

RECENZÍÓ

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Recenzió Kukorelli István – Tóth Károly: A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai című tanulmánykötetéről¹

A lakitelki Antológia Kiadó jelentette meg a közelmúltban Kukorelli István és Tóth Károly „A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai” című közös tanulmánykötetét. Rendszerváltozás és kompromisszum: ez a képzettársítás végigkísérte az elmúlt immár több mint huszonöt évet. Antall József szállóigévé lett mondása jut eszünkbe: „Tetszetek volna forradalmat csinálni!” – mintha csak forradalommal lehetne tiszta, megalkuvásoktól mentes helyzetet teremteni. Az elmúlt negyedszázad története sokak szerint valóban nem egyértelmű sikertörténet. Szokás a rendszerváltozás nyerteseiről és veszteseiről beszélni. Azok, akik inkább a vesztesek közé sorolják magukat, vagy akik inkább a veszteséglistát hajlamosak vezetni, elsősorban azt panaszolják fel, hogy az általános nyugati jólétet nem sikerült elérni; márpedig akkor ők inkább szavaznának a Kádár-korszak nyugatinál alacsonyabb, de kelet-európai mércével magas, és – ami a legfőbb – államilag garantált életszínvonalára. Alighanem olyanok is akadnának, akik ezért az alkotmányosságról, a jogállamról, a parlamentáris demokráciáról, az emberi és polgári szabadságjogokról is inkább lemondanának, mint olyan úri huncutságokról, amelyek az átlagemberek hétköznapi életére nincsenek érdemi hatással.

A Kukorelli–Tóth szerzőpáros könyve nem a rendszerváltozás egészét kívánja újraolvasni, valamilyen régi ítéletet megerősíteni vagy felülvizsgálni. A rendszerváltozás több „ágazatban”, több területen zajlott: közjogi, társadalmi, gazdasági és külpolitikai síkon. A szerzők a közjog kiemelkedő szakértői, az akkori változások tanúi és közreműködői is egyben. A közjogot és a közjogászokat a változás akkori élvonalában, az előre tolt szellemi barikádokon találhattuk. A közjogi átalakulás – minden kompromisszuma ellenére – a rendszerváltozás egyik „sikerágazata” volt. A könyv megerősített ez irányú, eddigi személyes véleményemben.

Kukorelli az 1985–1990 regnáló Országgyűlést szellemesen „utolsó rendi országgyűlésnek” nevezi. A mi *ancien régime*ünk tehát a Kádár-rendszer volna. Eszünkbe jut Talleyrand aforizmája: „Nem ismerheti az élet édességét az, aki nem élt az *ancien*

1 Lakitelek: Antológia Kiadó 2016.

régime idején.” Az igazság az, hogy minden politikai nosztalgia alapja, ami minden régi rendszert utólag édessé varázsol, az a saját fiatalságunk emléke. Kukorelli és Tóth nem esik ebbe a hibába. Ők a félmúlt közjogtörténetét írják nagy elméleti felkészültséggel és a szemtanú, a folyamatokat alakítani kész és képes közéleti ember emlékezetével, felelősségével. Az azonban kiderül az olvasó számára, hogy a kötet lapjain vissza nem sírt Kádár-rendszer végnapjait egyfajta szellemi pezsgés, az útke-resés izgalma jellemezte. Ezt az emléküket magam is megerősíthetem. Ez a korszak azonban már nem annyira a Kádár-korszak utolsó, mint inkább a demokratikus Magyarország történetének első fejezeteként írható meg.

