

Pócza Kálmán

ALKOTMÁNYOZÁS MAGYARORSZÁGON  
ÉS AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁGBAN\*

Ahogy minden tudományágnak, úgy az összehasonlító politikatudománynak is megvan a maga nehézségei. Hasonlatosan a többi tudományághoz itt is megfigyelhető, hogy a módszertan kiválasztása alapjaiban befolyásolhatja a vizsgálati eredményeket.<sup>1</sup> Ugyanakkor már a módszertani kérdések eldöntése során komoly nehézségekbe ütközik a kutató. A vizsgálati egység, a kiválasztott időintervallum, az esetszám és a vizsgálati tárgy földrajzi elhelyezkedése, a társadalmi-gazdasági kontextus, a tipológiák és az adatok hi-telessége, az adatok aggregációja és értékelési módszere – hogy csak pár problémakört említsünk – mind olyan komplex kérdéseket vetnek fel, amelyek alapos megválaszolásához önmagukban is hosszas kutatóévek szükségesek.<sup>2</sup> Hogy azonban a kutató rátérhessen tárgyára, a kiválasztott vizsgálati egységek összehasonlítására, bizonyos döntéseket kell hoznia módszertanát illetően. Jelen munkában ezen nehezítő körülmények tudatában arra vállalkozunk, hogy egy előzetes esettanulmány formájában összevessük a magyar és a brit konzervatív/jobboldali pártok alkotmányozáshoz való viszonyát és ezen keresztül a nemrégiben lezajlott alkotmányozási folyamatokat.

*A összehasonlítás módszere: kis esetszám, függő és független változók*

Az összehasonlító esettanulmányok előnye a statisztikákon alapuló nagy esetszámú makroelemzésekkel szemben elsősorban az, hogy jellegüknél fogva alaposabban tudják feltárni és elemezni a vizsgálat tárgyát. Az intézményrendszer és a politikai szereplők pontos megragadása, a politikai helyzet szabatos körülírása és elemzése csakis két-három eset összehasonlítása esetén képzelhető el. A makroelemzések elsődleges hibája ezzel szemben az, hogy az egyes eseteket csak felületesen tudják érinteni, mélységében sohasem vizsgálják azokat. Ez utóbbi eljárásnak viszont igen gyakran az a következménye, hogy a vizsgálat tárgyának megragadása komoly hibátényezővé válhat. Az ugyan igaz, hogy kis esetszámú vizsgálatok esetén általános törvényszerűségek csak nagyon korlátozott mértékben állapíthatók meg. Ám meglátásunk szerint a politikatudomány elsődleges feladata nem is a politika általános törvényszerűségeinek felkutatása és meghatározása. Az összehasonlító

\* Jelen írás a TÁMOP 4.2.2/B-10/1-2010-0015 számú projekt támogatásával jött létre.

<sup>1</sup> A történelemtudomány módszertanának és a kutatás eredményeinek összefüggéséről például lásd PÓCZA Kálmán: *Emlékezetpolitika. Műltfeldolgozás és történelemtudomány Németországban*, Attraktor, Budapest, 2011. [A könyvet bemutató recenziókat lásd a 116–118. oldalakon. A Szerk.]

<sup>2</sup> Hans-Joachim LAUTH – Gert PICKEL – Susanne PICKEL: *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009.

politikatudományak ennél szerényebb célkitűzéssel kell élnie: a létező gyakorlatok feltárása elsősorban azt a célt szolgálja, hogy a politika iránt érdeklődők tisztában legyenek a realitásokkal. Úgy is mondhatnánk, hogy az összehasonlítás a tényfeltárás meghatározott módja, amely segít elhelyezni egy adott politikai jelenséget a világban. Minimális kompetencia az előrejelzések terén, ám egyben nagyfokú világértelmező képesség jellemzi az összehasonlító politikatudomány általunk preferált ágát.<sup>3</sup>

Az összehasonlító politikatudományban ismert megkülönböztetés szerint az összehasonlítandó esetek kiválasztásakor fontos szerepet játszik az, hogy a kutató mely tényezőket kezeli függő változóként és melyeket független változóként. Esetünkben az a cél vezérelt minket, hogy a magyar alkotmányozási folyamatot egy olyan esettel hasonlítsuk össze, amelynek független változója megfelel az általunk „alkotmányozási pillanatnak” nevezett leírásnak.<sup>4</sup> Bruce Ackerman terminológiáját jelentősen átértelmezve alkotmányozási pillanat alatt elsősorban olyan szituációkat értünk, amikor egy politikai erő egymagában rendelkezik az alkotmányozáshoz szükséges többséggel, és semmilyen vétőszereplő nem képes megakadályozni abban, hogy a politikai folyamat játékszabályait saját képére formálja. A nyugat-európai alkotmányok rigiditását, valamint a folyamatosan változó parlamenti erőviszonyokat kielemezve azt mondhatjuk, hogy ilyen jellegű pillanat szinte egyáltalán nem létezett a II. világháború óta Nyugat-Európában. A Comparative Parliamentary Democracy projekt adatbázisának adatait, valamint az egyes nemzeti alkotmányok módosítására vonatkozó adatokat és azok rigiditását is összegző eredményeit felhasználva arra a következtetésre jutottunk, hogy Nyugat-Európában a II. világháborút követően – egyetlen portugál példát, illetve az osztrák nagykoalíciós időszakokat leszámítva – a kormányok sohasem rendelkeztek egymagukban az alkotmányozáshoz szükséges többséggel.<sup>5</sup> Vagy az alkotmány rigiditása, a vétőszereplők jelentős száma (második kamara, új választások kiírása és a parlament feloszlata, egy következő parlament jóváhagyásának szükségessége, népszavazás stb.), azaz az intézményi együttműködés gátolták meg, hogy Nyugat-Európában egyetlen politikai erő önmagában képes legyen az ország alkotmányának megváltoztatására, vagy pedig a politikai verseny nem eredményezett olyan konstellációt, hogy egyetlen politikai konglomerátum alkotmányozó erővé váljon. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ne lettek volna alkotmánymódosítások Nyugat-Európában a II. világháborút követően. A legújabb kutatások kimutatták, hogy meglepően gyakoriak voltak az alkotmánymódosítások a már megszilárdult demokráciákban is.<sup>6</sup> Minket azonban jelenleg nem az alkotmánymódosítások ténye, hanem az a politikai konstelláció érdekel, amikor erre egyetlen politikai erőnek volt lehetősége. Ahogy fentebb jeleztük, független változóként

<sup>3</sup> Az esettanulmányok indoklásáról lásd Hans-Joachim LAUTH: *Vergleichende Regierungslehre*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010<sup>3</sup>, 52.

<sup>4</sup> Bruce ACKERMAN: *We The People. Foundations*, Harvard UP, Cambridge (MA), 1993, 17.

<sup>5</sup> *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*, szerk. Kaare Strøm – Wolfgang C. Müller – Torbjörn Bergman, Oxford UP, Oxford, 2008; Zachary ELKINS – Tom GINSBURG – James MELTON: *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge UP, Cambridge, 2009.

<sup>6</sup> Astrid LORENZ: *Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motiulagen und Aushandlungsmuster*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008.

ezt az ún. alkotmányozási pillanatot kívánjuk meghatározni az összehasonlítás során, elsősorban azért, mert ezekben a pillanatokban ragadható meg leginkább a jogi intézményrendszer által háttérbe szorított „politikai” felszínre törése és egyben az adott politikai szereplő politikai kultúrája. Mivel a kutatásunkat vezérlő motiváció elsősorban a politikának a jogi intézményrendszeren túlmenő meghatározottságaira, azaz a politikai kultúrára fókuszál, így érthetővé válik, hogy kutatásunk miért a fentebb leírt alkotmányozási pillanatokot keresi.

