

## Smuk Péter: Magyar közjog és politika 1989–2011

Alaposan felpörgött 2010 óta a politika és közjog világa, úgy, hogy még a gyakorlott szakemberek is csak a fejüket kapkodják: 12 alkalommal módosították az 1989-es Alkotmányt<sup>[1]</sup> (még azután is, hogy a parlament megszavazta az Alaptörvényt); rövid alkotmányozási eljárás után a törvényhozás elfogadta az Alaptörvényt, amely 2012. január 1-jén hatályba is lépett; s alig száradt meg a tinta, az Alaptörvény kihirdetését követően máris négy Alaptörvény-módosítást vitt keresztül a kormánytöbbség (amelyek közül az utolsó tulajdonképpen egy részleges Alaptörvény-revízióként is felfogható);<sup>[2]</sup> e sorok írásakor pedig a politikai köz- és szóbeszéd része az Alaptörvény ötödik módosítása. Ugyanakkor nem csupán a mennyiségi, hanem a (közjogi) jogalkotás minőségi oldalát is érdemes megemlíteni, amelyet számtalan kritika ért az utóbbi időben: a visszamenőleges jogalkotás tilalmának be nem tartása, a társadalmi részvétel szabályainak szándékos megkerülése, a zárószavazás előtti módosító javaslat visszaélészerű alkalmazása, az alkotmányellenes rendelkezések Alaptörvénybe emeléssel való „alkotmányossá” tétele.

A sort folytathatnánk, de nyilvánvaló, hogy ezekben a politikailag és közjogilag „besűrűsödött” időkben szükség van szilárd viszonyítási pontokra, amelyek ha nem is visznek bennünket nyugodt kikötőbe, de alkalmasak arra, hogy napjainak eseményeit – kiragadva azok rögzültségéből – egy tágabb kontextusba helyezve lássuk a rendszerváltás utáni közjog- és politikatörténetet. Smuk Péter *Magyar közjogi és politika 1989-2011* című könyve<sup>[3]</sup> (és tegyük hozzá, maga az ebben rejlő vállalkozás) éppen ilyen viszonyítási pontként szolgálhat. A következőkben a Szerző által kitűzött célokat alapul véve utalok a mű legfőbb érdemére, vagyis a közjogi és politikai szálak elválaszthatatlanságára; foglalkozom a monográfia – az előbbi alapvetésből is levezethető – szerkezetével; végül pedig néhány továbbgondolásra alkalmas szempontot is megemlítek.

### I. CÉLKITŰZÉS: POLITIKA- ÉS KÖZJOGTÖRTÉNET

A magyar közjog- és politikatudomány egyik legnagyobb hiányossága a kooperáció meglehetősen csökevényes volta: a két tudományterület képvi-

[1] <http://www.parlament.hu/fotitkar/alkotmany/modositasok.htm> (Letöltve: 2013.04.03.)

[2] [http://www.parlament.hu/fotitkar/alkotmany/alaptv\\_modositasai.htm](http://www.parlament.hu/fotitkar/alkotmany/alaptv_modositasai.htm) (Letöltve: 2013.04.03.)

[3] Smuk Péter (2011): *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Osiris Kiadó, Budapest. 479 p.

