

A jogállamiság 20 éve

A rendszerváltás történelmi jelentősége, meghatározó szerepe kapcsán a *Jogállamiság 20 éve* címmel rendezett konferenciát a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Győrben, 2009. május 8-án. A konferencia két részből tevődött össze. Dél-előtt, a plenáris ülésen, a Doktori Iskola professzorai foglalták össze szakterületük elmúlt 20 évének tapasztalatait, jelenlegi problémáit, jövőbeni kihívásait. Délután, a szekciósülés keretében, az előre bejelentkezett doktorandusz-hallgatók előadásai következtek.

Dr. Verebélyi Imre, a Doktori Iskola vezetője, a Magyar Közigazgatási Kar elnöke, egyetemi tanár megnyitó beszédében elmondta, a Doktori Iskola nemcsak az elméleti utánpótlást kívánta ezzel a rendezvénnyel támogatni, hanem azokat is, akik a gyakorlatot szeretnék magasabb színvonalon újni. A Doktori Iskolának jelenleg 22 doktorandusz hallgatója van, akik valamennyien aktívan részt vesznek a nap eseményeiben. Emellett ugyancsak nagy öröme szolgált a szervezőknek az a tény, hogy más hazai egyetemekről szintén körülbelül ugyanennyien eljöttek. Elnök úr külön köszöntötte azt a két külföldi hallgatót is, akik külföldi doktori iskolába járnak, és mégis részt vesznek ezen a konferencián.

A délelőtti plenáris ülés két szakaszból állt, az elsőben dr. Verebélyi Imre elnökölt. Ebben a „felvonásban” elsőként dr. Szigeti Péter, az Országos Választási Bizottság elnöke, egyetemi tanár mondta el *Jogállami átmenet és rendszerváltás-értelmezések* című beszédét; majd az előtte elhangzottakra reflektálva, Dr. Stumpf István, a Századvég Alapítvány elnöke, egyetemi docens következett. Stumpf István *„Az állam szerepe a globális válság korában”* című előadása kapcsán az eredetileg tervezett szövege helyett egy igen lendületes és kritikus, ugyanakkor nagyívű áttekintést adott az elmúlt húsz év eseményeiről. Végül dr. Finszter Géza, az Országos Kriminológiai Intézet osztályvezetője, egyetemi tanár a közbiztonság és jogállam viszonyának elmúlt két évtizedes alakulását ismertette igen szemléletesen, azonos című előadásában.

A kávészünet után következett a plenáris ülés második etapja. Ebben a részben dr. Bihari Mihály, az Alkotmánybíróság korábbi elnöke, egyetemi tanár tartotta kezében a beszédek fonalát. Elsőként dr. Lenkovics Barnabás, alkotmánybíró, egyetemi tanár *Jogunk a tulajdonhoz* című előadásában vetett fel számos elgondolkodtató kérdést. Ezután dr. Kukorelli István volt alkotmánybíró, egyetemi tanár *A békés, jogállami rendszerváltozás, az 1989. évi októberi Alkotmány 20 éve* című előadásában mutatta be meglehetősen érdeklően a rendszerváltozás történelmi folyamatát. Harmadikként dr. Verebélyi Imre a *Közigazgatási rendszerváltoztatás* témájában mondott egy igen elgondolkodtató beszédet. Az előadásokat hozzászólások követték, végül Bihari Mihály zárzó helyett, az előadások által inspiráltan, ismertette saját véleményét a rendszerváltással kapcsolatban.

Szigeti Péter, amint azt előre le is szögezte, a rendszerváltás értelmezéseknek csak néhány típusát kívánta érinteni előadásában, és nem az összeset, ami a jogi irodalomban mindeközéig már napvilágot látott. Szigeti alapvetően a legalitás és legitimitás köré koncentrált a jogállami átmenet témáját, így a továbbiakban ennek a folyamatnak háromféle megközelítési módjáról, három különböző álláspontokról beszélt:

- a *csendes forradalom* álláspontja: Elsősorban a NEKA munkássága, tárgyalásai kapcsolhatók ide. Fő tézise, hogy tulajdonképpen a köztársaság alapító aktusa nem más, mint a szabadság pillanatának az eljövetele, ami pedig akkor volt, amikor a volt állampárt rákényszerült a Nemzeti Kerekasztalon (NEKA) való részvételre. Ebbe a gondolati körbe bekapcsolható a „négyigenes” népszavazás is, ami a magyar történelemben kétségtelenül az állampolgárokat is bevonta az alkotmányozás folyamatába. Szigeti hozzátette, vannak ugyan mellette szóló érvek, de az ellene szólók jócskán túlsúlyban vannak. Nálunk sajnos legitimációs deficit történt, mert egyrészt nem választott szervezetekről volt szó, hanem bizonyos értelemben önjelölt testületekről, márpedig a legitimációhoz hozzátartozik egyfajta eljárási legitimációs procedúra is; másrészt a FIDESZ és az SZDSZ nem írta alá ezen tárgyalások eredményét. Végül, miután Magyarországon nem volt jelentős ellenállás, így nem volt tulajdonképpen szükség forradalomra sem. Sőt, alulról jövő népforgalom sem volt, mint 1848-ban, bár nem is volt rá szükség.
- a *nemzeti radikalizmus* szerint: Nem igazán volt rendszerváltás, ezért második forradalmat követelnek. Ennek a gondolatkörnek tehát éppen a jogállami keret szétfeszítése a kardinális kérdése, amelyben igen korán felvetődött, és erősödő tendenciát mutat a második forradalom követése, amelynek különböző csoportosulásai vannak (pl. MIÉP, Jobbik Magyarországért Mozgalom, Magyar Gárda). Mi az eszmei alapja ennek az irányzatnak? Az előadó szerint pozitív, hogy tagadásos és állításos összetevői is vannak ennek az álláspontnak, mindamelllett, hogy bizonyos értékek letéteményeseinek gondolják magukat, így egyfajta magyar szellemiség birtokosaként tekintenek önmagukra. E mögött az érületetikai álláspont mögött van egy fontos világtörténelmi fejlemény, tudniillik, hogy a történeti magyar állam (értve ezalatt az 1945 előtti) nem tért és nem is térhetett vissza. A probléma azonban fennáll, nevezetesen, hogy a félperiférikus lét megmaradt az ország számára, azaz megmaradt a közepes fejlettség állapotában.
- a *békés átmenet* álláspontja: Eszerint a jogállamiság ideológiája jegyében ment végbe a magyarországi rendszerváltás, és a mennyiségi elemek, reformok egy idő után minőségi váltásba „csaptak át”; anélkül, hogy szétörték volna a legalitás folytonosságát, és a jogállami legitimációs mozgásteret. Itt abból kell jogelméletileg kiindulni, hogy különbséget teszünk a legitim és az illegitim jogképződés módzatai között. Legitim a jogképződés, ha a jogképződési folyamatnak vannak szabályai, és ezeket be is tartják. Illegitim az a jogképződés, ahol vagy nincsenek szabályok, vagy vannak, de azokat nem veszik figyelembe. Ilyen módon – hangsúlyozta az előadó – látnunk kell, hogy Magyarországon a legitim jogképződés módzatai fennálltak, vagyis beszélhetünk jogfolytonosságról, sőt a legális átmenet ezt is jelenti. Ahol pedig jogállami átmenet van, ott nem lehet szó forradalmi törvényességről. Tehát a jogállamban is változtatható a jog, és változott is, csak nem egyszerre és egyidejűleg, és nem egyetlenegy aktsussal, hanem azon a módon, ahogyan azt a létező jogrend előírta; tehát az átalakulás fenntartotta a procedurális és formális jogszerűséget. Ahogyan azt Hayek megfogalmazta: „A jogállamnak éppen a hatalom által előzetesen rögzített, nyilvánossá tett és kiszámítható szabályokon kell alapulnia azért, hogy a jogalanyok az életvitelüket a normatív rend érvényes előírásaihoz igazíthassák. Mert ha ez a kiszámíthatóság nem áll fenn, akkor nem a jogrend állapotában vagyunk, hanem kikerülünk onnan a rendkívüli helyzetek állapotába.”

