

Pócza Kálmán

Alkotmányozási eljárások összehasonlító elemzése¹

Első pillanatra meglepőnek tűnhet, de az alkotmányozás folyamatát összehasonlító perspektívából szemlélő nemzetközi szakirodalom a legutóbbi időkhöz szinte egyáltalán nem létezett, annak ellenére, hogy sok szerző hangsúlyozza az alkotmányozás eljárásának fontosságát.² Mindez azért is meglepő, mivel a törvényhozás folyamatát és eljárásait összehasonlító politikai és jogi szakirodalom viszont már régóta nagy számban áll rendelkezésre.³ Olyan normatív szövegekre persze könnyű rálelni, amelyek az ideális alkotmányozási eljárást írják le, ám az alkotmányozás folyamatát a maga realitásában összehasonlító kötetekben egészen biztosan nem dúskál sem az összehasonlító alkotmányjog, sem pedig a politikatudomány. Talán csak az utóbbi időben fedezték fel alkotmányjogászok is azt, hogy az alkotmányozás eljárása összehasonlító perspektívába helyezve jelentős tudományos eredményekhez vezethet.⁴ Az eljárások fontosságának hangsúlyozása tehát mintha feszültségben lenne a realitások tudományos feldolgozásával. Ez a tarthatatlannak tűnő helyzet azonban azzal a veszéllyel fenyeget, hogy hamis ábrándokból kiindulva megalapozatlan következtetéseket vagy normatív elvárásokat fogalmaznak meg az alkotmányozási folyamatok elemzői.

Éppen emiatt tűnik nagyon is fontosnak azt megállapítani, hogy vajon az alkotmányozási eljárások hatnak-e az elkészült alkotmány alapján működő politikai rendszer jellegére, vagy hogy az eljárási folyamat jellegéből lehet-e következtetni az alkotmányt fenntartó politikai kultúrára.⁵ Egy ilyen jellegű munka az

* Pócza Kálmán – a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar Politológia Tanszékének egyetemi adjunktusa

¹ Jelen tanulmány rövidített és szerkesztett változata a Politikatudományi Szemle 2011/3. számában jelent meg.

² Laurence H. TRIBE – Thomas LANDRY: „Reflections on Constitution Making” *American University Journal of International Law and Policy* 1992–1993/8. 632.

³ Jon ELSTER: „Forces and Mechanism in the Constitution-Making Process” *Duke Law Journal* 1995/2. 364.; Zachary ELKINS – Tom GINSBURG – Justin BLOUNT: „Does the Process of Constitution-Making Matter?” *Annual Review of Law and Social Science* 2009/5. 202.

⁴ <http://www.comparativeconstitutionsproject.org>.

⁵ Ilyen következtetéseket von le Bonime-Blanc is az 1978-as spanyol alkotmányozási folyamat jellegét vizsgálva. Lásd Andrea BONIME-BLANC: *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution Making* (London: Boulder 1987) 161.

összehasonlító alkotmányjog és az összehasonlító politikatudomány határmezsgyéjén helyezkedne el. Jelen írásban az elemzési keretrendszer meghatározásával foglalkozunk. Az összehasonlítás elemzési szempontrendszerének meghatározásán túl az alkotmányozási eljárás leírásának módszertanát is érdemes röviden tisztázni – ezért is térünk ki az aktorcentrikus institucionalizmus módszertani kérdéseire is. Az elemzési szempontok és az aktorcentrikus institucionalizmus együttes alkalmazása egy összehasonlító elemzésben ígéretes eredményeket hozhat a magyar alkotmányozási folyamat helyének pontos meghatározása tekintetében. Az alábbiakban tehát először az elemzési szempontrendszereket tükröző fogalmi instrumentáriumot adjuk meg (táblázatos formában lásd a mellékletet), hogy aztán rátérhessünk az elemzés módszertanára, az aktorcentrikus institucionalizmusra.

AZ ALKOTMÁNYOZÁS SZUBJEKTUMA

Az alkotmányozási eljárások összevetésének egyik legfontosabb eleme, hogy ki is az alkotmányozás *alanya*. Első lépésben fel kell hívnunk a figyelmet egy olyan megkülönböztetésre, amely még a jogtudományi és politikatudományi berkekben sem bevett gyakorlat. A tudományos művek java része ugyan megkülönbözteti a *pouvoir constituant*-t a *pouvoir constitué*-től, a minden kötöttségtől mentes alkotmányozó hatalmat az alkotmányos keretek közé szorított hatalomtól, ám a *pouvoir constituant* és a *pouvoir commettant* közötti igen lényeges különbségtételre már nem hívják fel a figyelmet. Pedig ez a nagyon is lényeges különbség ugyanattól a tudós-politikustól származik, aki a *pouvoir constituant* fogalmát is meghonosította: Sieyès abbé a leendő francia alkotmányhoz írott kommentárjában arról ír, hogy egy nagy kiterjedésű államban a szuverén nép alkotmányozó hatalmát csak közvetve tudja gyakorolni, ezért képviselőket kell választania. Ebben a formájában a szuverén csak *pouvoir commettant*, képviselőket választó entitás. A *pouvoir constituant* elnevezés Sieyès szerint a már megválasztott küldötteket illeti meg.⁶ A képviseleti elemet is magában foglaló *pouvoir constituant* azonban sokféle formában ölthet testet, attól függően, hogy a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalom és – a közvetlen demokratikus elem (referendum) bevonása révén – a választópolgárok milyen kombinációja jelenik meg az alkotmányozás folyamán *pouvoir constituant*-ként.⁷

⁶ Emmanuel SIEYÈS: *Oeuvres de Sieyès* (Paris: EDHIS 1789) 35.; Pasquale PASQUINO: „Die Lehre vom 'pouvoir constituant' bei Emmanuel Sieyes und Carl Schmitt” in Helmut QUARITSCH (szerk.): *Complexio Oppositorum. Über Carl Schmitt* (Berlin: Duncker und Humblot 1998) 46–48.

