseivé transzformálva a jelenlegi körülmények között az alkotmányozási folyamatnak sajátos irányt szab. Ennek az iránynak a problematikus vonása abban áll, hogy az alkotmányozást egy markánsan meghatározott, jóllehet explicit módon nem feltétlenül reflektált és ilyenképpen kifejtetlen társadalomelméleti doktrína, a funkcionális rendszerelmélet, illetve a professzionális alrendszerek elméleti kereteibe tereli.

h) Jelen dolgozat megírását nem az alkotmányozás és az alkotmányozáshoz kapcsolódó viták eldöntésének szándéka inspirálta, hanem néhány, az alkotmányozásra vonatkozó döntésekben elkerülhetetlenül jelenlévő, de a szerző megítélése szerint nem kellőképpen felszínre került probléma és összefüggés bemutatásának szükségessége.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. 1979. Az alkotmány módosított szövege és a módosítást elfogadó parlamenti ülészak előterjesztése. Budapest
- A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 1989. Az 1989-es módosított alkotmány szövege. *Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye*. I. kötet
- Andorka Rudolf 1994: Elégedetlenség, elidegenedés, anómia. In: Tóth István György (szerk.): *Társadalmi átalakulás 1992–1994. Jelentés a Magyar Háztartás Panel III. hullámának eredményeiről. Magyar Háztartás Panel*. Műhelytanulmányok 5. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem–TARKI–Központi Statisztikai Hivatal, 91–99.
- Andorka Rudolf–Lehman Hedvig–Spéder Zsolt 1994. A társadalmi szerkezet változásai (1992–93) és azok lehetséges hatásai a politikára. In: Kurtán S.–Sándor P.–Vass L. (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 1994*, 66–82.
- Bokor Ágnes 1990. A közvélemény a rendszerváltás folyamatában. In: *Társadalmi Riport*. Budapest: TARKI 1990. 591–629.
- Bruszt László–Simon János 1994. After Antall, before the elections – or „our democracy and our parties” through the eyes of the citizens. In: *Magyarország Politikai Évkönyve 1994*, 774–804.
- Csepeli György–Neményi Mária–Örkény Antal 1992. Jövőtlen értékeink. In: Andorka R.–Kolosi T.–Vukovich Gy. (szerk.): *Társadalmi Riport*. Budapest: TARKI 1992. 334–358.
- Habermas, Jürgen 1985. Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erchöpfung utopischer Energien. In: *Die Neue Unübersichtlichkeit*. Frankfurt am Main, S. 141–163.

- Kukorelli István (szerk.) 1993. *Alkotmánytan*. Budapest, Századvég.
- Lengyel Emőke–Molnár Zoltán–Tóth Antal 1994. Magyar lakossági vélemények gazdaságról, politikáról és az európai együttműködésről (1991–1993). In: *Magyarország Politikai Évkönyve 1994*, 757–773.
- Münch, Richard 1994a Zahlung und Achtung. Die Interpenetration von Ökonomie und Moral. *Zeitschrift für Soziologie*, 5., 388–411.
- 1994b Politik und Nichtpolitik. Politische Steuerung als schöpferischer Prozess. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 3, 381–405.
- Pokol Béla 1991. *A jog szerkezete*. Budapest
- 1992. Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodás jogkonceptiói. *Társadalmi Szemle*, 4.
- Róbert Péter 1994. Középosztály, attitűdök, politikai preferenciák. In: *Törésvonalak és értékválasztások*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 203–226.
- Schmidt Péter 1976. *Alkotmányjog*. Budapest
- 1994a Még egyszer a szociális jogok jogi természetéről. *Acta Humana*, 14.
- 1994b A múlt lezárása vagy a jogrend védelme. *Világosság*, 12, 19–22.
- Simon János 1994. Az állampolgárok demokrácia-felfogása Magyarországon összehasonlító perspektívából. MTA Politikai Tudományok Intézete. Kézirat.
- Szabó Máté 1994. Konfliktus, mobilizáció és tiltakozás Magyarországon 1990–1994. In: Kurtán S.–Sándor P.–Vass L. (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 1994*, 83–92.
- Szamel Katalin 1993. A gazdasági, szociális, kulturális jogok értéke. In: *Acta Humana*, 11.
- Takács Imre–Pokol Béla 1990. *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest

SZOBOSZLAI GYÖRGY

Az alkotmányozás dilemmái: a hatalommegosztás és a népszuverenitás az alkotmányban*

BEVEZETŐ MEGJEGYZÉSEK

Immár több mint egy éve folyik a magyar alkotmány átfogó reformjának előkészítése. A kormányzó koalíció mindkét pártja, a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége, gyors alkotmányozást kívánt és ígért a kormányprogram megalkotásakor. Az Igazságügyi Minisztérium azonnal elkezdte a koncepcionális előkészítést és a szabályozási koncepció 1995 elejére el is készült. Ezzel párhuzamosan az Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete keretében nagyszabású tudományos alapozó munka is megkezdődött.

A parlamenti pártok alapvető konszenzusára volt szükség ahhoz, hogy a politikai egyeztetések is beinduljanak. A koalíciós pártok elfogadták azt az alapelvet, hogy az alkotmányozás minimális feltétele a parlamenti pártok aktív részvétele és lehetőség szerinti teljes vagy döntő többségi konszenzusa. A szervezeti keretokről és az eljárási szabályokról a Házzsabályban is érvényesített egyetértés született, s ehhez, fenntartásokkal ugyan, a Független Kisgazdapárt is csatlakozott. E konszenzus alapján kezdte meg munkáját a parlamenti Alkotmányelőkészítő Bizottság, amely az előzetes politikai megállá-

* E tanulmány eredeti változata az Igazságügyi Minisztérium Alkotmányelőkészítő Szakértői Bizottsága által elvégzett, a koncepció kidolgozására irányuló tevékenység keretében készült. A szerző köszönetet mond a bizottság tagjainak, Bokorné Szegő Hannának, Dezső Mártának, György Istvánnak, Lakatos Lászlónak, Sári Jánosnak, Somogyvári Istvánnak, Takács Albertnek és Wiener Györgynek, bíráló észrevételeikért.

podásban rögzített eljárási szabályok alapján vállalta a politikai egyezségre épülő koncepció parlamenti előterjesztését.

Az alkotmányozásban eldőlni látszik az az egyik alapvető kérdés, hogy milyen mélységű alkotmányrevízióra van szükség. Az alkotmány újdonsága eszerint nem abban áll, hogy megszakad a jogfolytonosság, hanem abban, hogy az elmúlt évek átmeneti polgári alkotmányozása egy olyan új egységes keretbe rendeződik, amely a jelenleginél koherensebb, előre mutatóbb és eltünteteti a jelenleg még fellelhető fehér foltokat. Tömören fogalmazva: a láthatatlan alkotmányt a kialakult parlamentarizmus keretei között láthatóbbá kell tenni.

Ezzel kapcsolatos a mai alkotmányozás másik kiemelkedő jelentőségű dilemmája, amiről ez az írás is szól: a parlamentarizmus milyen állami hatalomszerkezetre, a szervezeti elkülönítések milyen rendszerére – s ezzel szoros összefüggésben –, milyen demokrácia-felfogásra épül, az alkotmány mennyire hagyja nyitva a társadalom számára az alkotmányos szerkezet korrekcióját, azaz, milyen széles bázisra épül az államhatalom gyakorlása? E tekintetben az európai polgári fejlődésben is többszólamú alkotmányos koreográfiákkal találkozunk, s így erősen vitathatók azok a vélemények, amelyek szerint a parlamentarizmus a nép közvetett, képviseleti szerveken keresztül gyakorolt hatalmát jelenti a jogalkotással szemben felállított hatalmi kiegyenlítések segítségével. Vitathatónak tűnik ez az alkotmányos redukció, s egyúttal hallatlanul felértékeli az írott alkotmány jelentőségét. Ha ugyanis elfogadjuk azt, hogy a politikai közösség közvetlenül nem alkotmányozó hatalom, vagy csak egyszeri alkalommal az, az írott alkotmány politikailag két pólus együttműködésébe vagy konfliktusába záródik: a parlamenten és az alkotmányvédelmen kívül minden más intézmény alárendeltté, súlytalanná válik. Az itt következő írás ezt a dilemmát igyekszik definiálni azáltal, hogy szól a hatalom szerkezetének alkotmányos összefüggéseiről.

I. A HATALOMMEGOSZTÁS POLITIKAI DIMENZIÓI – A MODELL KÉRDÉSE

Először a távolabbi és a közvetlen múltat kell szemügyre venni, mert csak ebből érthetők meg a jelen releváns kérdései, dilemmái. Ezért a mai alkotmányos modell genezisével is foglalkozni kell, hogy ezen keresztül lehessen kifejteni a modellszerű lehetőségeket és az általam kíváncsúnak tartott fejlesztési irányokhoz társuló alkotmányfejlesztési elemeket.

Az alkotmány megadja az állam és a társadalom kapcsolatrendszerének alapvonásait és az állami hatalomgyakorlás korlátait is kijelöli. Ahol egyáltalán alkotmányos hatalomgyakorlásról beszélhetünk, ott a hatalommal való élés korlátaira esik a hangsúly, mivel az állam a társadalom felhatalmazása alapján cselekszik és hatalma sem lehet több, mint ami a politikai közösségtől („a nép”) származik. Az alkotmány arra ad választ, hogy a hatalmi szervek hogyan jönnek létre,

milyen tartalmú a megbízatásuk, milyen jellegű a kapcsolatuk és milyen módon és mértékben korlátozhatják a polgárok, illetőleg a polgárok társulásainak szabadságát.

Az alkotmány mindig a hatalmi szokásjogokra épül; ott, ahol nincs írott alaptörvény és központi alkotmányvédelem, ez egyértelmű, mert a kodifikált alapintézményeken túl elsősorban a hatalomgyakorlási konvenciók rendszere jelöli ki az alkotmányosság kereteit, s ezeket a kereteket a társadalmi változások alakítják a történelmi fejlődés konfliktusfeloldó ritmusai szerint; ahol az alkotmány kartális, ott a politikai konvenció írásba merevedik és vagy alkotmányos szokássá válik vagy nem, ám a tradíciók a politikai kultúrán és erkölcsön keresztül befolyásolják a holt betűk valóságos érvényesülésének terjedelmét. A politikai gyakorlat a kartális alkotmányt halott testté is változtatja, amennyiben az alkotmány szelleme és betűje a gyakorlatban sérül vagy ilyen-olyan terjedelemben zárójelbe tétetik.