(Ezek mögött az álláspontok mögött versengő nézetek, tradíciók, eljárások és teljesítmények húzódnak meg, amelyek egy pluralista rendszerben teljesen érthetőek.)

Szigeti Péter azt mondta, véleménye szerint igenis volt rendszerváltás Magyarországon, de nem forradalmi úton, hanem a legalitás normáinak tiszteletben tartásával, békés úton. Ugyanakkor a jelenlegi rendszer teljesítményeivel baj van, az kérdőjelezi meg a folyamatokat. Emellett élénken jelen van a rendszerváltás interpretációjának problémája is. Tehát összegezve az mondható, történek változások, de a világgazdasági hierarchia-pozíciónkon sajnos még így sem tudtunk változtatni. Vagyis Magyarország gazdasági teljesítőképessége a közepes fejlettség tartományban maradt, és sajnos mindeközben nem tudott kikerülni abból a periodikus szituációból, hogy emelkedő periódusok után következett a növekvő külső eladósodás, amely magával hozta a belső adósságállomány növekedését, ami félperiférikus függést eredményezett. Mindezen folyamatok pedig a költségvetési hiány újratermelődésével jártak (azaz recesszióval), ebből pedig kialakult(hatott) a válság. Ebben a helyzetben pedig, sokkal inkább azzal kellene foglalkozni, hogy mi lehet itt az adekvát válasz; és ezen az sem segít, hogy volt rendszerváltás. A globális kapitalizmusban elzárkózni nem lehet, és nem is kell, ugyanakkor nagyobb mértékben kellene versenyképesé tenni a magyar gazdaságot. A valódi kérdés tehát az, hogy az államilag szervezett szocializmusból a piaciilag integrált kapitalista gazdaságba való átmenet ellenére miért maradtunk a félperiférikus függés állapotában?

Stumpf István szerint már eleve azon el kellene gondolkodnunk, hogy miért vetődnek fel újra meg újra azok a kérdések, hogy például valójában mit értünk rendszerváltozás, rendszerváltoztatás és rendszerváltás címén. Már rögtön e három fogalom önmagában is egy önálló előadás anyagával is felérne, de erre külön nem tért ki az előadó, inkább továbblépett, és azt mondta, az elmúlt húsz év lényegi pontja az, hogy a hazánkban létrejött szisztéma nem képes kezelni a kialakult problémákat, és sajnos ennek hatására gyülemelő társadalmi feszültségekkel nézünk szembe, amelyek egyre inkább csak halmozódnak. Miért is képtelen erre a rendszer? Elsősorban azért, mert túl van terhelve. Ennek egyik legfőbb jele pedig az, hogy intézményei messze teljesítőképességeik alatt dolgoznak. Emellett az is elmondható, hogy a pártokrácia hihetetlen mértékben túlterjeszkedett a politikai rendszer működési mechanizmusain, ezért gyakran maga a politikai szisztéma az oka az egyes konfliktusoknak, ahelyett, hogy azokat kezelné, megoldaná. További súlyos probléma, hogy az elmúlt 20 évben olyan mélységű és mértékű társadalmi, szerkezeti és gazdasági változások mentek végbe, amelyeket a jelenlegi politikai rendszer nem, illetve nem elég innovatív módon követett, azaz azokat nem tudta megfelelően adaptálni. A harmadik dolog pedig az európai uniós tagságból fakadóan az, hogy szuverenitásunk nagy részét átköltöztettük Brüsszelbe, ugyanakkor semmilyen tekintetben nem gondoskodtunk arról, hogy megfelelő kontrollmechanizmusok tudják ellenőrizni azoknak a döntéseknek a minőségét, amelyek rólunk szólnak, és a mi életünket befolyásolják. Egyetértek azzal, hogy alapvetően három megközelítés van a rendszerváltozással, illetve annak interpretációjával kapcsolatban. Vagyis beszélünk „*Velvet revolution*ről”, azaz csendes vagy bársonyos forradalomról, amely szerint egy korábbi pártállami szisztéma békés módon át tudott nőni egy plurális többpárt-rendszerre. Aztán természetesen él a jogállami forradalom álláspontja, amelynek értelmezésénél már maga a két szó is ellentmondást takar – amint az előző előadó is elmondta –, tehát ahol nem volt vér, se veríték. De amiről például nem beszélt Szigeti Péter az az, hogy az elitelméletek esetében azt szokás mondani, hogy valójában itt egy elitkonverzáció zajlott le, azaz a nomenklatúrális politikai elit a maga politikai tőkét gazdasági tőkévé konvertálva az új uralkodó kapitalista osztálynak egyik domináns, meghatározó szereplőjévé vált. És most, az elmúlt években azt lát(hat)juk, hogy ez a réteg ezt a gazdasági tőkét