⁷ Ebben az esetben kifejezetten a legiszlátív gyűlésekkel foglalkozunk, azaz nem vizsgáljuk azt az esetet, amikor egy végrehajtó hatalom egymaga vagy éppen a legiszlátív testülettel közösen ad új alkotmányt egy országnak.

Elster a legiszlatív gyűlések esetében négyféle variánst különböztet meg.⁸ A legisztább és legegértelműbb eset az *alkotmányozó nemzetgyűlés*. Ebben az esetben a választójoggal rendelkezők azzal a céllal választanak meg képviselőket, hogy azok kidolgozzanak és elfogadjanak egy teljesen új alkotmányt, amely újjászervezi az ország politikai intézményeit.⁹ Az alkotmányozó gyűlés mandátuma tehát egy új alkotmány megírására szól. Mindeközben a képviselők mandátuma időben is korlátozott: amint elkészült az alkotmány, az alkotmányozó nemzetgyűlés feloszlatja magát, hogy új választásokat írjanak ki egy – alkotmányozási mandátummal nem, csak alkotmánymódosítási lehetőséggel rendelkező – törvényhozó hatalom megválasztására. Elster ezen ideális esetről azonban gyorsan meg is jegyzi: bármilyen kívánatosnak, sőt bizonyos értelemben természetesnek is tűnik, hogy egy új alkotmányt egy ilyen határozott idejű és célú gyűlés fogadjon el, a valóságban ez viszonylag ritkán történik meg. Elster ennek okát elsősorban abban látja, hogy az alkotmányozók általában a kisebb ellenállás lehetőségét választják. Mivel az alkotmányozás folyamata előtt vagy alatt általában már ülésezik egy törvényhozói jogosítványokkal rendelkező gyűlés is, így Elster szerint természetesen adódik, hogy ne egy új módszerrel és újonnan választott testület, hanem a már működő gyűlés fogadjon el egy új alkotmányt. Amennyiben a meglévő törvényhozó hatalom képes új alkotmányt adni, akkor az alkotmányozók csak nagyon ritkán választják azt az utat, hogy a törvényhozó gyűlés mellé párhuzamosan megválasszanak egy alkotmányozó gyűlést is.¹⁰ Amennyiben nem létezett ilyen jellegű legiszlatív jogkörrel bíró gyűlés, úgy az aktuális ügyek intézése végett akkor is kell egy ilyet választani. Márpedig az egyszerű törvényhozó gyűlés megléte Elster szerint erőteljesen arra ösztönzi a politikusokat, hogy ne legyen két párhuzamos legiszlatív gyűlés.¹¹

Az alkotmányozó nemzetgyűlések mellett kétségkívül erős, normatív érvek szólnak: mivel az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjai vagy nem lesznek tagjai az új alkotmány elfogadása után megválasztott törvényhozói testületnek, vagy pedig nincsenek információik arra vonatkozóan, hogy személy szerint ők milyen hatalmi potenciállal fognak rendelkezni az új alkotmányos berendezkedésben, így

⁸ Jon ELSTER: „Legislatures as Constituent Assemblies” in Richard BAUMAN – Tsvi KAHANA (szerk.): *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State* (Cambridge: Cambridge University Press 2006) 182–183.

⁹ Ilyen volt az 1949-es német alaptörvényt elfogadó Parlamenti Tanács, vagy éppen az 1814-es norvég alkotmányt elfogadó gyűlés. Ilyen gyűlés fogadta el Massachusetts állam alkotmányát 1780-ban, és ilyen gyűlés fogadta el New Hampshire alkotmányát 1778-ban. Érdekes módon Elster ebbe a kategóriába sorolja a Philadelphiai Gyűlést is, noha meglátásunk szerint ez a konvenció inkább az alább harmadik esetként felsorolt, új alkotmány elfogadására mandátummal nem rendelkező, ám ettől függetlenül alkotmányozó gyűlés kategóriája közé sorolnánk.

¹⁰ Ez akár politikai destabilizációhoz is vezethet, ha kompetencia-konfliktusok alakulnak ki a két gyűlés között, lásd például az 1991-es kolumbiai alkotmányozási folyamatot. ELSTER (2006) 184.

¹¹ ELSTER (2006) 197.

személyes és intézményi érdekeik nem határozzák meg előre az új alkotmány struktúráját. Elster szerint a tudatlanság ilyen fátyla elősegíti az érdekmentes, racionális vitát. Elkins és társai ehhez azt teszik még hozzá, hogy a krízismomentumok, amelyekben általában egy új alkotmányt elfogadnak, eleve arra sarkallhatják az alkotmányozó gyűlés tagjait, hogy inkább a köz, mint a saját (személyes vagy intézményi) érdekeit tartásuk szem előtt.¹² Elster szerint az alkotmányozó gyűlés az ész győzelmét segítheti elő a (személyes és intézményi) érdekek és a szenvedélyek felett. Ráadásul Elster azt is állítja, hogy az alkotmányozó gyűlések révén elfogadott alkotmányoknak nagyobb a legitimitásuk, mivel – ellentétben a nem kifejezetten alkotmányozás céljából egybehívott gyűlésekkel – fel sem merül annak a kérdése, hogy vajon van-e mandátuma egy teljesen új alkotmány megírására a testületnek.¹³ Másrészt az alkotmányozó gyűlésnek Elster szerint a lehető legnagyobb mértékben proporcionálisan választott testületnek kell lennie ahhoz, hogy a társadalom legszélesebb rétege legyen képviselve, és hogy az alkotmányozó atyák széles konszenzusán alapuljon az új alkotmány. Márpedig a törvényhozó testületek választási rendszerének nemcsak a proporcionalitás, hanem a kormányzati stabilitás szempontrendszerét is figyelembe kell vennie (a többségi elem határozottabb vagy kevésbé határozott jelenléte, vagy éppen a bejutási küszöb meghatározása révén).¹⁴ Elster roppant reálisan látja ugyanakkor, hogy ilyen jellegű, ideálisnak képzelt gyűlések csak igen ritkán fordultak elő a történelemben (ha előfordultak egyáltalán).¹⁵ Az aktorcentrikus institucionalizmus (egyébként éppen Elster elemzéseit is figyelembe véve) arra hívja fel a figyelmet, hogy politikatudományi elemzés során ez az ideális mérce csak nagyon korlátozott szerepet játszhat, hiszen ezen metodológia alaptézise szerint az alkotmányozás politikai szereplőit mindig is sajátos (személyes és intézményes) érdekei motiválják. Meglátásunk szerint az idealizált alkotmányozó gyűlés normatív jellegű kiemelése egy olyan álmvilágba helyezi az alkotmányozás folyamatát, amely sohasem létezett és soha nem is fog létezni.