#### *Az értelmezési keretrendszer: többségi elv és politikai konstitucionalizmus*

Az erősnek tűnő ellenérvek ellenére a brit és magyar alkotmányozási folyamat összehasonlítása mellett szóló egyik érv tehát az, hogy mindkét országban egyetlen politikai tényező akaratán múlt, hogy lesz-e alkotmányozás, és ha igen, akkor maga a folyamat illetve annak eredménye milyen jellegű lesz. A brit politikai rendszer különleges sajátossága, hogy a választásokon győztes politikai erő egész ciklusát egy hosszúra nyúlt alkotmányozási pillanatban tölti el: az alsóházi többséggel szemben senki nem bír vétőjoggal a politikai rendszer sajátosságainak köszönhetően. Ismert, hogy a rendszerváltozást követő húsz évben Magyarország is átélte már egyszer egy hosszúra nyúlt alkotmányozási pillanatot, ám az 1994–1997 közötti időszak végül nem szült új alkotmányt. Úgy tűnt, hogy 2010-re a magyar demokrácia intézményrendszere (szemben a politikai versenyt meghatározó pártrendszerrel és politikai versennyel) többé-kevésbé megszilárdult, Magyarország valahol félúton volt a demokratizációs átalakulásokat éppen átélő államok és a konszolidált demokráciák között. Mindazonáltal a 2010-es választási kampány során már feltűnt a komolyabb, rendszerszintű változtatás igénye és lehetősége is. A kampány egyik – ha nem a fő – kérdése ugyanis az volt, hogy vajon a Fidesznek sikerül-e megszereznie a parlamenti mandátumok kétharmadát, ezzel pedig az alkotmányozáshoz szükséges többséget. A parlamenti kétharmad megszerzése 2010-ben aztán ismét megteremtette az alkotmányozás pillanatát. Ez a pillanat (mint független változó), valamint a politikai rendszer majoritárius irányba tolása és az alább politikai konstitucionalizmusként jellemzett jelenség hármasa megidézte a brit politikai rendszert. Ráadásul a sokat és sok szempontból bírált magyar alkotmányozási folyamat megértéséhez a többségi demokráciafelfogás felé való elmozdulás és a politikai konstitucionalizmus magyarázósémája sokkal inkább megfelelőnek tűnik, mint a publicisztikai irodalomban is sokat hangoztatott autoritárius fordulat elmélete.<sup>7</sup> Az elmúlt két év sokszor általunk is erőteljesen kritizált történései meglátásunk szerint alapvetően arról szóltak, hogy a Fidesz vezető politikusai (és frakciója) a magyar politikai rendszert a kormányozhatóságot még erőteljesebben biztosító többségi rendszer felé kívánták eltolni, miközben a guvernamentális felfogásnak megfelelően a politikai döntéshozók, azon belül is a kormányzat számára

<sup>7</sup> Az alkotmányozás módjának kritikájához lásd PÓCZA Kálmán: *Hogyan (ne) készítsünk alkotmányt? A konzervatív eljárások védelmében*, Kommentár 2010/6., 58–65.

megpróbálják visszanyerni a politikai kérdések eldöntésének végső kompetenciáját.<sup>8</sup> A politika eljogiasításának és a depolitizálódás folyamatának kívántak gátat szabni. A két folyamatnak ugyanakkor közös a hatása: mindkettő hozzájárul(hat) az eredetileg is elég heves konfliktusok intenzitásának növeléséhez. Együttal az is jól látható, hogy mindkét jelenség ahhoz is hozzájárul, hogy a – továbbra is fennálló jelentős különbségek ellenére – a magyar politikai rendszer bizonyos szempontból összehasonlítható legyen a brit politikai rendszerrel.

Mivel a többségi demokrácia fogalma feltételezhetően jól ismert fogalom, ráadásul a kormányváltás és az új alkotmány elfogadása óta lassan kezd közkeletű értelmezéssé válni, csak néhány megjegyzést fűznék a mostani alkotmányozási folyamathoz és az újnak mondott politikai rendszerhez e tekintetben.<sup>9</sup> Bár a megszerzett politikai hatalom bebetonozására tett kísérlet egyes elemei kétségkívül részben magyarázhatják azokat a változásokat, amelyeket a kormánypártok az új alkotmányban vagy éppen a választójogi törvényben rögzítettek (rögzíteni kívánnak), a végeredmény azonban meglátásom szerint sokkal inkább az lehet, hogy a mindenkori többség kellő választói támogatást maga mögött tudva még az eddiginél is könnyebben átírhatja a politika játékszabályait. A kétharmados törvények száma ugyan nem csökkent (ez tovább tolhatta volna a többségi típusú demokrácia irányába a magyar rendszert), ám önmagában a választási rendszer többségi irányba való eltolása is azt eredményezheti, hogy még könnyebb lesz elérni a parlamenti kétharmadot. Arányaiban kis szavazatkülönbség komoly győzelmet eredményezhet a mindenkori győztes számára.<sup>10</sup> Az alkotmányváltozáshoz szükséges parlamenti kétharmad elérése, ezáltal pedig a többségi elv minden szintéren való érvényesítése könnyebbé válhat, miközben az alkotmánymódosítás egyetlen politikai feltétele (az adott politikai oldal fragmentáltságának megszüntetése) azonos maradt.<sup>11</sup> És bár a brit politika bizonyos jelenségei arra utalnak, hogy ezzel éppen ellentétes irányba, a konszenzusorientáltabb politikai folyamatok és a politikai kérdések eljogiasodásának irányába mozdult el a szigetország politikája, összességében országos szinten többségi jellegű maradt a rendszer.<sup>12</sup>

Javasolt értelmezési keretrendszerünk másik eleme talán ismeretlenebbnek tűnhet az olvasó számára. A politikai konstitucionalizmus fogalmát eredetileg John Griffith brit

<sup>8</sup> A Fidesz vezető politikusainak demokráciafelfogásáról, a governmentális kormányzás eszméjéről lásd KÖRÖSÉNYI András: *Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005*. Politikatudományi Szemle 2006/1., 37.

<sup>9</sup> A többségi elv felé mozdulásról lásd TÓTH László: *Erőterek. Értelmezhető-e a magyar politika a többségi-konszenzusos modell segítségével?*, Kommentár 2012/4., 57–69; ONDRÉ Péter: *Westminsteri kirándulás*, Politikatudományi Szemle 2012/1., 7–31.

<sup>10</sup> SZIGETVÁRI Viktor – VETŐ Balázs: *Átbillenteni, visszazerezni, meghódítani*, Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány, Budapest, 2012, 16 ssk.

<sup>11</sup> Azt még a választási rendszer kritikussai sem tagadják, hogy az ellenzék fragmentáltságának felszámolása révén a Fidesz minden további nélkül legyőzhető. LÁSZLÓ Róbert – JUHÁSZ Attila: *Félúton a választási reform*, Political Capital Institute – Friedrich Ebert Stiftung, Budapest 2012; SZIGETVÁRI–VETŐ: *I. m.*, 15.