selői többnyire ismerik egymás munkásságát, de az elismerés és az együttgondolkodás helyett sokkal inkább egymás gyanús méregetése az általános. Smuk Péter kötete és általában a mű által képviselt eszmeiség ennek meghaladására törekszik, hiszen fő célkitűzése a következő: „A korszak szakmai igényű és pusztán krónikát meghaladó, áttekintő jellegű feldolgozása mellett célul tűztem ki, hogy kézikönyvként egyetemi kurzusokhoz, háttéranyagként alkotmányjogi és politikatudományi tanulmányokhoz adalékokat szolgáltatassak. Hiánypótló a vállalkozásom annyiban, amennyiben az alkotmányjogi tanulmányok esetjogát azok politikai háttérével együtt dolgozza fel és segíti jobban megérteni.”<sup>[4]</sup> Vagyis a rendszerváltás utáni időszak közjogtörténetét (s persze benne a 2010 óta kibontakozó helyzetet) nem lehet a politikai háttér és összefüggések nélkül vizsgálni, illetve a politika eseményeket nagyon nehéz közjogi következményeik nélkül megérteni. A Szerző tehát összekapcsolja az összekapcsolandókat. Ez persze korántsem azt jelenti, hogy a forgalomban lévő közjogi illetve alkotmányjogi munkákat összedolgozza a politikatudományi irodalommal (pl. a Kukorelli István által szerkesztett *Alkotmánytan* könyvet a Körösi András, Török Gábor és Tóth Csaba által írt *A magyar politikai rendszer* című kötettel), hanem egy, a két témakör együttes kezelésére alkalmas technikát dolgoz ki, amely a következőben ragadható meg: „... előzetes módszertanként kitűzve a pontos körülhatárolást, a demokratikus jogállamiság és alkotmányosság objektív mércéit alkalmazó érvelést, s a kortársi emlékezet szubjektív részének kiszűrését”.<sup>[5]</sup> A Szerző tehát valóban nem pusztán krónikát ír (bár önmagában a kötet krónika-jellegét sem szabad lebecsülni, hiszen a kiválóan adatolt<sup>[6]</sup> és bőséges irodalmi hivatkozással ellátott fejezetek közjogi-politikai Ariadné-fonalként vezetnek végig több mint 20 év történetén), hanem a rendszerváltás utáni közélet közjogi és politikatudományi pilléren álló elemzését végzi el. Mindez persze hatalmas önmegtartóztatást követel a Szerzőtől: nem szabad elkövetni azt a hibát, hogy átessen a ló közjogi avagy politikai oldalára. Ugyan Smuk Péter jelezi, hogy a pártharcokkal együtt járó botrányok értékelésére (éppen azok lezáratlansága miatt) nem vállalkozik, és érezhetően erősebben teszi rá a kezét a vizsgált korszak közjogi ütőerére (többek között közelebbi kutatási témája, a parlamenti jog kidomborításával), ennek ellenére az egészséges arányokra ügyel.

## II. A KÖNYV SZERKEZETE

A Szerző fent említett célkitűzései és a közjogi- és politikatudományi történet együttes kezelése nem csak elméleti kiindulópont, hiszen mindez leképeződik a kötet

[4] Uo. 16.

[5] Uo. 15.

[6] Az információbőséggel és az adatok „elavulásával” kapcsolatos észrevételekre később térek ki.

szerkezetében. A mű nyolc nagy fejezetből áll, ezek közül hat az 1990 és napjaink közötti kormányzati ciklusokhoz igazodik, az első fejezet foglalkozik a Kádár-korszak és a rendszerváltás politikai-közjogi örökségével, míg az utolsó fejezet a magyar parlamentarizmus átfogó értékelésére vállalkozik. Az átlátható szerkesztést – amely nyilvánvalóan a célkitűzések következetes érvényesítésére vezethető vissza – nagyban segíti, hogy a kormányzati ciklusokkal foglalkozó fejezetek belső tagolása egységes. Smuk Péter először azt adott ciklus választási (országos és önkormányzati) eredményeit és a parlament összetételét elemzi, valamint áttekinti a kormányalakításhoz kötődő eseményeket és a ciklus parlamentjének funkciógyakorlását. Ezt követi a szakjogági vagy szakpolitikai rész, amelyben a Szerző a ciklus szakkérdéseket mutatja be (különös tekintettel az alkotmányozásra és a közjogi rendszer alapjait érintő törvényalkotásra). A fejezetek vége a pártrendszerben bekövetkezett változásokra reflektál röviden. A kötet praktikus irodalomjegyzékkel és egy politikai, jogalkotási, társadalmi és gazdasági adatsorokat felvonultató Függelékkel zárul – bár a célkitűzésben jelzett kézikönyvként való kezelhetőséget rontja a név- és tárgymutató hiánya. Ezzel együtt a kötet multifunkcionális módon használható: nem csupán a „klasszikus” végigolvasással profitálhat belőle az olvasó, hanem – éppen a fejezetek egységessége miatt – az érdeklődőt aktuálisan (pl. szakdolgozat vagy tanulmány megírása okán) érintő fejezet önmagában is biztonsággal használható.