Bár az ideálisnak tekintett esettől ugyancsak eltér, ám összességében úgy tűnik mégiscsak a leggyakrabban alkalmazott eljárás az *alkotmányozási mandátummal is rendelkező törvényhozó gyűlés*. A legekleltársabb példája az ilyen alkotmányozó testületeknek az 1945-ben megválasztott francia parlament: 1945-ben ugyanis a

¹² ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 210.

¹³ Elster példának az 1989-es magyar parlamentet hozza fel. Lásd ELSTER (2006) 186. De ide sorolhatjuk az 1997-es lengyel alkotmányt elfogadó parlamentet is, amely ráadásul a választójogi törvény miatt komolyan eltorzította a választói akaratot. Genevieve ZUBRZYCKI: „»We, the Polish Nation«: Ethnic and Civic Visions of Nationhood in Post-communist Constitutional Debates” *Theory and Society* 2001/30. 649–650.

¹⁴ ELSTER (2006) 187.

¹⁵ A sosem volt ideális alkotmányozási esetre vonatkozó hasonlat szerint „józan Péter ír elő törvényeket részeg Péternek”. Csakhogy az alkotmányozási pillanatokban a legritkább esetben mondhatók józannak a Péterek és nyugodtnak a körülmények.

parlamentari választásokkal egy időben azt is megkérdezték a választópolgároktól, hogy akarják-e a megválasztott parlamentet egyben alkotmányozó gyűlésnek is tekinteni.¹⁶ Ebben az esetben valóban teljesen egyértelmű, hogy egy törvényhozó hatalmat választottak (amely tehát nemcsak az alkotmányozás kérdésének szentelte idejét), ám a választópolgárok egyúttal explicite felruházták ezt a testületet egy új alkotmány megírásával is.

Elster következő kategóriája azon legislatívákat foglalja magában, amelyek egyértelműen *nem rendelkeznek alkotmányozói mandátummal*, mivel más célból hívták életre őket. Ilyenek voltak szerinte azon észak-amerikai gyűlések, amelyeket még az angolok fennhatósága alatt választottak meg, de amelyek a formális korlátok (vagy kifejezett tiltás) ellenére saját alkotmányt adtak maguknak. Az egyes államok törvényhozásán kívül ilyennek minősül a második Kontinentális Kongresszus is, amelyik végül elfogadta a Konföderációs Cikkelyeket. A kérdést ugyanakkor árnyalhatja az a felvetés, ha különbséget teszünk ezen kategórián belül olyan törvényhozó gyűlések között, amelyeknek van, és amelyeknek nincs alkotmány-módosítási joga. Az alkotmánymódosító joggal felruházott gyűlések esetében ugyanis fennáll az örök kérdés: vajon mennyi alkotmánymódosítás után nevezhető egy alkotmány teljesen új alkotmánynak? Ez a kérdés mind az 1989-es magyar parlamenttel, mind az 1787-es philadelphiai gyűléssel kapcsolatban felmerül. Egyik esetben sem azért választották meg a gyűléseket, hogy új alkotmányt adjanak, vagy az alkotmány radikális átalakítását hajtsák végre, még akkor sem, ha elvileg jogukban állt az alkotmányt módosítani.

Az utolsó kategóriába azok a gyűlések tartoznak, amelyeket eredetileg alkotmányozás céljából hívtak egybe, ám időközben a napi ügyek intézését is magához vonta a testület azzal az érveléssel, hogy ha többet szabad, akkor a kevesebbet egészen biztosan jogszerűen megteheti (*törvényhozási mandátummal nem bíró alkotmányozó gyűlés*). Ilyen gyűlésre példa az 1789–1791 közötti francia alkotmányozó nemzetgyűlés, amely természetes módon foglalkozott a napi politika kérdéseivel is, noha eredetileg csak egy alkotmány megkonstruálása miatt hívták egybe.¹⁷

Elkins és társai arra hívták fel a figyelmet, hogy az 1789 óta meghozott alkotmányok egyötödét olyan törvényhozó testületek alkották meg, amelyek vagy nem rendelkeztek explicite alkotmányozási, csak alkotmánymódosító mandátummal, vagy pedig még ilyenekkel sem.¹⁸ Összességében 18 féle variánst különböztettek meg a tekintetben, hogy a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalom, illetve a közvetlen demokratikus elem (referendum) milyen kombinációinak segítségével

¹⁶ ELSTER (2006) 182.

¹⁷ ELSTER (2006) 184.

