

Sajó András

ELVESZETT ALKOTMÁNY – ELMARADT FORRADALOM

I.

Nem volt forradalom. Nem is akarta senki. Még akik gyökeres változásért kerültek nyilvántartásba, azok se engedhették meg maguknak, mivel a forradalmat kisajátították „amazok”. A forradalmiság 1989 végén rosszabbul hangzott, mint az 1815-ös francia restauráció idején. Mindenki – a már nem nagyon kormányzó állampárttól a már nem is olyan nagyon ellenzéki disszidensekig és morcos morgolóddókig – rendszerváltást ígért. Lett is változás. Most töprenghetünk, meddig terjed a rendszer, s ha megszűnt, az a más, ami lenni látszik, rendszer-e, ha van benne rendszer.

Ne idealizáljuk a forradalmat! A forradalom itt mindenkiben a vért idézi fel; inkább lemondunk róla. Lemondunk a csendes forradalomról is: bár hallgatólag. Így aztán – beleegyezés hiányára hivatkozva – lehet a megvívott forradalom asztaláról mazsolázni. A föld, melyet nem akart forradalmasítani senki, ha elveszik, és „visszaadják” forradalmi tettnek számít – vagy forradalomra vezet. Visszaadandó föld, kis nyereségek – úgy látszik, erre vezet a jogállam útja és nem az alkotmányos alkotmány felé.

Sajnálkozunk. Ennyire telik. Pedig még a legharcosabb forradalomból is a múlt intézményei kerülnek ki győztesen: az amerikai forradalom megőrizte a common law-t a parlamenti szervezet ellenében, az amerikai polgárháború sajátos tetszhalottként konzerválta a Délt, melyet nemcsak legyőzni, de a Jenki szellemmel megszüntetni is hivatott lett volna. A francia forradalom kiteljesítette XIV. Lajos (Richelieu) centralizációját, melyet a monarchiák képtelenek voltak minden igyekezetük ellenére megvalósítani. Lenin a cári prokuraturát és ohranát forradalmasította.

Akkor hát minek hiányolni a forradalmat; minek játszani vele egy új évezred küszöbén? Az állásvesztéseket és bizonytalanságot már így is vannak, akik sokallják; van nyilvánosság, olykor szabadossággal beérő szabadság, lesz jogállam. A bökkenő csak az, hogy állás kell, sok-sok állás; ez a legolcsóbb nem forradalmi jóvátétel. Ennyi új álláshoz meg éppen a régi rendszer fenntartása a legegyszerűbb. Alkotmány pedig nem lesz. Ami lesz, az később szárnyal; Koronája leend ez minden korábbi műnek: egy darab a Minerva baglyának óráján, setétségben. Egy darab tisztességek árkus

papír, amilyen olvasható A-tól Z-ig majd minden országban. Egy szép palack; amiből elszállt a szellem. Amiben sosem volt. Alkotmány alkotmányosság nélkül. Egy szép nyeregtető – (nem piros!) – a mi muskátlis ablakú házunkon. Nem alap! – felépítmény. Ékkő. Korona. Tisztelet tárgya, nem kiinduló elvek rendszere. Amerre a törvényhozás szeszélye elkanyargott, arról rajzolt térkép. (Lesz benne Kogutowicz Manó álmából is elég. De hagyjuk a tartalmat: ami hiányzik: az az elvszerűség. Nem a merev, céltűző elveké (bár az is, ha az ember méltóságáról és szabadságáról van szó: az alkotmány méltónak és szabadnak kell lássa és láttassa az embert). Hanem amit komolyan lehet venni, amiről egymás tiszteletét meghagyó viták folytathatók. Az alkotmányban – vagy hiányában – a földolog az elvszerűség. Enélkül nincs váltás, se változtatás. Az uralkodó elképzelés szerint azonban az alkotmányt a dolgok végére is hagyhatjuk: Zucker bleibt zu letzt – mondta dédnagyapa. Sztálin a maga jövőképrajzoló alkotmányával megkoronázta 1936-ban, amit addig alkotott. Jeffersonék viszont kijelölték azt, ami nélkül *nincs* jövő. A francia nemzetgyűlés és a Konvent: detto (még ha életbe nem is lépett abból sok). Spanyolországban 1977-ben bizonytalan helyzetben ült össze Cortez, de felismerve, hogy itt bizony demokratikus rendszerre van esély, a lehetőséget alkotmányban ragadta meg. Az NSZK államiságát igazából a Grundgesetz adta meg; Olaszország a fasizmus és a királyság jelképezte rendszerrel szakított az alkotmánnyal. Magyaréknál ráér az Alkotmány: mi apró szakításokkal vélünk távolodhatni gyűlölt kedvestinktől, a tegnaptól. Itt nem volt forradalom és nem is akarnak forradalmat. Ha mégis alkotmányos alkotmányunk lenne, az forradalmat eredményezhet (olyat, amiből senkinek baja nem származik). Talán épp ezt nem akarják. Maradjon régiben a bús magyar élet.