<sup>12</sup> Az eljogiasodásra lásd: MARK BEVIR: *The Westminster Model, Governance and Judicial Reform*, Parliamentary Affairs 2008/4., 559–577; a konszenzusorientáltságra lásd: MATTHEW FLINDERS – DION CURRY: *Bi-constitutionality: New Labour's Constitutional Orientations*, Parliamentary Affairs 2008/1., 99–121.

alkotmányjogász vezette be a brit politikai rendszer és alkotmány működésmechanizmusának leírására, nemrégiben pedig Richard Bellamy fejtette ki részletesebben *Political Constitutionalism – A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy* című 2007-ben megjelent könyvében. Bellamy a konstitucionalizmus kétféle fogalmát megkülönböztetve a következőket írja a politikai és a jogi konstitucionalizmus közötti különbségről: „Az első tradíció a demokratikus eljárások különféle típusaira (*design*) és ezek működésmódjára koncentrál, így elsősorban a választási rendszer meghatározására, a parlamentáris és prezidenciális kormányzati rendszerek közötti választásra, az unitárius illetve föderális berendezkedésű rendszerek közötti választásra vagy éppen az egykamarás/kétkamarás rendszer kérdésére, más szóval a politikai hatalom pozitív konstituálására fókuszálnak. Habár általában az alkotmányok jelentős részét ezen demokratikus eljárások részletesebb szabályozása teszi ki, jelentőségük – elsősorban a jogtudósok körében – mégis nagyon elhalványult a konstitucionalizmus egy másik tradíciójának köszönhetően. Ezen tradíció ugyanis az alapvető emberi jogokat felsoroló és a konstituált politikai hatalmat ezen emberi jogok révén korlátozó részben látja az alkotmányok lényegét, amelyek szellemével nem ütközhet a konstituált politikai hatalom által egyszerű többségi elv révén elfogadott törvény.”<sup>13</sup> A jogi konstitucionalizmus Bellamy szerint két feltételezéssel él: egyrészt hiszi, hogy egy olyan társadalom, amely elkötelezett az azonos bánásmód és tisztelet demokratikus eszméjének, képes megtalálni egy racionális konszenzust a politikai közösség céljait illetően. Ezen célok pedig leginkább az alapvető emberi jogok katalógusában ragadhatók meg és ennek alkalmazására korlátozódnak. Másrésztől azt is feltételezi, hogy az igazságszolgáltatás és a jog eszközei, valamint a bírósági eljárások megbízhatóbban tudják meghatározni és konkretizálni az emberi jogok egyes elemeit, mint a törvényhozások.

A politikai konstitucionalizmus hívei viszont azt állítják, hogy a politikai közösség tagjai ennek céljait illetően nem fognak egyetérteni, „ésszerű véleménykülönbségek” állnak fenn a közösség tagjai között a demokrácia kimeneti oldalát illetően. Éppen ezért illúzió lenne ezen feltételezett konszenzusra hivatkozva a politikai közösség fundamentumát az emberi jogokra alapozni. A jogi konstitucionalizmus meglátásuk szerint elfedi, semlegesíteni próbálja azokat a kérdéseket, amelyekben nincs és nem is igazán lehet konszenzus a politikai közösség tagjai között, éppen ezért nem tartják őszinte álláspontnak a jogi konstitucionalizmust. A jogi konstitucionalizmus kivonja a politikai kérdések megtárgyalásának lehetőségét az általuk „marakodónak” és „pártosnak” tartott politikusok kompetenciájából. Ráadásul a politikai konstitucionalizmus hívei szerint a demokratikus úton felhatalmazott törvényhozások sokkal alkalmasabbak és nagyobb legitimitással is bírnak az „ésszerű véleménykülönbségek” okozta problémák megoldására. Kétségsbe vonják, hogy a bírák megfontoltabb, pártatlanabb módon tudnának döntést hozni, mint a politikai osztály tagjai. Azt állítják, hogy a bírák antidemokratikus módon, a többségi elv figyelmen kívül hagyásával olyan kisebbségi véleményeket érvényesítenek,

<sup>13</sup> Richard BELLAMY: *Constitutionalism = International Encyclopedia of Political Science*, szerk. Bertrand Badie – Dirk Berg-Schlosser – Leonardo Morlino, Sage Publications, Los Angeles, 2001, 436.

amelyek nem élveznek széleskörű támogatást a politikai közösségben. A politikai konstitucionalizmus hívei szerint a vitakultúra fejlesztése, a nyilvánosság bevonása révén biztosítható az állampolgárok azonos bánásmódban való részesítése: mindenkinek azonos joga van beleszólni a vitatott kérdésbe, és azonos súllyal bír a szavazata is. A politikai konstitucionalizmus elképzelése szerint az alkotmány lényegét nem azok a korlátok adják, amelyeket az emberi jogok katalógusa révén a politikai döntéshozókra kényszerít az alkotmány. Hanem maga a demokratikus politikai döntéshozatali mechanizmus és annak szabályai, amely a demokratikusan választott politikusok kezében tartja a végső döntési kompetenciákat.<sup>14</sup>

A politikai konstitucionalizmus hívei az utóbbi harminc-negyven évben világszerte egyre inkább terjedő bírói felülvizsgálat elburjánzásával, ezáltal a politikai kérdések eljogiasításával, a végső politikai döntési kompetenciáknak az igazságszolgáltatási rendszer egyes elemeire történő átruházásával szemben a választott képviselők és a parlament szuverenitása mellett érvelnek. Az eredendően politikai kérdéseket a politikusoknak kell eldönteniük, mégpedig az egyszerű többségi elv alkalmazása révén. A többségi elvet mint döntéshozatali formát a szabad választások és a parlamenti arénában egymással küzdő pártok, azaz a parlamenti váltógazdálkodás révén megteremtett fékek és ellensúlyok rendszere egészíti ki.<sup>15</sup> A fékeket és ellensúlyokat tehát nem az intézményi véto szereplők, hanem a szabad pártverseny és a parlamenti váltógazdálkodás biztosítja a politikai konstitucionalizmus hívei szerint. Hogy még egyértelműbbé tegye mondani valóját, Bellamy az Egyesült Királyság illetve az Egyesült Államok politikai rendszere közötti különbséggel azonosítja a politikai és jogi konstitucionalizmus közötti eltérést. Míg az egyik a parlamenti szuverenitás elvét valósítja meg, és tagadja, hogy a bírói felülvizsgálat intézménye felülírhatja a szuverén parlament döntését, addig a másik a bírói felülvizsgálati rendszer mintaoszágának számít.

Állításom szerint az utóbbi két év fejleményei a politikai konstitucionalizmus és a többségi demokrácia értelmezési keretrendszerében ragadható meg legjobban, míg a rendszerváltozást követő 20 év magyar demokráciáját leginkább a jogi konstitucionalizmus jellemezte.<sup>16</sup> Ez az elmozdulás egyben a döntéshozatali kompetenciáknak az áthelyezésével járt együtt: az alapvető célkitűzés az volt, hogy a döntéshozatali kompetenciákat visszanyerjék a bírói hatalmi ágtól az amúgy is fúzióban működő törvényhozó-végrehajtó hatalom számára. Az Alkotmánybíróság jogkörének nem túl elegáns

<sup>14</sup> Richard BELLAMY: *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutional Democracy*, Cambridge UP, Cambridge, 2007.

<sup>15</sup> *Uo.*, 176.