¹⁸ Elkins és szerzőtársai nagyszabású projektjükben az 1789 óta létrejött 806 nemzeti alkotmány közül 460 esetében olyan adatokat is egybe tudtak gyűjteni, amelyek alapján a *pouvoir constituant* értelemben vett alkotmányozási alanyt is pontosan meg lehetett határozni. ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 205.

fogadtak el egy alkotmányt, magyarán, hogy pontosan ki is volt az alkotmányozás alanya. Mindazonáltal jól kivehető módon az alábbi alkotmányozási formák tették ki az esetek túlnyomó többségét: az esetek 19 százalékában egy olyan törvényhozás adott új alkotmányt egy államnak, amelynek erre kifejezett felhatalmazása nem volt, viszont ezt a jogkört (az alkotmánymódosítás értelmének radikális kibővítése, vagy egyszerű hatalmpolitikai aktus révén) magához vonta. Az esetek további majd egyötödében (17%) egy ugyanilyen jellegű törvényhozó gyűlés a végrehajtó hatalommal közösen adott új alkotmányt egy országban. Az esetek gyakoriságát tekintve csak ezt követi az olyan megoldás, ahol a végrehajtó hatalom által megírt alkotmányt referendum révén fogadják el (12%), vagy ahol valóban egy alkotmányozó gyűlést hívnak egybe (12%), illetve ahol ezen gyűlés mellett a végrehajtó hatalom is beleszól az alkotmányozás folyamatába (9%). Végül pedig jelentős mennyiségű alkotmányt fogadott el a végrehajtó hatalom önmaga (9%).¹⁹

AZ ALKOTMÁNYOZÁS IDŐPONTJA ÉS IDŐTARTAMA

Alkotmányjogászok és politikatudósok sora tárgyalta már azt a kérdést, hogy vajon létezik-e olyan „kegyelmi pillanat”, amely kifejezetten alkalmas lehet az alkotmányozásra. Politikusok sajátos aktuális érdekeik szerint szokták állítani, hogy egyértelműen alkotmányozási kényszer áll fenn egy adott helyzetben, vagy hogy egyáltalán nincs ilyen kényszer. Hogy közöttük e kérdésben nincs egyezés, az nem meglepő, hiszen az aktuális politikai érdekek vezérelte álláspontok szinte törvényszerűen konfliktusba kerülnek. Az már jóval inkább figyelemre méltó, hogy politikatudósok és alkotmányjogászok nemcsak abban nem értenek egyet, hogy mikor van az alkotmányozás kegyelmi pillanata, hanem abban sem, hogy egyáltalán létezik-e ilyen kegyelmi pillanat. Másrésztől persze a kutatók általában nem abból a szemszögből vizsgálják a kérdést, hogy alkotmányozási kényszer áll-e fenn (ez egy normatív és politikai kérdés), hanem abból a szemszögből, hogy van-e olyan kedvező időpont, amikor egy átalakulás alatt, vagy azt követően jó és tartós, nagy legitimitással bíró alkotmányt lehet adni egy országnak. Jelen írás szerzője inkább arra hajlik, hogy nehéz lenne meghatározni olyan pillanatokat, amikor egyértelműen alkotmányozni kell, vagy amikor nagyobb eséllyel számíthatunk egy tartós alkotmányra.

Persze nem árt megjegyezni, hogy a legutóbbi időkig igen sok politikatudós egyetértett egy kérdésben. Pontos empirikus vizsgálatok nélkül is határozottan állították, hogy új alkotmányok az esetek majdnem száz százalékában valamilyen katalizmát követően jönnek létre.²⁰ A feltevés elsőre valóban magától értetődőnek

¹⁹ Ez utóbbiak esetében persze igen gyakran egy diktatúra alkotmányáról van szó.

²⁰ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 209.

tűnik, ám az utóbbi több mint kétszáz év alkotmányait akkurátusan feldolgozó szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy ez a feltevés az adatok elemzését követően könnyen megdőlhet (vagy legalábbis meglepően sok olyan alkotmányt lehet számba venni, amelyek viszonylag békés körülmények között születtek).²¹ Ettől függetlenül az azért biztosnak tűnik, hogy új alkotmányok létrejöttét az esetek nagyobb részében megelőzi valamilyen politikai, gazdasági vagy társadalmi változás. A tranzitológiai irodalom ezért is alkotott elméleteket arra nézvést, hogy a rendszerváltozások melyik pillanata lenne a legalkalmasabb egy jól megkonstruált, nagy legitimitációval bíró új alkotmány elfogadására. A teoretikusok egy része amellet érvel, hogy közvetlenül a rendszerváltozás után, vagy jobb esetben akár még annak során, kínálkozik esély egy ilyen széles körű megállapodáson nyugvó alkotmány elfogadására.²² Egy forradalom, egy háborús vereség, egy szociális vagy politikai átalakulás általában olyan momentuma a történelemnek, amelyben egy rövid ideig valóban egy irányba hatnak az erők: a régi rendszert leváltók a rendszer megváltoztatásának pillanatában még viszonylag könnyen egyet tudnak érteni alapvető kérdésekben. Egy éppen születőfélben lévő demokráciában még nem alakult ki a pártok közötti normális versengés és megosztottság, amelyek a későbbiek folyamán megakadályoznák egy új alkotmány elfogadásának lehetőségét. Ezen érv mentén sokan azt állítják, hogy maga a rendszerváltozás pillanata lehet a legalkalmasabb egy új alkotmány elfogadására. Ahogy ugyanis egyre távolabb kerül egy ország ettől a pillanattól, annál kisebb az esély egy széles körű politikai konszenzuson alapuló, éppen ezért nagy legitimitációval bíró új alkotmány elfogadására. Másrészt az emberek politikai érdeklődése is hanyatlak a nagy kataklizmákat követően, ami az új alkotmány legitimitásának nem tesz jót. Sok esetben persze már a rendszerváltozás momentuma során is kialakulnak éles törésvonalak, amelyek gyakran nem egy új alkotmány elfogadását, csak egy átmeneti kompromisszumot tesznek lehetővé, ezáltal pedig a probléma megoldásának elhalasztásával járnak. Ackerman szerint ráadásul egy ilyen idejekorán elfogadott alkotmány a politikai elit alkotmány iránti elkötelezettségét is biztosítani tudja, azaz gyorsabb lehet a rendszer konszolidációja.²³

Mások azonban az elhamarkodott alkotmányozás ellen érvelnek, rámutatva azokra a nehézségekre, amelyek egy új rendszer kialakításának pillanatában elfogadott alkotmány kapcsán felmerülnek. Egyrészt ezek az alkotmányok igen gyakran inkoherensek, hiszen a felhalmozott tudást és gyakorlati tapasztalatokat nél-

²¹ Elkins és szerzőtársai itt hívják fel a figyelmet az okok retrospektív felderítésének hibájára is. Zachary ELKINS – Tom GINSBURG – James MELTON: *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge: Cambridge University Press 2009) 4.