A hatalommegosztás mértéke kifejezi a hatalom korlátozottságát. Ahol a hatalom nem osztott és az absztrakt népszuverenitás kinyilatkoztatása mellett egyetlen szervezetre kiosztott, és minden más intézmény alárendelt szerepét játszik, ott a hatalom csak szimbolikusan korlátozott és az államiságban nem léteznek fékek. Ilyen alkotmányos konstrukcióban az elit strukturáltsága és a társadalom osztályviszonyai mutatják meg a politikai hatalom tényleges tagoltságát. Az intézményes állami korlátoknak nincs jelentőségük. A jog csak uralmi technika, az egyes elitcsoportok konfliktusainak feloldási mechanizmusa, illetőleg a pusztá elnyomás eszköze, eljárásjogi túlsúllyal. A formalizált jog tartalmát ilyenkor a társadalmi hatalmi szerkezet jelöli ki előjogok és rögzített gazdasági privilégiumok által. Modern viszonyok között a hatalom egységessége mindig az állam megkettőződésével jár együtt, vagyis a formális államiság mellett kiépülnek a hatalom valóságos formális és nem formális, államon kívüli intézményei. Osztott hatalmi szerkezet esetén, amikor az alkotmány a hatalmi ágakat egymás mellé rendeli, létrejöhet a formális jogállami keret, amely korlátozhatja a hatalmi szerkezet duplikálódását, illetőleg az informális társadalmi hatalmi strukturálódásokat visszaköti az államisághoz, az alárendelés képességével. Csak ebben az esetben beszélhetünk kiteljesedett polgári jogállamiságról, amikor a hatalom gyakorlóival szemben is, és procedurális értelemben is, létezik a hatalom korlátozottsága.

Az államszocialista átmeneti képződményekben a hatalom egységessége azt jelentette, hogy a társadalom politikai elitje megkísérelte a polgári formák korlátozásával a magántőkét a társadalmi újratermelés alá rendelni. Ez csak a formális alkotmányosság melletti tényleges hatalmi monopólium fenntartásával volt lehetséges. Amint a magántőke olyannyira megerősödött és a politikától viszonylagosan függetlenné váló civil társadalom olyan mértékben önállósodott, hogy a politikai hatalom belső pluralizálódása magát a berendezkedést kérdőjelezte meg, a hatalom megkettőződése is zárójelbe tétetett és megindult a hatalommegosztás kereteinek kiépítése. Természetesen, ez

az egységes hatalommodell olyan állami formát igényelt, amelyben az egyes klasszikus hatalmi ágak, a törvényhozás, a kormányzati végrehajtás és a bírói hatalom politikai értelemben nem különültek el, mindhárom ág egyesült az Országgyűlés mindenhatóságában. Ez a berendezkedés álpárlamentarizmusnak tekinthető, ahol a csaknem teljes jogalkotói hatalommal felruházott államfői testület (Népköztársaság Elnöki Tanácsa) kisajátítása, valamint a képviselőt megválasztásának szoros ellenőrzése vetette meg a formális képviselői hatalomkoncentráció politikai, valamint az államszocializmus jogi alapját. A társadalom a választások útján passzívan legitimálta ezt a berendezkedést, az elitek pedig mindaddig eszméileg is támogatták, amíg ez a sajátos pszeudo-parlamentarizmus nemzetközileg adottnak volt tekinthető, illetőleg amennyiben a hatvanas évek közepétől kezdve megteferemtődtek benne a társadalmi pluralizálódás alternatív piaci és politikai intézményei. A parlamentarizmus lényege ebben a csonkított formában is az volt, hogy a hatalom az elit-rekrutáción keresztül és a jogalkotás monopóliumával lényegében megfosztotta a társadalmat a napi politika érdemi befolyásolási lehetőségétől, s elválasztotta a civil magánéletet a politikai közélettől. A főhatalom a parlamentre ruházódott, s a „minden hatalom a dolgozó népé” formula biztosította, hogy az uralkodó politikai tröszt akarátát szervezeti közvetítésen keresztül a nyers erőszak árnyékában alkotmányos akaratként jelenítse meg. A konszenzusteremtés finom mechanizmusai a kulturális szférában jelentek meg, s ide szorultak a politika lételméleti kérdésfelvetései is.

Az 1987-89-es átmenetben olyan alkotmánykonceptiók fogalmazódtak meg, amelyek az itt vázolt struktúrát az abszolút monarchiákhoz hasonló módszerekkel próbálták felhatalmazásos jellegűvé tenni, vagyis az alkotmányos legitimáltság helyett procedurálisan legitimálni. Az uralkodó párt főhatalmának alkotmányos elismerése melletti pártpolitikai pluralizálódás meghagyta volna a parlamentáris szerkezetet, de voltak olyan javaslatok is, amelyek magát a pártpluralizálódást is korlátozták volna a párt-állam viszonyrendszerben. Még a kemény ellenzék által kidolgozott „Társadalmi szerződés” is tartalmazott komoly önkorlátozó elemeket.¹ 1988 derekára azonban, amikor a hazai pluralizálódás és az MSZMP belső szétesése nyomán nyilvánvalóvá vált, hogy korlátozásmentes többpártrendszer alakul ki és mindenféle előzetes hatalomosztoszkodás csak álomvilágban élő politikusok naiv ábrándozása, napirendre került az alkotmányozás valódi dilemmája. Ez a politikai közeg döntő fontosságú a témánk szempontjából, mivel folyamatban volt az alkotmány reformja és a hatalom formális birtokosai számszerű többséggel bírtak a parlamentben a modell – legalábbis időleges – legitimálására.

1989 nyarán a reformerőket és a hatalom kapujába érkezett új politikai eliteket az átmenet levezénylése foglalkoztatta elsősorban, és rejtett konszenzus volt abban a tekintetben, hogy a magyar parlamentarizmus visszahozatala, élővé tétele az alkotmányosan követendő út. A kerekasztal-tárgyalásokon kialakult kompromisszumok eredménye-

ként nem arról szólt a történet, hogy az állam és a politikai elit hatalmát hogyan lehet korlátozni és a társadalomra hatékony, működőképes technikával visszavezetni, hanem inkább arról, hogy az elit különböző frakciói között a hatalomért folyó versengést hogyan lehet megfelelő mederben tartani. Nem volt kétséges, hogy a választásokon az új elit valamely formációja jut kormányzati pozícióba, s ezért az MSZMP reformszárnya elsősorban az adott kereteken belül keresett biztosítékokat arra, hogy nem lesz semmivé mindaz, amiért a reformot elindította, vagyis a demokratikus szocializmus biztosítékai mind alkotmányos, mind politikai értelemben sértetlenek maradnak az alkotmányos átmenetben és az azt kísérő politikai őrsgé váltásban is.

Az 1989. október 23-án kihirdetett, magát átmenetinek minősítő, ún. köztársasági alkotmány első látszatra, vagyis pusztán formailag egy gondos korszerűsítésnek tűnik, s annyiban valóban az, hogy a parlamentarizmust imitáló hatalomszerkezetet nem modellezte radikálisan át, ám mégis lényeges, döntő változtatásokat eszközölt a népszuverenitásnak a pártpluralizmusra épülő képviseleti intézményesítésével, és a hatékony alkotmányvédelem megeremtésével. A parlamenti túlsúly megmaradt, de az alkotmány a parlament-kormány viszonyon kívüli biztosítékokat alakított ki a jogállamiság védelmében.

A hatalommegosztás alkotmányos modellje ebben az átmenetben annyiban változatlan maradt, hogy a népszuverenitás szűk, formai értelmezése hatékonyan korlátozta a hatalom intézményesítésének a parlamenti képviseleten túli közvetlenebb formáit, a közvetlen, népszavazásra épülő demokráciát. A társadalom alanyisága mellett az államhatalom központisága a hatalmi ágak merev formális megosztásának hiányával párosult, természetesen a korábbi, a parlamentre épülő hatalomegységesség meghaladásával. Az átmeneti reformalkotmány szakított azzal a korábbi hatalommodellel, amelyben a néphatalom („a dolgozó nép” hatalma)² a közügyekben való részvétel lehetőségére szűkült és ahol a tényleges hatalom birtokosa alkotmányosan is deklarálta a „társadalom vezető ereje”, a „munkásosztály marxista-leninista pártja” volt.³

A társadalmi hatalom tekintetében az 1989. évi reform az egyesülési jog értelmező kiterjesztésével elintézi a polgárok hatalombefolyásolási kapacitását s azt a továbbiakban nem specifikálja.⁴ A reform az egyesülési jogot a korábbi szabályozáshoz hasonlóan szűkszavúan kodifikálta, kimondva, hogy mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.⁵ Mivel az egyesülési jog szabályozásához a reformalkotmány nem kívánt alkotmányerejű törvényt, ebben a modellben – nem számolva az alkotmányvédelmi eszközökkel – a mindenkor parlamenti többség elvileg szabadon korlátozhatta volna ellenzékének szervezkedési szabadságát. Ezt a lehetőséget az 1990. évi alkotmányreform szüntette meg.

Itt azonban más dimenzióban fontos számunkra ez a kérdés. Az egyesülési szabadság kimondása mellett ugyanis a reformalkotmány

negatív módon közelíti meg a hatalomszerkezet osztottságát. Vagyis, egyfelől a törvény által nem tiltott szervezetek formakényszer nélkül létrehozhatók és azokhoz bárki szabadon csatlakozhat; másrészt a „társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására” (2. § /3/ bek.). Itt két különböző dolog egymás mellé helyezéséről van szó. Nem elsősorban az erőszakos hatalomgyakorlás (diktatúra) evidens kizárása az érdekes, hanem a kizárólagos birtoklására vonatkozó tilalom. Ezzel negatív értelemben elismerést nyert a társadalmi hatalom pluralitása, a hatalombefolyásolás kötetlen formáinak érvényesülési lehetősége, ami absztrakt értelemben elfogadja az ún. természetes erőfölények időszakos érvényesülését, amennyiben ezek alkotmányos úton korlátozhatók. Egyúttal elismerést nyert az állami szervek hatalom-pluralitása, a többpólusú állami hatalomgyakorlás, ahol a társadalom állami akaratképzése többtényezős iteráció, monopolszerep kizárásával.

Az államhatalmi ágak megosztását azonban pozitív értelemben nem mondta ki a reformalkotmány. Nem is mondhatta ki, mivel nem kívánt leterni a hagyományos európai parlamentarizmus útjáról, ahol a politikai elitcsoportok a hatalmilag osztatlan, procedurálisan osztott államiságon keresztül vezérlik és alakítják a társadalmi újratermelési folyamatokat, a tulajdonviszonyokat és az állami redistribúció gyakorlatát. A kérdés csak az volt, hogy a Westminsteri parlamentarizmus tiszta, szimbolikus államfői formáját valósítják meg, vagy közelednek a hatalommegosztásos modellhez egyes állami funkciók nagyobb függetlenségi autonómiába utalásával.

A reform a hatalommegosztás elve helyett a demokratikus jogállamiságra helyezte a hangsúlyt, megalkotói ebben látták a demokrácia igazi biztosítékát. A sajátos politikai helyzet tükröződött a jogállamiság konceptualizálásában s ez nyilvánvalóan egy pillanatnyi politikai kompromisszum alkotmányos megjelenítése volt. Ezt fejezte ki az a rövid életű kitétel, hogy ebben a jogállamban „a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek”.⁶ A későbbi alkotmánybíróági ítéletek fényében látszik igazán világosan annak a jelentősége, hogy a látens hatalommegosztási elvet a jogállamiság eszméje egyértelműen megelőzte.