II.

Az alkotmányosságot lenne hivatott pótolni – a térség hagyományaiával összhangban – a porosz mintára értelmezett jogállamiság. A hatóságok iránti jogos bizalmatlanság, mely mindenekelett abból származik, hogy nincs erő, mely az új szerzők érthető mohóságát fékezhetné, a törvényt állítaná örként oda is, ahol a szakmai előírásoknak, a becsületeknek vagy a kölcsönös egymásra utaltságnak kellene érvényesülnie. A különféle politikai irányzatokhoz tartozó vezetők a hatalomváltást közvetlenül megelőző időszakban nagy jelentőséget tulajdonítottak a jogállamiságnak. Bár igen felületes módon – sokan hajlamosak *jogi* viszonyokként értelmezni az új társadalmakat. Elvégre akkor egy tollvonással átalakíthatók a meglevő társadalmi viszonyok. És a tollak percegnek. A rendszerváltás előtt azt ígérték a kapuzárás–pánikkal küzdő elitek, hogy a szocialista társadalmakat független törvények által kormányzott társadalmakká teszik. A hatalom megszerzése után a társadalmat törvények gyámsága alá is helyezték, csak-hogy ezeket a törvényeket saját szájuk íze szerint formálják. Az átalakulás társadalmi problémáit a kelet- és közép-kelet-európai országokban

alkotmányos problémaként kezelik. Szinte komikusnak tűnik ez, ha meggondoljuk, hogy a modern alkotmányosságna aligha megfelelő alkotmányok árnyékában zajlanak az alkotmányos csatározások. Miért ez a felületes eljogiasulás? A kelet-európai vezetők – szinte pártállástól függetlenül – úgy vélik, hogy közép-európaivá kell válniuk. A közép-európaiság valamiféle misztikus Európa általi elfogadást vagy abba beilleszkedést jelent. Ez a törekvés érvényes azokra is, akik a nemzeti sajátosságok elsődlegességét hangsúlyozzák; ők alighanem úgy vélik, hogy Európának „úgy kell szeretnie bennünket, amint és amilyenek vagyunk“.

Az átalakulási folyamatok kezdetén a jogállamiság és a törvény uralma – a hagyományos ellenzéki törekvésekkel összhangban – az emberi jogok védelmét jelentette a mindenható államhatalommal szemben. Ennek részeként fogalmazódott meg a szabad piacgazdaság követelménye is, amelyet kezdettől fogva tompítottak szociális jellegű megfontolások. Érthető, ha egy számottevő változtatás igénye a korábbi egyszerű tagadásaként jelentkezik. Vitathatatlan, hogy a pártállamok uralma alatt a társadalmat mindenekelőtt az állam nyomta el. Ezt korlátozhatják jogszabályokkal, de ha a nemzeti jövedelem döntő részét az állami szektor határozza meg, és ez az állami szektor függ a kormányzattól, úgy a kormányzat túlhatalma automatikusan biztosított. Az érdemi átalakuláshoz tehát arra lett volna, illetve arra lesz szükség, hogy az állam túlhatalmát biztosító kormányzat és bürokrácia hatalmát korlátozzák. Ez lenne az a sajátos alkotmányos, bár rövid távú követelmény, amelyet a szokásos európai alkotmányok nem tartalmaznak és értelemszerűen nem is kellett, hogy tartalmazzanak, hiszen egy más társadalmi dominancia-rendszerrel szemben kellett védelmet nyújtaniuk. Más szóval, ahol az egymástól független magántulajdonok viszonylag független hatalmak egymást ellensúlyozó rendszerét képesek kialakítani, ott a tulajdonnal kapcsolatosan a legfontosabb rendelkezés a kisajátítás tilalma. Ott azonban, ahol a tulajdon döntő része kisajátított, ott a tulajdon alkotmányos védelme és a hatalom tulajdoni korlátozása – a tulajdon hatalmi korlátozásával szemben – csak az állami tulajdon alkotmányos korlátozásával, társadalmi kisajátításának kötelező tételével képzelhető el. A jelek szerint az elnyújtott privatizációs folyamat során ez a fajta alkotmányosság el fog sikkadni. Mi több, az államnak – értsd bürokráciájának – létérdeke, hogy fennmaradjon létalapja. Az alkotmány tehát éppen ennek a bürokráciának a viszonylag változatlan hatalmi privilégiumait fogja biztosítani, oly módon azonban, hogy ez a hatalom a későbbiekben alkotmányosan, jogállami alapon már nem gyakorolható egyes személyekkel szembeni önkényes formában. Meddig tart a flört a jogállamisággal? Vannak veszélyes viszonyok, ahol a furcsa pár mindkét tagjának érdeke, hogy egymást hírbe hozzák. Az új vezetések hamar megtanulják a régi igazságot: „a törvényesség megöl bennünket“. A jogállam a magánszféra ékköve lesz: de *mi* határozzuk meg, meddig terjed a magánszféra. A magyar óhajára a parlament nemrég módosította a privatizációkkal kapcsolatos törvényt és az illetékes kormányzerv magánügyletek érvényességére vonatkozó határozatokra nézve kizárta a