### III. MEGFONTOLÁSOK

Kiindulópontom az volt, hogy 2010 óta rendkívüli módon felbolydult a közjogi és politikai élet Magyarországon, s ennek egy jelentős szeletével (az alkotmányozással, az 1989-es Alkotmány módosításaival és az ezeket övező vitákkal) maga a Szerző is foglalkozik. A kézirat lezárására 2011. október 31-én került sor, s amire a kötet megjelent, a rendszerváltó Alkotmányt ismét módosították, napjainkig pedig már az Alaptörvény sem ugyanaz, amely állapotban Smuk Péter azt elemezte. Egy ilyen kézikönyv tehát – amellet, hogy feldolgozza a jelenkor történetét – szükségszerűen egy pillanatképet merevít ki. Korántsem állítom azt, hogy mindez probléma lenne, hiszen minden kézikönyvet, monográfiát (vagy éppen alkotmánykommentárt<sup>[7]</sup>) író szükségképpen vállalja az ilyen fajta „elavulás” kockázatát, máskülönben sosem fogna bele senki ilyen típusú munkákba. Az esetleges változások cseppet sem vonnak le a vállalkozások tudományos értékéből. Álláspontom szerint ugyanakkor van lehetőség arra, hogy a könyv kilépjen az ilyen statikus keretből és aktualizálja önmagát. Egy lehetséges megoldást jelentene, ha az ilyen típusú kézikönyvekhez egy

[7] Gondolhatunk itt a Jakab András által szerkesztett *Az Alkotmány kommentárja I-II.* kötetekre, amely a Századvégnél jelent meg 2009-ben.

olyan internetes honlap (esetleg mobil vagy táblagép alkalmazás) csatlakozna, ahol bizonyos időközönként frissülhetne a kötet tartalma és a szerző reflektálhatna az aktuális változásokra. Mindez a kötet „kinyújtott keze” lenne és élővé tenné a szöveget, valamint közvetlen kapcsolatot alakítana ki a szerző és az olvasók között. Ezen a ponton vitába szállnék Smuk Péter azon kijelentésével, hogy egy ilyen típusú kézikönyv megírása során az „információbőség” problémát okoz. Kétségtelen, hogy a könyvtárak és az internet szinte korlátlan adat-tömeget hordoz a vizsgálat korszak közjogi- és politikai történetéről, ugyanakkor ezek többnyire strukturálatlan, nyers információk. Sok tekintetben nem hogy információbőségünk nincs, hanem egyenesen információhiány lép fel. Nincs egy egységes adatbázisunk a rendszerváltás utáni időszak történetéről, ahol pl. egyszerre nézhetnénk utána az adott választáson induló pártok programjának, az aktuális kormányprogramnak, s nem melleleg az ezekhez kapcsolódó tudományos és publicisztikai forrásoknak. Ezt a hiányt egy ilyen kézikönyv pusztán részlegesen pótolhatja, hiszen nem is ez a célja. Ugyanakkor egy ilyen monográfiához kapcsolódó intelligens, a Szerző és a felhasználók (illetve olvasók) által közösen fejlesztett adatbázis lehetne az első lépés egy egységes közjogi-politikai adatbázis felé.

Ahogy korábban jeleztem, a Szerző példásan tartja magát a fenti módszertani alapvetésekhez, s nem aktuálpolitikai, hanem a jogállamiság objektív mércéjéhez kapcsolódó értékelést kíván nyújtani a vizsgált eseményekről. Vissza-visszatérő technikája, hogy kontextusba ágyazottan világít rá az éppen vizsgált témakör politikai kontextusára (ez általában azt jelenti, hogy idézőjellel utal a képviselt politikai álláspontokra): pl. „Az MSZP a *‘köztársaság’* védelme érdekében a *hatályos Alkotmány védelmében állt ki...*”<sup>[8]</sup> vagy „*Megkérdőjelezték az ‘értéksemleges’ Alkotmány ‘szerethetőségét’, és a többi kétharmados kérdésben markánsan eltérő alternatívát kínáltak...*”<sup>[9]</sup>. Ez természetesen önmagában nem probléma, a baj ott kezdődik, hogy ezeket az utalásokat a Szerző (akár lábjegyzetben) nem bontja ki, s így a levegőben lógnak, és mivel forrásokra, politikusi megnyilatkozásokra külön nem hivatkozik, így akár azt is lehet hinni, hogy pl. az MSZP nem állhat ki a „köztársaság” védelmében, vagy éppen az Alkotmány nem kell, hogy „szerethető” legyen. Mindez egy általánosabb szempontot is felvet: ahogyan említettem, Smuk Péter tárgyilagos elemzést és nem politikai véleménynyilvánítást kíván adni, álláspontom szerint ez nem feltétlenül kell, hogy azt jelentse, hogy a monográfia kényes kérdéseket érintő fejezetei mentesek maradnak a jog- és politikatudósi *responsumoktól*. A Szerző pl. a 2010 és 2011 közötti alkotmánymódosítások kapcsán utal a törvényhozás „futószalag” jellegére, az egyeztetés hiányára, az Alkotmánybíróság jogkörkorlátozásának vitatott jellegére, de az ezekben

[8] Smuk, 2011, 383.

