

PALICZ RÓBERT

A MAGYAR KÖZJOG MEGÚJÍTÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE – KÜLÖNÖS FIGYELEMMEL A GLOBÁLIS KIHÍVÁSOKRA¹

I. Bevezetés

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel megvalósított alkotmányrevízió során beiktatott preambulum hangsúlyozza, hogy a normaszöveget átmenetileg, az új alkotmány elfogadásáig állapítja meg. Az alkotmányozás elmaradásával az 1989-1990. évi rendszerváltás során kialakult közjogi struktúra elemzésénél az elvi és gyakorlati kérdések nyitottsága folytán az ideiglenesség igen nagy jelentőséggel bír.

Fontos rámutatni az ideiglenesség és a magyar jogi hagyományok sajátosságos és szoros kapcsolatára. A magyar jogtörténetben számos példát találhatunk a provizórikus jellegű jogintézmények tartós érvényesülésére, érdemes itt utalni Werbőczy István Tripartitumára, a magánjog terén a Magánjogi Törvényjavaslatra (Mjt.), a büntetőjog terén az ún. Sárga könyvre, míg a közjog vonatkozásában a király nélküli királyság egészen sajátosságos kormányformájára. Az ideiglenesség azonban nem csak a magyar jogban nyer jelentékeny szerepet, hanem a társadalom egészét áthatja, hiszen az 1989 – 1990. évi rendszerváltás a XX. században Magyarország hetedik átfogó közjogi – politikai struktúraváltását valósította meg. E mélyreható történelmi tapasztalatnak döntő szerepe van a rendszerváltás átmeneti berendezkedésének stabilizálódásában.

A magyar rendszerváltásnak utat nyitó világpolitikai fordulat kedvező feltételeket biztosított az átmeneti korszakok lezárására, a szocialista jogrendszerrel szemben tabula rasa nyitására, kivételes történelmi lehetőséget, ún. kegyelmi pillanatot kínált az alkotmányozásra, és annak elvi-ideologikus megalapozása mellett az új közjogi rendszer erős legitimitásának megteremtésére. A magyar politikai közösség sajátosságai folytán azonban a rendszerváltás legfőbb jellemzője a kompromisszumos jelleg lett, amelynek messze ható következményei lettek, mind a közjogi normák és intézmények, mind a legitimitás szempontjából.

A közjogi szerkezet kialakítása során a megegyezésemű modell eredményeként a két jogrendszer kontinuitása valósult meg, a szocialista joganyag jelentős részének hatályban tartásával, másfelől a gyorsan változó politikai erőviszonyok és az ebből következő kényszerű engedmények folytán számos esetleges, kivételes, illetőleg tipikusan a magyar alkotmányos rendszerre jellemző, ám nem a magyar közjogi hagyományokból eredő megoldás került intézményesítésre.²

A fentiekben alapulnak az alkotmányos rendszer intézményesítéséből, a jogállamiság követelményeinek megteremtéséből fakadó és elsősorban a jogalkotás terén jelentkező alapproblémák, amelyek a magyar közjog intézményelméleti kihívásaként kerülnek elemzésre.

„A rendszerváltás a legalitás talaján ment végbe.[...]A politikai szempontból forradalmi változásokat bevezető Alkotmány és sarkalatos törvények a régi jogrend jogalkotási szabályainak betartásával, formailag kifogástalanul, és kötelező erejüket abból származtatva jöttek létre.”³

Az AB rendszerváltással és a jogállamiság kritériumival kapcsolatos határozatának a közjogi diskurzusban betöltött kiemelkedő jelentősége világosan rámutat, a demokratikus legitimációval, a morális igazolással

¹ A szerző a Miskolci Egyetem ÁJK Alkotmányjogi Tanszék Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola II. évf. levelező tagozatos doktorandusz hallgatója, tudományos vezető: Prof. Dr. Bragyova András egyetemi tanár.

² Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Bp., 2007., Osiris. 76. old.

³ Ld.: 11/1992 (III. 5.) ABH indokolása

kapcsolatos meghatározó jelentőségű kérdésekre, amelyek a kiindulópontját jelentik a magyar közjog jogelméleti kihívásának vizsgálatához.

A magyar közjog sikeres megújításának érdekében alapvető jelentőségű a belső kihívásokon túlmenően a lokális, nemzeti jogrendek korlátozott hatókörének kimondása, az európai és a globális közjogi tendenciák hatásának az elemzés tárgykörébe történő bevonása. Harmadik, külső kihívásként tehát a magyar alkotmányjognak az Európa joghoz és a formálódó globális *ius commune*hez fűződő viszonya újráértékelésének szükségessége kerül tárgyalásra.

A fenti kihívások elemzését követően, az összegzésben kerül sor az eredményes megválaszolásukhoz szükséges előfeltételek és feladatok, a magyar közjog paradigmaticus megújítása irányának felvázolására.