bíróági utat. „Ne akarjanak kedvében járni „Európának“, hanem menjenek tovább abban az irányban, hogy fokozzák az állam beavatkozását a „magánjogi viszonyokba“; a „polgári ügyekbe“ – hangzik a tanács illetékes helyről. (Mert nem holmi „vidéki“ képviselő provinciális agyából pattant elő e gondolat. Maga a nagy Vlagyimir Iljics intette eképp Kurszkij igazságügyi népbiztost, 1922. január 28-án. Tessék eldönteni ezek után, hogy a bolsevizmus csak a kelet-európaiság folytatása más eszközökkel vagy pedig, hogy Lenin, szellemét örzi demokratizált államunk.)

A dagadt moloch-államot ezúttal nem sikerül lefogyasztani az alkotmányosság forradalmi (vagy ellenforradalmi? – de hát az is csak revolúció!) eszközével. Marad az alkotmányosság helyett a térségben szokásos, *status quot* őrző jogi formalizmus, amely némely szocialista közép-európai országtól sem volt idegen. Szocialista törvényességnek nevezték e kis szörnyepófát. Elvégre ahhoz, hogy a rendszer bürokratikus uralomként működhessen, a központi uralomnak jogszabályi formában kellett érvényesülnie, még akkor is, ha ez csak a felszíni viszonyokra vonatkozott, és a mélyebb uralmi viszonyok alakításában egy, a formális jogot sértő második normarendszer működött. Itt a döntések talán kevésbé kiszámíthatóak, mindenestre jóval kevésbé formalizáltak voltak. A hivatalosan hirdetett szocialista... törvényességgel szemben a nomenklatura telefonutasításainak rendszere jellemzi ezt. A szocialista jogrendszer formális fejletlensége természetesen nemcsak a jogszabályok hézagosszövegének, a szinte példátlan méretű diszkrécionalitásnak a következménye. Hiányoztak azok a szereplők, akik a jognak értelmet és méltóságot kölcsönözhetnek volna. A bíróság másodlagos szerepet játszott, esetenként a brutális elnyomás eszközévé vált. Az ügyvédség, a jogtanácsosok függetlensége sem állja ki a királyvíz próbáját. Árukodó a magyar ügyvédi törvény(erejű rendelet!) szövege, mely az ügyvéd kötelességévé teszi a fennálló rend védelmét. Az ügyvédek lojalitásukért a numerus clausus privilégiumát kapták cserébe.

Amikor a szocialista államok reformkommunistái hatalmuk korlátozása vagy részleges megosztása felől kezdtek gondolkodni, technikai értelemben hirtelen legalistává váltak. A legalizmus a kommunisták jó szándékának legfőbb bizonyítékává lépett elő. Gyakran hangoztatták, hogy a modernizált jogrendszer, amely megtartja az alkotmányosság alapelveit, és amely kiszámítható jogrendszert kínál a gazdasági vállalkozás számára, lehetővé és hihetővé tesz reformot és reformálót, belföldön és a külföldi befektetők szemében egyaránt. Az új szocialista vezető elitek abban reménykedtek, hogy az alkotmányossá tett rendszer előtt elfogadhatóvá válik, így a rendszer haszonélvezői továbbra is megőrizhetik hatalmukat. Innentől szaporán követték egymást a félreértések. A reformkommunisták legalista elképzelései találtak az ellenzék követeléseivel. A kemény ellenzék technikai okokból mindenkor éppen az emberi jogok pozitíválása és egy szilárd jogrendszer pozitívista kiépítése mellett szállt síkra.