A népszuverenitás tekintetében a reformalkotmány maradandó előrelépést tett, amikor átalakította és kibővítette a „minden hatalom a dolgozó népe” fordulatot: a népszuverenitás a reformalkotmány szerint úgy valósul meg, hogy azt a nép választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.⁷ Hogy e két hatalombefolyásolási forma között a parlamentarizmus értékeivel és gyakorlatával összhangban milyen alkotmányos aránytalanság érvényesül, azt az alkotmány egészén, valamint a népszavazás konkrét szabályozásán keresztül mérhetjük le.

A hatalom központosítottságát jelenítette meg az az alkotmányos elrendezés, amely szerint a „Magyar Köztársaság legfelsőbb állam-

hatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés”,⁸ illetőleg az „Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva” biztosítja az alkotmányos rendet és meghatározza a kormányzás szervezetét, vagyis a végrehajtó hatalom kereteit.⁹ A főhatalom terjedelme nem hagy kétséget afelől, hogy a parlament ellenőrzése a valóságos államhatalom csaknem teljes birtoklását jelenti, ahol a végrehajtó hatalom alárendelt szféra, a kormányzó párt(ok) jogos birtoka. Ebben a hatalommodellben elkerülhetetlenül a pártok, illetőleg a pártvezérek kerülnek a hatalmi szerkezet centrumába, s ha a frakciófegyelmen, illetőleg a hatékony fegyelmezési eszközökön keresztül a vezérkar érvényesíteni tudja akaratát, a kormányzó pártvezér az alkotmányos hatalom minden lényeges eszközével rendelkezik a törvényhozásban és a kormányzatban.

Az államhatalmi ágak megosztásának eszméje tehát eredendően korlátozottan érvényesült, mivel a hangsúly azon volt, hogy:

1. mondassék ki a pluralizmus és a szabad pártbefolyásolás elve;
2. mondassék ki a diktatúra tilalma;
3. mondassék ki a hatalom pártelvűsége a megfelelő korlátozásokkal; s végül
4. mondassék ki a népszuverenitásra alapozott képviselői demokrácia-túlsúly a közvetlen részvételi demokrácia implicite erős korlátozásával.

A jogállam kereteibe való ágyazottság csak azt jelentette, hogy az alkotmány nem lépi túl az európai alkotmányos átlag kereteit, a hatalmat a formális jog korlátozza az időbeli érvényesség tág keretei között, és az államiság megfelel a „nemzetközi jog általánosan elismert” szabályainak.¹⁰ A jogállamiság intézményes garanciáit a reformalkotmány csak korlátozottan és fragmentáltan alkotta meg és nem teremtett erős védelmet a jogállami elvek maradéktalan érvényesüléséhez. A pártok általi hatalomgyakorlás primátusát két helyen lehet lokalizálni a reformalkotmány szerkezetében. A népszuverenitás absztrakt formulája mellett árulkodik a sorrend is a két demokrácia-forma között. A közvetlen demokrácia nem szervesül intézményesen, csak mintegy kiegészítésként fogalmazódik meg.

A közvetlen népi hatalomgyakorlás intézményesítése az alkotmányban ugyancsak csökevényes és nyilvánvalóan elítélteket tükrözően korlátozott. Attételeken ebben a népboldogítás hosszú arisztokratikus hagyománya rejlik, s ez teljes mértékben megfelel a technokratikus reformelit többsége értékeinek is. Jellemző, hogy a népszavazás intézménye az Országgyűlésről szóló fejezetben, annak hatáskörei között szerepel, s itt kimondatik, hogy országos népszavazást csak a legfelsőbb képviselői szerv rendelhet el.¹¹ A kiürítési monopólium lakonikus rögzítésével a nép közvetlen hatalomgyakorlásának alkotmányos szabályozása véget is ér és az alkotmányerejű törvény szabályozási körébe utalásával e fontos hatalomgyakorlási eszközről e szinten nem esik szó. Ezzel a reformalkotmány az európai parlamentarizmus fő áramlatához csatlakozik, s ezen belül is azoknak az országoknak a modelljéhez áll közel, ahol a politikai közösség közvetlen

szerepét leszűkítően határozzák meg.¹² Ez nyilvánvalóan megfelel a politikai kultúra ismert retardált állapotainak, ám semmiképpen sem tekinthető előremutatónak. Olyan új modellre volna szükség, amely nem zárja le az utat az aktív és felelős állampolgári hatalombefolyásolás előtt.

A reformalkotmány a pártok államhatalmi helyzetét kiemelt helyen kezeli. Kimondja, hogy a „pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak” (3. § /3/ bek.), ami alkotmányos lapsus linguae-nek is tekinthető, mivel a demokratikus jogállami keretben a pártok közvetett közhatalom-gyakorlása is kizárandó.

A reformalkotmány egyáltalán nem említi a hatalommegosztást és nem nevesíti a klasszikus államhatalmi ágakat. A parlament nyomasztó túlsúlya érvényesül és a népszuverenitás e deklarált hordozójához kötődik a teljes politikai államszervezet. A reformalkotmány a kormányt szorosan a parlamenthez kötötte, a kormány parlament előtti felelősségét hangsúlyozandó a minisztertanács tagjait az Országgyűlés választotta meg (33. § /4/ bek.) és a kormánnyal szembeni bizalmi kérdés felvetésére megengedő szabályozást alkalmazott. Ez azt jelentette, hogy a képviselők együtöde (teljes létszám esetén 78 képviselő) a minisztertanáccsal szemben korlátozásoktól mentesen felvehette a bizalmi kérdést, és a kötelező gondolkodási (illetőleg kompromisszumkötési) idő után egyszerű eljárásban megbuktathatta a kormányt. Szociológiailag ez azt jelentette, hogy instabil parlamenti többség vagy pártszakadás esetén a szakadár csoport vagy a kormányzó párt valamely szárnya erős alkupozícióba kerülhetett a saját pártvezéreivel szemben. A konstrukció indirekt módon növelte a képviselői autonómiát a pártgépezettel szemben, s így áttételesen erősítette a végrehajtó hatalom parlamenti függését is. Ennek vetett véget az átmeneti alkotmány 1990-es reformja az első többpárti parlamenti választás után.

A parlamentarizmus hagyományos (erős) westminsteri modellje az eredeti átmeneti alkotmányban két lényeges ponton tört meg, nem említve sok kevésbé lényeges különbséget. 1. A kollektív államfői testület megszüntetésével létrehozta a köztársasági elnöki intézményt. Az államfő a ceremonális jogkörnél szélesebb felhatalmazást kapott, ám ez az alkotmányos elrendezés nem tette a szerkezetet félprezidenciaiálissá. 2. Az alkotmányvédelemre az Alkotmányjogi Tanács kiiktatásával létrehozott Alkotmánybíróságot (AB) a reformalkotmány stabilan beépítette az alapstruktúrába. Az AB a parlamenttel szemben döntő jogosítványt kapott azáltal, hogy alkotmánysértés kimondása esetén megsemmisítheti a törvényeket és más jogszabályokat. (32/A. §) A bírói szervezet alkotmányos függetlensége mellett fennmaradt a szervezeti és igazgatási függés a kormányzattól, illetőleg, az igazságügyi tárcától. Az ügyészségek esetében is egy sajátos megoldás élt tovább: az ügyészség korábbi látszatfüggetlensége helyébe valóságos önállóság lépett, ami a többpárti viszonyok között a korábbihoz képest egészen más értelmet kapott, ugyancsak tágítható volt a valóságos autonómia felé. Itt a kormányzati befolyás korábban sem

volt meg formálisan, az informális nyomásgyakorlás pedig politikailag lehetetlenült el.

A köztársasági elnöki funkció körül sűrűsödtek a politikai konfliktusok, mivel az alkotmány az elnököt a neutrális szerepfelfogáson túlmenően felruházta a végrehajtó hatalomhoz tartozó egyes aktusok megtételével is. Ezáltal az elnöki szerep politikailag és alkotmányjogilag is felértékelődött, válságszituációban pedig ez a funkció kulcsfontosságúvá is válhat. Nincs szó a végrehajtó hatalom megkettőződéséről, még kevésbé arról, hogy a végrehajtó hatalom átsúszhat az elnök kezébe és antagonisztikusan szembekerülhet a parlamenti törvényhozó hatalommal. A modell szerint továbbra is azonos politikai test ellenőrzi a parlamentet és a kormányt, illetőleg modellszerűen a parlamenti majoritás ellenére nem választható meg az elnök sem. Az elnöki jogosítványokat e helyen nem elemzem részletesen. Elég azt megállapítani, hogy a modellben az önállóságát szűkítően értelmezendővé teszi az a tény, miszerint az elnök politikai kötődése modellszerűen azonos a parlamenti és a kormányzati többséggel. Legalábbis ez a főszabály és az 1990 nyarán közösen elfogadott megoldás egy sajátos alku és történelmi szituáció érlelte kompromisszumos kivételnek tekinthető. Koránt sincs szó tehát hatalmi ág típusú megosztásról, ellensúlyozásról azonban sokkal inkább beszélhetünk.

Hasonló a helyzet az AB működésével kapcsolatban is. Az eredeti modellben nyilvánvalóan korrekciós, illetőleg biztonsági szelep-funkciót szántak az AB-nek, ám a választást követő ciklusban a konzervatív kormánykoalíció alkotmányos túlkapásaival szemben hatékony ellensúlyozó erővé vált. Ráadásul az AB saját szerepét illető felfogása túlmutatott a korrekciós tevékenységen, beismerten alkotmányfejlesztői ambíciók is megjelentek ítélkezési gyakorlatában.

II. A MEGREFORMÁLT ÁTMENETI ALKOTMÁNY ÉS A HATALOMMEGOSZTÁS NÉHÁNY GYAKORLATI ASPEKTUSA

Az 1989. novemberi népszavazás után – kezdeményezőinek szándékai szerint – a köztársasági elnök közvetlen választásának kérdése lekerült a napirendről és a hatalmon levők által az államfői intézményen keresztül ellenőrizni kívánt átmenet elől elhárult minden akadály. A szocialista többségű parlament ugyan megszavazta azt a törvényt, miszerint az elnököt szabály szerint közvetlenül kell választani, egyértelmű volt, hogy a győzelemre álló ellenzéki erők az első adandó alkalommal elsöprik ezt a tiszta parlamentarizmust sokak szerint csorbító, rendszeridegen megoldást.¹³

Közismert, hogy a választások után a két legerősebb párt, az Magyar Demokrata Fórum és az SZDSZ legszűkebb vezérkara megállapodott az alkotmány módosításáról és az 1989. őszi – az SZDSZ által el sem fogadott – politikai megállapodást több ponton is felülvizsgálva lényeges változtatásokat eszközöltek az alkotmányon. A hatalommodell szerkezeti pillérei változatlanok maradtak, amennyiben a

palamentarizmus logikájának megfelelően a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása nem hatalmi, hanem funkcionális jellegű, ám a kormányfői szerep markáns megerősítésével a parlamenti többséget megszerző miniszterelnök szerepe jelentősen felértékelődött.