II. A magyar közjogi szerkezet alapproblémái

Az 1989-1990. évi rendszerváltás intézményelméleti megvalósítása, vagyis a NKA tárgyalások, és azok eredményének a – döntő többségében – állampárti Országgyűlés általi elfogadása olyan közjogi kontinuitást teremtettek a két jogrend között, amelynek szükségszerű következménye volt az átmenet fokozatossága, az alkotmányozás helyett az alkotmányrevízió, új jogalkotási törvény helyett a normaszöveg szétmódosítása, a dereguláció túlzottan technikai jellege, korlátozottsága, kivált a törvényerejű rendeletek hatályban tartására figyelemmel.

Az alkotmány ideiglenessége és a gyakorlatilag *desuetudoba* került jogalkotási törvény⁴ hiánya a jogalkotás talapzatának megrendülését, folyamatos bizonytalanságát eredményezi. Az átmenet lezáratlanságának dacára a szabályozási igények alapvető megváltozására tekintettel, a jogalkotási kötelezettségekre is figyelemmel a jogalkotásnak a jogállam megteremtése, a jogrend demokratikus átépítése irányába ható érdemi válaszokat kell adnia.

Koherens, átfogó jogalkotási program kidolgozását azonban a fenti tényezők alapvetően akadályozzák, ezek megváltoztatását, stabil megalapozás létrehozását célozták különösen 1990 alkotmánymódosításai – köztük az Antall-Tölgyessy paktummal megvalósuló átfogó alkotmányrevízió – , amelyeknek az AB beavatkozása, térnyerése az alkotmányos struktúrában, és a láthatatlan alkotmány koncepciójának meghirdetése jelentett bizonyos mértékű korlátot.

1994-ben még általánosan osztott cél volt az új alkotmány megalkotásának szükségessége, az átmenet mielőbbi lezárása, azonban a megváltozott feltételek, a rendkívüli mértékben kieleződő jogelméleti, politikai ideológiai ellentétek e törekvések eredményes érvényesítését kizárták. Alapvetően az új preambulum körül kialakult vitában megmutatkozó eszmei szembenállás vezetett még a 2000. évi alkotmányt formálisan megújítani kívánó javaslatok elutasítására is. Az egységes megalapozás, vagyis egy koherens alkotmánykonceptió azonban egyetlen parlamenti ciklusban sem rendelkezett a szükséges támogatással, alkotmányozó többséggel⁵, ennek következtében máig permanens alkotmánymódosítási folyamat jellemzi a magyar közjogot, a jogtechnikai módosításoktól a kisebb alkotmányrevízióig, mint 1997-ben a népszavazás és a népi kezdeményezés, az OIT felállítása és az igazságszolgáltatás szervezeti reformja vagy 2002-ben az EU csatlakozás kapcsán.⁶

A magyar közjogi átmenetben meghatározó jelentőségűek a két jogrend kontinuitását valló, számos elemében instrumentalista megközelítésű, jogpozitivisták álláspontok és a részben az organikus jogfejlődéshez való visszatérést⁷, részben a szocialista jogrenddel való dogmatikus szakítást, és egyben új közjogi rend kialakítását szorgalmazó természetjogi ihlettségű felfogások közötti éles konfliktusok,

⁴ „önmagában a Jat. szabályainak megsértése nem valósít meg alkotmányellenességet, csak akkor, ha egyben valamely alkotmányos elv, vagy rendelkezés sérül.” Ld.: 496/B/1990 ABH, 32/1991 (VI. 6.) ABH, 34/1991 (VI. 15.) ABH.

⁵ Az MSZP – SZDSZ közötti közjogi koncepciókban fennálló különbségekre figyelemmel a fenti megállapítás az 1994 – 1998 közötti ciklusra is helytálló.

⁶ Ld.: 1997. évi LIX. tv., 2002. évi LXI. tv.

⁷ Az organikus jogfejlődésben kitért szerepet foglal el a Szent Korona tan. Ld. Eckhart Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Bp., 2007., Osiris.

amelyek elvi kibékíthetlensége és viszonylagos *status quo*-ja jelentékeny szerepet játszott az átmenet stabilizálásában.

A konfliktus a legélesebben az ún. igazságtétellel kapcsolatban mutatkozott meg, amikor lényegében a jogállamiság két alapvető eleme, a jogbiztonság és az igazságosság kerültek szembeállításra. Am alaposabb vizsgálat alapján a két felfogásrendszer éles szembenállásán túlmenően igen fontos kapcsolódási pontokat fedezhettünk fel, így mindenekelőtt a jogrendszer átfogó megújítására vonatkozó célkitűzést.