Kukorelli és Tóth nem most lettek ennek a fejezetnek a társzerzői. Szellemi teljesítményükkel és intellektuális tisztességükkel ők kezdettől fogva hozzájárultak a folyamat sikeréhez, de a rivaldafény elkerülte őket – vagy inkább ők kerültek a rivaldafényre. Nem haboznák őket „népi” közjogászoknak hívni. Lakitelek szelleme mindkettőjükhez közel áll. Nem lettek hűtlenek a magyar vidékhez, ahonnan útjuk indult. Olyan alkotmányjogi megoldásokat pártoltak mindig is, amelyek a közvetlen demokrácia jegyében állnak: népszavazás, az államfő közvetlen megválasztása. Örök párton kívüliek, akiknek soha nem kellett hamut szórniuk a saját fejükre. Nem tartoznak senkinek: a jogállam tartozik nekik. A jogállam és az alkotmányosság irányában tájékozódtak már a hetvenes évek elejétől fogva. Tóth Károly például annak a néhai Kovács István professzor-akadémikusnak volt tanársegédje Szegeden, aki az összehasonlító alkotmányjog oktatásának úttörője volt akkor, amikor a lenini államelmélet volt a kötelező fő diszciplína. Később oktatásszervezőként is beírta nevét a jogászképzés történetébe: a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékánjaként oroszlanrészt vállalt az ottani jogi képzés megindításában. Kukorelli István a rendszerváltozás korai szakaszában másokkal együtt alapítója volt a Független Jogászfórumnak. Ez a szellemi műhely rajta hagyta kézjegyét a rendszerváltozás művén még akkor is, ha a létrejött közjogi építménybe javasataiból kevesebb épült be annál, mint amit szeretett volna. Az átmenet fő sodrát nem a közjogi, nem is a társadalomelméleti, hanem a gazdasági, azon belül is a piacgazdasági, individualista szemlélet határozta meg. Két szerzőnk – akiket harmadikutasoknak is nevezhetnénk – hamarosan e fő vonulaton kívül találta magát annak ellenére, hogy a közéletben továbbra is vállaltak szerepet, tisztségeket. Kukorelli például az Alkotmánybíróság tagjaként kilenc éven át képviselhetette az emberi és politikai szabadságjogok másfajta, a közösségi és társadalmi felelősségnek nagyobb szerepet szánó megközelítését. A két szerzőnk kívül azonban az olvasó egy harmadik gondolkodóval is találkozhat a kötet lapjain ugyanabból a generációból: Bíró Zoltán ő, aki a kötet és a sorozat szerkesztőjeként háttérben marad ugyan, de ez a szellemi műhely és miliő nélküle elképzelhetetlen volna.

Az olvasó hézagpótló művet vehet kézbe. A könyv egyszerre szól jogászokhoz, politikusokhoz és a történelem iránt érdeklődő közönséghez.

A címválasztás világos és szerencsés. Rögtön elárulja, hogy a rendszerváltozáshoz vezető út kompromisszumokkal volt kikövezve. A kompromisszum azonban

nem azonos a megalkuvással. A rendszerváltás közjogi kompromisszumai dilemmákra adott válaszul, az előnyök és hátrányok mérlegelése nyomán születtek. A könyv lapjai az 1985–1990 közötti éveknek olyan főszereplőit idézik meg, akiknek a nevét azóta már-már elfelejtette a közvélemény. Az itt hivatkozott dokumentumok révén azonban szavaik, állásfoglalásaik utólag jelentőséget nyernek.

Kik tehát e történet szereplői, a *dramatis personae*?

Az 1985–1990 közötti Országgyűlés nagy utat tett meg. Kukorelli jól jellemzi ezt azzal, hogy észreveszi: ugyanaz a parlament, amely elfogadta Miklós Imrének, az Állam Egyházügyi Hivatal elnökének beszámolóját 1986-ban, alkotta meg a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt. Ennek az Országgyűlésnek a tagjait a választójog óvatos reformja nyomán már kettős jelölés mellett választották meg. Ők *pro forma* jogi legitimáció birtokában voltak. Ebben az öt évben azonban erősödtek azok a hangok, amelyek az egész rendszer legitimitását vonták kétségbe éppen azon az alapon, hogy azt a magyar nép soha nem szentesítette szabad választásokon. Ez az ellentmondás a képviselők elbizonytalanodásához vezetett. (Nyilván a nemzetközi környezet rohamos változása miatt is.) A ciklus vége felé, 1989 elején elkezdődnek a visszahívások: ismert kommunista politikusok (pl. Korom Mihály egykori igazságügyi miniszter) visszahívását kezdeményezik az öntudatra ébredő választók, míg mások (pl. Apró Antal, Losonczi Pál stb.) lemondással mennek elébe a visszahívásnak. Új arcok jelennek meg a parlamentben, köztük az 1949 óta első ellenzéki képviselő, egy időközi választáson megválasztott Roszik Gábor az MDF jelöltjeként, majd mások. Pártállami eredete és jellege ellenére ez az Országgyűlés válik a rendszerváltozást előkészítő reformok egyik legfőbb műhelyévé, majd – miközben maga is változik és átalakul – eszközévé. A pártállamban a tényleges politikai döntéseket a Magyar Szocialista Munkáspárt hozta meg, amelyek többségét az Elnöki Tanács, kisebb hányadát az Országgyűlés öntötte jogforrási alakba – jellemzően érdemi politikai vita nélkül. Az átalakulás egyik lényeges jele éppen az volt, hogy az Országgyűlés ismét elkezdte magához vonni a törvényalkotást. A változást már sejtethette, amikor megszületett a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény.