[9] Uo. 362.

rejlő óriási (elsősorban a jogállamiságot veszélyeztető) kockázatok ismertetése elmarad (pl. szó sem esik a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény szándékos megkerüléséről). Ezzel persze nem azt állítom, hogy egy kézikönyv célja a közjogi-politikai vészhangok megkondítása kellene, hogy legyen, de álláspontom szerint 2010 után olyan események történtek a hazai közéletben, hogy egy majd' negyedszázad közjog- és politikatörténetét bemutató monográfia kísérletet tehet ezen események tágabb kontextusban való értékelésére.<sup>[10]</sup>

Fontos látni, hogy Smuk Péter nem csak és nem elsősorban politikatörténetet ír, hanem sokkal inkább a rendszerváltás utáni időszak parlamentarizmusának történetét. Ennek kapcsán kell megemlíteni, hogy a Szerző – bár a célkitűzések között jelezte, hogy a kézikönyv nem fedi és nem is fedheti le a közjog és a politika minden terrénumát – igen kevésbé foglalkozik az EP-választások eredményeivel és hatásaival, az EU-joganyag hazai átültetésével, továbbá az országos népi kezdeményezésekkel, valamint az ombudsmani rendszer tapasztalataival. Ez persze nem azt jelenti, hogy az említett témakörök komplex, a kötet kereteit szétfeszítő bemutatására kellene törekedni. Az EP-választások eredményeinek közlésén túlmenően elegendő lenne azzal foglalkozni, hogy a pártok milyen technikákat alakítottak ki a hazai választásokhoz képest. Az EU-jog átvételének még csak vázlatos bemutatására sem lenne szükség, bőven elegendő lehet a legfontosabb aktusok megemlézése és persze Magyarország és az EU intézményei közötti politikai csatározások feltárása. Az országos népi kezdeményezések táblázatszerű felsorolása a Függelékben teljesebbé tette volna a közvetlen demokráciáról szóló fejtegetéseket; végül a szakombudsmani rendszer – mint a parlament kiemelkedő ellenőrző szerveinek – legfontosabb tapasztalatait pusztán a kötet parlamentközpontúságából fakadóan lenne érdemes megemlíteni.

Összességében Smuk Péter kötete egyszerre illeszkedik a nagy politikatudományi és alkotmányjogi monográfiák családjába és meg is haladja azokat, hiszen a Szerző úgy dolgozza fel a rendszerváltás utáni korszak közjog- és politikatörténetét (pontosabban parlamentarizmustörténetét), hogy egy percig sem feledi el a közjogi és politikai látásmód kettősségét. Amellett, hogy a kötet – Szerzője célkitűzésének megfelelően – messzemenően alkalmas a kézikönyvként való használatra, talán egy arany középutat is mutathat azoknak, akik a rendszerváltás utáni évek történetét kizárólag közjogi vagy kizárólag politikai kontúrokkal kívánják megrajzolni.

[10] Érdemes talán egy másik végletet is megemlíteni, amikor a Szerző aránykezelésre kissé csorbát szenved: „Noha az utóbbi években a 'majd én jól megkérdem!' hozzáállású, kétes szándékú és elméjű (!) polgárok – korábban meg a parlamenti pártok – kitartóan gyártották a népszavazási kérdéseket...” (Uo. 402.). Ebben az esetben nyilvánvaló, hogy a közvetlen demokrácia működtetésének (egyébként ténylegesen indokolt) bírálatára nem biztos, hogy a népszavazást kezdeményező állampolgárok elmeállapotának emlegetése a legjobb eszköz.

## IRODALOM

Antal Attila (2013) (megjelenés alatt): *Alkotmányozási korszakok és technikák - Sikeres és sikertelen alkotmányozások*. Közjogi Szemle.

Jakab András (szerk.) (2009): *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Századvég, Budapest.

Kukorelli István (szerk.) (2007): *Alkotmánytan*. Osiris Kiadó, Budapest.

Körösényi András - Tóth Csaba - Török Gábor (2005): *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest.

Smuk Péter (2011): *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Osiris Kiadó, Budapest.