A szabályozási igényeknek megfelelően tehát a jogrendnek mind a szerkezetét, mind a tartalmát illetően alapvető átalakításra kellett, kell átesnie, amelyen belül a szerkezet kapcsán elsődlegesen a törvényi szintű szabályozás központi szerepének helyreállítását emeljük ki. A törvényerejű rendelet kiiktatása a jogforrások hierarchiából, a megváltozott társadalmi – gazdasági viszonyok és az ebből következő jogalkotási feladatok a joganyag mennyiségének igen jelentős megnövekedésével jártak együtt. A joganyag mennyiségének növekedésében a törvények számának a közjogi szerkezetváltásból következő szükségszerű emelkedése mellett, a kormány és miniszteri rendeletek száma is jelentékeny növekedést mutat, továbbá jelentős szerepet kap a szétaprózott önkormányzati rendszer rendeletalkotási tevékenysége, és az EU jogharmonizációból, jogegységesítési törekvésekből következő érdemi deregulációs és jogalkotási kötelezettségek teljesítése.⁸

A tartalmi megújítás azonban jóval problematikusabb, hiszen a meghatározó jelentőségű szabályozási tárgyak kapcsán a minősített többségből fakadó politikai elnehezítettség, míg az elvi dogmatikai kérdések eldöntését, a jogpolitikai célok meghatározását illetően az éles jogelméleti viták igen súlyos akadályokat jelentenek. A fenti problémák hatására a jogalkotás egyfelől az általános kérdések megoldása helyett a részletszabályozás irányába mozdult el, másfelől a kodifikációs jellegű jogtechnikákkal szemben a rendszeres, s számos esetben ellentétes irányú módosítások váltak jellemzővé.

A jogalkotással kapcsolatos kihívás tehát ellentmondásos, egyfelől alapvető jelentőségű közjogi kérdések rendezetlenség, erre szemléletes példa a jogalkotási törvény, de említendő a büntető és a polgári törvénykönyv újrakodifikálásának elhúzódása, míg ezzel párhuzamosan permanens jogalkotás zajlik, amely egyrészt nem szolgálja a jogpolitikai célkitűzések kapcsán a jogrend stabilitását és koherenciáját, másrészt jogtechnikai megoldásait tekintve nem veszi figyelembe a szokásjogi jogképződést, túlzottan oktrojált és technicizált jellegű.

A jogalkotási tendenciák meghatározó következménye a normák mennyiségi növekménye, a nemzetközi és az európai jog térnyerése következtében a jog többszintűvé válása révén a túlszabályozás, amely súlyosan rontja a jogrend átláthatóságát és koherenciáját, s ezeken keresztül végső soron a jogállamiság meghatározó ismérvét, a jogbiztonságot. „A jogbiztonság - az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei, és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára [...] előre láthatóak legyenek.”⁹ A fenti követelmények, így a normavilágosság és a jogkövetkezmények előreláthatósága alapvető feltételei a jogkövetésnek, így a túlszabályozás és a gyakori, kivált az ellentmondásos tartalmú módosítások, mint e követelményekkel szembenálló jogalkotási tendenciák, a joganyag érvényesülésére, a jogrend működésére rendkívül kedvezőtlen hatással bírnak.

Az alapvető szabályozási igényekre adott válaszok elmaradása vagy elégtelensége, a jogbiztonság és a jogkövetés megrendülése vulgárjog kialakulásának veszélyét vetik fel. A jogalkotás válságára adott válaszként, a jogalanyok a jogalkalmazás során leegyszerűsítik a normákat a hétköznapi életviszonyokhoz, a tényleges szabályozási igényekhez igazítva. A permanens jogalkotás és a tényleges joggyakorlat tehát egyre élesebben elválnak egymástól, ami a hatályos jogrend kiüresítésével fenyeget. A vulgárjog megjelenése a római jogtól kezdődően mindig az állam működésének rendkívül súlyos zavaraira mutatott rá, amelyek feloldása, e kihívások megválaszolása alapvetően függ attól az előkérdéstől, hogy a

⁸ *Jogalkotási Adatok – 2005* Igazságügyi Minisztérium Hatásvizsgálati, Deregulációs és Jogszabály-nyilvántartási Főosztály http://www.irm.gov.hu/download/jogstat2005_final4.pdf/jogstat2005_final4.pdf (2009. március 27.)

⁹ Ld.: 11/1992 (III. 15.) ABH.

vulgarizálódás okait a jogalkotás közjogi eszközökkel kezelhető, az alkotmányos rendszernek pusztán egy részterületét érintő problematikájának vagy közjogi – politikai berendezkedés alapjai tarthatatlanságának, a legitimitás válságának tudjuk be.