Az alkotmányreform reformja voltaképpen jelentős kiigazítás volt, a demokratikus átmenet alkotmányos lezárása, és úgy értelmezhető, mint a polgári alkotmányosság teljessé tétele a végrehajtó hatalom megerősítésével. Az alkotmánykorrekció a parlamentáris berendezkedést érintetlenül hagyta és nem kívánta megváltoztatni a súlyok és ellensúlyok kialakított korlátozott rendszerét sem. Bevallottan is az volt ugyanis a funkciója, hogy megerősítse a kormányt a parlamenttel szemben és eltörölje a kétharmados többségi korlátozásokat a gazdasági törvényhozás szabaddá tétele érdekében.

A huszárvágással végrehajtott kiigazítás voltaképpen megszüntette az alkotmány átmenetiségét, amit a reformalkotmány társadalmi berendezkedésre történő utalása – „a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek” – jelképezett. Az átmenetiségre való utalás egyszerűen értelmét veszítette.¹⁴ Ez a fordulat kikerült az alkotmányból, ami persze nem jelenti azt, hogy a jövőben a köztársaság ne lehessen akár polgári, akár demokratikusan szocialista, a választók akarataiból. A választói akaratot ugyanis, mindaddig, amíg az a demokratikus keretek között marad, az alkotmányvédelem keretében sem lehet megkérdőjelezni. Ha ez lehetséges volna, tagadnánk a népszuverenitást és szembekerülnénk a formális demokrácia alapelveivel, azzal a ténnyel, hogy – Ludwig von Mises-t parafrazálva – demokratikus jogállamban a választó a kapitány.¹⁵

A politikai hatalom alapját képező gazdasági hatalom és befolyásolás tekintetében az alkotmány tisztán polgári alapokra helyezkedett. Ennek megfelelően az országgyűlési mandátumok több mint kétharmadát maga mögött tudó erő birtokában született kétpárti megállapodás alapján kikerültek az alkotmányból a tervezésre, a köztulajdonra, a szövetkezeti mozgalomra és a termelői öngazgatásra vonatkozó kitételek (9., 11., 12. §§), érintetlenek maradtak viszont az államra fokozott felelősséget róó szociális jogok, a munkához, a pihenéshez, egészséghez, szociális biztonsághoz és művelődéshez való jog (70/B., 70/D., 70/E., 70/F. §§). E módosítások gyakorlati jelentősége azonban elhanyagolható, mivel az adott kormányzati erő a jogkiterjesztéssel e szférában szabadon élhet, s ennek csak materiális korlátai lelhetők fel. Procedurálisan sokkal nagyobb volt annak a jelentősége, hogy az állam gazdasági tevékenységének behatárolása kikerült az alkotmányerejű törvények köréből (egyúttal ez a jogforrási kategória meg is szűnt).

Az államszervezetben a következő fontosabb változásokra került sor:

I. a parlament a reform nyomán nem a minisztertanácsot, hanem a miniszterelnököt választja meg (19. § /3/ bek. k) pont);

2. kormányalakításra a köztársasági elnök nem ad megbízást, e helyett az elnök javaslatot tesz a miniszterelnök személyére, akit az Országgyűlés egyszerű többséggel megválaszt (33. § /3/ bek.);

3. a minisztereket nem a parlament választja meg és menti fel, hanem a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök (33. § /4/ bek.); az elnöknek a javaslat tárgyában nincs mérlegelési jogköre;

4. az államtitkárok személyére nem az illetékes miniszter tesz javaslatot (30/A. § /1/ bek. h) pont);

5. a képviselők a miniszterekkel szemben nem nyújthatnak be bizalmatlansági indítványt (39/A. § /1/ bek.);

6. a miniszterelnökkel – illetőleg személyén keresztül a kormánnyal – szemben csak úgy vethető fel a bizalmi kérdés, ha az indítvány tartalmazza a miniszterelnöki tisztségre jelölt személyt is, akit az indítvány elfogadásával megválasztottnak kell tekinteni (39/A. § /1/ bek.) – konstruktív bizalmatlansági indítvány;

7. a köztársasági elnököt a parlament nem négy, hanem öt évre választja (29/A. §);

8. nem a parlament választja meg a Magyar Nemzeti Bank elnökét; a Bank elnökét a kormányfő javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel (részben a 29/A. § i) pontja);

9. a köztársasági elnököt törvénysértés esetén nem a parlament mozdítja el, hanem az Alkotmánybíróság (31/A. § /6/ bek.).

Az alkotmánykorrekció a fentieknek megfelelően a kormányfői pozíció megerősítésével oldotta azt a korábbi helyzetet, amelyben a végrehajtó hatalom a parlamenti formális többségtől túlságosan függő helyzetben volt. A konstruktív bizalmatlansági intézmény a miniszterelnököt a koalíciós partnerekkel vagy az esetleges pártbéli szakadárokkal szemben részesíti fokozott védelemben, ám ez a védettség semmilyen értelemben nem teszi a kormányfői posztot az elnöki funkcióval hasonlatossá, ahogy ezt egyesek sugallni igyekeznek. A konstrukció ugyanis még szilárd relatív kormányzati többség esetén sem akadályozza meg a koalíciós megállapodások felülbírálatát és új kormányzati többség felállítását. A parlamenti matematika adja meg az intézmény valóságos jelentőségét. 1990-94 között, amikor a ciklus végéhez közeledvén a parlamenti többség olvadozott, lehetett lélektani jelentősége a kormányfői poszt ilyenfajta biztosításának, praktikusban azonban egy ellenzéki többségi fellépés esélye a nullával volt egyenlő. A pártok közötti viszonyok eleve kizárták, hogy az MDF-fel szemben működőképes koalíció alakulhasson ki. A választások után a helyzet még inkább abba az irányba tolódott el, hogy a konstrukciónak nincs gyakorlati vonatkozása. Olyan elvi rendezésnek kell tekintenünk, amely in abstracto stabilizáló hatással van a végrehajtó hatalomra, erősíti a kormányfői szerep politikai súlyát és ezáltal felértékeli a karizmatikus típusú vezető befolyását az államügyekre.

Ennél talán fontosabb az a változás, amely a miniszteri parlament előtti felelősséget csökkentette indirekt módon. Ez is távolodást jelent az ún. tiszta parlamentáris modellől. A miniszter immár nem elsősorban a parlamenttől függ – habár a parlament előtti felelőssége

továbbra is fennáll, ez azonban tisztán politikai jellegű –, hanem a kormányfőtől, aki, attól függően, hogy mennyire tudja befolyásolni a maga pártja vezető mandarinjait, saját judíciuma és politikai mérlegelése alapján szabadon menesztheti a kormány bármely tagját és jelölhet meg utódot akár a parlamenttől távoli nem-politikai szférából is.

A kormány parlament előtti felelőssége a többségi demokrácia szabályai szerint nem jelent többet, mint az elmozdíthatóságot. Atomizált parlament esetében ez valóban azt jelenti, hogy a kormány kénytelen megfelelni a többség várakozásainak, vagyis ki kell tapintania azt, hogy merre billen a többségi súly. A végrehajtás eredendő funkciója azonban a modern tömegdemokráciákban visszajára fordul; a kormányzat nemcsak a törvény gyakorlati megvalósítója – felelőssége e tekintetben arra terjed ki, hogy valóban szolgálja a törvényhozói akaratot, avagy azzal szembefordul –, hanem mint az állami bürokratikus gépezet fődiszpécsera ellátja a törvényhozás szakmai előkészítésének, illetőleg magának a törvényhozási folyamat irányításának funkcióját. A parlament „etetése” közben szociológiailag megfordulhat a szerep, s a gyakorlatban ez nap mint nap előfordul, mivel a képviselők, akik szavazatukban egyenlők, korántsem egyenlő mértékben férnek hozzá a szükségképpen szétszabdalt döntési tartalmakhoz. Sokan úgy döntenek egy-egy bonyolult kérdésben, hogy politikai sorsközösségi alapon elfogadják mások értékítéleteit és a kisebbség álláspontja így többségi döntéssé válik.

Maga a kormányzat is hasonló fragmentáltsággal működik, itt azonban halmozott a szakértői tudás és kontroll, ami alkalmas arra, hogy a lényeges tévedéseket eleve kiszűrje. A parlamenti kisebbség is élhet a szakértői oppozícióval, ám az ehhez való hozzáférése objektíve korlátozott, mivel szociológiailag elválasztott a bürokráciától, ha pedig politikai szintre emeli a problémát, a többségi szabály könnyű áldozatává válik. Ez az atomizáltság és bürokratikus szétagoltság csak a politikai integrálódással ellensúlyozható. A bürokrácia feletti uralom pedig csak politikai síkon teremthető meg, ez a kulcsa a modern pártokráciák elterjedésének, aminek a parlamenti demokrácia fordított hatalmi képlete – vagyis hogy a végrehajtó hatalom uralja a törvényhozást – igen termékeny talajt biztosított. A modern pártgépezetek eluralkodása a parlamenti teljes döntésmechanizmust pártosítja, s az a fikció, hogy a képviselő a választóinak, illetőleg az általános politikai testnek felelős, feloldódik a mindennapi pártpolitikai konfliktusokban. Igaznak minősülhet az az inverz vélekedés is, hogy a parlamentáris kormányforma gyors megszilárdulásának a kelet-közép-európai országokban az adott impulzust, hogy a pártstruktúra viszonylag gyorsan berendezkedett, kialakultak a kezdő frontpozíciók és a rendszer befagyása is elindult, még ha ez egy korántsem lezárt folyamatnak minősíthető is. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a választási rendszer lényeges szerepet játszik a befagyási effektus érvényesülésében. A pártrendszer konszolidálja a parlamentarizmust, a parlamentarizmus konszolidálja a pártrendszert, a jogi stabilitás nö-

vekedése – bármilyen is ennek az üteme az egyes nemzetállamokban – további megerősítést kölcsönöz a politikai elit hatalmi berendezkedésének. A parlament és a kormány viszonyában tehát lehet ugyan keresni a hatalomelválasztási elemeket, s ezek között minden bizonnyal nem lényegtelenek is fellelhetők, a döntő azonban mégis az, hogy normálállapotban, modellszerűen a parlamentáris kormányforma egybeépíti a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi vonatkozásokat (szándékos a kifejezés használata) és a hatalmi típusú elválasztást ez a berendezkedés fogalmilag ki is zárja. Sokkal fontosabb a közvetítések kiegyensúlyozottságát biztosítani és az aszimmetriákat elkerülni.