<sup>16</sup> Érdemes megjegyezni, hogy bár az 1989-es alkotmányban a 2/3-os törvények intézménye és széles köre elvileg a politikai elitet együttműködéses-konszenzuális politikai kultúra irányába terelte volna, ám jól kivehető módon ez az intézmény talán pont ellentétes hatást ért el. Magyarán úgy tűnik, hogy a választói és értelmiségi várakozásokkal valamint a 2/3-os törvények intézményi együttathója miatt kialakult elvárással szemben a magyar politikai kultúra sohasem volt konszenzusos jellegű. A helyzet tehát az, hogy a politikai intézmények és a politikai kultúra mindig is komoly feszültségben álltak: míg az egyik konszenzuális döntéshozatalt feltételezett széles körben, addig a politikai gyakorlat és kultúra szépen berendezkedett egy egyszerű többségi működésmódra. Ami 2010 után történt, azt tulajdonképpen az intézményrendszernek a kialakult politikai kultúrához való összehangolásaként is jellemezhetjük.

módon történt megnyirbálása, majd döntési kompetenciáinak szűkítése az új Alaptörvényben ezen felfogás legjobb példája. A politika eljogiasításával szemben a döntéshozatali kompetencia visszanyerése a politikai osztály, azon belül is a kormány(fő) számára, valamint a többségi elvű demokrácia felé fordulás – ez lenne az az értelmezési keretrendszer, amelyen belül érdemes vizsgálni akár az olyan túlkapasokat is, amelyek szinte teljes nyíltsággal a kormánypárt hatalmának bebetonozására irányultak (választókerületek módosításának módja, előzetes regisztráció intézményének bevezetése). Csakhogy az eredendően politikai kérdések repolitizálása és a többségi elv egyértelmű érvényesítése éppen az európai (benne az angol) politika két legfőbb tendenciájával megy szembe. A nyugat-európai és az uniós politika két legfőbb jellemzője ugyanis a politikai kérdések eljogiasítása, bírósági/jogi úton történő megoldása, és az inkluzivitás növelése a döntéshozatali folyamatokban (ezáltal a hatalmon kívül maradtak érdekeinek figyelembe vétele). Az emberi jogi gondolkodás extrém dominanciájával és a többségi elv érvényesítésének egyértelmű korlátozásával jellemezhető európai politika élesen szembenáll az egyetlen párt alkotta parlamenti többség teljes szuverenitásán alapuló elvvel. Ez utóbbi értelmező keretrendszer tűnik pedig a leginkább alkalmasnak az Orbán-kormány tevékenységének megítélésére, és ez egyben a politikai konstitucionalizmus legfőbb jellemzője is.

Az értelmezési keretrendszer részletesebb kifejtését egy másik tanulmányra hagyva az alábbiakban a brit és magyar konzervatív/jobboldali kormányok alatt lezajlott alkotmányozási folyamatokra fókuszálunk. A két folyamatot a következő szempontok szerint kívánjuk összehasonlítani: 1. Mit gondoltak a konzervatív/jobboldali pártok az alkotmányozás folyamatáról, milyen volt a viszonyuk, attitűdjük az alkotmányozáshoz? 2. Milyen érvekkel támasztották alá vagy éppen vetették el az alkotmány módosításának szükségességét? 3. Milyen útfüggőségek és kényszerek jellemezték az alkotmányozási folyamatot és a pártoknak az alkotmányozással kapcsolatban kialakított attitűdjét? 4. Milyen mélységűek voltak az alkotmányos változások? 5. Milyen jellegű volt az alkotmányozási eljárás? 6. Milyen jellegű változások következtek be az alkotmány módosításával?

#### *Az alkotmányozás ösztönzői: attitűdök és érvek*

Habár az angol konzervatívizmus legjelesebb képviselői finoman szólva is szkepszissel viseltettek mindenféle alkotmánymérnöki és alkotmányozási munkával szemben, azért akadt rá példa, hogy meglepő és radikális változások ígéretét felvillantó alkotmányos újítások mellett álltak ki konzervatív politikusok.<sup>17</sup> Összességében azt mondhatjuk, hogy a brit konzervatívoktól ugyancsak távol állt az alkotmánymérnökség, az íróasztal mellett

<sup>17</sup> Kevésbé ismert, hogy a brit képviseleti rendszertől idegen, éppen ezért radikális változást ígérő referendum intézményének bevezetését is leginkább a konzervatívok támogatták a 19. század végén. PÓCZA Kálmán: *Direct Democracy as a Remedy? British Approaches Towards a Less Representative System = Political Crisis in Europe – Direct Democratic Answers*, szerk. Theo Schiller – Zoltán Tibor Pállinger, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2012 (megjelenés alatt).

megtervezett és papírra vetett, majd egyetlen dokumentumba foglalt és az egyszerű törvények fölé helyezett szupertörvény gondolata.<sup>18</sup> Burke-től David Cameron színre lépéséig a brit konzervatívok inkább az ősi íratlan alkotmány fenntartása mellett érveltek. Ennek megfelelően a hirtelen és radikális alkotmányos változásokkal szembeni ellenállás jellemezte a brit Konzervatív Párt álláspontját a Blair-kormány időszaka alatt. A Blair-kormány radikális alkotmányos reformjai és reformtervei fényében egyes konzervatív politikusok egyenesen az alkotmány megerősökléséről beszéltek.<sup>19</sup> Majd csak David Cameron 2005-ös pártelnökké választása hoz komoly fordulatot a konzervatív attitűdben.<sup>20</sup> Cameron éppen az alábbiakban még vázolandó útfüggőség miatt választotta azt az alternatívát, hogy ha már megakadályozni és/vagy visszafordítani úgysem tudják az alkotmányos változásokat, akkor álljanak azok élére. Cameron vezetése alatt a konzervatívok belátták, hogy visszafordíthatatlan változások zajlottak le a brit alkotmányos életben. Politikai szempontból nem lett volna kifizetődő, ha a konzervatívok visszafordították volna a devolúciós folyamatot, ismét a kormány ellenőrzése alá vonták volna a Bank of Englandet, visszaállították volna az örökletes Lordok Házát, vagy ismét a törvényhozás felső házának egyik bizottsága lett volna az igazságszolgáltatás legfelsőbb fóruma.<sup>21</sup> Ehelyett a radikálisan megváltozott körülményekhez igazították politikájukat, amikor a 2010-es választási programjukban már referendumokról, a képviselők visszahívhatóságáról, petíciók révén kikényszerített parlamenti napirendeokról és választott felsőházzal beszéltek. Komoly alkotmányos változások ígérletét tartalmazta tehát a Konzervatív Párt 2010-es programja.<sup>22</sup>

Ha ezt összevetjük a magyar esettel, akkor azt látjuk, hogy ebben a tekintetben a Fidesz jócskán alulteljesített: 2010-es választási programjuk nem tartalmazott semmiféle utalást egy új alkotmány elfogadására.<sup>23</sup> Az is igaz, hogy a Fidesz vezetői a magyar demokrácia 20 éve alatt mindig is radikálisabb változások ígérletével kampányoltak, gondoljunk csak a „kormányváltásnál több, rendszerváltásnál kevesebb” jelszóra az 1998-as választási kampányban. Egyes jelek ráadásul a politika iránt valamelyest is érdeklődő választópolgár számára az alkotmányos változások lehetőségét a 2010-es választások előtt is előrevetíthették: a közvélemény-kutatási adatok értelmezése impliciten a körül forgott, hogy a Fidesz vajon eléri-e az alkotmányozáshoz szükséges 2/3-os parlamenti többséget, és ha igen, akkor annak milyen következményei lehetnek a magyar demokráciára nézve. A miniszterelnök-jelölt szellemi környezetéhez tartozó Magyar Polgári Együttműködés egyesület nagy médianyilvánosságot kapott *Új államépítés, új irány, új feladatok* című kecske-

<sup>18</sup> A konzervatívok általános attitűdjéhez lásd Philip NORTON: *The Constitution = The Political Thought of the Conservative Party since 1945*, szerk. Kevin Hickson, Palgrave Publisher, London, 2005, 93–112; Martin BURCH – Ian HOLLIDAY: *The Conservative Party and Constitutional Reform*, Parliamentary Affairs 1992/3., 386–398.