Az első esetben a probléma kezelésének legfontosabb eszköze az érdemi dereguláció, amelynek tiszta fogalmi alkalmazására a magyar közjogban csak az Európai Unióhoz történő csatlakozásban a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésével összefüggésben került sor, ellenben az 1989. évi¹⁰ és a 2007. évi¹¹ deregulációs jogalkotás során kizárólag hatályon kívül helyezésre került sor. Hatásukat tekintve lényegében technikai jogtisztítást valósítottak meg, az érintett társadalmi viszonyok újraszabályozására viszont ezzel egyidejűleg nem került sor. A dereguláció tehát időszakos, ugyanakkor a jogalkotói mulasztások, így különösen a törvényerejű rendeletekkel lefedett szabályozási területek rendezését egyáltalában nem érinti, így a probléma lényegét, a permanens jogalkotás keretek közé szorítását nem tudja biztosítani. A fenti célkitűzés eléréséhez a gyorsan változó társadalmi – gazdasági viszonyokra, a megnövekedett mennyiségű joganyagra figyelemmel átfogó és koherens jogalkotási program mellett, a dereguláció rendszeresítésére, valamint közjogi jelentőségéhez igazodó intézményesítésére lenne szükség. Az EU csatlakozás érdekében végrehajtott dereguláció eredményessége rámutat elemzésünk kiemelt jelentőségű külső kihívására, a magyar közjog hatókörén kívül eső jogfejlődési tendenciák jelentőségére.

A közjogi szerkezettel kapcsolatos alapproblémák, a jogalkotási válság dacára az átmenet működőképessége, stabilizálódása és a legitimitás kérdése az Alkotmánybíróságnak a jogállam kiépítésében betöltött kulcsszerepében kapcsolódik össze. Az AB az alkotmányértelmezési monopólium igen következetes értelmezésével vívott ki magának meghatározó szerepet a formálódó alkotmányos szerkezetben, amelynek kiindulópontját a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó határozat jelentette. „Nem köti az Alkotmánybíróságot a törvényhozó szándéka, hiszen a büntető törvénykönyv alkotmányosságát felülvizsgálhatja, az Alkotmányt pedig értelmezheti. Az Alkotmánybíróság döntése végleges. Nem köti az Alkotmánybíróságot sem a többségi akarat, sem a közvélemény. Nem köti egyetlen erkölcsi vagy tudományos irányszak sem.”¹²

Az AB a fenti, igen erőteljesen erkölcsi relativista állásponttal rendkívüli mértékű alkotmányos túlhatalomra jelentett be az igényét, amelyet sikeresen érvényesített is, a közvélemény álláspontjával és a többségi elvvel szemben, a láthatatlan alkotmány, mint morális igazolási alap felvázolása, az európai példák és a nemzetközi jog felhasználása és a jogtudomány tekintélyes képviselőinek bevonása révén. A határozat egyfelől újrendezte az alkotmányos rendszerben a közjogi és a politikai szereplők viszonyrendszerét, másfelől paradox módon a többségi elvvel szembenálló ellensúly és tekintély igen erős legitimitást biztosított az új intézménynek, ennek megfelelően a jogállamiság, az alkotmányos rendszer működésének vitás kérdéseiben az alkotmánybírák döntései adták meg a végső szót,¹³ ennek révén biztosítva a közjogi struktúra fenntarthatóságát.¹⁴

Az AB legitimitásának kérdése azonban csupán része az alkotmányos rendszer morális megalapozottságának, társadalmi elfogadottságának, s ebben az összefüggésben az alkotmányvédelmi intézmény kiemelkedő támogatottsága elsősorban a demokratikus intézmények, a közjogi struktúra súlyos működési zavaraiából, a fentiekben elemzett alkotmányozási, jogalkotási válság következményeiből fakad, vagyis a rendszer egészének legitimitási válságára mutat rá.

III. Közjog és politikai közösség – legitimitási válság

A rendszerváltás kompromisszumos, megegyezésszerű modellje, különösen a kerekasztal tárgyalások (EKA, NKA), majd az Antall–Tölgyessy paktum eredményeként tipikus elíteldemokráciát, illetve az átmenetnek

¹⁰ Ld. 1103/1989 (VII. 25.), 1149/1989 (XI. 26.) MT határozatok.

¹¹ Ld.: 2007. évi LXXXII. tv.

¹² Ld.: 23/1990 (X. 31.) ABH Sólyom László párhuzamos véleménye.

¹³ Ld. különösen: 11/1992 (III. 15.) ABH, 14/1993 (III. 9.) ABH.

¹⁴ Ld.: *Sereg András interjúja Sólyom Lászlóval*. In: De Jure 2004. december.

megfelelően irányított demokráciát eredményezett, amelyre rámutat a közjogi átmenetből a politikai közösség kizárása, amire jellemző példa az alkotmányozó intézményrendszer választások útján történő felállításának, vagy az alkotmánynak, illetőleg az alkotmányrevízióknak – jogszabályi előírás ellenére¹⁵ – népszavazás útján történő megerősítésének elmaradása.