Ebből az utóbbi szempontból két absztrakt veszély-szituációról lehet beszélni: a végrehajtó hatalom ellenőrizhetetlen túlsúlyáról, illetőleg a kormányozhatatlanságról. Ez utóbbi abban nyilvánulhat meg, hogy mind a törvényhozás, mind a végrehajtó hatalom döntésképtelenné válik, szervezetiileg és procedurálisan megbénul. Természetesen nemcsak az államon belüli, ún. konstrukciós hibák okozhatják ilyen helyzetek kialakulását, hanem dominánsan olyan társadalmi krízisek, amelyeket a szétagolt elitcsoportok képtelenek más, politikán kívüli eszközökkel feloldani, s amelyek beszűrődve a politikai döntéshozatali mezőkre, itt is irracionális döntésképtelenséget eredményeznek.

Az ilyenfajta társadalmi strukturális instabilitást részlegesen lehet orvosolni az alkotmányos design-nal, de nyilvánvalóan nem a törvényhozás-végrehajtás dichotómiájában, hanem az alkotmányos szerkezet teljes felületén, kiépítve a jogi racionalizálás és a formális depolitizálás kontrollmechanizmusait. Ha ezek hiányoznak, a párt-politikai-ideológiai dimenziók olyannyira uralkodóvá válnak, hogy időlegesen teljesen elszakadnak a társadalom reálfolyamataitól és szűk elitcsoportok csatározásainak esnek áldozatul. Az igazgatási szervezetek birtoklása, az állami pénzeszközök feletti alkotmányosan szinte teljesen korlátlan diszpozíció olyan anomáliákhoz vezet, amelyekhez a politikaközelí elitcsoportok szinte szocializálódnak, az elfogadás, illetőleg a türés szintjére szublimálva azokat a jelenségeket, amelyeket valóságos jogállami keretek között egy pillanatig sem lehetne eltűrni. (Hosszan lehetne sorolni azokat a díszfunkciókat, amelyek az elmúlt 7-8 évben, az átalakulás destabilizáló körülményei közepette megjelentek a közéletben a közpénzek kezelése, az improvizatív jogalkotás, a hatásaiban meg nem fontolt beavatkozások és társadalmi alakítások, valamint a szabályozási mulasztások terén, de itt tekintünk el az ilyen nem szorosan ide illő konkrétumok elemzésétől.)

A hatalmi pozíciók elfoglalásának idején a pártpolitikai gépezetek ellenőrzése kulcsfontosságúvá válik. Az állam alkotmányos működése terén különösképpen, hiszen a civildimenziók teljesen delegitimálódnak vagy egyszerűen kiszorulnak. (Ennek okai ugyancsak figyelmet érdemelnek és külön elemzendők.) Az államot a pártgépezeten keresztül lehet megragadni, működtetni és ellenőrizni, s ez még akkor is így van, ha egy-egy kormányzati hatalmi központ időlegesen megfeledezni látszik eme evidenciáról. Az alkotmányos

hatalommegosztási problematikából ugyan rendre kimarad ez a párt-politikai dimenzió, de a procedurális szabályozások elárulják ennek a fontosságát. Nem véletlen, hogy messzebb látó politikusok egy percre sem engedték ki ellenőrzési körükből a pártszervezeti hátországot, s ahol ezt szervezetenként elhanyagolták, ott példásan meg is bűnhődtek e negligenciáért.¹⁶

Az ún. tiszta parlamentarizmusban a kormányzat önállósága igen korlátozott, a végrehajtó hatalom az eredeti képletben meg sem jelenik. A parlamenti többség tetszése szerint hívhatja vissza az egy-egy ügykörrel megbízott tagját, aki mint kötelezően a törvényhozás tagja a politikai többség alárendeltje, és nem iktatódik közbe az erős kormányfő. A parlament ebben a történelmi képletben két oldalról korlátozott: a censzusos választójog miatt a politikai osztályok közvetlenül ellenőrzik a képviselőket, másfelől az első miniszter szokásjogiilag kialakult felosztási joga biztosít igen hatékony fegyverező eszközt a konszenzusképtelen parlamenttel szemben. Ebben a kormányzati modellben a választási rendszerből következően egy párt rendszeresen meg tudja szerezni az abszolút többséget és az erre ráépülő erős frakciófegyelem lehetőséget teremt a kormány parlament feletti dominanciájának kialakulására. A többségi demokráciának ebben a tipikus modelljében fel sem merül az ellenzékkel való konszenzustermelés gondolata; a parlamenti többség nem az ellenzékkel kerül szembe, hanem – különösen a választójog kiterjesztését követően, a sajtóhatalom közvetítésével – a kritikus választói közönséggel. A kormány azért is élvez nagy virtuális önállóságot, hogy a politikai osztályok kényszerzsülte intézkedéseit is el tudja fogadtatni a választóktól függő vonakodó saját politikai bázissal (constituency). A sokak által ideáltipikusnak beállított Westminsteri modellnek tehát kemény peremfeltételei vannak. A törvényhozói és a végrehajtó hatalom szoros összefonódása mellett úgy maradt fenn a képviselői integritás, hogy a képviselőket erős ideológiai kötődések fűzték az adott politikai közösséghez. Ebben a hatalomkoncentráció modellben a választási rendszer és a pártstruktúra által meghatározott kölcsönös függőségi alakzat jött létre a szabadságjogok társadalmi beágyazottságával és az erős jogfejlesztő-jogvédő igazságszolgáltatási függetlenséggel kiegészülve. Ez az államfilozófia nyilvánvalóan status quo-védő, kedvez a politikai hagyományok ápolásának és egyértelműen establishment-orientált. A társadalmi változások nehezen nyernek teret ebben az eredeti parlamentáris modellben, és ami még ennél is fontosabb, a modell feltételezi a gazdasági liberalizmusnak egy olyan fokát, amely a sikeres és expanzív tőkekivitel hegemoniáján alapul. Ezeket a momentumokat nem árt azok figyelmébe ajánlani, akik tértől és időtől függetlenül ajánlanak absztrakt modelleket a magyar alkotmányozás számára, eltekintve lényeges társadalmi fejlődésbeni körülményektől.

A hatalommegosztásos modell ott alakult ki, ahol az osztálymeghatározottságok nem gátolták a hatalom hordozóinak intézményes korlátozását. Ebben a modellben a képviselőlet valóságosan is a helyi

vagy helyben dominánssá váló érdekek megjelenítésének az intézménye, amit egyáltalán nem strukturál felül semmiféle eredeti szuperlokális, társadalmi státuszokból integrálódó politikai közösség. A képviselőt itt nem az érdek megfelelő gyakorlati megvalósításának helye (az érvek csatározási színhelye, ahol az arra hivatottak megbeszélték a főhatalom intézkedéseinek jogosságát vagy megfelelőségét [etimológiailag az ó-franciából eredő angol parlament]), majd elvették a döntés jogát a fizetéseképtelenné vált uralkodótól), hanem a szabad magánegyének társulása kivitelezhető és megvalósítandó elhatározások kimunkálására. Ebben az államkonstrukcióban a hatalmi ágak szuverének és az eredeti – Montesquieu-nek tulajdonított – hatalommegosztási eszmének megfelelően mereven elválasztottak. A kölcsönös függőség is erre az elválasztottságra épül, de nem megy el odáig, hogy az egyik a másikat megszüntethetné.¹⁷ Nyilvánvaló, hogy a végrehajtó hatalom függetlensége itt olyan autonómiát takar, amely fogalmilag kizárja a parlamentáris rendszerekben fellelhető kormány általi parlament-felosztási jogot, amit voltaképpen nem egy független ágens aktusának kell tekinteni, hanem sokkal inkább az önfelosztás sajátos megnyilvánulásának.

E kitérő után, melyre az elvi képlet tisztázása céljából volt szükség, indokolt rátérni a korrigált reformalkotmány köztársasági elnökre vonatkozó elemeinek értékelésére, már csak azért is, mert – jogosan vagy nem – a hazai alkotmányos vitákat az elmúlt években ez a kérdéskör uralta a leginkább.

Először is le kell szögezni, hogy a reform nem teremtett erősebb elnöki szerepkört az egy évvel korábbi konstrukcióhoz képest és az elnök a legkevésbé sem vált egy ún. félprezidenciális intézménnyé. Mint láttuk, a módosítások szinte kizárólag a parlament és a kormány viszonyára tekintettel érintették az elnöki szerepet. A ciklusidő kitolásának lehet politikai következménye, de ez olyannyira esetleges, a parlamenti erőviszonyoktól függő, hogy modellszerűen nincs meghatározó jelentősége.

Az államfő valóban fontos, mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomtól elkülönülő kiegyensúlyozó szerepet kapott a magyar alkotmányos szerkezetben, ez azonban nem kormányzó, szupervégrehajtói szerepkör, mert:

- a) hiányzik belőle a normaalkotás képessége;
- b) nem rendelkezik a közigazgatás fölött ellenjegyzés nélküli, tehát politikailag önálló szerepkörökkel;
- c) a parlament-felosztási jog olyan szűk körű és behatárolt, hogy még válsághelyzetekben sincs gyakorlati jelentősége, voltaképpen fölösleges túlbiztosítás, ami a konstruktív bizalmatlansági intézménnyel meghaladottá vált.

Vegyük szemügyre ezeket a tényezőket külön-külön. A normaalkotó szerepkör a végrehajtó hatalom fontos attribútuma, amely a törvény által korlátozott ugyan, ám a miniszteri jogalkotásig bezárólag a hatalomgyakorlás fontos eszköze. A köztársasági elnök ún. egyedi aktusai – amelyekben a normajellel korlátozottan kétségtől megje-

lenik az ismétlésben rejlő szokásteremtés jelenségén keresztül – főszabály szerint miniszterelnöki (korábban vagyilagosan miniszteri) ellenjegyzést igényeltek. Az Alkotmánybíróságnak a köztársasági elnök szerepére vonatkozó döntése, amit csak alkotmánymódosítással lehet meghaladni, ezt a körülményt egyértelművé tette, kinyilvánítva, hogy a köztársasági elnök szerepkörébe nem utalhatók a végrehajtó hatalomra jellemző funkciók és e szerep nem értelmezhető úgy, hogy a kormányzati felelősség megoszlik a kormány és az elnök között.

Azok az elnöki feladatok, amelyek tekintetében az elnök autonóm módon dönt, természetesen önálló politikai szerep felé tágíthatók, erre az alkotmányos séma lehetőséget biztosít. Így az elnök egy sor kérdésben függetlenítheti magát a mindenkori parlamenti többségtől, tehát az Országgyűléstől és a kormánytól egyaránt, ezt azonban erősen beszűkíti az a szociológiai tény, hogy jelenleg az államfői posztra csak olyan politikus személyiség esélyes, akit egy politikai tábor támogat. A közvetlen választás nem feltétlenül jelentene ezen a téren változást, de bizonyos, hogy e szerepre csak olyan politikus aspirálhatna sikerrel, aki a saját politikai bázison túlmutató támogatással is számolhat. A választás jellege tehát nem elhanyagolható dimenzió, de az elnöki szerepkör jellegét alapvetően nem ez határozza meg.