²² Edward MCWHINNEY: *Constitution-making. Principles, Process, Practice* (Toronto: University of Toronto Press 1981) 15.

²³ Persze az is könnyen lehet, hogy ezek a kegyelmi pillanatok egyszer s mindenkorra eltűnnek. Lásd Bruce ACKERMAN: „Von der Revolution zur Verfassung” *Transit* 1992/4. 46.

különböző, túlzottan gyors alkotmányozás folyamán csak ritkán sikerül a különféle érdekek és érvek becsatornázását koherensen megoldani. Másrészt a kataklizmákat követő zaklatott pillanatok sokak szerint egyáltalán nem kedveznek a higgadt, megfontolt vitáknak. Harmadrészt egy demokratizálódási folyamat esetében az is megfontolandó érvnek tűnik, hogy az alkotmányozó atyák – éppen az állam korábban megtapasztalt túlhatalma és önkénye miatt – túlzottan az alkotmányozás hatalomkorlátozó elemére koncentrálnak: a hatalom egyéni szabadságjogok általi korlátozásában, illetve az államhatalom különböző ágainak egymással szembeni erőteljes korlátozásában merülhet ki az alkotmányozás. Ennek következménye egy olyan alkotmány lehet, amely nem az állam hatalmának konstituálásával, hanem kizárólag annak korlátozásával foglalkozik.²⁴ Az elhúzódozó, hosszan tartó és sok nyilvános vitát generáló alkotmányozásnak fontos funkciója lehet ezen túlmenően a politikai szocializáció terén, amennyiben a racionális politikai viták hozzájárulhatnak a demokratikus intézményrendszerek megszilárdításához. Az elhúzódozó alkotmányozás tehát egyesek szerint a politikai elit demokráciára nevelésének az eszköze lehet.²⁵ A hosszú alkotmányozási folyamat során ráadásul kellő gyakorlati tapasztalat és elméleti tudás is felhalmozódhat, amely az új alkotmány szövegének minőségében és koherenciájában is megmutatkozhat.

Holmes és Sunstein nem látnak semmi problémát abban, hogy az elhúzódozó alkotmányozás folyamata közben a napi pártpolitika és a törvényhozás általi alkotmányozás párhuzamosan, egymástól csak nagyon nehezen elválasztható módon zajlik. Egyenesen előnyként értékelik ezt a párhuzamos folyamatot: szerintük a politikai szocializációhoz egyértelműen pozitívan járul hozzá az ilyenfajta alkotmányozás.²⁶ Ugyanakkor figyelmeztetnek: ha alapvető politikai kérdéseket nem sikerült véglegesen eldönteni a rendszerváltozás pillanatában, akkor elkerülhetetlen, hogy ezeket a politikai vitákat előbb vagy utóbb lefolytassák. A lezáratlan politikai kérdések depolitizálása és eljogiasítása csak még jobban elidegenítené a választópolgárokat az alkotmánytól – állítja Holmes.²⁷ Az a gondolat tehát, hogy a napi politikai vitákat lefolytató parlamenttől független, a napi csatározások fölött álló *alkotmányozó gyűlésnek* kellene megalkotnia az új alkotmányt, szép gondolatnak tűnhet egy Nyugat-Európából vagy éppen az Egyesült Államokból érkező, ám álmvilágban járó vendégprofesszor számára, ám Holmes és

²⁴ Stephen HOLMES: „Conceptions of Democracy in the Draft Constitutions of Post-Communist Countries” in Beverly CRAWFORD (szerk.): *Markets, States and Democracy. The Political Economy of Post-Communist Transformations* (Boulder: Westview 1995) 71–72.

²⁵ Ellen BOS: *Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa* (Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004) 54–56.

²⁶ Stephen HOLMES – Cass SUNSTEIN: „The Politics of Constitutional Revision in Eastern Europe” in Sanford LEVINSON (szerk.): *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment* (Princeton: Princeton University Press 1995) 285.

²⁷ HOLMES 74–76.

Sunstein szerint a rendszerváltozás utáni Kelet-Európában ez egy teljesen megvalósíthatatlan elképzelés.²⁸ Az alkotmányozás parlamentarizálódása és pártpolitizálódása, az alapvető szabályokról és a napi politikai témákról folytatott viták egybeolvadása Holmes és Sunstein szerint nemcsak hogy elkerülhetetlen, de egyenesen kívánatos is: pontosan azért, mert Kelet-Európa népei gyakorlatilag egyáltalán nem vettek részt a rendszerváltozás folyamatában. Az új rendszer tulajdonképpen az éltek közötti kiegyezés révén jött létre, anélkül, hogy választópolgárok szélesebb tömegét megkérdezték volna, vagy hosszasan vitáztak volna arról, milyen rendszerben is szeretnék élni Kelet-Európa népei. Másrésztől Holmes és Sunstein szerint a kelet-európai alkotmányok java része a politikai szereplők sajátos (személyes és intézményi) érdekeinek szem előtt tartásával, egy olyan alkufolyamatban jött létre, amelynek konstellációja azóta jelentősen megváltozott. Éppen ezért nem az alkotmányos rigiditás és mozdulatlanság, hanem a nagymértékű alkotmányos flexibilitás teheti lehetővé ezen eredeti, ám a későbbiekben igencsak meghaladottnak tekinthető alkuk felülvizsgálatát. A szerzőpáros nem véletlenül említi a köztársasági elnök intézménye körül kialakult lengyel és magyar vitákat, mint amelyek alapvetően érintik egy ország politikai berendezkedését, de amelyek a rendszerváltás pillanatában személyekre szabott alkuk folyamán alakultak ki. Holmes és Sunstein szerint a rigid alkotmányok ebben a térségben minden bizonnyal komolyabb konfliktusokhoz vezettek volna. Sőt a szerzőpáros azt állítja, hogy a nyugati elemzőknek az alkotmányozás eljárási szabálytalanságainak esetében is sokkal elnézőbbnek kellene lenniük, mivel a politikai erőviszonyok még roppant instabilak és kiforratlanok. Viszont addig, amíg nem forrt ki magát a kelet-európai átalakulás, nem várható el, hogy egy olyan alkotmányhoz ragaszkodjanak a politikai elit tagjai, amely tulajdonképpen pillanatnyi alkuk szüleménye volt.²⁹ Az alkotmányozási kérdések és a napi politikai kérdések ebben a térségben egymásba olvadnak, amelynek minden hátrányát felülírja két előny: egyrésztől így szélesebb néptömegeket lehet bevonni az alapvető alkotmányos vitákba, másrésztől a politikai elit vitakultúrája is könnyebben kifejlődhet.³⁰ Összességében az alkotmányozás időpontját illetően azonban azt lehet megállapítani, hogy egyik és másik alternatíva mellett is szólnak érvek és ellenérvek, így