megpróbálja újból visszaforgatni politikai tőkévé. Ez is egy külön interpretációt jelent. De ami miatt szóba került az a kérdés, hogy mi is történt 20 éve, nem más, mint az a demokratikus deficit, ami a rendszer születésének pillanatában jött létre. Hiányzott ugyanis az a széles társadalmi alap, részvétel, amire valóban szükség lett volna. Hogyan volt lehetséges – tette fel a kérdést az előadó –, hogy egy nem legitim, pártállami parlamenti szisztéma fogadja el annak a kerekasztalnak (részben ellenzéki kerekasztalnak) a javaslatait, amelynek a képviselőit valójában senki nem választotta meg arra, hogy éppen ezeket a normákat terjesszék be a szintén nem legitim parlamentbe, amely majd szó nélkül elfogadja a „demokrácia-csomagot” – és amennyiben ezt a gondolatot továbbvisszük –, megteremtve azáltal az átmenetnek az intézményeit, tehát megteremtődnek a későbbi jogállami intézmények is. Amint látszik, a születés körül szignifikánsan jelen volt a probléma (és újra meg újra előjön), hogy ideiglenes jelleggel fogadtak el ott és akkor sok mindent, így pl. magát az alkotmányt is. Stumpf István véleménye szerint az alkotmány jelenlegi tartalma, szerkezete és működési módja is komolyan hozzájárult ahhoz, hogy napjainkra igen súlyos deficitek keletkeztek, feszültségek jöttek létre, amelyek kezdik szétfeszíteni a rendszer kereteit. Elmondható tehát, a demokratikus átmenet idején létrejöttek olyan rendellenességek, amelyek rányomták, és ma is rányomják bélyegüket a rendszer működésére. Elég, ha megnézzük a kétharmados törvényeket, amelyek kapcsán az volt a cél, hogy az ország működőképességének védelme céljából radikálisan csökkentsék ezen törvények számát. Mégis vannak olyan törvények, amelyek továbbra is kétharmados körben maradtak azzal a céllal, hogy elősegítsék a konszenzus- és koalícióképeséget, ugyanakkor ma láthatóan igen komoly akadályt képezik a rendszer további működésének. A fentiek alátámasztására konkrét példákat is felhozott az előadó: külön beszélt arról, hogy pl. a helyi önkormányzati rendszer kialakulása kapcsán is jelen volt egyfajta demokratikus düh, mondván, hogy a régi tanácsrendszert mindenképpen le kell váltani önálló, autonóm önkormányzatokkal, amelyek az akkori anyagi helyzetükkel erre képesek is voltak. Ám erőforrásaikat az idők során folyamatosan elvonták, miközben feladataik egyre jobban nőttek. Erre még egy lapáttal tesz rá az önkormányzati középszint elég siralmas fejlődéstörténete és jelenlegi állapota, nem is beszélve a magyar közbeszerzési rendszerről és beruházás-politikáról. Vagyis súlyos alkotmányos problémák vannak, és az emberek azt érzékelik, hogy a politika nem megoldja ezeket a problémákat, hanem maga is gerjeszti, teremti őket. Óriási morális, legitimitációs deficit van ma Magyarországon, ami az önkormányzati törvényen át a média- és párttörvényen keresztül egészen az államháztartás normális működéséig terjed, beleértve természetesen az alkotmány ügyét is. A privatizációról sincs normális értékelés, ami nem helyénvaló. Ennek szintén az az oka, hogy annak a jelenleginél jóval transzparenssebben kellett volna működnie. Voltak erre próbálkozások, konferenciák meggyűlés, de nem nagyon sikerült az álláspontokat közelíteni. Végül a következő igen érdekes kérdést tette fel az előadó: vajon szükség van-e alkotmányozásra, vagy jó az „1989-es Alkotmány”?

Finszter Géza – idézve Szamel professzort is – szerint a rendészeti igazgatás kulcsa, központja: a *közbiztonság*, mivel alapvetően ennek megjelenése tette szükségessé a rendészeti igazgatás létrejöttét. Az előadó lényegében arról beszélt, hogyan alakult, fejlődött a közbiztonság kategóriája az elmúlt húsz évben. Finszter Géza elmondta, ez egy „koope-rációs termék”, pontosabban pedig egy olyan állapot, amely személy- és vagyónbiztonságot, (kollektív) védettséget jelent a jogellenes cselekményekkel szemben, amelyben a részt vesz az egész társadalom, a közigazgatás és a piac is. Az a piac, amely pozitívan értékelve értékteremtőként járul hozzá a közigazgatáshoz; ám negatív értelemben felveti a kérdést,