Hogy azután a legalizmust mennyire gondolták komolyan, illetve, hogy valóban tisztában voltak-e ezek a szereplők azzal, hogy mit jelent a

jogrendszer teljes kiépülése a diszkrécionalitás és a nyílt privilégiumok visszaszorítása szempontjából, az más kérdés. A jelenlegi jogváltoztatás a közép-kelet-európai térség országaiban – mivel forradalom híján lehetőségei keretei közt marad – kissé kiábrándító. Nem elég, ha új szakaszok kerülnek a törvénybe, nem lehet megelégedni azzal, ha tehetetlenségből csak kevesen szegik meg ezeket. Meg kellene tanulni a jog komolyan vételét. A leglátványosabb hiányosságok ebből a szempontból a Szovjetunióban mutatkoznak, ahol évek óta hallani a jogállam követelését, ám a büntetőtörvénykönyvet és a büntetőjárást mind a mai napig nem sikerült olyan fogalmi rendszerré kovácsolni, amely megfelelné a minimálisan elvárható követelményeknek. A gorbacsovi jogi reform szétzörte a hagyományos, de természetesen kevésbé hatékony működő jogi és társadalmi hálózatot, belcérte a kialakult illegális normarendszert, de nem volt képes arra, hogy ezt egy hatékony jogállami működéssel helyettesítse. Lengyelországban és Magyarországon a közjog alapintézményeiben látványos változásra került sor, s ez elvezetett a demokráciához is, ha megfelelő demokrácia-definíciót találunk. Magyarországon szabad választások útján a többség érvényesítheti akaratát – már ha van neki. De alapvetően nem nőtt az alkotmányosság tisztelete, s ha csökkent is az emberi szabadságot sértő önkény, ez még nem a jog uralma. Pedig a kommunista rendszerek összeomlása után nem hagyott alább a jogállam és a formalizált legalizmus iránti érdeklődés. A többé-kevésbé forradalminak elkönyvelt változások után mindenki a „nyugati“ típusú liberális-formális megoldásokon nyugvó alkotmányos jogrendszer azonnali kiépítését ígérte. Csakhogy a jogrendszernek ez a fajta átalakítása nem elsődleges legitimáló fontosságú a kormányzatok számára, hiszen az antikommunizmus, a vallás, a nacionalizmus és bizonyos fogyasztói attitűdök kielégítése sokkal fontosabb. E megfontolások számottevő hatással vannak a jogrendszer átalakítására is.

Úgy tűnik, hogy a jogállam megteremtését mindenekelőtt a korábbi rendszer tagadásaként gondolják el. Ebből a szempontból a közép-kelet-európai átalakulási folyamat a forradalmi jogváltozás általános mintáját követi. A fennálló megváltoztatása azonban bizonyos választásra kényszerít, hiszen a múltat sokféleképpen lehet tagadni, márcsak azért is, mert a múltat többféleképp lehet értelmezni. A választásokat részben a rendelkezésre álló nyugati jogállam-minták határozzák meg, amelyeket azonban esetenként kevésbé ismernek, félreértenek, máskor meg a minta túlságosan bonyolult, helyi igényekhez kapcsolódik, ezért aztán nehezen adaptálható. Sokan az idegen modellek helyett a kommunista hatalom átvétele előtti megoldásokat ajánljatják. Itt nincsenek nyelvi akadályok és az idősebb generációk számára (akik Magyarországon meglepően jelentős szerepet játszanak) a tapasztaltság előnyét nyújthatják. A nacionalistára izzított légkörben az „igazi nemzeti“ megoldások különösen vonzóak. A baj csak az, hogy ezek a nemzeti megoldások már a maguk idején is gyakran korszerűtlenek voltak, és 50–60 évvel ezelőtt sem elégitették ki a demokrácia elemi követelményeit. Márpedig ezek a formálódó jogállamok

európai értelemben akarnak jogállamává válni; legalábbis így hirdetik magukat. Ami fontosabb: gazdasági és politikai okokból függenek Európától, és bizonyítaniuk kell európaiságukat. Hogy erre a különböző országok milyen mértékben lesznek hajlandók, az a pillanatnyilag áttekinthetetlen politikai erőviszonyok függvénye.