<sup>19</sup> Keith SUTHERLAND: *The Rape of the Constitution*, Imprint Academic, Exeter, 2000.

<sup>20</sup> David CAMERON: *A Programme for Conservative Constitutional Reform*. Speech delivered at the Carlton Club, London, 2005. július 26.

<sup>21</sup> Matthew FLINDERS: *Conserving the Constitution?, The Conservative Party and the Democratic Renewal*, The Political Quarterly 2008/2., 248.

<sup>22</sup> Conservative Party: *Invitation to Join the Government of Britain*. The Conservative Party Manifesto, 2010, 63.

<sup>23</sup> Fidesz (2010): *Nemzeti ügyek politikája*, [http://static.fidesz.hu/download/481/nemzeti\\_ugyek\\_politikaja\\_8481.pdf](http://static.fidesz.hu/download/481/nemzeti_ugyek_politikaja_8481.pdf).



méti konferenciáján 2009. november 8-án a Fidesz elnöke hosszasan ecsetelte, hogy miért is van szükség az országnak egy új alkotmányra.<sup>24</sup> Szintén sokat idézetté vált a konferenciát követő rövid nyilatkozata és interjúja, amely szerint ő ugyan tiszteletben tartja a '89-es alkotmányt, de semmi olyat nem talál benne, ami tiszteletre méltó lenne, mivel az nem tartalmaz olyan értékeket, amelyeket a magyar állampolgárok zsinórmértékül választhatnának.<sup>25</sup> A sokat hangoztatott Puskás-parafraízis (kis különbség – kis változás, nagy különbség – nagy változás), amely a hagyományos évértékelés során hangzott el 2010 februárjában, szintén ebben az értelemben tematizálta a közéletet, noha ismételtén csak implicit utalás formájában, a konkrét elképzelések tartalmát jócskán homályban hagyva.<sup>26</sup> Azt mondhatjuk tehát, hogy míg egy új alkotmány elfogadásának lehetőségével a politikailag tudatosabb választópolgárok tisztában lehettek, addig a változások tartalmáról, irányáról és kiterjedtségéről biztosan nem rendelkeztek információval a 2010-es választások előtt.

1. ábra

Az összehasonlítás szempontjai: attitűdök és érvek

	Munkáspárt 1997-2010	Konzervatív Párt 1997/2006-	Fidesz 1990-
attitűd	támogató	vonakodó/alkalmazkodó	támogató
érvek	elégedetlenség és bizalmatlanság	elégedetlenség és bizalmatlanság	elégedetlenség és bizalmatlanság

Összegezve és összehasonlítva a két konzervatív párt alkotmányozáshoz való attitűdjét azt mondhatjuk, hogy bár a Fidesz látszólag mindig is a radikális alkotmányos változások, ennek révén pedig a gazdasági, kulturális és politikai alrendszerek posztkommunista struktúráinak lebontása mellett érvelt, ám az alkotmányos változások pontos tartalmát, irányát és mélységét a 2010-es alkotmányozási folyamat előtt sohasem tisztázta kellőképpen a nyilvánosság előtt. Ezzel szemben a brit Konzervatív Párt sohasem lelkesedett a radikális változásokért, csak az útfüggőség alakította politikai kényszerhelyzet miatt fogadta el vonakodva a politikai rendszer alapjait érintő változásokat. Ezen kényszerű adaptációt követően viszont már 2010-es választási programjukban nyilvánvalóvá tettek, hogy milyen jellegű alkotmányos változásokat preferálnának hatalomra kerülve.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> ORBÁN Viktor: *Nem lesz árnyékkormány!* Beszéd a Magyar Polgári Együttműködés Egyesület Új államépítés, új irány, új feladatok című konferenciáján Kecskeméten 2009. november 8-án, [http://2007-2010.orbanviktor.hu/beszedek\\_list.php?item=103](http://2007-2010.orbanviktor.hu/beszedek_list.php?item=103).

<sup>25</sup> Lásd <http://tv2.hu/tenyek/video/orban-viktor-nem-tiszteli-az-alkotmany-t-csak-tiszteletben-tartja>; [http://2007-2010.orbanviktor.hu/interjuk\\_list.php?item=118](http://2007-2010.orbanviktor.hu/interjuk_list.php?item=118).

<sup>26</sup> ORBÁN Viktor: *Újja kell építeni Magyarországot*. Évértékelő beszéd, Budapest, 2010. február 5., [www.orbanviktor.hu/beszed/ujja\\_kell\\_epiteni\\_magyarorszagot](http://www.orbanviktor.hu/beszed/ujja_kell_epiteni_magyarorszagot).

<sup>27</sup> Cameron 2006-ban hozott létre egy Democracy Task Force nevű bizottságot, amely négy munkaanyagban fejtette ki véleményét a brit politikai rendszerben szükséges változásokról. FLINDERS: *Conserving the Constitution?*, 253.

Az irány, a mélység és a változások tartalma tehát a kényszerű attitűdváltást követően egyértelmű lehetett a választók számára.

Másrésről a motiváció, az alkotmányozás indokai és az érvrendszer, amelyet a konzervatív/jobboldali pártok hangoztattak, alapvetően azonosnak tűnnek: eltűnt (vagy soha nem is volt meg) a politikai rendszerbe vetett bizalom, a választópolgárok elégedetlenek a politikai rendszer működésmódjával, így ez az elégedetlenség lenne a legfőbb érv az alkotmányos változások mellett.<sup>28</sup> Bár az 1970-es évekig a politikai stabilitás és a jól működő politikai rendszer mintországának számított az Egyesült Királyság, a század utolsó harmadában, s még inkább a 21. század első évtizedében egyre többen kezdtek el beszélni a brit politikai rendszer válságáról. A képviselői juttatások körül kialakult botrány, az utóbbi két évtizedben megfigyelhető alacsony választási részvételi hajlandóság, a pártok taglétszámának radikális csökkenése mind azt mutatta, hogy a képviselők elvesztették választóik bizalmának nagy részét.<sup>29</sup> A 2010-es választási kampány arról szólt, hogy melyik párt miként kívánja a politikai intézményrendszerbe vetett bizalmat (és nem csak az adott pártba vetett bizalmat) visszanyerni.

A magyar alkotmányozás szükségességét illetően az érvrendszer hasonló volt: a '89-es alkotmány nem tudta beváltani a hozzá fűzött ígéreteket, a politikai rendszerbe vetett hit és bizalom alacsony foka tette szükségessé, hogy egy új politikai rendszert alakítsanak ki, amely immár nemcsak racionális, hanem egyben érzelmi azonosulást is ki tud váltani a választópolgároknál. A bizalmi válság megoldása és a politika problémamegoldó képességébe vetett hit visszanyerése volt az elsődleges érv az új alkotmány elfogadása mellett. Sokan persze kétségbe vonták, hogy valóban szükség volt-e egy új alkotmányra, ám jelen esetben minket nem feltétlenül a valódi indokok, sokkal inkább az alkotmányozási folyamat mellett felhozott érvek érdekelnek. Ebben a tekintetben pedig a Fidesz által hangoztatott érvek nagyjából azonosak voltak a brit konzervatívok által hangoztatottakkal: a politikai intézményrendszer és a politikai elit teljesítményével való elégedetlenség csakis alkotmányos változások révén oldható fel. Az új alkotmány melletti érvek elsősorban formálisak voltak és a '89-es alkotmány procedurális illegitimitására vonatkoztak. Másodsorban pedig arra a sajátosságra, hogy Kelet-Európában egyedülálló módon csak Magyarországon nem fogadtak el új alkotmányt a '89/90-es békés átmenetet követően.