Az elnöki szerep alkotmányos megfogalmazása szerint egyfelől a parlament és a kormány fölötti, integratív jellegű, másrészt alkotmányos biztosítékot testesít meg az egész államszervezet demokratikus működése fölött. Az utóbbinak van különös jelentősége, mivel az első valóban ceremoniális szerepeket takar és a hatalomszerkezet szempontjából irreleváns. Ehhez a demokratikus biztosíték-funkcióhoz társulnak olyan fontos államjogi szerepek, amelyek a semleges pozícióból adódóan praktikusán ide telepíthetők, és nem igénylik a politikai szereplők formalizált, procedurálisan kötött konszenzusát. Ezek az önálló elnöki jogkörök, amelyek az alkotmányos berendezkedés működésének folyamatosságát biztosítják, illetőleg amelyek lehetővé teszik, hogy az elnök politikailag önállóan lépjen fel.

A parlament fölött az elnök nem gyakorol ellenőrzést, a parlament feloszlátási joga is végtelenen korlátozott, mivel a testületet csak akkor oszthatja fel, ha a) az országgyűlés egy éven belül négy esetben megvonja a bizalmat a kormánytól (28.§ /3/ bek. a) pont), ami a konstruktív bizalmatlansági intézmény esetén szinte elképzelhetetlen; b) a kormány megbízatásának megszűnése esetén a miniszterelnöknek javasolt személyt a parlament negyven napon belül nem választja meg (uo. b) pont); ez utóbbi rendelkezés már az elnöki szerep időleges felértékelődését eredményezheti; ha ugyanis egy karizmatikus, magát a pártpolitikai játéktértől függetleníteni hajlamos politikus válsághelyzetben a bénult, politikailag konszenzusképtelen parlamenttel szemben a néphez apellál, megkísérülhet olyan személyek sorozatos jelölését, aki a bizalmat még a kisebbségi kormányzásra sem kapja meg; ilyenkor a feloszlátási jog nyilvánvalóan azt a célt szolgálja, hogy befolyásolja a közvéleményt szilárdabb parlamenti többség tá-

mogatására és megválasztására. Rendkívüli kormányváltás esetén – a konstruktív bizalmatlansági eljárás kivételével – az elnök játéktere megnő ugyan, ám a formális jogi kötöttségeken túl nagyon is korlátozzák azok a jogszokások, amelyen a kormányfői jelölés esetén még a formális jognál is erősebbek lehetnek; ebből az is következik, hogy nem szabad túlértékelnünk ezt az elnöki funkciót sem.

Az utóbbi évek alkotmányos gyakorlata azt mutatja, hogy az elnök nevesített szerepei közül az ún. ki nem hirdetési jog bizonyult a leghatásosabbnak, abban az esetben, ha az elnök alkotmányossági véleménye találkozott az Alkotmánybíróság többségi álláspontjával. Ennek a jognak a hatályos alkotmány két esetét ismeri. Az egyik esetben az elnök a törvényt az aláírás megtagadásával visszaküldheti a parlamentnek, és amennyiben a döntés azonos tartalommal újra megszületik, akkor az elnök köteles azt öt napon belül szentesíteni (26. § /2/-/3/ bek.). Nem szabad lebecsülni ennek az eszköznek a jelentőségét, bár kétségkívül igaz, hogy alkalmazása elsősorban lelkiismereti kérdésekben és csak akkor hatásos, ha a törvény kérdésében maga a kormány vagy kormánykoalíció is megosztott, s e miatt számítani lehet a közvélemény nyomására, s ekképp a döntés megváltoztatására. Ez tehát nem túl erős elnöki vétő, bár egyes törvények esetében maga az idő-tényező ugyancsak felértékelheti ezt a jogkört. A másik eset eltérő jellegű és az eddigi elnöki gyakorlat sikeres szerepformáló eszközei közé sorolandó. Ez a formula a kihirdetés megtagadásával az alkotmánybírósági eljárás kötelező kezdeményezését jelenti (26. § /4/-/5/ bek.), s éppen ez az eljáráskényszer kölcsönöz neki különös jelentőséget. A politikailag motivált vagy valamely emberi jogot korlátozó törvénykezés esetén, amikor valóságos belső kontroll nélkül a parlamenti többség magát részlegesen az alkotmányon kívül helyezi, az elnök ez ellen hatékonyan felléphet. A két eszköz de lege ferenda össze is kapcsolható, ami megint csak az idő-dimenzió fontosságára emlékeztet.

Az elnöknek a parlamenttel kapcsolatos egyéb jogai (elnapolás, törvénykezdeményezés, jelenléti jogok) nem túl jelentősek, de nem is elhanyagolhatóak, egy-egy sajátos politikai szituációban élve ezekkel, kombinálva őket más elnöki szerepekkel, lehetőséget biztosítanak az elnök önálló politikai értékeinek hangsúlyozására, a közvélemény befolyásolására, s ezen keresztül a nyomásgyakorlás eszközeinek is tekinthetők.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a köztársasági elnök a tiszta polgári formákhoz igazított, megreformált átmeneti alkotmány szerkezetében önálló hatalmi tényező, de funkcióköre nem végrehajtó hatalmi jellegű. Ez a sajátos megoldás igazodik a parlamentarizmus logikájához és kétségkívül szakítást jelent a parlamentarizmus ortodoxiájával, amennyiben az elnöki szerepkört a szimbolikus államfői passzivitásból kiemelve hangsúlyozza a hatalom fölötti demokratikus kontrollt a törvényhozás és a kormányzat együttes alkotmányos túlkapásaival szemben. Hogy ez mennyire jelentős alkotmányos biztosíték, azt az elmúlt évek eseményei egyértelműen igazolták.

A hatalommegosztás rendszerében három erős pólust különböztethetünk meg, amelyben a harmadik pólust az Alkotmánybíróság jelenti. Az eddigiekből ugyanis következik, hogy a mai alkotmányos modellben nem beszélhetünk a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztásáról, sokkal inkább arról, hogy e két hatalmi tényező egy erős pólust képvisel, és a közöttük megnyilvánuló – természetesen nem lényegtelen és lebecsülhető – osztozások, felelősség-értékesítési és ellenőrzési technikák nem eredményeznek politikailag független tartalmú hatalmi polarizációt, amely megfelelné a „checks and balances” szellemének. A kormány parlament előtti jogi felelőssége egyáltalán nem zárja ki, hogy a valóságban a parlament kormánytól való függése érvényesüljön az erős frakciófegyvelmen keresztül a Házaszály közbeiktatásával. A parlamenti bizottsági rendszer szakmai mederben tarthatja ugyan ezt a folyamatot, ám a politikai lényegén nem változtat. Ha a frakciófegyvel nem érvényesül a kormány-pártok által remélt mértékben, beszélhetünk a kormány meggyengüléséről, de itt az okok nem a parlament erősségére vezethetők vissza, hanem a pártstruktúra változásaira.

Természetesen a három pólus közel sem egyenlő erősségű, mivel a parlament-kormány tengely a társadalmi folyamatok és az államiság aktív alakítója, az elnöki hatalom és az alkotmánybírói szerep pedig jórészt reziduális, nem terjed túl a hatalmi központ egyes ténykedéseinek kiigazításán, illetőleg az alkotmányos alapelvek jogvédelmében.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos szerkezet olyan sikeres új intézménye, amely tevékenységének ellentmondásai ellenére döntő szerepet játszik az alkotmányos egyensúly megteremtésében és fenntartásában. Egyet lehet érteni azokkal a szakirodalmi megállapításokkal, amelyek állást foglalnak a bírósági szerep politikai mozgásterének szűkítése mellett abból a célból, hogy az AB ne legyen politikai csatározások középpontja. Ez a hatáskör szűkítésével elérhető anélkül, hogy csorbulna az AB jelenleg érvényesülő érdemi szerepe. Vitatottabb kérdés lehet az, hogy beépüljön-e az alkotmányvédelem a rendesbírói rendszerbe. Ez nyilvánvalóan a bírósági reform függvénye. Vitathatóak azonban azok az álláspontok, amelyek szerint az AB depolitizálását az szolgálná a leghatékonyabban, ha tagjainak törvényben előírt hányada az igazságszolgáltatás felsőbbbírói köréből kerülne ki. Mivel az AB feladata nem procedurális szakjogi bírászkodás, ez a korlátozás önmagában semmi hozadékat nem jelentene és a depolitizálást sem feltétlenül szolgálná. A tagok szakmai követelményekhez kötött kiválasztása és beiktatási eljárása nagyobb garancia arra, hogy az AB összetétele ne boruljon fel valamely kizárólagos eszmekör irányában, illetőleg, hogy ne pártpolitikai érdekek alapján kerüljön valaki a testületbe.

Ennél a kérdéskörnél jelentősebb a láthatatlan alkotmány paradoxona. Az aktivista AB minősítés éppen nem a politikai egyensúlyzavarokból ered, mivel azt senki sem állíthatja megfontolással, hogy az AB bármilyen módon is gátolta a jogállami átalakulást, a

rule of law szellemének és intézményes garanciáinak kiépítését. Ezen a téren sokkal inkább a hatalomközpont mulasztásai és alkotmány-sértései érhetők tetten. (Engedtessek meg a konkrét példáktól való tartózkodás.) Az AB kétségkívül kezdeményező, aktív szerepfelfogással kezdett tevékenységéhez és ebben nagymértékben kondicionálta az a körülmény, hogy az alkotmányos intézmények szokásjogi kultúrája szükségképpen korlátozott, a hazai parlamentáris hagyományok szinte teljesen alkalmazhatatlanok, sőt, a voltaképpeni meghaladásuk az igazi tét. Ilyen viszonyok között a jogállam anyagi és eljárásjogi kiépíthetlensége és a joghézagokat kitöltő alkotmányos szokásjog hazai hiánya abba az irányba szorította az Alkotmánybíróságot, hogy jogértelmezés útján az alkotmányos jogelvek kibontásával pozitív tradíciókat teremtsen. Ennek éppen az a paradoxona, hogy erre az AB-nek nincs alkotmányos felhatalmazása, és kifejezetten törvénytörő intézkedései (pl. székhelyének megválasztása, a pozitív jog ellenére saját hatáskörének korlátozása) folytán maga is abba a pozícióba kerül, mint az általa kifogásolt hatalmi intézmények. Saját szerepe szűkítésének politikai élet csak az oldja, hogy ez a döntés nem jogkiterjesztő, hanem önkorlátozó jellegű, és mint ilyen, találkozik a szakmai és a politikai közvélemény egyetértésével. A rule of law azonban legalább olyan szigorú a formális jogsértéssel, mint a szubsztanciálissal szemben és nyilvánvalóan rossz precedenst teremt, ha éppen a jogvédő szerv helyezi magát a formális jog fölé. Ettől eltekintve azonban azt lehet mondani, hogy az AB korrekciós szerepe nagy jelentőségű a nemzetközi standardok, valamint a jogállamiság elveinek következetes érvényesítésében. Amennyiben a parlamenti többség számára egy-egy elvi álláspont az alkotmány nem elfogadható értelmezését jelentené, kellő konszenzus esetén megvan a lehetőség az AB felülbírálatára is. Természetesen nem úgy, ahogyan azt egyes parlamenti demokraták elképzelték, nevezetesen az alkotmánybíróság kiiktatásával, hanem az alkotmányos szöveg – elfogadott nemzetközi jogot és kinyilvánított alkotmányos elvet nem sértő – újrafogalmazása útján.