Annyi bizonyos, hogy a törvényhozás aktivitása valamennyi országban megerősödött a hatalmi struktúra változása után. A jogszabályok egy része a korábbi elnyomók privilégiumainak felszámolására irányul. Ha a pártok esetenként nagyvonalú költségvetési finanszírozását figyelembe vesszük, akkor hozzátehetjük, hogy egyúttal az új politikai erők privilegizálása is megindult. (Ahol a pártpolitikai szerkezet kialakítása kevésbé felel meg az uralkodó elit érdekeinek, mint Lengyelországban, ott ez a folyamat is kevésbé nyilvánvaló.) Ha az új uralkodó osztályok és hatalmi elitek meg tudják győzni a lakosságot arról, hogy számukra hasznos jogosultságokat kínálnak, akkor legitimitásuk nőni fog. Ez azonban nem könnyű dolog a gazdasági nehézségek közepette. A nehézségek türelmetlenek; így születnek ideiglenesnek szánt jogkorlátozások, diszkrecionális joggyakorlást engedő szabályok. Másrészt a mindennapi élet szintjén kialakítandó jogállamisághoz hozzátartozik a jog formalizmusa is, ami sosem különösebben népszerű. Népszerűsége törő politikai erők, elsősorban populista csoportok azon a címen fogják támadni a formalizmust, hogy ez csak a korábbi rendszer haszonélvezőinek helyzetét, a status quo ante megőrzését szolgálja. A régióban mindig túlzó befolyással rendelkezett a hevület politikája. A nacionalizmus, a bigottság intoleránsak a jog és az alkotmányosság kínálta „pártatlan” formális kritériumokkal szemben. Mindezt kiegészíti a többségi zsarnokság nem lebecsülhető veszélye. A jogállami elszántság persze hátrányos eredményekkel dicsekedhet a büntetőjog és büntetőeljárás területén. A politikai bűncselekmények újraszabályozásával a polgári szabadságjogokat dektriminalizálták és – legalábbis formailag – biztosítani próbálják a büntetőeljáráshoz szükséges minimális szabadságjogokat. Az állampolgári szabadságok területén alapvető a fordulat, még akkor is, hogyha az állampolgári jogok garanciái nem tűnnek kellően kimunkáltak. Sokkal könnyebb valamit felszámolni és megszüntetni, az elnyomást is beleértve, mint hatékony biztosítókat teremteni és előmozdítani a szabadságjogokat. Ehhez ugyanis már nem pusztán a formális jogba öntés, a legalizmus szükséges, hanem az, hogy a liberális elveket követő, vagy legalábbis elvszerű döntések adják meg a jogrendszer vázát.

A térség országaiban az alkotmányozás járványa tombol: vajon alkotmányossághoz jutnak-e így? Érdekes tanulságokkal szolgált ebből a szempontból a magyar alkotmánymódosítások története 1988 óta. 1988 közepén a kommunista párt elhatározta, hogy módosítja az alkotmányt, alapfokú jogállamisággal kínálva meg a lakosságot, megőrizve egyúttal a kommunista párt dominanciáját. A Szovjetunió csökkenő befolyása és a belső gazdasági nehézségek hatására ezt az alkotmányelőkészítő reformfolyamatot félretette az a megállapodás, amely a kormányzó és az