### *Az alkotmányozás akadályai: útfüggőség és belső kényszerek*

Sok tanulsággal szolgálhat az általunk vizsgált politikai aktorok cselekvését korlátozó útfüggőségek és belső kényszerek összehasonlítása. Míg ugyanis a brit Konzervatív Párt

<sup>28</sup> A magyar alkotmányozás további lehetséges indokairól lásd *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/90–2005*, szerk. Jakab András – Takács Péter, Gondolat, Budapest, I. kötet 17–64, II. kötet 1040–1058; *És mi lesz az alkotmánnyal?*, szerk. Majtényi László – Miklósi Zoltán, Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004, 9–92; JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-ORAC, Budapest, 2011, 17.

<sup>29</sup> Hansard Society: *Audit of Political Engagement 8, The 2011 Report*, Hansard Society, London, 2011, 87; Peter KELLNER: *Democracy on Trial. What voters really think of Parliament and our politicians*, YouGov – Reuters Institute, London, 2012, 2, 9.

esetében komoly korlátokról beszélhetünk, addig a Fidesz vezetőit sem jelentős útfüg-  
gőségi tényezők, sem pedig belső kényszerek nem korlátozták elképzeléseik megvalósí-  
tásában. A brit példa esetében első pillanatra furcsának tűnhet útfüg-  
gőségről beszélni, hiszen a parlament abszolút szuverenitása mellett minden egyes kormány-  
nak elviekben megvan a teljeskörű felhatalmazása a cselekvésre. Csakhogy egyrészt a 2010-es választásokat megelőző több mint egyévtizedes munkáspárti kormányzás, valamint a 2010-es voksolás eredménye jelentősen korlátozta a Konzervatív Párt mozgásterét. Az 1997-ben kormányra került Munkáspárt ebben az értelemben teljesen tiszta lappal indult: igazán komoly, például alkotmányos válsághelyzet formájában testet öltő kényszer nem hatá-  
rozta meg Tony Blair kabinetjének viszonyát az alkotmányos berendezkedéshez. Blair nem tekintette szívügyének az alkotmányos kérdéseket, sőt maga a Munkáspárt hagyományosan konzervatív módon viszonyult a brit alkotmányhoz, a 20. század folyamán csak nagyon ritkán álltak ki a változások szükségessége mellett.<sup>30</sup> Jelen tanulmányban az okok elemzésétől terjedelmi korlátok miatt eltekintünk, mindössze arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a munkáspárti kormány alatt bevezetett alkotmányos reformok olyan kényszereket róttak a konzervatív-liberális koalíciós kormányra, amelyek alól az nem tudott kibújni. A Lordok Házának jelentős átalakítása, a Human Rights Act, a Bank of England függetlensége, a törvényhozás felső házától formális értelemben is teljesen független Legfelsőbb Bíróság létrehozatala, a skót, walesi és északír devolúciós folyamatok révén létrejött helyi parlamentek vagy a londoni polgármester közvetlen megválasztása mind olyan aktusok voltak, amelyek visszafordíthatatlan folyamatokat indítottak el, és (politikai, nem pedig jogi értelemben) eltörölhetetlen intézkedéseket implikáltak. Matthew Flinders szerint a radikális alkotmányos reformok elfogadását követően a konzervatívok előtt három út állt: 1. Visszafordítani minden olyan folyamatot, amelyet hevesen elleneztek ellenzéki pozícióban. 2. A status quo elfogadása, az alkotmányos reformfolyamat leállítás, a hátrahagyott és befejezetlen alkotmányos reformprojektek leállítás, egyben további radikális változások elutasítása. 3. A Munkáspárt által kijelölt út folytatása: a félbehagyott projektek befejezése, egyben további alkotmányos változásokat előrevetítő előterjesztések készítése.<sup>31</sup> Az első scenáriót illetően a konzervatív politikusok hamar rájöttek, hogy politikailag nem lehet kifizetődő. És bár retorikájukban egészen a 2000-es évek közepéig határozottan kiálltak a westminsteri modell visszaállítás mellett, ám a realitásokat figyelembe véve erre egyrészt nem sok esélyük lett volna, másrészt politikai értelemben nagyon költségesnek ígérkezett. A második opció tekintetében szintén komoly akadályok merültek fel, elsősorban az alkotmányos reformok dinamikájából kifolyólag.<sup>32</sup> Abban tehát, hogy David Cameron 2005-ös megválasztása után a Konzervatív Párt alapvető vonakodása ellenére a radikális alkotmányos reformok folytatása mellett állt ki, nagyon nagy szerepe volt az útfüg-  
gőségnek.

<sup>30</sup> Peter DOREY: *The Labour Party and Constitutional Reform. A History of Constitutional Conservatism*, Palgrave, London, 2008.

<sup>31</sup> FLINDERS: *Conserving the Constitution?*, 250.

<sup>32</sup> Robert HAZELL: *The Continuing Dynamism of Constitutional Reform*, *Parliamentary Affairs* 2007/1., 3–25.

A mozgástér tekintetében a másik döntő tényező az volt, hogy a 2010-es választásokon a Konzervatív Pártnak nem sikerült abszolút parlamenti többséget szereznie. A brit politikai rendszerben ugyancsak ritkának számító választási eredmények miatt koalíciós partnert kellett keresnie. A koalíciós partnerrel kötött kompromisszumok pedig még inkább megkötötték a Konzervatív Párt és David Cameron kezét: a liberális demokraták választási programjának több elemét is be kellett emelni a kormányprogramba, másokat pedig nyitva hagyni és egy referendum révén eldönteni (ilyen például a választójogi reform), hiszen igen komoly nézetkülönbség volt a két párt között.<sup>33</sup>

Harmadrészt belső korlátként értelmezendők azok a konzervatív mezei képviselők, akikkel David Cameronnak ciklusa első felében többször is meggyűlt a baja. A mezei képviselők lázadásai, a frakciófegyelem látványos megbomlása ugyan eddig nem vezetett közvetlen eredményre, ám Cameronnak végül mindig figyelembe kellett vennie, hogy párton belüli ellenzéke milyen erővel bír, hogyan tematizálja a politikát.<sup>34</sup> Igen gyakran egyensúlyoznia kellett például az Európa-párti koalíciós partner és az euroszeptikus konzervatív képviselők között, ahogy alkotmányos kérdésekben (például a Lordok Házának további reformját illetően) is komoly nézetkülönbségek figyelhetők meg a mezei konzervatív képviselők és a liberális demokraták között.

## 2. ábra

Az összehasonlítás szempontjai: útfüggőségek és kényszerek

	Munkáspárt 1997–2010	Konzervatív Párt 2010–	Fidesz–KDNP 2010–
útfüggőségek	jelentéktelen	meghatározó	jelentéktelen
kényszerek	minimális	erőteljes	minimális

Ha most a 2010-es magyar alkotmányozási folyamatot vesszük górcső alá, akkor azt látjuk, hogy a Fidesz vezetőinek alkotmányozási szándékát sem jelentősebb útfüggőség, sem pedig komolyabb belső korlát nem akadályozta. Komoly politikai költségei talán csak az alkotmányos rendszer radikális felfogatásának lettek volna, de ahogy később még bővebben kifejthetjük, a magyar alkotmányos rendszer (két-három komolyabbnak tűnő változástól eltekintve) megmaradt olyan, ahogy azt a rendszerváltás idején kidolgozták.