vajon megjelenik-e (meg kell, hogy jelenjen-e) a biztonsági szolgáltatás, mint egyfajta piaci szolgáltatás vagy sem? Ha ezt a közbiztonságot megnézzük, és megkérdezzük, milyen ez a közbiztonság, akkor a következő válaszokat kapjuk. Sajnos általános közbiztonságról nem beszélhetünk, csak helyiről, lokálisról, amint azt az Országos Bűnmegelőzési Program^[1] is tartalmazza, és mindössze ebből állhat össze hazánk állapota, ha azt általánosságban kívánjuk megvizsgálni. Ha pedig ez így van, akkor máris tudjuk, hogy ezen a téren az önkormányzatoké lett a főszerep, és azért lett ez az egész folyamat kudarcos, mivel amint azt előző előadásban is hallhattuk ez az önkormányzat nem volt és jelenleg sem alkalmas arra, hogy ebben kulcsszerepet játsszon. Ugyanakkor fontos hozzátenni, hogy döntően nem az önkormányzatok hibájából. A következő lényegi pont, amit az előadó hangsúlyozott, hogy nincs közbiztonság szubjektív biztonság nélkül. Tehát a közbiztonság részét képezi az, hogy az hogyan jelenik meg a mindennapi ember gondolataiban, életében. Sajnos el kell mondanunk, mind a bűnüldözés, mind a bűnmegelőzés egy drámaian növekvő problémához kapcsolódnak. Egy jó közbiztonsághoz társadalmi kooperációra van szükség, és sajnos nálunk ennek hiánya a legnagyobb probléma. A rendészeti igazgatás fő feladata Finszter Géza szerint, hogy védje, oltalmazza a közbiztonságot. Amennyiben a rendszerváltáshoz viszonyítunk, elmondható, hogy a rendőrség változatlan (azaz merev, hierarchikus, militarizált) struktúrában működött tovább a rendszerváltás után. Habár a modern polgári jogállammal inadekvát ez a struktúra, azt az előadó mégis jónak értékelte. Véleménye szerint ez a döntés egy jó felismerésen alapult, igaz az egész szervezet sokkal jobb állapotban volt akkoriban, mint jelenleg. Melyek tehát a fő jellemzői ma a rendészeti igazgatásnak? Ezen a téren is halmozódnak a problémák, amelynek fő okai többek között a kapkodás és az átgondolatlanság, valamint főként a leginkább az elmúlt nyolc évet jellemző stratégia tervezés hiánya. Ennek eredményeként a szervezet, szakmai teljesítményét tekintve, alacsonyabb színvonalon dolgozik, mint 10–20 évvel ezelőtt. Emellett a szervezet politikai kiszolgáltatottsága is nőtt. Mit lehet tenni ebben a helyzetben? Az előadó szerint multhatatlanul fontos egy új alkotmány, amiben főleg a jelenlegi VIII. fejezetet kellene teljesen átírni.

Lenkovics Barnabás beszédét a következő kérdéssel kezdte: Vajon amióta a Magyar Köztársaság Alkotmánya biztosítja a tulajdonhoz való jogot, van-e már társadalmi méretekben viszonylag kiegyenlített tulajdonunk? A válasz: Nincs. Talán mindent egy gondolatjeles betoldás rontott el ezen a téren – fűzte hozzá az előadó –, ami, mint tudjuk, mindig nagyon rafinált. Ezt a betoldást pedig a Nemzeti Megújulás Programban találhatjuk meg, amely 1990 szeptemberére készült el, és ami kimondta: *A Kormány célja, hogy a társadalom minél szélesebb rétegei – teljesítőképességüktől függően – tulajdonhoz jussanak.* Nyilvánvaló, hogy Magyarországon a rendszerváltás előtti negyven év alatt nem volt tőkefelhalmozás, az „állami bérabszolgáltatásnak”^[2] nevezett korban minimálbért kapott mindenki, tehát az általános szegénység szintjén volt egyenlőség, és a „bőkezű” paternalizmus pótolta hiányt. Ámde ebből tulajdont felhalmozni, főleg olyan tulajdont, amelyből aztán a

[1] „Előljáróban le kell szögezniünk, hogy nézetünk szerint a demokrácia viszonyai között a bűnmegelőzés fő letéteményeseinek egyike az önkormányzat, a települések választott képviselői és vezető szervezete.” http://bunmegelozes.easyhosting.hu/hatteranyagok/orszagos_bunmegelozesi_program.doc (2009. 05. 18.)

[2] Liska Tibor Széchenyi-díjas magyar közgazdász használta ezt a fogalmat.

privatizációval tulajdont lehetett volna szerezni, nem lehetett. Ezek után nagyon érdekes dolog, hogy az Alkotmánybíróság hogyan értelmezi ezt a kérdést. A 64/1993. (XII. 22.) AB. határozat foglalta össze a testület ezzel kapcsolatos álláspontját. Eszerint a tulajdonhoz való jogot, „mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben” az AB. Tehát a szabad magántulajdon keletkezeti a szabad polgárt, amely szabad társadalmat hoz létre. De ugyanitt elmondható az is, hogy a polgárok tulajdona tehát az államhatalom egyik legfőbb korlátja, azaz, csak a materiális erő birtokában képes egy társadalom az esetleges önkényuralomnak ellenállni. „Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Ez a védelem a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is – tehát pl. társadalombiztosítási igényekre – kiterjed – olvashatjuk tovább a határozatban, vagyis az ilyen jogosultság is alkotmányos védelemben részesíthető. Az előadó szerint a másik oldalról a szociális kötıtségek a magántulajdonosi autonómia alkotmányos korlátozását szintén messzemenően lehetővé teszik. Ez tehát nem állaggarancia, mert az állagot el lehet vonni, hanem értékgarancia. De mire – tette fel a kérdést Lenkovics Barnabás –, arra a társadalmi tulajdonra, amit szétosztottak a privatizáció során? Nem – hangzott a válasz – az övékére. Folytatva a gondolatmenetet a 35/1994. (VI. 24.) AB. határozat szerint *a tulajdonszerzés képessége nem minősül alapjognak*, mivel a tulajdonhoz való jog nem terjed ki rá. Tehát nincs szerzési garancia sem. Ennek alapján tehát elmondható az is, hogy csak a már megszerzett tulajdon részesül védelemben. Pozsgai Imre többször is felhívta Antall József figyelmét arra, hogy a tulajdon kérdését alapkérdésként vessék fel a kerekasztal tárgyalásokon folyó vitákban, és arra stratégiai megoldásokat dolgozzanak ki. Erre azt a választ kapta, hogy szó sem lehet róla, mert ezzel kapcsolatban az egyes felek véleményei olyannyira divergálnak, hogy ott konszenzusra jutni lehetetlen, ezért ezt a kérdést a napirendre sem veszik. Innentől kezdve a tulajdonról nem volt szó, ma sincs. De milyen módon is lehet használni azt a szót, hogy tulajdon? Itt vissza kell mennünk a gyökerekhez. „*A tulajdon közös neve az életnek, a szabadságnak és a vagyonnak*” – mondta John Locke. „*Saját munkája olyan tulajdona az embernek, ami minden más tulajdonának a legfőbb forrása, és mint ilyen, a legszentebb és legsérthetlenebb*” – mondta Adam Smith. „*A szorgalomnak két hatalmas rugója van, a szabadság és a tulajdon*” – mondta Deák Ferenc. Ezeket nem kell ma sem szebben megfogalmazni, de hogyha ezek hiányoznak, akkor gondoljuk végig a negatív visszahatásait, és sok kérdésre, pl. hogy miért úgy állunk, ahogyan állunk, választ fogunk kapni. Ezt a problémát, vagyis a „*tulajdonnélküliséget*” Magyarország egy sajátos történelmi kísérlet keretében megpróbálta megoldani. Ezt hívjuk szocializmusnak. Ha nem tudjuk egyenlően szétosztani, akkor társadalmasítsuk. Igen ám, de ez államosítással történt, ez pedig rekvirálással és elkobzással, és abba a jogosulti pozícióba, amelyben eddig az egyén szerepelt, befértuk az államot, ami által az egyes ember kívülálló lett. Ez pedig totális államot és totális diktatúrát eredményezett. Hogyan kell megoldani tehát a tulajdon problémáját? Két szóval: annak felbontásával és humanizálásával. Liska Tibor, a világon egyedülálló módon már kidolgozta a személyes társadalmi tulajdon kategóriáját, amely elmélet szerint arra kell bízni a társadalmi tulajdon egyes egységeit hasznosítani annak, aki azt a legjobb szakmai hozzáértéssel, a legjobban tudja kezelni. Erre volt néhány kísérlet Kaposváron, Szentesen, Szécsényben, és mind a három sikeres volt, de sajnos ezek a periférián maradtak.