Az intézményrendszer kiépítése során egészen 1997-ig elhúzódott a közvetlen demokrácia intézményeinek igen ellentmondásos szabályozása, ugyanakkor minden közjogi eszközzel törekedtek a közvetett demokrácia intézményeinek stabilizálására. A stabilitás iránti kitüntetett jelentőségű igény és a politikai elit vezető szerepének fenntartása a parlamenti többség közjogi jelentőségének rendkívüli mértékű felértékeléséhez vezetett.

Ennek eredményeként az Országgyűlés gyakorlatilag feloszlatatlan, a kancellári típusú, erősen centralizált végrehajtó struktúra élén álló kormányfő nem kis mértékben a konstruktív bizalmatlansági indítvány jogintézménye miatt elmozdíthatatlan. A köztársasági elnök jelölése és megválasztása, sajátos magyar közjogi megoldásként, egykamarás törvényhozási szerkezet mellett háromfordulós, közvetett választása révén szintén a parlamenti többség kizárólagos hatásköre. A közjogi szerkezet fenti sajátosságai drasztikusan beszűkítik a politikai közösség tagjainak demokratikus részvételi lehetőségeit, lényegében urnademokráciát vetítenek előre.¹⁶

A parlamenti többség túlsúlya és annak a kormánnyal való szoros intézményes és személyi összefonódása érdemben ellehetetleníti az Országgyűlés ellenőrző funkcióját, formálissá teszi és kiüresíti a parlamenti bizottságok, a vizsgálóbizottságok tevékenységét, az interpellációkat és a kérdéseket különösen a miniszteri felelősség tényleges érvényesíthetlenségének hiányában. Az érdemi ellensúlyt a kormányzattal és a törvényhozási többséggel szemben tehát az ellenzék csak az alkotmánymódosítások, vagy a minősített, tehát 2/3 többséget megkövetelő szabályozási tárgyak kapcsán, illetve az egycsatornás jelölési gyakorlat folytán egyes közjogi tisztségek, így az LB elnöke, az ÁSZ elnöke, az MNB elnöke, az országgyűlési biztosok betöltésénél képes hatékony ellensúlyt teremteni, ami azonban éles politikai szembenállás esetén közjogi pathhelyzetekhez vezet.

Hatáskörénél és a fentiekben elemzett tekintélyénél fogva az igazi politikai ellensúlyt az Alkotmánybíróság testesíti meg, amelynek révén a politikai kérdések közjogiasítása következik be, ami a demokratikus legitimitáció, a többség és a kisebbség, az elit és a tömeg viszonyrendszerének szempontjából rendkívül súlyos igazolási problémákat okoz. Ám ezt az ellensúlyt is erősen korlátozza a szintén egycsatornás, parlamenti bizottsági hatáskörbe utalt alkotmánybíró jelölési mód és a megválasztáshoz megkövetelt 2/3 szavazati arány, s az eljárás sikertelensége esetén fenyegető határozatképtelenség, valamint az AB határozataival szemben a permanens alkotmányozási folyamatban az alkotmánymódosítás lehetősége.

Az irányított demokrácia modellje azonban a magyar történelmi szembenállásra, a társadalom mély strukturális törésvonalaira, míg az elitdemokrácia a politikai közösség ellentéteit alapvetően leképező elitcsoportok közötti éles ideológiai és jelentős mértékben egzisztenciális szembenállás miatt a rendszerváltás kezdetétől válságba került, amely az alkotmányos intézményrendszeren a köztársasági elnöki tisztség kialakulásának közjogi-politikai fordulataiban ragadható meg.

A négy igenes népszavazás eredményessége, amelynek egyetlen az adott politikai viszonyok között tényleges alternatívát jelentő kérdése a köztársasági elnök megválasztásának elhalasztása volt, részben a kezdeményezők szándékától is függetlenül, a korlátozott elitdemokrácia ellenében rámutatott a közvetlen, részvételi demokrácia iránti jelentős mértékű társadalmi igényre.

A politikai közösség a rendszerváltással kapcsolatos felfokozott várakozásokban, legkésőbb 1992-ben végletesen csalódott. A gazdasági feltételek drámai mértékű romlásával, a társadalom nyilvánvaló szociális kettészakadásával, mialatt a politikai elit különösen az ún. médiaháború következtében rendkívül erőteljesen elszakadt a társadalmi realitásoktól, s e tényezők alapjaiban rendítették meg az új

¹⁵ Ld.: 1989. évi XVII. tv.

¹⁶ Bihari Mihály: *Magyar Politika 1944-2004*. Bp., 2005., Osiris. 433-437. old.

berendezkedés legitimitását, alapot adva a rendszerváltás korrekcióját, illetőleg meghaladását szorgalmazó törekvéseknek.

Az irányított elitdemokráciával, mint demokráciával szemben 1998-ban a Fidesz MPP választási győzelmével a több mint kormányváltás, kevesebb, mint rendszerváltás koncepciójában a paternalista és a részvételi demokráciamodell alternatívája fogalmazódott meg, s ennek fő elemeiként a republikánus elv, a közügyekért való személyes felelősségvállalás fontossága, és a professzionális politikai gyakorlat révén megteremtett gazdasági fejlődés és a szociális biztonság, mint a társadalmi gyarapodás előfeltételei.