III. A HATALOMMODELL REFORMJA VAGY KIIGAZÍTÁSA?

Térjünk rá a jelenvalóról a kívánatosra. Itt már csak a logika és a politikai realitások korlátainak ütközhetünk, ezen túl megfogalmazhatjuk értékvalasztásainkat. Mégis milyen szempontokat célszerű szem előtt tartanunk? Úgy vélem, hogy mindenképpen figyelni kell az arányosság, a kiegyensúlyozottság követelményére. Ha ez sérül, az alkotmányos egyensúly felborul és az új alkotmány inkább káros, mint hasznos.

A következő elv a hatalmi elkülönítések követelménye. A jelenlegi modell azért mutatkozik működőképesnek és politikai értelemben sikeresnek, mivel a kormány és a parlament több síkon történt egybefoglalásán túl az alkotmány megőrizte a szervezetek hatásköri elkü-

lönítését és ezáltal gátat szabott akár a parlamenti, akár a kormányzati hatalom túltengésének. Egy területen maradt aggályosan korlátozatlan a hatalmi központ: az adóztatási és a tulajdonosi szektorban az alaptörvényi elvek szintjén sem épültek ki a gazdasági alkotmányosság biztosítékai, illetőleg ezek igen csökevényesek.¹⁸

Végül hangsúlyozni kell a kormányzóképeség alkotmányos biztosításának követelményét. A mai elrendezés ebből a szempontból aggályos, mivel a kormányozhatóságot túlsúlyosan a képviseleti elv rovására biztosítja, mondhatni túlbiztosítja. A konstruktív bizalmatlansági indítványt megkérdőjelezők véleményének vitatásával egyetemben állítható, hogy az intézmény fenntartása elegendő biztosítékot nyújt a kormányozhatósági követelmények érvényesítésére. Ez azt jelenti, hogy az arányos képviselet elvét alkotmányosan is ki kellene fejezni és megfontolandó a pártokat kizáró köszöb kiiktatása.

A fentiekből egyértelműen kilálglik, hogy az államhatalmi elrendezettség jelenlegi alapstruktúráját fenntartandónak vélem. A jelenlegi parlamentáris jellegű kormányforma osztott hatalomszerkezettel párosul, amelyben a hatalom belső pártszerkezetét a választói akarat tetszőlegesen alakíthatja. Ennek a modellnek az alternatívája a félprezidenciális megoldás felé való elmozdulás lehet, ami a gyakorlatban azt jelentené, hogy a kormány és a köztársasági elnök osztozna a végrehajtó hatalomban. Bár szilárdan hiszem, hogy az elnöki szerepet tovább kellene erősíteni, úgy tűnik, hogy az osztott végrehajtó hatalomnak nem lenne említésre érdemes hozadéka. A ma élő megoldásban az elnök voltaképpen alkotmányvédő szerepben van, de még látványos párttámogatással sem tudná szerepét diktatórikus tartalmúvá tenni. A parlamenti felelősségének megteremtésével olyan helyzet állna elő, hogy a felelősség szimbolikus deklarálása mellett a közigazgatás irányításába érdemben beleszólhatna s ezáltal megketőződne a végrehajtó hatalmi szerkezet. Ez mindenképpen hatásköri vitákhoz, politikai küzdelmekhez vezetne, ahogyan ez a mai lengyel kormányzati rendszerben megnyilvánul.

Nem tartom fajsúlyosnak azokat a kritikákat sem, amelyek különböző indíttatásokból a tiszta parlamentarizmust kéri számon a berendezkedésen. Az elnök totális semlegesítése megfosztaná attól a lehetőségtől, hogy hatékonyan felléphessen az alkotmányértő többségi uralommal szemben. A modell valóban tisztulna, de mi lenne ennek a funkciója? Talán az, hogy a többségi uralom hatékonyabban érvényesüljön a konszenzuális államépítkezés helyett? Van realitása annak a megfontolásnak, hogy konzekvens, valóságos és a szükséges radikalizmust biztosító megoldások, társadalomépítő teljesítmények csak olyan hatalmi gépezetektől várhatók el, amelyek nem fuladnak bele a kicsinyes lobby-érdekek tengerébe; ahol a korrupt elitkapcsolatok megbénítják fontos társadalmi értékek érvényre juttatását. A tiszta többségi elv érvényesülése a parlament és a kormány közötti hatalommegosztással párosulva bizonyára lehetővé teszi egy-egy politikai irányzat értékeinek a markáns érvényre juttatását. Kérdés azonban az, hogy a demokratikus értékek szocializálatlanságá-

tól szenvedő, a személyes hatalmiságot heroizáló és mitizáló kulturális közegben, ahol az állami népboldogítás és ennek túlzóan nacionalista – sőt, fajgyűlölettől sem mentes –, deszekularizált paternalista felfogása a hagyományos középosztály egyes rétegeiben olyan mély gyökeret vert, hogy az első adandó alkalommal elemi erővel, szemérmetlenül tört fel és behatolt az állam központi intézményeibe, szabad-e az elituralom meglévő gazdasági és kulturális monopóliumai mellé a parlamentet is kézbe tartó tiszta parlamentáris kormányzati megoldást javasolni?

Úgy vélem, olyan megoldásokban érdemes gondolkodni, amelyek a jelenlegi hatalommodell alapstruktúráját érintetlenül hagyják és az egyensúlyt az alkotmány- és kisebbségvédelem felé mozdítják el, felépve a társadalmi, kulturális és gazdasági monopóliumok ellen. Ez egyfelől jelentené a szociálisan felelős és érzékeny államiság folytonosságát, de ugyanakkor jelentené az állam radikális leépítését ott, ahol csak látszatteljesítményekre képes, mert képtelen megfelelni felelőtlenül megfogalmazott egyedi és normatív elvárásoknak. Nem szabad az állam monopolizált feladatkörében meghagyni olyan területeket, ahol hosszú idő óta képtelen megfelelni a jogilag lefektetett követelményeknek, ahol jelenléte pusztán formális és funkciótlan. Korábban ezt a problémát a jogszabályi dereguláció körében igyekeztek orvosolni, ám itt jóval többről, társadalmi diszfunkcionális zavarokról van szó.

A fentieknek megfelelően kritikusan át kell tekinteni a parlament és a kormány kapcsolatrendszerét és az alkotmányt úgy alakítani, hogy a kormányzati túlsúly mellett hatékonyabban érvényesüljön a kisebbségi parlamenti ellenőrzés. A törvényhozásban intézményesíteni kellene a parlamenttől független tényfeltáró-elemző bizottságok működését, amelyeken keresztül – angol mintára – egy-egy fontos társadalmi szabályozási terület átalakítására nem kerülhetne sor szűk politikai elitnek ad hoc elhatározásai alapján.

Itt kell röviden említést tenni a képviselői funkcióinak átalakításáról, a kétkamarás parlament problematikájáról. Megkérdőjelezhető az elitdemokrácia eme intézményének felállítása, nem elsősorban ideológiai alapon, hanem azért, mert a törvényhozás fölötti szuperképviselői kontroll kiépítése nem jelentene modernizációs vívmányt. Ahol ilyen második kamarák működnek, ott vagy a szövetségi állami jelleg indokolja létüket, vagy a történelmi tradícióknak megfelelően biztosítanak a tényleges hatalomból kiszorított elitnek szimbolikus statulumok mellett politikai járadékot. A világtrend egyébként is az, hogy a demokratizálódás jegyében nagy vívmánynak tekintik az ilyen önmagukat túlélő intézmények megszüntetését. A posztoszocialista Kelet-Közép-Európában az átalakulás elitista vagy konzervatív-deszekularizált jellege magyarázza a második kamarák újraintézményesítését.

A következő fontos terület az államfő és a központi hatalmi intézmények viszonya. Ebben a viszonyrendszerben olyan típusú felülvizsgálat tűnik követhetőnek, amely az elnöki szerepkör bizonyos

fokú növelését jelentené annak érdekében, hogy a parlamenti törvényhozás jobban megfeleljen a formális és az alkotmányos követelményeknek. Az elnök közvetlen választása az elnököt függetlenítené a parlamenttől és a mindenkori pártfüggőségét is oldaná, ha nem is szüntetné meg.

A hatalommegosztás elvének kiterjesztéseként egyes ellenőrző intézményeket közvetlenül – tehát miniszteri ellenjegyzés nélkül – az elnöki hivatalhoz kellene kapcsolni. Az e téren tapasztalt változások aggályosnak tekinthetők: a Magyar Nemzeti Bank élén kikényszerített személycseré – a személyes és a politikai vonatkozásoktól teljesen függetlenül –, valamint a köztársasági megbízotti intézmény eltörlése, illetőleg a törvényességi ellenőrzés belügyi hivatalokhoz rendelése hozható fel negatív példaként. Különösen az utóbbit tekintem államépítési szempontból visszalépésnek. E tekintetben éppenséggel ellentétes megoldásokra lenne szükség, mivel az önkormányzatok fölötti megyei ellenőrzés újbóli kiépítése a megye párhuzamos politikai megerősítésével fölöttébb aggályos. Bár a megyék politikai összetétele különbözhet a mindenkori kormány pártszíneitől, az adminisztratív függési rendszer szociológiailag bizonyítottan függésbe hozza a politikai döntéshozó testületeket is. Az önkormányzatok állami befolyásolására a normatív irányítási eszközökön túl direkt informális nyomásgyakorlási lehetőségeket nem szabadna biztosítani. Ma még a hatalmi központosítás nem reális veszély, ám megkezdődött a kemény politikai érdekérvényesítés a megyék újraelosztó szerepének felélesztésére és párhuzamosan államosításukra is.

Végül a hatalomelválasztási igények érvényesítése kapcsán meg kell említeni az igazságszolgáltatási és az ügyészségi szervezeti rendszert. A mai szerkezeti állapotok a bírói függetlenség terén nem megnyugtatók. A bíróságokat teljesen le kell választani az adminisztratív befolyásolás intézményeiről, normatív teljesítménykényszer érvényesítve. A belső előmeneteli rendszert normatív keretek között a kamarai szervezetekre lehet delegálni. Az ügyészi szervezet esetében szintén kívánatos a szakmai-politikai autonómia fenntartása, illetőleg erősítése. Nem tartom a mi viszonyaink között követhetőnek azokat a modelleket, amelyek a szoros kormányfelügyelet révén az ügyészségeket a mindenkori pártpolitikai befolyásolás eszközévé tehetik. Az államügyészségnek a köztársasági elnöki intézményhez való kapcsolása, miközben a rendőrségi szervek büntető eljárásbeli szerepe elválasztottan fennmarad, elegendő garanciának tűnik ahhoz, hogy az állam bűnüldözéshez fűződő érdekei teljesüljenek.