Az utolsó „rendi” Országgyűlés végül alkotmányozó hatalommá vált anélkül, hogy erre legitimitását szabad választásokon nyerte volna. Legitimációját a történelmi helyzetből, az 1990-es demokratikus választásokkal kifejezésre jutott közakaratból nyerte. Ezzel persze óvatosan kell bánni: csak nagyon ritkán fogadható el, hogy a legitimitációt maga a történelem szinte közvetlenül szolgáltatja valamely politikai átalakulás, folyamat számára. Másképp szélesre tárának a kaput az olyan fajta abszurdításoknak, mint a „tömegek forradalmi tudata” mint jogforrás, és ehhez hasonlóknak. A szerzők itt mégis biztos talajon mozognak, mert minden egyes alkotmányos változásról ki tudják mutatni, hogy ezeket utólag, közjogilag is legitímálta az 1990 után szabadon megválasztott Országgyűlés, ha mással nem, akkor azzal, hogy hatályban hagyták a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon elért, majd az utolsó

„rendi” Országgyűlés által „láttamozott” közjogi kompromisszumokat, amelyek közül a legjelentősebb az 1989. évi XXXI. törvény volt: ez, mint ismeretes, az 1949. évi XX. törvény, a sztálinista eredetű alkotmányt teljesen átírta. Az 1989-ben, tehát ezen Országgyűlés utolsó évében megszavazott egyéb törvények közül néhány máig hatályban van: ilyen az 1989. évi XXXIII. törvény a pártok gazdálkodásáról, vagy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény. (Ez utóbbi véleményem szerint a 21. század követelményeinek már nem felel meg, és reformra szorul.) Az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvényt pedig csak az Alaptörvény hatályba lépése nyomán lehetett és kellett új, sarkalatos törvénnyel felváltani.

Felbukkannak a könyv lapjain a kor ismert politikusainak nevei is. Köztük az MSZMP akkori vezetői: Grósz Károly, Pozsgay Imre, Fejti György... Ők az átmenet emberei. A pártirányítás gyengül. A reformfolyamatokat az MSZMP immár nem fékezi, hanem vezetői közül sokan maguk is igyekeznek előmozdítani. Az MSZMP akkori állapotát elsősorban azok a dokumentumok mutatják, amelyeket Tóth Károly, de részben Kukorelli István is idéz. Az MSZMP ebben az időszakban igyekszik tartani pozícióját, de nem tudja megakadályozni a folyamatokat. Utóvédharcokra futja csupán. Ennek jegyében zajlik le a részvételével folytatott utolsó közjogi csata, amelynek tétje a köztársasági elnök közvetlen választása, még az 1990 tavaszára kitűzött országgyűlési választások előtt. Az MSZMP komolyabb, átfogó közjogi elképzeléssel egyébként nem rendelkezik. Legalább ennyire fontos jellemzője azonban, hogy nagyon sokféle hűz; különböző érdekek jelennek meg benne. Pozsgay ekkor a párt fő reprezentánsa: ő saját magát szeretné a legmagasabb pozícióban tudni, és egy általa befolyásolt MSZMP-t megmérteni a választásokon. Grósz és Fejti eddigre már lemorzsolódnak, nem tudnak érdemben beleszólni az eseményekbe.