A republikánus elv érvényesítéséből szükségszerűen következett a közvetlen demokrácia intézményeinek erősítése, ami egyben a többségi elv hangsúlyosabb érvényesítésével jár együtt, és ez megköveteli az alkotmányos rendszer, s azon belül különösen az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság szerepének újraértékelését. Ennek megfelelően 1998-tól az egymást kizáró demokrácia-felfogások érvényesítéséért folytatott küzdelem határozza meg a politikai gyakorlatot, s ezen keresztül a közjog működését. A politikai gyakorlat, a politikai közösséget meghatározó történelmi, szociológiai törésvonalak minden társadalmi berendezkedésben a saját elvárásaikhoz, igényeikhez igazítják a közjogi normákat, amely alapvetés különösen érvényes az organikus jogfejlődést teljes mértékben nélkülöző magyar alkotmányos rendszerre nézve. A politikai gyakorlat, a politikai közösség demokráciához való viszonyának változásai rendkívüli kihívást jelentenek a közjogi intézményrendszerrel szemben, amelyet különösen kiélez a 2006 ősze óta tartó gyakorlatilag folyamatos közjogi-politikai válság.

A válság igen kedvezőtlenül hat a rendszer legitimitására, mivel élesen kiütözközik a politikai közösség preferenciái, a megváltozott szabályozási igények és a stabilitásra modellezett alkotmányos rendszer közötti feszültségek. Ám ezzel szemben meg kell említeni azokat az álláspontokat, amelyek az alkotmányt működőképesnek tekintik, és egyben elválasztják a közjogot a politikai vagy a morális válságtól.¹⁷

Az alkotmányos rendszer fenti erőteljesen erkölcsi relativista indíttatású, a jogalkalmazás jogtechnikai szemlélete, instrumentalista megközelítése kapcsán érdemes utalni a weimari alkotmány csődjére, amely normaszövegét tekintve feltétlenül alkalmas volt demokratikus jog- és intézményrendszer megalapozására, ám mivel nem tudta leképezni a német politikai közösség szerkezetét, szabályozási igényeit, így nem volt képes megalapozni a fennmaradáshoz elengedhetetlen belső elfogadottságot, legitimitációt.

Hangsúlyozandó, hogy a II. világháborút, illetőleg a kommunizmus összeomlását követően létrejött alkotmányos berendezkedések az alkotmányvédelem intézményesítésével igen hatékonyan megnövelték a közjogi berendezkedés fenntarthatóságát, még a legitimitással kapcsolatos problémák ellenében is, azonban ennek eszköze, a politikai kérdések jogi döntésekké való átalakítása, éppen a közjog és a politika szoros összefonódását igazolja. Az alkotmányvédelem azonban a legitimitási problémákat kizárólag kezelni tudja, azok végső megoldása politikai válaszokat kíván, amelyek szükségszerűen a közjogi rendszer módosításával vagy új alkotmányos rendszer megteremtésével járnak együtt. A legitimitási válság több eleme a rendszerváltás közjogi rendszerének működésképtelenségével, illetőleg kereteinek szétfeszítésével fenyeget, az alábbiakban ezeket vesszük sorba.

A köztársasági elnöki tisztség alkotmányos újrapozicionálása Sólyom László 2005. évi megválasztását követően, amely a társadalmi támogatottság szignifikáns csökkenése révén is érezhető módon megosztotta a politikai közösséget. A legitimitásra és a közjog működésére nézve ezen új szerepfelfogás kapcsán igen kedvezőtlen hatású az alkotmányos tisztségek betöltésére irányuló egyeztetés nélküli, s rendszeresen országgyűlési elutasításhoz vezető jelölési gyakorlat. Ám az alkotmányos tisztségek betöltésével kapcsolatos, s így közjogi intézmények működésképtelenségével fenyegető problémák messze túlmutatnak a köztársasági elnökön, érdemes itt az ÁSZ alelnökeinek vagy az alkotmánybírák jelölési és választási eljárásaira utalni, amelyek sikertelensége alapvetően a politikai – ideológiai szembenállás kiélezettségéből és irracionálisából fakad.¹⁸

¹⁷ Ld.: „a magyar alkotmánnyal az égvilágon semmi baj nincs, azzal kifogástalanul lehet működtetni egy parlamenti demokráciát” Interjú Sólyom Lászlóval a Magyar Nemzetben 2007. május 12.

¹⁸ A fenti probléma egy jogtechnikai módosítással, a mandátum lejártának az utód megválasztásáig történő automatikus meghosszabbításával kezelhető, s ennek révén kiküszöbölhetőek a szervezeti szempontból igen káros hatású interregnumok.