Az alkotmányozás folyamatában a képviselőre épülő parlamentarizmus-értékeit úgy kell megőrizni, hogy átlátható és stabil, nehezen változtatható intézményi és procedurális megoldások szülessenek. Ezt kiegészítendő a közvetlen demokrácia nagyobb érvényesülésének is teret kell nyitni. Ez egyfelől a népszavazás – a manipulációt lehetővé tevő részvételi küszöb eltörlése melletti – gyakoribb alkalmazását jelentheti, másfelől a helyi önkormányzatok polgárok általi közvetlenebb ellenőrzését. Intézményes lehetőségek kinyitásáról van szó, nem

pedig valamiféle erőszakolt demokrácia-sulykolásról. Az emberi kapcsolatokban és a természeti környezethez való viszonyban a minőségi igények csak kiegyensúlyozott politikai kulturális közegben alakulhatnak ki, s e tekintetben a politikai elitnek példát kell mutatnia, önkorlátozással, a konszenzuseresés és a tolerancia értékeinek felmutatásával. Az alkotmányozás folyamatának meg kell felelnie ezeknek a követelményeknek. Ha a lényeges kérdések többségénél nem sikerül megfelelni ezeknek az elvárásoknak, szakmailag elő lehet készíteni egy a mainál jobb minőségű, koherensebb alkotmányszöveget, de ennek egyoldalú politikai elfogadása nem lenne szerencsés. Ez esetben meg kellene elégedni azzal, hogy a kormány lefolytatná az egyeztetéseket, kialakítaná az elérhető konszenzust, beterjesztené az alkotmányt a parlamentnek, de tartózkodna annak formális többségi elfogadtatásától.

JEGYZETEK

¹ „Kompromiszumos megoldásokat javasolunk, jóval kevesebbet, mint amire az ember vágyik. De ezek a kompromisszumok már most érzékelhető változást hoznának a hatalom és a társadalom viszonyában. S ha megvalósulnának, lehetővé tennék a rendezett továbbfejlődést egy demokratikus, önkormányzatú, önálló Magyarország felé.

Azt javasoljuk, jelszavaink legyenek:

– A párturalom alkotmányos korlátozását, szuverén törvényhozást, felelős kormányt. (...)”

Társadalmi Szerződés avagy A politikai kibontakozás feltételei. Beszélő-különszám, 1987. 2. sz. In: *Beszélő*. Összkiadás. II. kötet. AB-Beszélő Kiadó, 1992.

² 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság alkotmányának egységes szövegéről, 2. § (2) bek. In: A Magyar Népköztársaság Alkotmánya, Kossuth, 1985. (népköztársasági alkotmány).

³ Uo. 3. §. Más helyen már bővebb kifejtésre került ennek az anakronizmusnak az elemzése, nevezetesen, hogy akkor került bele az alkotmányba az osztályszempontú hatalom-eredeztetés, amikor ennek szociológiailag már semmi létalapja nem volt. Ld. Szoboszlai György: Alkotmányos átalakulás Magyarországon. Eszmélet, 13-14. sz. (1992. január).

⁴ Az államszocialista alkotmány homályban hagyta e jog tartalmát és csak annak kinyilvánítására korlátozódott: „A Magyar Népköztársaság biztosítja az egyesülési jogot.” Ez önmagában még összhangban állt volna a polgári alkotmányosság követelményeivel, ám a jog tartalmának részletezése helyett a szöveg akként folytatódik hogy: „Az egyesülési jogot törvény szabályozza” (népköztársasági alkotmány, 65. § (1) bek). A többpártrendszert e szakasz második bekezdése indirekt módon zárta ki, amikor meghatározta, hogy az egyesülési jog milyen szervezetek létrehozására terjedt ki: tömegszervezetekre és tömegmozgalmakra. S mivel a törvényerejű rendelet az államszocialista jogrendben az alapjogok tekintetében is törvényt helyettesített, az egyesülési jog mint alkotmányos alapjog szabályozása rögtön a párt vezéreinek döntési kompetenciájába került. (Az ún. tömegszervezetek és tömegmozgalmak mint sztalínista maradványok politikai célokhoz kötött szervezetekként definiáltak.)

- ⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövege, 63.§. In: A Magyar Népköztársaság alkotmánya. Somogyország Kiadó Kft., Kaposvár, 1989. (reformalkotmány).
- ⁶ Uo. 2.§ /1/ bek.
- ⁷ Uo. 2.§ /2/ bek.
- ⁸ Uo. 19.§. /1/ bek.
- ⁹ Uo. 19.§. /2/ bek.
- ¹⁰ Uo. 7.§ /1/ bek..
- ¹¹ Uo. 19.§ /5/ bek.
- ¹² Ez a szabályozási modell érthető a monarchikus államformát alkalmazó, valamint a deficités politikai kulturájú országok esetében. Ugyanakkor a népszuverenitás alkotmányos kifejezése a parlamentáris berendezkedésű államokban általában árnyaltabb. A sok tekintetben másolt német alkotmány például differenciáltabb a népszuverenitás meghatározásakor: „Minden államhatalom a néptől származik. A nép az államhatalmat választások, szavazások, valamint a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás meghatározott szervei útján gyakorolja” (20. cikk /2/ bek.). Ugyanitt az ún. ellenállási záradék is megfogalmazódik (20. cikk /3/ bek.) a polgárra való visszavezetettség nyomatékaként: „Minden német jogosult ellenállást kifejezni azzal szemben, aki e rend megbontására törekszik, ha más eszköz igénybevételére nincs lehetőség”. A magyar alkotmány ezt a logikát megfordította, az ellenállási záradék a hatalom erőszakos megszerzése, illetőleg kizárólagos birtoklása esetére fogalmazódik meg: „Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni” (2.§ /3/ bek.).
- ¹³ Közismert, hogy a hárompárti koalíción belül egyedül a kereszténydemokraták támogatták ezt a korlátozott hatalommegosztást szolgáló alkotmányos technikát, ám a későbbi rendezésbe érdemben nem szólhattak bele.
- ¹⁴ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. A Magyar Közlöny 1990. évi 84. számában (1990. augusztus 24.) egységes szerkezetbe foglalt szöveg, 2.§ /1/ bek. (az ezután következő hivatkozások innen valók).
- ¹⁵ A portugál alkotmány szövege a polgári átmenet után hosszú ideig tartalmazta a következő alapelvet: „Portugália az emberi méltóságon és a népakaraton alapuló szuverén köztársaság, mely egy osztály nélküli társadalom megvalósítása felé halad.” /1. cikk./; valamint: „A Portugál Köztársaság demokratikus jogállam, amely a nép szuverenitásának, az alapvető demokratikus jogok és szabadságok tiszteletben tartásának és biztosításának, a véleménynyilvánítás és a politikai szervezkedés pluralizmusának alapján áll, és melynek célja, hogy biztosítsa az átmenetet a szocializmusba, a társadalmi, kulturális és gazdasági demokrácia, és a demokratikus részvétel fokozása révén.” /2. cikk./
- ¹⁶ Nem véletlen például, hogy Torgyán József akkor esett először igazán pánikba, amikor a pártot (fizikailag a pártszékházat, jogilag a pártszervezetet) akarták elfoglalni riválisai; mert alapíthatott volna ő is önálló kisgazdapártot, ám meg lehet jósolni, hogy annak többszáz milliós tőke hiányában mi lett volna az eredménye parlamenti mandátumokban mérve. A példák tetszés szerint itt is sorolhatók.
- ¹⁷ Az amerikai alkotmány fejlesztése jórészt kívül esett a hatalmi ágak direkt elhatározásán és értelemszerűen a törvényhozás fölötti intézmény. Mivel a konstrukción túl elsősorban hatalomgyakorlási és államkorlátozási elvek gyűjteménye, továbbfejlesztése is az elvek állandó újraértelmezésén keresztül történt, a Supreme Court alkotmányvédő tevékenységén keresztül.
- ¹⁸ Az állam védelme a civil társadalommal szemben eltúlzott, polgári jogi felelőssége erősen korlátozott, az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank függetlensége nem eléggé biztosított, s ezért ezek az intézmények nem rendelkeznek megfelelő autonómiával.

IRODALOM

- Bragyóva András 1995. *Az új alkotmány egy koncepciója*. KJK-MTA ÁJI
- Robert A. Dahl 1992. The Problem of Civic Competence. *Journal of Democracy*, October
- Höllő András (szerk.) 1995. *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. KJK-MTA ÁJI
- Holmes, Stephen 1993. Vissza a rajzasztalhoz (Néhány érv a kelet-európai alkotmányozás elhalasztása mellett). *Jogállam*, 2. sz.
- Kilényi Géza 1994. A köztársasági elnöki intézmény a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 10.
- Kovács István (szerk.) 1988. *Nyugat-Európa alkotmányai*. KJK
- Kovács István–Tóth Károly (szerk.) 1990. *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. KJK
- Kukorelli István (szerk.) 1992. *Alkotmánytan*. Századvég Kiadó
- Kulcsár Kálmán 1991. Alkotmányosság és kontinuitás. *Valóság*, 8. sz.
- 1993. A jog uralma és a magyar alkotmánybíráskodás. *Politikatudományi Szemle*, 1.
- Lijphart, Arend 1992. Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary, and Poland, 1989-1991. In: Szoboszlai, György (ed.) *Flying Blind. Emerging Democracies in East-Central Europe*. Hungarian Political Science, Yearbook
- Lomax, Bill 1993. Feltámadás, avagy a hatalom metamorfózisa Kelet-Európában. *Eszmélet*, 18-19. (március-június)
- Magyarország alkotmányának szabályozási elvei*. Igazságügyi Minisztérium, 1989. január.
- Offe, Claus 1994. A kelet-európai átmenetek intézményeinek tervezése. *Politikatudományi Szemle*, 3.
- Paczolay Péter 1993. Könyörtelen bírói hatalom? A bírói alkotmányértelmezés politikai szerepe. *Jogállam*, 2.
- Pokol Béla 1993. A magyar parlamentarizmus szerkezete. A hatalmi négyszög súlyelosztásai. *Társadalmi Szemle*, 8-9-10.
- Schmidt Péter 1992. A magyar parlamentarizmus közjogi ellentmondásai. In.: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve*.
- 1992. A magyar parlamentarizmus ma. *Politikatudományi Szemle*, 1.
- 1995. A hatalmi ágak megosztásának aktuális problémáiról. *Politikatudományi Szemle*, 2.
- Stephen Holmes 1993-1994. The Postcommunist Presidency. *East European Constitutional Review*. Fall–Winter
- Szelényi Iván 1992. A posztkommunista átmenet társadalmi konfliktusai. MTA Politikai Tudományok Intézete
- Szigeti Péter 1995. Alkotmánybíráskodásunk négy éve (1990-1993). *Politikatudományi Szemle*, 2.