A belső kényszerek tekintetében is sokkal kényelmesebb helyzetben volt a Fidesz vezérkara, mint a Konzervatív Párt vezetősége. Koalíciós kényszer híján a Fidesz egymagában is birtokolta az alkotmánymódosításhoz szükséges 2/3-os többséget, így egy másik párttal történő kényszerű kompromisszum nem állhatott a Fidesz vezetőinek útjába. Mivel a magyar alkotmány rigiditása minimális volt, hiszen – további vétőszereplők híján – az alkotmánymódosítás egyetlen kritériuma a 2/3-os parlamenti többség biztosítá-

<sup>33</sup> Robert HAZELL: *Constitutional reform. How successful has the Coalition's constitutional reform agenda been? = One year on. The first year of coalition government*, Institute for Government, London, 2011, 53.

<sup>34</sup> Philip COWLEY – Mark STUART: *The Cambusters. The Conservative European Union Referendum rebellion of October 2011*, *The Political Quarterly* 2012/2., 402.

sa, így külső korlátokkal egyáltalán nem kellett számolni a 2010-es választásokat követően. Az egyetlen problémát így a frakciófegyelem fenntartása jelenthette volna, csakhogy komolyabb lázadásra a Fidesz–KDNP parlamenti frakcióján belül egyetlen alkalommal sem került sor. A frakciófegyelem rigorózus érvényesülése révén a Fidesz vezetőinek javaslatai közismerten úgy mentek keresztül a frakción, mint kés a vajon. E tekintetben David Cameronnak szintén jóval nehezebb dolga volt, mint a magyar kormányfőnek.<sup>35</sup>

A Konzervatív Párttal ellentétben tehát a Fidesz vezetőinek sem komolyabb útfüggőséggel, sem pedig erőteljes belső korlátokkal nem kellett számolnia. A 2010-es magyar szituáció tehát mindkét tekintetben sokkal inkább a brit Munkáspárt 1997-es hatalomra kerülését követő helyzettel mutat fel hasonlóságokat, mintsem a 2010-es választásokon győztes Konzervatív Pártéval.

### *Az alkotmányozás jellege, kiterjedtsége és iránya*

Mivel az alkotmányozás módjának kérdése már önmagában is külön tanulmányt követelne meg, így az alábbi megállapítások megalapozott előfeltevéseknek számítanak leginkább, amelyeket még alapos empirikus vizsgálatok révén alá kell támasztani. Mindazonáltal jó néhány jelenség elemzése arra készíteti a kutatót, hogy az előfeltételezéseket megalapozottnak vélje. A kutatás megalapozottnak tűnő hipotézise a következő: miközben az alkotmányozási folyamat jellege inkább többségi elvű volt a brit munkáspárti kormány és a Fidesz-kormány alatt, és jóval inkább konszenzusorientált a brit konzervatív–liberális kormány alatt, addig az alkotmányos és intézményi változások kiterjedtségét és irányát figyelembe véve megállapítható: a brit politikai rendszer jóval radikálisabb változásokon ment (vagy mehetett volna) keresztül a Munkáspárt illetve a konzervatív–liberális koalíciós kormányzás alatt, mint a Fidesz-kormány regnálásának első két éve alatt. A munkáspárti alkotmányozási hullám valóban fel is forgatta a brit alkotmányos rendszert, míg a koalíciós kormány első két évében betervezett törvényjavaslatokat végül vagy elutasították, vagy megakadni látszanak a konzervatív mezei képviselők ellenállásán. Ezzel szemben meglátásom szerint a 2011 áprilisában elfogadott új magyar Alaptörvény sokkal kevesebb intézményi változást hozott magával, mint ahogy azt kritikusai és támogatói egyaránt – persze más-más motivációval és akcentussal – állítják.<sup>36</sup> Az Alkotmánybíróság jogkörének jelentős szűkítése, a választási rendszer többségi irányba tolása vagy éppen a köztársasági elnök korlátozott és bizonyos szituációhoz kö-

<sup>35</sup> Tony Blair helyzete kezdetben szintén inkább a magyar kormányfőéhez volt hasonlítható, csak az első ciklus vége felé, illetve második kormányfői ciklusa alatt szaporodtak meg a munkáspárti képviselők lázadásai, lásd Philip COWLEY: *Revolts and rebellions: parliamentary voting under Blair*, Politico's Publishing, London, 2002.

<sup>36</sup> Az első alaposabb elemzésekhez és értelmezésekhez lásd JAKAB: *I. m.*; CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*, Gondolat, Budapest, 2012; *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, szerk. Lóránt Csink – Balázs Schanda – András Zs. Varga, Clarus Press, Dublin, 2012. Kiváló német összefoglaló Herbert KÜPPER: *Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien*, Studien des Instituts für Ostrecht München, 70., Frankfurt am Main, 2012.

tött parlamentfelosztási jogkörének kialakítása ilyen jellegű változások, ám ezek inkább hangsúlyeltolódásokat jelentenek, semmint a rendszer radikális átalakítását. Azon változások kiterjedtségéhez, amelyek az utóbbi majd másfél évtizedben a brit rendszerben végbementek, semmiféleképpen sem foghatók.

## 3. ábra

Az összehasonlítás szempontjai: jelleg, kiterjedtség és irány

	Munkáspárt 1997–2010	Konzervatív Párt / Liberális Demokrata Párt 2010–	Fidesz–KDNP 2010–
<b>jelleg</b>	többségi	konszenzusorientált	többségi
<b>kiterjedtség</b>	széleskörű változások	széleskörű változások	néhány változás
<b>irány</b>	konszenzusorientált a többségi jelleg megőrzése mellett	konszenzusorientált	enyhe többségi jellegű elmozdulás a politikai rendszer konszenzuskényszereinek fenntartása mellett

Ami az alkotmányozás stílusát illeti: az Egyesült Királyságban általában e tekintetben is a többségi elv érvényesül. Az alkotmányos rendszert alapjaiban érintő változások általában vagy egy alkotmányos válságot követően következtek be,<sup>37</sup> vagy pedig ezen válság híján a rendszer alapjait érintő bizalomhiány vezet a rendszer felforgatásához. Ez utóbbi azonban ugyanúgy konfliktus-terhelt és egyoldalú többségi döntések révén megy végbe, mint az alkotmányos válságok idején történt változások. Ez a többségi jelleg jellemezte a brit alkotmányozás folyamatát a munkáspárti kormány alatt 1997 és 2010 között. A többségi elv alapján meghozott radikális változásokkal szembeni erőteljes ellenállás jellemezte tehát a munkáspárti alkotmányozást.<sup>38</sup> Érdekes módon a többségi elv ezen intranzigens érvényesítése már kevésbé tükröződik a munkáspárti kormány által átvert alkotmánymódosítások irányán: az alkotmánymódosítások alapvetően kettős arculatot mutatnak. Flinders szerint ugyanis országos szinten a többségi elv érvényben tartása jellemezte az alkotmányos változásokat, miközben regionális szinten olyan intézményeket hoztak létre, amelyek elviekben inkább konszenzusorientáltabbá tehetnék volna a rendszert. Flinders ezt a jelenséget nevezi bi-konstitucionalizmusnak.<sup>39</sup>

A munkáspárti alkotmányozáshoz képest jóval inkább konszenzusorientált volt a koalíciós kormány első két éve az alkotmányozási folyamat jellegét tekintve: az alkotmányos változásokról vagy hárompárti egyetértés alakult ki, vagy a törésvonalak nem a pártok

<sup>37</sup> Lásd például a Lordok Házának vétőjogát megszüntető 1911-es Parliament Actot. Vö. Rhodri WALTERS: *The House of Lords = The British constitution in the Twentieth Century*, szerk. Vernon Bogdanor, Oxford UP, Oxford, 2003, 191; Vernon BOGDANOR: *The New British Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2009, 145.

<sup>38</sup> FLINDERS: *Conserving the Constitution?*, 248.