2006 őszétől kezdődően folyamatos belpolitikai válsághoz vezetett a társadalmi támogatottságát elveszítő Gyurcsány – kormány alkotmányos elmozdíthatatlansága, amely során élesen szembekerült a kormány stabilitását még kisebbségben is biztosító közjogi szabályozás és a politikai közösség döntő többségének morális elvárásai, amely a legitimitás szempontjából fenntarthatatlan helyzetet jelent. Az alkotmányos rendszer keretei közötti korrekcióra teremtett lehetőséget a Fidesz MPSZ által eredetileg hét kérdésben kezdeményezett, de végül 2008. március 9-én három kérdésben megtartott érvényes és eredményes ún. szociális népszavazás.

A népszavazás kiírásával kapcsolatos alkotmányjogi viták az AB állásfoglalása következtében a közvetett demokrácia intézményeit abszolutizáló irányított demokráciamodellel súlyos vereségével, és ennek következtében a magyar alkotmányos modell lényegi átstrukturálódásával jártak, míg a referendum eredményessége rámutatott a részvételi demokrácia iránti jelentős igényre a magyar politikai közösségben.

A liberális demokráciák meghatározó ismérveik az ésszerű pluralizmus miatt szükségszerűen és rendszeresen szembekerülnek a közjogi szerkezet és a politikai gyakorlat a fenti példákhoz hasonló összetűzésével, de ezeket a rendszer tanulási képessége, önkorrekciós sajátossága révén képes feloldani, s ennek révén legitimitását megújítani, vagyis a politikai, társadalmi változásokat, integrálja az alkotmányos rendszerbe, szükség szerint módosítja a közjogi normákat, intézményeket.¹⁹

Ezzel szemben a permanens alkotmányozási és jogalkotási folyamat dacára a magyar közjogban a rendszerszintű tanulás, az önkorrekció képessége nem képes megjelenni, sem a politikai gyakorlat, sem a közjogi szabályozás megváltoztatásának irányába, ezek következménye az alkotmányos patthelyzetek kialakulása és hosszú távú fennmaradása. A fentiek alapján a legitimitási válság megválaszolását csak a politikai erőviszonyok döntő mértékű eltolódása, a belső elfogadottság megalapozására alkalmas demokráciamodellel melletti közjogi elköteleződés kínálhatja.

IV. Globális hatások – új ius commune felé

A rendszerváltással létrejött közjogi és politikai berendezkedés belső kihívásai mellett, kiemelkedő jelentőségűek a globális, nemzetközi és az európai jogfejlődési tendenciák, amelyek összességükben föderális alapú integráció megteremtésének irányába mutatnak.

Az 1989-1990. évi világpolitikai fordulat eredményeként, magyar rendszerváltással párhuzamosan került meghirdetésre a gazdasági kooperáció eredményességére és az Európa eszmére támaszkodva az európai politikai integráció megvalósítása. Ennek intézményesítéseként került sor az 1992. évi Maastrichti Szerződéssel az Európai Unió életre hívására.

A magyar rendszerváltás politikai elitjének kevés konszenzusos politikai célkitűzésének egyike volt az EU-hoz való csatlakozás, amely egyetértés áthatotta annak közjogi megvalósítását, az Európai Megállapodásoktól, a tárgyalások lefolytatásán, a jogharmonizáció végrehajtásán át és az Alkotmány módosításán át²⁰, és a csatlakozási szerződés megkötéséig. A jogtechnikai, jogharmonizációs és jogegységesítési feladatok teljesítésén túlmenően azonban már az európai integrációhoz való csatlakozás folyamatában, s különösen 2004. a teljes jogú tagság óta a valódi közjogi kihívást a lokális, nemzeti és az európai jogrendi szint viszonyának meghatározása jelenti, a szuverenitásra, a jogforrási hierarchiára és mindenekelőtt a föderalizmus kérdéseire tekintettel.

A 2004. évi bővítéssel 15-ről 25 tagállamra bővülő EU működőképességének fenntartása érdekében megkerülhetetlen feladatává vált átfogó politikai-közjogi reform megvalósítása. Az EU közjogi reformja keretében mind az Európai Alkotmányszerződés, mind az azt felváltó Lisszaboni Szerződés, még ha az

¹⁹ Erre szemléletes példa az USA alkotmányának szesztilalommal kapcsolatos módosítása, majd visszavonása 1919. XVIII. Cikk és 1933. XXI. Cikk.