²⁸ HOLMES–SUNSTEIN 288.; Bos hívja fel a figyelmet arra, hogy a nyugati elemzők „elégedetlensége” a kelet-európai alkotmányozásokkal kapcsolatban hamis-idealizált feltevéseken nyugszik, és éppen ezért nem helyén való. BOS 72., 285–287. Ráadásul, ha közelebbről megvizsgáljuk a nyugat-európai alkotmányozási folyamatokat, akkor azt látjuk, hogy az alkotmányozási eljárás szinte minden országban vagy komoly kívánnivalót hagyott maga után, vagy pedig igen súlyos eljárási szabálytalanságok övezték.

²⁹ Annál is inkább így kellene tenniük a nyugati elemzőknek, mivel a nyugati alkotmányozási folyamatok is tele voltak eljárási szabálytalanságokkal. A szerzőpáros meglátása szerint az alkotmányozási folyamatok technikai értelemben véve sehol sem zajlottak problémamentesen. Ez ügyben De Gaulle 1962-es referendumát idézik. HOLMES–SUNSTEIN 282–283.

³⁰ HOLMES–SUNSTEIN 287.

inkább a konkrét politikai szituáció, és kevésbé a tudósok által lefektetett alapelvek lehetnek meghatározóak.

Ami az alkotmányozás időtartamát illeti, ebben a kérdésben is történtek már előzetes vizsgálatok. Ahogy fentebb láttuk, az egyik érv szerint az elhúzódó és kibeszélt alkotmányozás alapvetően pozitívan járulhat hozzá az adott ország politikai kultúrájának kifejlődéséhez, a politikai rendszer konszolidációjához.³¹ Kétségtelenül igaz, hogy az alkotmányozás időtartama önmagában még nem határozza meg az elkészült alkotmány minőségét. Nem ritkán hangoztatott érv azonban, hogy alkotmányozás közben az előzetes konzultációk és az alkotmánytervezetről szóló vita időtartama igencsak fontos az új alkotmány legitimitása szempontjából. Extrém példákkal és ellenpéldákkal tulajdonképpen minden bizonyítható lenne, hiszen Myanmar 2008-ban elfogadott alkotmánya 17 éven keresztül íródott, igaz szigorúan zárt ajtók mögött, nem éppen demokratikus körülmények között. Másrésztől Japán 1946-os alkotmányát alig néhány hét alatt állították össze az amerikai megszállóknak dolgozó kormányhivatalnokok, az egész alkotmányozási eljárás pedig nem tartott tovább 8 hónapnál. Elkins és társai 150 alkotmányozási folyamat vizsgálatából azt az eredményt szűrték le, hogy az alkotmányozás átlagos időtartama 16 és 22 hónap között volt.³² Ugyanakkor megjegyzik: bár az alkotmányozási folyamat végét viszonylag könnyű megadni, hiszen a kihirdetés jelenti az alkotmányozási folyamat lezárását, az alkotmányozási folyamat kezdetének megadása már sokkal komolyabb fejtörést okoz. Az egyes esetek összehasonlíthatósága végett erre vonatkozóan öt lehetőséget adtak meg a szerzők: 1. hivatalos bejelentés arra vonatkozóan, hogy új alkotmányt adnak egy országnak, amivel egy időben meghatározzák és felállítják az alkotmányozó testületet; 2. az alkotmányt megszövegező vagy azt elfogadó testület megválasztásának időpontja; 3. az alkotmányozó testület találkozásának első időpontja; 4. az alkotmányt megszövegező albizottság felállításának időpontja; 5. egy államcsíny/hatalomátvitel napja. A rendszerváltozás utáni magyar és lengyel alkotmányozási folyamatok, a második világháború utáni német vagy spanyol alkotmányozási folyamat (akár az alkotmányozási folyamat egyes részeire lebontott) összevetése e tekintetben igencsak hasznos lehet. Az egyes alkotmányozási fázisok elemzésénél még részletesebben is kitérünk az időtartam kérdésére, amelynek egyik sarkalatos, ám ma már egyre többen vitatott pontja a viták hosszúsága. Az a normatív elvárás, hogy korlátozva legyen az alkotmánytervről szóló vita hossza az obstrukció elkerülése végett, már régóta ismert és elfogadott kritériuma az alkotmányozási (és általában véve a törvényhozási) folyamatnak,³³ a kérdés éppen ezért sokkal inkább

³¹ Később még utalunk rá, de itt sem árt megjegyezni: komoly kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy vajon a vita önmagában véve mindig pozitívan járul-e hozzá egy konfliktus megoldásához.

³² ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 209.

³³ Jon ELSTER: „Ways of Constitution-making” in Axel HADENIUS (szerk.): *Democracy's Victory and Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press 1997) 137.

az, hogy vajon a vita megfelelő hossza egyértelműen pozitív hatással van-e egy alkotmány legitimitására. Azaz: a vita önértékként tételezhető-e, avagy a vitának lehetnek negatív hatásai is?

AZ ALKOTMÁNYOZÓK ISMERETSZINTJE

Ahogy az alkotmányozó nemzetgyűlés mellett szóló érvek kapcsán leírtuk: egyáltalán nem mindegy, hogy az alkotmányozó atyáknak milyen az ismeretszintje saját aktuális erejüket és az új alkotmány keretei között meghatározott jövőbeli szerepüket illetően. Sok alkotmányjogász és politikatudós azért választja normatív standardként a kifejezetten és kizárólag csak alkotmányozás céljából létrehozott gyűléseket, mivel egy ilyen gyűlésben nyílik a legnagyobb esély arra, hogy legalább részlegesen megvalósuljon a tudatlanság fátyla. Az alkotmányozó nemzetgyűlések esetében beszélhetünk arról, hogy az alkotmányozóknak jóval alacsonyabb ismeretszintjük van (vagy csak sejtéseik lehetnek) arra vonatkozóan, hogy milyen erővel fognak rendelkezni az elfogadott alkotmányos rendszeren belül. Ez a fátyol egyes érvelések szerint az érdekorientált érvelés és cselekvés helyett racionális megfontolásokra és cselekedetekre készíti az alkotmányozó feleket. Más megfogalmazásban viszont mindössze annyiról van szó, hogy a kölcsönös bizalmatlanság és a veszteség minimalizálásának motivációja a hatalom minél erősebb megosztására sarkallja a feleket.

Ebben a tekintetben két szempont lehet releváns: egyrészt az, hogy az alkotmányozás szereplői tisztában vannak-e saját és a másik fél aktuális politikai erejével, másrészt pedig az, hogy ha ez az erőviszony ismert, akkor vajon kiegyensúlyozott vagy kiegyensúlyozatlan erőviszonyról van-e szó.³⁴ Przeworski ezen két szempontrendszer figyelembevételével három eshetőséggel számol a tekintetben, hogy milyen jellegű lesz az alkotmányozás folyamata és maga az alkotmány. Amennyiben az alkotmányozó felek tisztában vannak saját politikai erejükkel, ráadásul az erőmegoszlás komoly egyenlőtlenségeket mutat egyik fél javára, akkor a létrehozott politikai berendezkedés egyértelműen ezen fölényben lévő fél akaratát fogja tükrözni, ráadásul úgy, hogy a létrehozott intézmények tovább erősítik (de legalábbis nem gyengítik) az amúgy is erősebb felet. Ha az alkotmányozó felek ismeretszintje magas, azaz többé-kevésbé ismerik egymás politikai erejét, ám az erőviszonyok kiegyensúlyozottak, akkor annak többféle végkifejlete is lehet: a nagyon pesszimista forгатókönyv szerint az események akár polgárháborúba is torkollhatnak, a kevésbé pesszimista forгатókönyv szerint ugyan nem sikerül intézményeket létrehozniuk, de polgárháború sem tör ki. Egy még kevésbé pesszimista

³⁴ Adam PRZEWORSKI: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press 1991) 81.

forogatókönyv szerint olyan intézményeket hoznak létre a felek, amelyek működésképtelenek lesznek, az optimista forogatókönyv szerint pedig akár működőképesebb intézményeket is sikerülhet létrehozniuk.

A '89-es magyar alkotmányozás miatt számunkra talán legismertebb eset az, amikor a felek egyáltalán nem ismerik saját erejüket és egymás politikai erejét: ekkor ugyanis a felek, vagy a kölcsönös bizalmatlanságtól vezérelve vagy pedig racionális megfontolások alapján, olyan erős fékeket és ellensúlyokat építenek be az új alkotmányba, amely egyetlen politikai erőnek sem teszi lehetővé, hogy túlzottan dominánssá váljon az új alkotmány alkotta keretrendszeren belül. Przeworski azt állítja, hogy ha még a demokratikus választások előtt alakítják ki az új, demokratikus intézményrendszert, akkor a racionálisan viselkedő, veszteségminimalizáló, önérdek-orientált szereplők nagyon erős fékeket fognak beépíteni az új rendszerbe.³⁵ Ez a scenárió egyértelműen a politikai verseny során kisebbségben maradtak számára legkedvezőbb scenárió, hiszen biztosítékokkal ruházza fel őket a tekintetben, hogy a jövőbeli többség ne tudja a kisebbség megkerülése nélkül a legfontosabb kérdéseket egymaga eldönteni. Przeworski állítása szerint az ilyen alkotmányok stabilabbak lesznek, mint az első eset szerint megalkotott alkotmányok, hiszen legalább részlegesen kompenzálni tudják a kisebbségben maradtakat.

KÜLSŐ ÉS BELSŐ KÉNYSZEREK

Az alkotmányozás folyamata során igen ritkán esik meg, hogy az alkotmányozó erőt ne akadályozná valamilyen külső vagy belső kényszer. Jelen munkában nem a körülmények okozta kényszereket értjük kényszer alatt, hanem azokat a politikai szereplőket, akik részleges vagy teljes vétó- vagy szankcionálási joggal rendelkezhetnek egy alkotmányozási folyamat során. A belső és külső kényszerek számbavétele azért szükséges, mivel egyik vagy másik eleme szinte minden alkotmányozási folyamatban megfigyelhető, főleg a politika egyre inkább nemzetközivé, illetve globálissá válásával jellemezhető 20. században. A különféle nemzetközi politikai szervezetek (ENSZ, EU, Európa Tanács stb.) jelenléte bizonyos mértékben ma már szinte minden államot korlátozhat az alkotmányozás folyamatában.³⁶

A külső kényszerek tekintetében a legegyszerűbb helyzetet természetesen a megszállás jelenti. Egy országot megszálló erők katonai és politikai lehetőségeik számbavételével különféle mértékben avatkozhatnak be egy ország alkotmányozási folyamatába. Ebbe a kategóriába tartoznak azok az alkotmányok, amelyeket a megszálló hatalmak írtak, és kényszerítették rá a megszállt országra. Ilyen például az 1946-ban az amerikai megszállók által írott japán alkotmány.³⁷ Kevésbé

³⁵ PRZEWORSKI 87.