Mellettük méltán nyer említést a pártállam utolsó, egyben első párton kívüli igazságügyi minisztere, Kulcsár Kálmán és helyettese, Kilényi Géza. Meggyőződésem, hogy mindkettejüknek sokat köszönhetünk. Aktív szereplői voltak az átalakulásnak, javaslatok garmadáit – köztük új alkotmány-koncepciót – dolgozták ki. A kodifikáció egyik fénykora volt ez az Igazságügyi Minisztériumban. Kulcsár és Kilényi – noha a kormányt képviselik –, kapcsolódnak az MSZMP-hez is, és így valamennyire – óhatatlanul – összemósódnak vele. Pedig Kulcsár megpróbált önálló politikai tényezővé válni. Őt ezért nem lehet egyszerűen az MSZMP reformista szárnyához sorolni. Kulcsár ugyanis ekkorra már a polgári berendezkedés gondolatát tette magáévá. Kulcsár átmenetisége törvényszerű: az MSZMP-t nem tudhatta maga mögött, de az ellenzékbe sem tudott integrálódni, hisz miniszter volt. Antall József utóbbi tisztséget ajánlott neki: Kanadában, később Indiában volt nagykövet.

Fontos jellemzője a tárgyalt korszaknak a közjogi tudományos élet fellendülése. A szabadság korábban is meglévő kis köreit az MTA, az egyetemes állam- és jogtudományi karok tovább tágítják.

Ennek az időszaknak a végére azonban a kezdeményezést átveszi az egyelőre inkább még parlamenten kívüli ellenzék. Az MSZMP defenzívába, az ún. harmadik oldal statisztá szerepbe szorul. Az ellenzékelt eltérő ideológiai nézetek és heterogén érdekek jellemezték. A megosztottság sokszor még pártokon belül is erős volt, és szakadáshoz vezethetett (MDF). A közös cél a demokratikus berendezkedés kialakítása, szabad választások megtartása, az MSZMP hatalmának megdöntése volt. Ennek leple alatt azonban kölcsönös bizalmatlanság élt bennük egymás iránt. Ez keletkezett az újabb kompromisszumok iránti igényt. Az MDF–SZDSZ paktum létrejövetelét és közjogi jellegét részletesen tárgyalja a kötet egyik tanulmánya.

A kötet talán legnagyobb erénye, hogy a félmúlt iránt érdeklődő olvasó az eddiginél teljesebb és hitelesebb képet kap az átmenet idején felmerülő közjogi dilemmákról és az azokra született kompromisszumos megoldásokról.

Ilyen alapkérdés volt, hogy szükség van-e alkotmányozó nemzetgyűlés összehívására. Alkotmányozó nemzetgyűlést több fórum (pl. a Független Jogászforum) is követelt. Ellene foglalt állást az MSZMP és az SZDSZ. Az MDF ügyvezető elnöksége (többek között Bíró Zoltán) támogatta volna, Antall József viszont nem – és ez nagy súllyal esett latba. (Tóth Károly markáns személyes véleményt is megfogalmaz, és Antall súlyos hibájáról beszél.)

Ezzel kapcsolatban számos érv és ellenérv merült fel akkor, amelyeket a jogtörténészek még sokáig vitatni fognak. A *pro* oldalon felsorakoztatható érvek, a teljesség igény nélkül: nagy horderejű történelmi változások idején vannak rá történelmi példák más országokból; utólag látható, hogy ebben az esetben az új alkotmány elfogadása elmulasztásának a terhe, a hatályos alkotmány preambulumba írt „ideiglenes” jellege nem kísértett volna minket 2011-ig; a rendszerváltozás jelentőségét jelképesen is jobban kifejezte volna; az alkotmányozó nemzetgyűlés a maga erős legitimitációját az egész átalakulásra rávetítette volna; illúzióknak bizonyult az a remény, hogy a választásokat követően a pártok meg fognak tudni állapodni egy új alkotmány tartalmában. A *kontra* oldal érvei közül említhető: ideológiai kérdésekben jelentős eltérések voltak a politikai erők között, értékekben és elvekben nem tudtak volna megállapodni. Kompromisszumra kellett törekedni, és erre elegendő volt az alkotmánymódosítás; az Alkotmány módosításával tartalmilag egyébként is új alkotmány jött létre.