²⁰ Ld.: 1949. évi XX. tv. 2/A.§.

organikus jogfejlődésből következően ellentmondásosan, számos kompromisszummal terhelt, különösen a kis és közepes államok alulpreferáltságára, a kilépés lehetőségére figyelemmel, ám összességében egyértelműen az európai föderalizmus megteremtése irányába mutat. Míg az Európai Alkotmány szerződést a franciák és a hollandok, a Lisszaboni Szerződést az írek népszavazáson utasították el, és szerte Európában rendkívül kiélezett közjogi és politikai vitákat, pl. Csehországban alkotmánybírói állásfoglalást, több tagállamban államfői vétó kilátásba helyezését, váltott ki, addig Magyarország már 2007. december 17-én, az aláírás után mindösszesen négy nappal, konszenzusos parlamenti támogatással ratifikálta a Lisszaboni Szerződést.

Az európai jogközösség megteremtése, a föderális integráció érvényesítése vagy elutasítása megköveteli a lokális politikai közösségek aktív szerepvállalását, amelyhez elengedhetetlen a magyar közjogi korlátolt hatókörének belátása, a jogi partikularizmussal való szakítás, a politikai diskurzusban a belső viták mellett, helyett az integrációs kérdések jelentőségükhöz igazodó értékelése. Az európai föderalizmus kérdésének megítélése a jelen közjogi diskurzusának meghatározó problémája, ugyanakkor a kihívások számbavételénél a tartalmi keretek miatt csupán jelezni lehet a globális piac és a lokális, illetve regionális szabályozás közötti feszültségekből fakadóan a globális szabályozók jelentőségének megnövekedésének, a globális szintű, föderális megalapozású közjogi integráció elindításának szükségességét.

A külső kihívások megválaszolása, a magyar közjog megújítása kapcsán figyelemmel kell lenni arra, hogy az európai és globális jogrendi szint folyamatosan változó, fokozatosan, organikusan fejlődő norma- és intézményrendszert jelent, így folyamatos jogtudományi, jogalkalmazói és jogalkotói reflexiót igényel.²¹

V. Összegzés – a magyar közjog megújításának irányáról

A kihívások áttekintését követően megállapítható, hogy az átmenet lezárására, a jogalkotási és a legitimitási válság feloldására, a külső kihívás megkövetelte folyamatos önreflexió biztosítására a jelenlegi alkotmányos rendszer keretei nem alkalmasak. 20 év után tehát ideje leváltani a lezáratlan rendszerváltást, így a magyar közjog megújításának legfontosabb feladata az alkotmányozás.

A 2006 ősztől alapvetően megváltozott magyar politikai erőviszonyok, vagyis egy alkotmányozó többséggel rendelkező kormány felállításának reális lehetősége a következő országgyűlési választásokon, biztosítaná az alkotmányozás legfontosabb előfeltételét. Az Országgyűlés alkotmányozó hatalmával kapcsolatos jogos fenntartások miatt az új alkotmány megszövegezésére feltétlenül indokolt önálló demokratikus legitimitációval rendelkező, speciális intézményt felállítani. A politikai közösségnek az alkotmányos rendszer iránti belső elfogadásának biztosítása megköveteli az irányított elitdemokráciával, mint az átmenet jellemző modelljével való szakítást, s azzal szemben a 2008. évi népszavazás tapasztalatai alapján a részvételi, míg a magyar társadalom erős etatizmusa miatt a paternalista demokrácia felfogások érvényesítését. Ennek megfelelően elengedhetetlen az új alkotmány normaszövegének népszavazásra bocsátása, és megerősítéséhez minősített társadalmi többség megkövetelése.

Az alkotmányozással szemben az egyes jogintézmények szabályozásán túlmutatóan a legfőbb követelmény a politikai gyakorlat és a közjogi szabályozás egységének megteremtése. Ennek révén teremthető meg az a stabil megalapozás, amely biztosítja a közjogi struktúra működőképességét, és megszünteti a jogalkotási válságot. Egyben utat nyitna a magyar jogrendnek a formálódó európai és a globális *ius commune* rendszerébe való beilleszkedéshez.

Felhasznált irodalom

Bihari Mihály: *Magyar Politika 1944-2004*. Bp., 2005., Osiris.
Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Bp., 2007., Osiris.

²¹ A kérdés egy aspektusára ld.: Sajó András: *Miért nehéz tárgy az együttműködő alkotmányosság?* In: *Fundamentum*. 2004/3. 89-96.old.

Sajó András: *Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság?* In: Fundamentum. 2004/3. 89-96.
Sereg András *interjúja Solyom Lászlóval.* In: De Jure 2004. december
Jogalkotási Adatok – 2005 Igazságügyi Minisztérium Hatásvizsgálati, Deregulációs és Jogszabály-nyilvántartási
Főosztály - http://www.irm.gov.hu/download/jogstat2005_final4.pdf/jogstat2005_final4.pdf (2009. március 27.)

Jogszabályjegyzék

1949. évi XX. tv.
1987. évi XI. tv.
1989. évi XXI. tv.
1990. évi XL. tv.
1997. évi LIX. tv.
2002. évi LXI. tv.
23/1990 (X. 31.) ABH
11/1992 (III. 15.) ABH
14/1993 (III. 9.) ABH