<sup>39</sup> FLINDERS–CURRY: *I. m.*

közt, hanem az egyes pártokon belül húzódtak. A képviselők visszahívhatósága, a brit Bill of Rights vagy éppen az alsóház reformja kapcsán (létszámcsökkentés, határozott idejű parlamenti ciklus) igen éles különbségek nem igazán figyelhetők meg a három nagy párt között, ahogy a devolúció továbbvitele vagy éppen az egyéni választói regisztráció rendszerének bevezetése sem bírt jelentősebb konfliktuspotenciállal. A választókerületi határvonalak újrarajzolása ugyan egyértelműen a Konzervatív Párt érdeke, ám az alsóház létszámának 10 százalékos csökkentése egyrészt szükségessé, másrészt – létező és valóban független bizottságok munkája révén – konszenzusosabb jellegűvé is tette a folyamatot.<sup>40</sup> A Lordok Háza reformja kapcsán a Konzervatív Párton és a Munkáspárton belül húzódnak a törésvonalak, egyedül a választási rendszer reformja okozott koalíciós feszültséget, ezt viszont egy referendum révén fel is oldották.<sup>41</sup>

Ha ezeket a brit eseteket ugyanezen szempontrendszer alapján össze kívánjuk vetni a 2010-es magyar alkotmányozási folyamattal, akkor a következőket mondhatjuk. Az alkotmányozási folyamat egyértelműen többségi jelleget öltött, amelynek okaira jelen tanulmány keretei között nem tudunk pontosabban rávilágítani.<sup>42</sup> Ilyen tekintetben tehát jóval inkább a munkáspárti alkotmányozással állítható párhuzamba, mint a koalíciós kormány alkotmányozási kísérleteivel. Az ellenzéki pártok heves ellenállása leginkább a Konzervatív Párt 1997–2005 között tanúsított magatartásával hasonlítható, noha egy részletesebb elemzés egészen biztosan igen sok különbséget is felszínre fog hozni. Ugyanakkor az új Alaptörvény elfogadását követő változások mértéke jóval kisebb volt, mint a Blair-kormány által elfogadott változásoké, de a potenciális radikalitás tekintetében még a konzervatív-liberális koalíciós kormány alkotmánymódosításra vonatkozó előterjesztéseitől is jócskán elmarad. A változások iránya tekintetében azt mondhatjuk, hogy eltérően a munkáspárti alkotmányozástól, az új Alaptörvény által életre hívott változások egy része a majoritárius modell felé való elmozdulásról (választási rendszer) illetve a repolitizációról (Alkotmánybíróság jogkörének megnyirbálása) tanúskodnak, miközben a 2/3-os törvények nagy számának fenntartása révén próbálják megőrizni a magyar alkotmányos berendezkedés konszenzusorientált jellegét. De az alkotmánymódosítások iránya eltér a konzervatív-liberális kormány által beterjesztett alkotmánymódosítások irányától is, amelyek a konszenzusorientáltabb irányba módosítanák a brit többségi modellt.

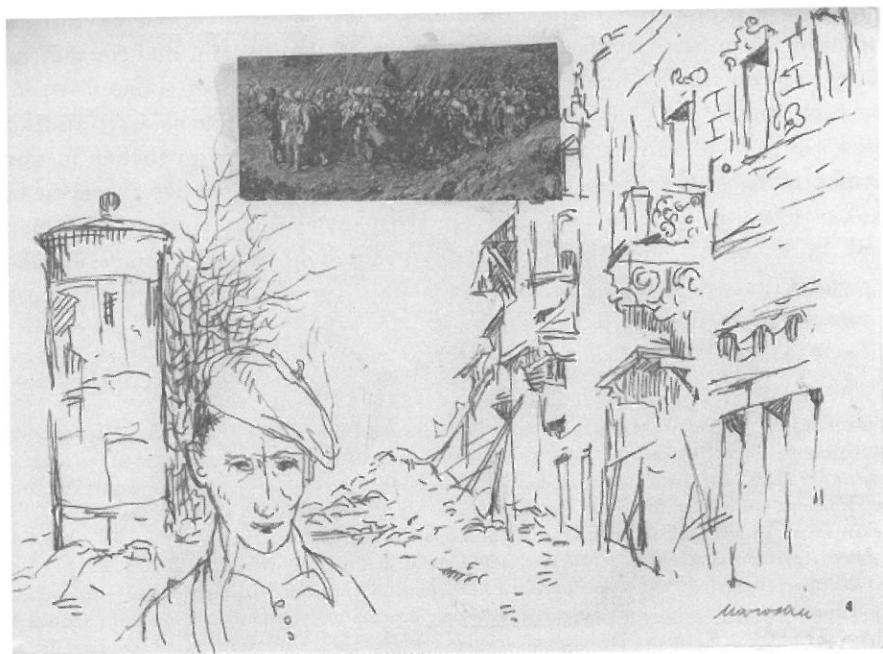
<sup>40</sup> Négy bizottság van, amely területileg elosztva vizsgálja felül öt évente a választókerületi határokat. Bár viták természetesen itt is övezik a választókerületi határvonalak újrarajzolását a folyamat sokkal inkább transzparens, mint Magyarországon. Isabel WHITE – Neil JOHNSTON: *Constituency boundaries: the Sixth General Review*, House of Commons Library, Standard Note, SN/PC/05929, 2012.

<sup>41</sup> Jó áttekintést nyújt a koalíciós kormány előtt álló feladatokról Robert HAZELL: *The Conservative-Liberal Democrat Agenda for Constitutional and Political Reform*, The Constitution Unit, London, 2010.

<sup>42</sup> Annyit azonban megjegyzünk, hogy álláspontunk szerint a folyamat többségi jellegűvé válásában a kormánypártnak és az ellenzéknek is megvan a maga felelőssége, még ha nem is feltétlenül azonos mértékben. Lásd még PÓCZA KÁLMÁN: *The Political Culture of Constitutionalism*, Donau Institute Working Paper Series 15., Budapest, 2012, 7.

## Konklúzió

A kutatás jelenlegi fázisában néhány következtetés levonására tudunk kísérletet tenni. Meglátásunk szerint a 2010-es magyar alkotmányozást nem egy ideálisnak tekintett (de sohasem volt) alkotmányozási eljárással érdemes összevetni, hanem egy másik országban lezajlott alkotmányozási eljárással. Az összehasonlítás során vizsgált függő és független változók megállapítását követően arra a következtetésre jutottunk, hogy a független változó tekintetében leginkább a 1997–2012 közötti brit alkotmányozási folyamattal vethető össze a 2010-es magyar alkotmányozás. Az összehasonlítás során használt értelmezési keretrendszer a többségi demokrácia elve és a politikai konstitucionalizmus elve is ezen két ország alkotmányozási folyamatainak összevetésére ösztönzi a kutatót. A meghatározott szempontrendszer szerint összevetett alkotmányozási folyamatok során arra a megállapításra jutottunk, hogy a 2010-ben kezdődő magyar alaptörvény-előkészítést az 1997–2010 között a brit Munkáspárt vezetése alatt lezajlott alkotmányozási folyamattal lenne érdemesebb alaposan összevetni. A két párt diszpozíciója, az érvek jellege, az út-függőség és a belső kényszerek minimális befolyása, az alkotmányozási folyamat jellege leginkább ezt a két eljárást teszi hasonlatossá. Egy mélyrehatóbb elemzésnek mindezeket figyelembe véve a felszínre kell hoznia azokat a jelentős különbségeket is, amelyek ezen tanulmányból még nem válhattak teljesen világossá.



Körút – és Én