Az előadó zárásként elmondta, a rendszerváltozás tulajdonjogi szempontból tulajdonképpen még el sem kezdődött. Ezért nem árt elgondolkodnunk, hogyan tovább; képletesen szólva, ha teljesen összedől a ház, mit tudunk csinálni? Vagy megtámasztani illetőleg más-

képp korrigálni, vagy új házat kell építeni, mivel az alapokat kell jól lerakni. Továbbá, vajon létezik-e még a tulajdonhoz, munkához való jog régi értelme, értékrendje és a tulajdon társadalomszervező ereje? És ha azt már sikerült kiölni, feltámasztható-e újra? Végül: vajon fordítható-e még pozitív irányba ez a folyamat? Kívánok mindenkinek jó gondolkodást!

Kukorelli István előadása elején arról a kérdésről elmélkedett, vajon milyen értelemben beszélhetünk rendszerváltozásról és jogállami forradalomról? Ennek kapcsán közjogi, alkotmányjogi és jogállami nézőpontból kívánta megközelíteni ezt a témát. Ha szélesebb értelemben nézzük, tehát a nagy társadalmi alrendszerek (gazdaság, oktatás, egészségügy) viszonylatában, akkor arra a megállapításra jutunk, hogy bizony lemaradásban vagyunk. Viszont, ha jogállami értelemben fogjuk fel, akkor álláspontja szerint a változás egyértelműen egy konkrét időpontban, 1989. október 23-án történt meg. (Az előadó fel is mutatta a Magyar Közlöny ünnepi számát, amelyben kikiáltották a Magyar Köztársaságot, kihirdették a rendszerváltó polgári alkotmányt.) Ha már az alkotmánynál tartunk és az elmúlt húsz évet értékeljük, el kell mondani, természetesen sokakban felmerül a kérdés, legyen-e új alkotmányunk. Nos, mihez képest új? – tette fel a kérdést Kukorelli István. Továbbá sokan azt is kérdezik, ki csinálta, ki hajtotta végre a rendszerváltást. De az előadó szerint ez a kérdés nem helyénvaló, mivel egy összetett, soktényezős történelmi folyamatról van szó. Ennek alátámasztására Kukorelli felidézte számunkra az 11/1992 (III. 5.) AB. határozatot, amelyben a következő rendelkezéseknek van lényegi szerepe: *„Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmány módosítással gyakorlatilag új Alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy »a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam«. Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a »rendszerváltás« politikai kategóriájának. Ezért a rendszerváltás megkövetelte állami intézkedések értékelését nem lehet elválasztani a jogállamiságnak az alkotmányos demokráciákban történelmileg kikristályosodott, és az 1989. évi magyar alkotmányrevízió során is alapul vett követelményeitől. Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit, és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítókaikkal együtt. Tehát az, hogy gyakorlatilag egy új Alkotmány született, ami új minőséget vezetett be, vitathatatlan. A jogállamiság nézőpontjából az előadónak mindenképpen ez a határozott véleménye; és ha összehasonlítjuk a mostanit a leváltott alkotmánnyal, különösen az alapvető fejezetet, akkor szintén ezt tapasztalhatjuk (pl. újdonságok: tervgazdaság helyett piacgazdaság, hatalom egysége helyett hatalommegosztás stb.). Miért lehetett sikeres a jogállami értelemben vett rendszerváltozás? Az előadó három tényezőt említett nagyon röviden: 1. kedvező volt a nemzetközi feltételrendszer, 2. voltak nemzeti tradíciók, amikre építeni lehetett, 3. volt megfelelő tárgyalási kultúra. Vajon ki „csinálta” a rendszerváltozást? Erről is különböző nézetek vannak. Vannak, akik szerint a titkosszolgálat. Lehet, hogy vannak ilyen országok, de Magyarországra ez mégsem igaz. A helyes válasz Kukorelli szerint az, hogy ez egy folyamat volt, amelyben jól láthatóak a politikai és a közjogi csomópontok, amelyek többsége ma már dokumentált; bár az is tény, hogy egy sor dolog még mindig nem dokumentált vagy nem nyilvános. A közjogi csomópontokat kiemelve, a következő szakaszok különíthetők el az alkotmányos rendszerváltás folyamatában:*