ellenzéki pártok közötti hosszas megbeszélés után született. Az 1989. október 18-i alkotmány („módosítás”), akárcsak valamivel korábban a lenygel alkotmánymódosítás, megnyitotta az utat az alkotmányos fejlődés felé, hiszen megszüntette a kommunista párt privilegizált helyzetét, biztosította a szabad választásokat (a kísérő törvényekkel együtt), garantálta az alapvető politikai és emberi jogokat, és elvileg – bár technikailag igen tökéletlenül – a hatalmi ágak elválasztására épült. Az új alkotmányt, alig néhány órai vita után módosításként hirdették ki, annak ellenére, hogy a szöveg 95%-a új volt. (A megmaradó szakaszok például: „Magyarország fővárosa Budapest“.) Ahhoz ugyanis, hogy új alkotmányt fogadjanak el, népszavazásra lett volna szükség, míg a módosításhoz elegendő a kétharmados többség. Az alkotmány szerint alapjogokra vonatkozó törvény kétharmados többséggel hozható. Az alkotmányos elveket a minősített többség gondolata szorítja ki. A minőség forradalma helyébe a mennyiség uralma lép. Ez érthető volt 1989-ben, mivel a magát még gyengének hívő ellenzék így remélt biztosítékokat szerezni, ám hosszú távon a mennyiségi szemlélet megfojthatja az alkotmányossághoz szükséges elviséget. Az 1989 októberében hozott alkotmányt nem egészen 9 hónap alatt legalább 10 alkalommal módosították, egyes szakaszokat többször is. Arról, hogy közvetlenül válasszanak köztársasági elnököt, két ízben is tartottak népszavazást, ami ugyan törvényt sértő, de az alkotmánybíróság politikailag befolyásolt döntése miatt ez lehetővé vált. (Más kérdés, hogy az alkotmánybíróság ezen döntése utóbb annak a pártnak vált kényelmetlenné, amelynek eredetileg érdekeit szolgálta.) Ez a fajta szűk látókörű jogértelmezés azonban éppen eléggé jelzi a nem elvszerű döntés politikai hátrányait is, nem beszélve arról, hogy mennyire hátrányos ez az alkotmányosság kialakítása szempontjából. Talán még jellemzőbb a jogfelfogásra az alábbi epizód: Miután az alkotmánybíróság alkotmányt sértőnek találta a választójogi törvény azon rendelkezését, mely a külföldön tartózkodó magyarokat kizárta a szavazásra jogosultak köréből, az Országgyűlés és a politikai vezetés reakciója erre az volt, hogy – módosították az alkotmányt. Hasonlóan súlyos veszélyt jelent a jogállam kialakítása szempontjából a törvényhozásban uralkodó utilitarista, tisztán következmény-orientált felfogás. A törvényeket kizárólag következményi oldalról mérlegelik, és nem törődnek azzal, hogy a következmények milyen elveknek felelnek meg, vagy milyen elvek megsértésével járnak a pillanatnyilag óhajtott eredmények. Még a szabad választások előtt hozta meg az Országgyűlés a sajtószabadságot intézményesítő törvényt, amely egyébként nem tett egyebet, mint megerősítette a kialakult állapotot, azt, hogy a kormány lemondott sajtórendészeti hatalma jó részéről. E törvény vitája során a jogállamiságnak elkötelezett igazságügyminiszter kétségbeesett ellenállását figyelmen kívül hagyva a parlament elsöprő lelkesedéssel iktatott törvénybe egy módosítást, mely szerint a közérkölcset sértő sajtóközleményekért az állam részére kell az újságíróknak bírságot fizetnie.

De ha az időzavar és a tapasztalatlanság múltával talán javul is a jogalkotás helyzete, mit várhatunk a jogállamiságot biztosító közszellem és a jogot

alkalmazók szellemisége terén? Egyes országokban sor került ugyan az igazságszolgáltatási apparátus bizonyos önkéntes megtisztítására (Az NDK-ban pl. a bírák 10–15%-át küldték nyugdíjba), de Magyarországon ilyesmire csak kivételesen került sor. Mi több, a meglevő bírói, ügyészi és ügyvédi létszám teljesen elégtelennek tűnik, függetlenül attól, hogy ezek az emberek milyen szellemben képesek dolgozni. A magyar megyei bíróságok elnökei teljesen természetesnek és a bírói függetlenséggel összeférhetőnek tekintik azt, ha folyó ügyekben fiatal bírakkal a döntéshozatal előtt a „súlyos tévedések kiküszöbölésére” előzetesen „konzultálnak”. A rosszul fizetett, kevésbé megbecsült apparátus – ez természetesen nem az ügyvédekre vonatkozik – merev, bürokratikus jogalkalmazásra szocializálódott, ami legfeljebb akkor előnyös, ha egy jogállami értékeket mereven közvetítő jogrendszer szolgáltatába állítják. Ez azonban valószínűleg nem eléggé alkotó erejű ahhoz, hogy megelőzze vagy leküzdje a társadalmi átalakulás aligha kiszámítható problémáit. Különben ugyan miért épp a jogalkotás lenne az a hibamentes program, amelyet elég, ha ez a lélektelen, megfáradt és fantáziától féltő gépezet mechanikusan alkalmaz.

Miközben azonban a jogalkalmazók erély- és erénytelensége fenyeget, mintegy ellensúlyként bizonyos igazságszolgáltató szervek a bírói aktivizmus hibájába esnek. A magyar alkotmánybíróságnak egyenesen törvényadta joga, hogy maga is kezdeményezze eljárásait, s ezzel a jogával rögtön első ügyei egyikében élt is. Morgás és dohogás: mire való? (Túl a ius murmurandi joggyakorlatán?) A forradalom örvendetes elmaradtával lehet-e többet várni? Legyünk kényelmesek, elégedjünk meg annak kijelentésével, ezt majd a jövő dönti el. Ennyi optimizmusra még a pretendált éleslátás is jogosít. De hogy mégse az intellektuális restség győzzön mindenben – ha már a gyakorlaton diadalmaskodni látszik is, emlékeztessünk legalább arra, amit a jövőtől várunk. Foglaljuk össze azt a néhány közhelyet, amivel a nyugati alkotmányosság megkínálna bennünket, ha hagynánk, is ha hagyhatnánk.