Ha a recenzor saját véleményét is megfogalmazhatja, akkor úgy vélem, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlés problematikája elválaszthatatlan az új alkotmány kérdésétől. Egy új alkotmány elfogadásának elmulasztása sokáig a rendszerváltozás adósságai közé tartozott. Ezt érzékelve később szinte minden politikai erő alkotmányozni szeretett volna, ki így, ki úgy... Minden látszat ellenére nem az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívása vagy össze nem hívása volt a döntő kérdés. Ha sarkosan akarnék fogalmazni, az alkotmányozó nemzetgyűlés gondolata romantikus álmodozás volt. A lényeg az éppen megfelelő, átfogó közjogi keret kialakítása volt, amely alkalmas volt arra, hogy mielőbb eljussunk a tényleges

prioritást jelentő szabad választásokig, hogy mielőbb alapjaiban lehessen foglalkozni a sürgető gazdasági problémákkal. Nem volt valódi alkotmányozási kényszer. Azáltal, hogy tárgyalásos átmenetben nyúltak a közjogi rendhez, egyszerűen felülírták az alkotmányt. Ezt a régi, demokratikus legitimitációval nem rendelkező parlament, a még meg nem választott, sokszínű ellenzéki kerekasztal, majd a tárgyalásokba belépő harmadik oldal együtt oldotta meg alkotmánymódosítással, kétharmados törvényekkel.

Egy másik ilyen államszervezeti dilemma volt a kétkamarás parlament helyreállításának kérdése. Ez leginkább Kulcsár Kálmán ötlete volt, aki még 1989 májusában is megfontolásra ajánlotta ezt a lehetőséget, amit azonban sem az MSZMP, sem az MDF vezetése nem támogatott. Nehéz ma állást foglalni erről. Vannak érvek a kétkamarás parlament mellett, de engem sohasem győztek meg igazán. Kulcsárt ebben még Kilényi sem támogatta, aki szívesen idézgetett egy francia közjogi aforizmát: ha a felsőház komoly hatáskört kap, akkor káros, ha nem, akkor felesleges. Egyébként akadémikus vita volt ez, mert a második kamara összetételéről a politikai erők között nem lehetett volna konszenzust elérni.

Annak az időszaknak az Alaptörvény 2011-es elfogadásáig ható kérdése volt az MDF–SZDSZ paktum megítélése. A kötet azt a következtetést sugallja nekünk, hogy a paktum által felvázolt megoldások működtek, és némelyiket még az új Alaptörvény is átvette. Ezek közé tartozik a kancellári típusú miniszterelnöki jogállás, a „kétharmados” (ma sarkalatos) törvények intézménye és ezek köre, az államfő jogállása és megválasztásának módja.

A paktum létrejöttébe kiváló bepillantást nyújtanak a szerzők. Az 1989 őszén az ellenzéki kerekasztal az elvben illegitimnek tartott Országgyűlés erős ellensúlyát akarta képezni. A kétharmados törvények tág köre annak biztosítéka lett volna, hogy ha az utódpárt nyeri a választásokat, akkor se tudjon egyedül kormányozni. Az 1990 tavaszi választások után két lehetőség volt a továbblépésre: MDF–SZDSZ nagykoalíció vagy paktum. Az előbbire komoly politikai szándék nem volt; így maradt az utóbbi lehetőség. Nyilvánvaló volt, hogy a kerekasztal által felépített kemény fékrendszert a paktum keretében a kormányozhatóság érdekében le kell bontani. A paktum tehát megerősítette a kormány és a kormányfő jogállását, és csökkentette a kétharmados törvények számát. A kancellári rendszer és a konstruktív bizalmatlansági indítvány – a vonatkozó tanulmányt jegyző Kukorelli szerint – bevált. Mintegy halkan azt is megjegyzi azonban, hogy a kancellári demokráciák is hajlamosak az elnöki rendszerhez hasonlóvá válni...