- A *demokrácia-csomagterv*, a Németh-kormány programja. Itt az volt az elképzelés, hogy elkészül az új alkotmány koncepciója, amit társadalmi vita, majd parlamenti szavazás követ, végül népszavazás erősíti meg. Ezt a gondolatmenetet eredetileg az ellenzék is elfogadta.
- A fordulat az ellenzéki kerekasztal létrejöttével vette kezdetét márciusban, amikor is 30-án közzétettek egy dokumentumot, amely már egy új forgatókönyvet jelzett: „*az alkotmányozás jelenlegi folyamatát az EKA nem tartja demokratikusnak és célszerűnek, a jelenlegi országgyűlést az pedig alkotmányozásra alkalmatlannak tartja*”.
- Következtek tehát az egyeztetések (kevésbé dokumentált módon) 1989. június 10-étől szeptember 18-áig, vagyis ekkor működött az a furcsa Bermuda-háromszög, amelyet Nemzeti Kerekasztal kapcsán emlegettek akkoriban. A rendszerváltás nagy dokumentumai tulajdonképpen itt, ennek keretében születtek meg, annak ellenére, hogy a kezdeti megállapodás rögzítette, a kerekasztal közjogi funkciót nem gyakorolhat. Mégis nagyon sok olyan törvény van, amit ennek égíse alatt, pl. egy hétvégén hoztak tető alá, és a mai napig hatályos (pl. Abtv.). Bár elmondható, hogy ez nem egyedülálló, más nagy nemzetek történetében is vannak erre példák (pl. USA Alkotmánya).

Ez volt tehát a *tárgyalásos forradalom*, amelyet nem lehet egy konkrét személynek, vagy szervnek betudni. Tehát – hangsúlyozta az előadó –, aki tárgyilagosan kíván szólni, az látja, hogy ez egy többtényezős, több résztvevős folyamat volt, amelyben többek között annak is meg volt a jelentősége, hogy az 1985-ben megalakult parlament átalakult. Összegezve: bonyolult értékelni húsz évre visszatekintve a magyar alkotmányt, sőt önmagában ezt nem is lehet megtenni. Az azonban biztos, hogy sajátos eredményt hozott, és persze sok-sok következtetlenséget. Magam is vitatom – tette hozzá Kukorelli – pl. az alkotmányváltoztatás módszerét. Az akkori szabályok értelmében népszavazásra kellett volna bocsátani, de nem ez történt. Lényegében, ha megnézzük, sok más módosítás is csak később került csak bele az alkotmányba, bár a preambulum fel is vállalta, hogy átmeneti alkotmánynak született az akkor elfogadott törvény. Végezetül legerősebb kritikáját az előadó akként fogalmazta meg, hogy hallatlanul kiegyensúlyozatlan szabályozási koncepcióra épült alkotmányunk. Van, ami túlzottan hosszúra sikeredett benne, pl. a rendkívüli állapot és jogrend szabályozása (habár ez a korábbi félelmekből következett), ugyanakkor vannak olyan szabályozási tárgykörök, amelyek túlságosan szűkszavúak (holott más országok alkotmányai azokat „rendesen” szabályozni szokták), és éppen ezért ezek a szakaszok igen sok feladatot bízhatnak az ún. tehermentesítő törvényekre. Ma, ha az Európai Unión belül vizsgálódunk, azt látjuk, sereghajtók vagyunk az alkotmány terjedelmét tekintve, mondhatni „mini alkotmányunk” van. Ez megint csak a békés átmenet következtében történhetett meg, mivel sokak szerint a kölcsönös bizalmatlanság és félelem miatt van ez így. Én a magam részéről – mondta az előadó – a kétharmadoságnak sem találok jobb magyarázatát, holott ez valójában nonszensz, és valóban kuriózum. Emiatt állhatott elő az a helyzet, hogy rengeteg önálló törvényhozási tárgykör fakad az alkotmányból, pontosabban külön törvény megalkotását az alkotmány 48 esetben írja elő, amelyek sorra meg is születtek. 1945 előtti történelmi alkotmánya volt Magyarországnak, lévén ezeréves, most ezer oldalas! Vagyis azt mondhatjuk, az alkotmányt közvetlenül végrehajtó törvények jelentősége nagyon nagy.

Igen tanulságos tehát az elmúlt húsz év, mondhatjuk, folyamatos alkotmányozás zajlik Magyarországon. Számokban kifejezve ez a következőket takarja: 6 parlamenti ciklus, 24 alkotmánymódosító törvénye adja a hatályos normaszöveget, 4 nagyobb revízió volt, habár ennek ellenére az egységes szerkezetet legutoljára 1990 augusztusában tették közvé. Pedig, ha jelentősen módosítanak, változtatnak valamilyen jogszabályt, akkor jogállami

követelmény, hogy azt egységes szerkezetben közzé kéne tenni. És azt már végképp nem nagyon akarta Kukorelli István hangsúlyozni, hogy az alkotmánynak több szövege él, ami jogállamilag szintén problematikus. A normaszöveg ugyanis bővült, kiegészült, aminek következtében új alkotmány ugyan nem jött létre, de új alkotmányjog igen; az elmúlt két évtized alatt elfogadott törvények és alkotmánybírói határozatok kapcsán. Ezeknek immár van morális olvasata, ami úgy tűnik, működik és remélhetőleg működni is fog.