Mi következik hát az alkotmányosságból?

Demokratikus jogállam nem képzelhető el alkotmányosság nélkül. Egy működőképes társadalmi berendezkedés kialakításában aligha kerülhető el, hogy gyakorlati politikai megfontolások érvényesüljenek, senki sem kívánhatja azonban, hogy ezek az alkotmányosság alapjainak kialakítását veszélyeztessék.

Az alkotmányosság illetve az alkotmány kialakítása során mindig szem előtt kell tartasuk, hogy vannak az alkotmányosságnak általánosan elfogadott alapelvei, még ha az alkotmányos berendezkedések bizonyos fokig el is térnek egymástól. Az elvek érvényesítése mellett még kifejeződhetnek a jelenlegi hatalmi elképzelések vagy erőviszonyok, hiszen – úgy gondolom – e mai hatalmak is éppen az alkotmányos korlátozottságtól és nem a hatalomgyakorlás esetleges hatékonyságától, jólétnövelő sikereitől remélhetik tartós igazolásukat.

A következő elvek egyszerűek és maguktól adódnak. Mindössze az alábbiakat kell elfogadni:

1. Alkotmányos elrendezés esetén:

a) Az egyes hatalmi ágak egymást ellensúlyozzák, a polgárok szabadsága javára. A kiegyensúlyozottság nem egyetlen pillanatra, hanem az állami működés folyamatosságában értendő, mi több, alkotmányt csak abban a tudatban lehet létrehozni, hogy az a jövő generációk számára is szól, tehát ismeretlen érdekű lények számára is elfogadható.

Egy alkotmány óhatatlanul a múlt hibáinak kiküszöbölésére és a jelen gondjainak tompítására szolgál, ám sosem bizonyul sikeresnek, ha nem azzal a szándékkal fogalmazza meg, hogy a jövő számára is irányadónak kell lennie, anélkül, hogy konkrétan meghatározná, milyen is legyen ez a jövő. Ami ugyanis az ismeretlen jövőben elfogadható, annak – bizonyos határok között – *semlegesnek kell maradnia*. Enélkül előíró jellege lesz, ami könnyen deklarációvá válik.

b) Érvényesül a népszuverenitás, anélkül, hogy az emberi jogokat sértené. A demokratikus törvényhozás központi szerepet kap,

c) mely hatékony kormányzást tesz lehetővé. Az állam kialakult társadalmi túlsúlya miatt azonban az állam szerepét fokozott jogállami ellenőrzésnek kell alávetni.

2. Az alapvető emberi illetve politikai jogokat elsőbbségben kell részesíteni. Elidegeníthetlenségükben ezek az állami tevékenység abszolút korlátait jelentik. Ennek gyakorlati következménye pl., hogy bár egyfelől a kormányzat rendeletalkotási jogkörét határozottan biztosítani kell, az ezzel kapcsolatos felhatalmazások megszorítandók.

Ahol az említett alapjogok „gyengébbeket illetnek meg“ (pl. kisebbségek), ott nemcsak az állam jogait kell korlátozni, hanem szükség van az állam kötelezettségeinek meghatározására is.

A fentiek érvényesítése az alkotmány *komolyan vételével* valósul meg. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy:

3. Egy alkotmánynak elsődlegesen nem felhatalmazásokból, hanem tartalmilag értelmezhető elvi tételekből kell állnia. A felhatalmazások értelmét procedurális szabályok adják. Nem elegendő, hogy az alkotmány alapkérdések meghatározásmódjára utaljon, hanem a szabályozás alapelveit is tartalmaznia kell. A meghatározott elvek érvényesítéséhez független testületre van szükség.

4. Az alkotmánynak kellő szilárdságúnak kell lennie, még ha ez kényelmetlen is rövid távon.

E kézenfekvő és közismert elvek kiemelését az elmúlt két év alkotmányozási kísérletei és a jelenlegi jogalkotásban máris kimutatható „félreértések“ indokolják. Célszerű ezek némelyikét megnevezni, s azt is, miféle bajok származnak e hibás gyakorlatból.

1. Az alkotmány állandó módosíthatása. Ez tökéletesen lejáratja az alkotmány legitimitását, mind a politikusok és törvényhozók, mind a lakosság körében.