A paktum máig hatóan döntött a köztársasági elnök megválasztásának módjáról. A közjogi vita politikai vitát takart: fő tétje Pozsgay Imre megválasztása vagy megválasztásának megakadályozása volt. A paktum megalkotói az 1946. évi XL. törvényt tekintették irányadónak, s a köztársasági elnök „eredeti státusához”, az Országgyűlés általi megválasztáshoz kívántak visszatérni. A vitában mindkét szerzőnk inkább azon a véleményen van, hogy az államfő személyéről indokoltabb lenne a népet köz-

vetlen megkérdézni. Kukorelli finom bírálóvá teszi a kétharmados törvények szerinte túl széles és nem is mindig logikusan megállapított körét.

Az új közjogi berendezkedés egyik kulcsfontosságú intézménye, az Alkotmánybíróság geneziséhez is értékes adalékokkal szolgál a kötet. A keletkezéstörténetben Sólyom László, Kilényi Géza és Tölgyesi Péter szerepe meghatározó. Az Alkotmánybíróságnak nem voltak háború előtti előzményei, amihez vissza lehetett volna nyúlni. A Sólyom és Kilényi nevével fémjelzett testület azonban beírta nevét a magyar alkotmányosság történetébe. A rendkívül erős jogállással létrehozott Alkotmánybíróság az átmenet egyik főszereplőjévé vált: saját korlátait feszegette azzal, hogy az Alkotmány betűjén túltéve magát esetenként a „láthatatlan alkotmányra” hivatkozott. Az esetjogában hivatkozott és kimunkált elvek máig ható jelentőségűek. A rendszerváltoztatás egyik nagy adóssága maradt ugyanakkor, hogy nem teremtette meg az Alkotmánybíróság párjaként a közigazgatási bíráskodást. Ez most, 2016-ban a kormány igazságügyi politikájának egyik fő célkitűzése.

Milyen következtetéseket vonhat le az olvasó a könyv végére érve?

A rendszerváltoztatás utáni közjogi berendezkedés kialakítása kompromisszumokkal telített folyamat volt. A könyv ezt nem mondja ki, de a kompromisszumokat a forradalom elmaradása is szükségessé és természetszerűvé tette. A könyv egyik láthatatlan főszereplőjének a néhai Antall Józsefet is tekinthetnénk, aki a kompromisszumokért neki címzett bírálatokra a fent már idézett mondattal válaszolt: „Tetszettek volna forradalmat csinálni!” A szerzők mintha vele is vitatkoznának, amikor azt sugallják: az átmenet békés jellege sem determinálta annak közjogi végkimenettelét – amit egyébként alapjaiban maguk sem vitatnak –, de azt érzékeltetik, hogy a viták másképpen is eldőlhettek volna még ebben a békés keretben is. Bizonyos, hogy az átmenetet nem csak kompromisszumok, de valódi hibák is kísérték. Utólag azonban könnyű okosnak lenni – tartja a szólas. A szerzők kritikai elemzései azonban épp azért érdemelnek hitelt, mert ők nem az utókor nevében, hanem egykori résztvevőként az utókorak írnak, évtizedek óta következetes, tudományosan megalapozott álláspontjaik szilárd erkölcsi talajáról. Arról azonban nincs vita, amit a kötet is sajátos nézőpontjából megerősíteni látszik: a rendszerváltozás újkori történelmünk egyik legizgalmasabb időszaka volt közjogi szempontból is. Emlékeznünk kell rá, újra és újra levonva és újraértelmezve tanulságait, mert ennek az időszaknak, és az olyan tisztességes gondolkodóinak, mint Kukorelli István és Tóth Károly köszönhetjük, hogy ma szabad országban szabadon vitatkozhatunk közjogi berendezkedésünkről is. Bizonyos, hogy a hosszúra nyúlt átmenet nem volt mentes a politikai és államszerkezeti kompromisszumoktól. De abban is biztos vagyok, hogy két szerzőnk soha nem kényszerítette kompromisszumra saját gondolkodói és közéleti lelkiismeretét.