Verebélyi Imre indításként elmondta, hogy előadását leszűkíti a helyi önkormányzati és a helyi államigazgatási szint rendszerváltására. Ennek kapcsán mindenképpen azzal kell kezdeni, óriási történelmi szerencse volt, hogy a NEKA és az EKA tevékenységi köréből kimaradt ez a témakör, és ezen belül az önkormányzati törvény kidolgozása; másrészt az, hogy az Ötv-t két kormány készítette elő, és egy új parlament fogadta el. Ez egy jogállami (mivel egy demokratikusan megválasztott parlament több hónapi vita után döntött) és forradalmi változás, valamint rendszerváltó és típusváltó (hiszen teljesen új típust vezetett be) reform is volt egyben, amely a mindennapi munka korszerűsítését is magába foglalta. Az Ötv. koncepciója ugyanis az összevont nagyközségről áttért a kisközséges rendszerre, a hierarchizált megyéről az önálló megye, önálló község rendszerre, a végrehajtó bizottsági modellről szintén egy más modellre, továbbá a jegyzőnek is egy újfajta szerepkört adott. Így elmondható, hogy az önkormányzati törvény kapcsán szakértői törvény-előkészítés indult el, zajlott le. Egyrészt tizenkét párt, politikai csoport képviselőit, másrészt a tudomány, területfejlesztés, közigazgatás, helyi igazgatás, magyar jogtörténet képviselőit, valamint a legjobb gyakorlati szakembereket is bevonták ebbe a folyamatba. Így állt tehát össze egy háromoldalú törvényelőkészítő bizottság, amely 1989 végére létrehozott egy olyan szabályozási koncepciót, amelyet a Németh-kormány meg is tárgyalt. Arról azonban nem döntött, mert tudta, hogy ezt már nem az egypárti, hanem majd a többpárti parlament fogja végleg elfogadni. De mindenképpen fontos hangsúlyozni, hogy volt egy szakmai szűrés, illetve – mivel a szabályozási koncepciót közzétették az összes újságban, és mindenki hozzászólhatott, továbbá a Magyar Közigazgatásban is megjelent, amelynek kapcsán társadalmi vita indult el – egyfajta társadalmi szűrés is megvalósult. Később, már az Antall-kormány azt mondta a koncepcióra, hogy az alapvetően megfelel a győztes koalíció értékeinek, és felvállalja azt, sőt azt kérte az előkészítőktől, hogy a működést is kezdjék el bevezetni. A megyére 3 alternatíva volt, 1. megyében önkormányzat, 2. megyében hivatal, azaz nem kell önkormányzat, 3. megyei intézményfenntartó társaság. Az Antall-kormány végül ebből a legelső választotta, így a megyei önkormányzat típust terjesztették be. A törvénytervezetre 500 módosító indítvány érkezett, ami igencsak megnehezítette a további munkát, ám Antall József ragaszkodott ahhoz, hogy a rendszer (váza) maga megmaradjon, még akkor is, ha kompromisszumokat kell kötni. Az előadó pozitívként értékelte egyrészt, hogy lehetett a tanácsrendszer bizonyos elemeire építkezni, még akkor is, ha ezek csak félmegoldások voltak; másrészt azt, hogy az új, tehát legitím parlament fogadta el az Ötv-t. Ezért minden összevetve azt mondhatjuk, valóban jogállami forradalom történt ezen a szabályozási területen, habár alapvető változások sajnos kimaradtak a törvényből. Ugyanakkor további szerencse – tette hozzá Verebélyi –, hogy nem a kisközséges rendszer lett bevezetve, hanem a nagyközséges, tehát egy típusváltó reform is volt egyben. Emellett természetesen a mindennapi munka korszerűsítését is magába foglalta az akkori változtatás. Összességében elmondható, hogy az Ötv-nek több előnye van, mint hátránya, amit az is mutat, hogy a helyi önkormányzatok minden kormányzati ciklusban jobb értékelést kaptak a közvélemény-kutatások során, mint a központi kormány. Hiányosságai ugyanak-

kor, hogy a rendszerépítés tulajdonképpen nincs befejezve, vagyis a reform félbe maradt, illetve a törvény továbbfejlesztése során eltérő mértékű változtatásokra került sor. A be nem vált dolgokat sajnos nem korrigálták (bár nem is lehet egy könnyen változtatni rajtuk, mivel 2/3-os törvényről van szó), az új kihívásokra pedig, sajnos nem megfelelő válaszok születnek. Az előadó példaként megemlítette, hogy – amint az közismert – a régió és a megye párhuzamos léte egymást gyengíti.

Bihari Mihály megköszönte az igen érdekes, felvillanyozó előadásokat, sőt hozzátette szívesen hallgatta volna őket tovább. Ezután következtek a hozzászólások. Szigeti Péter is örömeinek adott hangot, hogy részt vehetett ezen a rendezvényen, majd az alábbi kérdést intézte Lenkovics Barnabáshoz. Az előadó a személyes tulajdont állította előtérbe, tehát a saját munkán alapuló szerzést. Ez nekem végtelen szimpatikus – mondta Szigeti –, csak sajnos nem itt kezdődik a probléma, mert a kollektív tulajdon is lehet saját munka eredménye. A probléma ugyanis az, hogy Locke és Smith egyidejűleg nemcsak a naturálgazdaságot és a kisárutermelést alapozta meg, de a bérmunkát (amikor a munkavégző képességet eladjuk) is. A személyes jelleg a másik probléma, mert pl. a részvénytársaságnál (amely az 1850-es évektől kezdve alakult ki) elszemélytelenedik a tulajdon, ma pedig, mint tudjuk, vagyionkezelő holdingok sokasága működik. Ma tehát nagyon nehéz a személyességet előhozni. Mi ezekről a véleménye?

Stumpf István Kukorelli Istvánhoz intézte az alábbi kérdést: Teljesen lehetetlen ötletnek tartja-e azt, hogy amerikanizáljuk a magyar alkotmányt? Tehát azt, hogy a mostanit dobjuk ki, és legyen egy precízen megfogalmazott preambulunk, amelyben részletes szabályozva lennének az alapelvek, és a legfontosabb alkotmányos követelmények, és legyen emellett 15–18 alaptörvényünk, amelyek a legfontosabb területekre vonatkozó komplett jogi szabályozás gyűjteményei lennének.

Dr. Patyi András, tanszékvezető egyetemi docens, alkotmánybíróági főtanácsadó elmondta, egy olyan véleményt szeretne megfogalmazni, amely két előadó témájához is kapcsolódik. A közbiztonság és a rendőrség rendszerváltással összefüggő témaköre ugyanis rendkívül szorosan kapcsolódik az önkormányzati reformhoz. Ehhez kapcsolódóan megerősítette őt hitében az, amit Finszter Géza mondott, vagyis hogy a közbiztonság országos szinten nem működik, tehát csak helyi szinten van. Azt mondhatjuk, a „leghelyiközügyebb” helyi közügy a közbiztonság biztosítása. Ehhez képest az elmúlt 20 év egyik szomorú eredménye, hogy Magyarországon helyi rendőrség sajnos nem, illetve csak nyomokban létezik. Ehhez kapcsolódóan Patyi András megkérdezte, vajon miért tartja fent az alábbi két dogmát még mindig a magyar államszervezet? Az egyik dogma az igazságszolgáltatás egysége. Ez egy lenini tétel, amellyel kapcsolatban elmondható, hogy minden más ország, amely kikerült az államszocialista rendszerből, ezt a téveszmét már régen feladta. A másik dogma a rendőrség egysége. Egy olyan országban, mint Magyarország, ahol a rendőrség szükségképpen ketős feladatot lát el, hiszen munkájának egy része az igazságszolgáltatáshoz tartozik (ennek az ágnak pedig függetlennek kell lennie, ahová a politikát, a kormányt nem szabad beengedni); tevékenységének másik része a közbiztonsági rendészet (amely a közigazgatásnak és így a kormányzásnak is része, és természetesen ott a politikai irányításnak is szerepe van), eme illúziót el kellene vetni. Innen már csak egy lépés továbbgondolni ezt, és azt mondani: igen, a közbiztonsági rendészet szükségképpen oszlik karhatalmi tevékenységre és igazgatásrendészetre; ebből a szempontból pedig egy ilyenfajta rendőrségi tagolás szerintem sokkal inkább szolgálná a jogállami keretek megerősítését, mint ez a mai, militarista alapon szervezett testület. Tehát mindenképpen érdemes elgondolkodnunk azon, helyén való-e ez a rendszer.