2. A „demokratikus“ = nyugati megoldások ötletszerű átvétele. A modern jogállami berendezkedés lehetőségei nem korlátlanok, így az átvétel nemcsak hasznos, de elkerülhetetlen is. Ám az eddigiekben ez gyakran ötletszerűnek bizonyult. Egyáltalán nem vették figyelembe – legalábbis is megvalósult megoldások szintjén –, hogy egy adott ország alkotmányában az állam és a társadalom történetileg kialakult jellege mellett miféle hatalmi egyensúlyi berendezés része az adott – és elszigeteltségében átvett – külföldi megoldás. Minden megszorítás nélkül hivatkozni pl. az NSZK alaptörvényére, a parlament és a kormányzat ottani viszonyára félrevezető, mivel figyelmen kívül hagyja az NSZK szövetségi állam jellegét. Ott a szövetségi parlamenttel és kormánnyal szemben a tartományok részben elvonhatatlan jogai, hatásköre áll szemben, amit nálunk az egyébként nyilván erősítendő önkormányzat sem pótolhat.

3. Az elmúlt évtizedek a népszuverenitásnak egy Rousseau–ra visszanyúló, bár természetesen torzított elvét vették a magyar köztudatba, még az ellenzékibe is. Ez az egyszerűsítés a parlamenti felsőbbség egzaltálására vezetett. Ennek végzetes következménye az a leegyszerűsítés, mely a parlament totális felsőbbségét vallja, és amelyik annak felelősségét és hatalmát csak új választásokkal véli korlátozhatni. A kizárólag az új választásokban álló hatalmi korlát csak látszólag demokratikus, nélkülözi a hatalom tényleges megosztását, hiszen e felfogásban *minden* egyéb hatalom a homogén választással létrejött parlamenttől függ. Mindezt csak a nehézkes népszavazás ellensúlyozhatná, hiányzik továbbá ebből a rendszerből a folyamatosság, a kiegyensúlyozottság az időben. Még a jellegzetesen kétpárti USA-ban is, ahol a kormányzás valóban váltóelvé, még itt is érvényesül ez a folyamatosság, és pedig a hivatali idők elcsúsztatásával. (A Kongresszus mandátumának időtartama nem esik egybe az elnökével, a bírákat életfogytiglanra nevezik ki a Legfelsőbb Bíróságra.)

A jelenlegi tendenciák folytatódása esetén olyan helyzet alakul ki, amelyben az ország egy új parlament létrejöttékor négy évre aláveti magát egy többségi pártnak, de csak arra a pillanatra, míg az megválasztja a miniszterelnököt, s attól fogva e szinte felelősségre nem vonható pozícióból irányítódna az ország.¹

Az alkotmányosság legmélyebb értelme talán az, hogy egy országot nem irányítanak. Legyen erőnk, hogy ezt megengedhessük magunknak. Legyen erőnk, hogy a törvények uralmában hihessünk, abban az uralomban, mely kegyetlen, közömbös és igazságtalan, de ami nélkül minden jószág és bölcsesség csak kegyetlenebb lehet.

Jegyzet

¹ A többségi párt is legfeljebb csak annyi korlátozásra képes, hogy a köztársasági elnök egyidejű megválasztásával egy másik emberét választja ki a rendkívüli helyzetek kezelésére. Hogy örvendetesen az ellenzékéből került ki a köztársasági elnök, ami bizonyos egyensúlyt ígér, az olyan megoldás, mely

technikailag nem intézményesíthető az alkotmányban. Nem lehet kimondani az alkotmányban, hogy a mindenkori köztársasági elnököt „az ellenzék” jelöltjei közül kell választani, mivel nem lehet in abstracto meghatározni az ellenzékét. A koalíciók folytán ez a minőség változhat, és a hatalom összeolvad.

Rezime

Izgubljeni ustav i revolucija koja se nije dogodila

Autor počinje sa konstatacijom da je u Srednje–Istočnoj Evropi (i posebno u Mađarskoj) izostala revolucija. To je dovelo do složenog, fragmentovanog i kontradiktornog prelaznog perioda. Objašnjavajući ovaj prelazni period, esej posvećuje posebnu pažnju zahtevima i idealima koji se vezuju za pravnu državu – počevši od zaštite ljudskih prava protiv svemoćne države. Nadalje, autor predlaže listu principa i zahteva koji su pretpostavka ustavnosti u Srednje–Istočnoj Evropi.

Summary

The Lost Constitution and a Revolution Which Did Not Take Place

The author submits that an impending revolution in Central–Eastern Europe (and in Hungary, in particular) did not take place. This has brought about a rather complex and sometimes patchwork transition. Explaining this transition, the essay devotes a particular attention the evolution of demands and wishes tied to the ideal of law–based state – starting with the protection of human rights against the omnipotent state. Further on, the author suggests a list of principles and requirements needed to establish constitutionality in contemporary Central–Eastern Europe.