A hozzászólások után a válaszok következtek. Elsőként Lenkovics Barnabás kívánt szólni, aki szerint egy kulcsszóval lehet válaszolni, az adekvát tulajdon kategóriájával, mert ezt tekinti a demokratikus társadalom tulajdoni alapjának. Ez természetesen nem zárja ki – tette hozzá –, hogy olyan tulajdoni tárgyakra nézve, amelynek az adekvát tulajdonformája a köztulajdon, azt kell alkalmazni, azzal a feltétellel, hogy a személyességet, az egyén tulajdonosi rangját még ott is helyre kellene állítani. A bérmunka társadalmának a meghaladását szintén egy roppant fontos témának tartja. Azt mondta, nyugodtan tekinthetjük a munkaerőt tulajdonnak, de akkor azt jogilag intézményesen olyanként is kell védeni, tehát pl. az Alkotmánybíróságnak a tulajdonvédelmet is ki kellene terjesztenie rá. A részvénytársaságokhoz még annyit, hogy Bibó István „Az európai társadalomfejlődés értelme” c. nagy tanulmányában leírta, hogy ott rossz a tulajdonjogi konstrukció, mert a részvénytársaságot fordítva szabályozzák. Jelenleg a részvényesek a tulajdonosok, övék a profit, és ők fizetik a munkást. Nos, ezt fordítsuk meg – mondta Lenkovics –, a részvényesek legyenek a hitelezők, a részvény ne legyen más, mint hitel a társaságnak, arra a hitelezők természetesen kapjanak kamatot, de a profit legyen a munkásé, aki azt előállítja. Micsoda érdekes dolog, nemde? De sajnos ezt az ötletet nem fogják támogatni az is biztos.

Kukorelli István a következőket válaszolta. Ez régi kérdés, már a rendszerváltozás pillanatában is kérdés volt, de megjelenik természetesen napjainkban is, mert pl. akkora a válság. Tehát biztos, hogy jelen van ez a gondolat, de hogy mennyire reális, és felel meg a magyar történelmi, közjogi tradícióknak az másik kérdés. Kukorelli álláspontja szerint akkor szervesül valami, ha épül valamire. Az alkotmány kapcsán két eset lehetséges: saját szabályai alapján változtassuk meg, vagy forradalmi szituációt követően. Előbbi akkor következhet be, ha „túlgyőzi” magát valamelyik párt, míg utóbbira akkor kerülhet sor, ha tényleg egy válságos pillanat és új forradalmi helyzet van. Úgy gondolom – tette végül hozzá Kukorelli – tényleg valamit lépni kéne, ezt nem is vitatom, de számomra kicsit megszínek tűnik az amerikanizálás.

Bihari Mihály zárásként még egyszer köszönetet mondott az előadóknak, és hozzáfűzte: Egyet leszűrtem magamnak, mindenképpen azokkal jó ezekről a dolgokról beszélgetni. Azért is volt valamennyi előadás annyira érzékletes, még akkor is, ha a felidézettek nagyon bonyolult folyamatok voltak. Én is úgy gondolom, valóban megvolt a veszély, hogy eredmény nélkül zárulnak a rendszerváltoztató tárgyalások. Valóban elmondható, hogy példátlan volt a nemzetközi és a belpolitikai helyzet is, hiszen nagy bátorsággal, akarással vettek részt benne akik, részt vettek, de nagy bölcsességgel is, mert tudták, hogy korlátai (időbeli, hatalmi, szervezeti, politikai) és keretei vannak a tárgyalásoknak. Az alkotmányozás sikeressége kapcsán véleményem szerint a maximumot hozták ki abból, amit akkor ott el lehetett érni. Annak is megvan a magyarázata, hogy miért 1989. évi XXXI. törvényként jelent meg az alkotmánymódosító törvény, és miért 1949. évi XX. számmal fogadták el az alkotmányt. Ennek oka nagyon egyszerű. Azért, mert addigra már elfogadták az ország első népszavazásáról szóló törvényét, amely kimondta, hogy az új alkotmányt népszavazással kell elfogadni; és egyrészt mindenki tudta, hogy ez időben többhónapos csúszást is előidézhetett volna, másrészt, ki tudta, hogy addig nem lesznek-e zavargások, rendkívüli állapot vagy puccs. Végezetül pedig az állampárti rendszert csak belülről lehetett megfékezni, ezért nem az utcán verték szét, nem is az EKA verte szét, és nem is harmadik oldal, ők csak kényszerítő erőként hatottak. Kényszerítő erőként arra, hogy leváljon az állampárti rendszerről a radikális reformerek köre, és lehetővé váljon annak a megállapodásnak az elfogadása, amely aztán létre is jött. Én is teljesen egyetértek azzal, hogy ez egy rend-

szerváloztató alkotmány, alkotmányozási folyamat volt, amelyben az első törvények '89 tavaszán születtek (az egyesülésről, a gyülekezésről, a népszavazásról stb). A szocialista országok közül pedig az első voltunk, ahol a sztrájkról is törvény született. A folyamat tehát, mindent összevetve, nem akadálymentesen haladt előre, sok minden befolyásolta, de ha a törvények nem lettek volna megfelelően előkészítve, nem lehetett volna őket ilyen sikerrel elfogadni húsz évvel ezelőtt.