³⁶ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 214.

³⁷ ELSTER (1997) 125–126.

extrém esetnek számít az, amikor nem a megszállók írják az alkotmányt, sőt némi mozgásterük és választási lehetőségük is van az ország alkotmányozó atyáinak, ám a megszállók ettől függetlenül komoly külső korlátokat állítanak fel. Ezek a korlátok szintén különböző méreteket ölthetnek. Az 1949-es indiai alkotmány például igen szoros felügyelet alatt készült, az ugyanebben az évben megírt német alkotmány esetében viszont már nagyon is komoly mozgásterük volt a német alkotmányozó atyáknak. A német alkotmányozó atyáknak még azt is sikerült elérniük a megszálló hatalmaknál, hogy az elfogadott alkotmányt ne népszavazás útján hagyják jóvá, hanem a tartományi parlamentek révén. Még puhább külső kényszernek tűnnek az Európa Tanács különféle ajánlásai, amelyek azonban az 1989-es román és bolgár alkotmány szövegét mégiscsak komolyan befolyásolták. A kényszert itt az jelentette, hogy ha a két ország nem fogadja meg az Európa Tanács ajánlásait, akkor igencsak megnehezült volna csatlakozásuk az egységesülő Európához.³⁸

Ami a belső kényszereket illeti, itt is akkor a legegértelműbb a helyzet, amikor belsőleg oktrojált alkotmányról beszélünk. A nem demokratikus úton hatalomra került politikai szereplők a választópolgárok közvetett vagy közvetlen jóváhagyása nélkül adnak ebben az esetben új alkotmányt egy országnak.³⁹ A belső kényszerek spektruma ugyanakkor sokkal szélesebbnek tűnik. Elster e tekintetben megkülönböztet *upstream* és *downstream* kényszereket. *Upstream* kényszereknek azok a korlátok számítanak, amelyeket a *pouvoir commettant* még a *pouvoir constituant* összehívása előtt felállít a *pouvoir constituant* számára. Az alkotmányozó erő szinte mindig egy olyan kreált testület formáját ölti magára, amelyet a választópolgárok (nyíltan vagy hallgatólagosan) felhatalmaznak egy alkotmány elkészítésével, módosításával vagy kiegészítésével. Csak ritkán fordult elő a történelemben, hogy egy alkotmányozó testületet ne külső erők hoztak volna létre, hanem önmagát nyilvánította volna alkotmányozó erőnek.⁴⁰ Az alkotmányozó testületet létrehozó szereplők persze szeretnek egyéb (eljárási vagy éppen tartalmi) korlátokat is felállítani az alkotmányozó képviselőknek. A legismertebb példával élve: az amerikai Kontinentális Kongresszus azzal a céllal hívta életre a Philadelphiai Gyűlést, hogy az megváltoztassa az alkotmányt. Egy vadonatúj alkotmány megírására azonban nem adott felhatalmazást a Kongresszus, mindössze a Konföderációs Cikkelyek kiigazítására. A Philadelphiai Gyűlésre érkező képviselők egy része ezen túlmenően kötött mandátummal érkezett, hiszen delegálók (az állami törvényhozás képviselői) megszabták: ragaszkodniuk kell a tagállamok azonos szavazati jogához. Másrésztől Elster elméletét azzal kell kiegészíteni, hogy az alkotmá-

³⁸ ELSTER (1997) 128.

³⁹ ELSTER (1997) 125.

⁴⁰ Az alkotmányozó testület létrehozásakor azonban nemcsak a külső politikai szereplő játszik fontos szerepet, hanem az az eljárás is, amely révén megválasztják az alkotmányozó képviselőket. ELSTER (1995) 373.

nyozó testületek maguk sohasem monolitikus jellegűek, hanem többé vagy kevésbé megosztottak. A megosztottságon csak abban az esetben könnyű felülemelkedni, ha egy alkotmányozó gyűlésben kevés nagy párt van jelen és az alkotmány elfogadásához az egyszerű többség is elegendő. Az esetek nagy többségében azonban arról van szó, hogy az alkotmányozó testület (öltson az bármilyen konkrét formát is) sok pártból szokott állni, ráadásul egy új alkotmány elfogadásához általában minősített többségre van szükség. Ebben az esetben viszont a *pouvoir commettant* azáltal állít fel korlátokat, hogy vétőszereplőket küld az alkotmányozó testületbe. Az alkotmányozó testület vétőerővel bíró szereplői igen komoly akadályokat és kényszereket állíthatnak fel, akár az alkotmányozás sikerességét is meg tudják akadályozni.

A *downstream* kényszerek esetében arról van szó, hogy van egy olyan politikai szereplő, amelynek az alkotmányozó gyűlés által elfogadott alkotmányt még ratifikálnia kell, azaz tulajdonképpen vétőszereplőként jelenik meg az alkotmányozási folyamatban. Ebben az esetben ugyanis az alkotmányozóknak figyelembe kell venniük azokat a vélt álláspontokat, amelyek megakadályozhatják az alkotmány referendumon történő ratifikációját. Magyarán: az alkotmányozóknak az egyik szemüket mindig a választópolgárok többségének akaratán kell tartaniuk. A Philadelphiai Gyűlés résztvevőinek folyamatosan ott járt a fejében, hogy az általuk elfogadott alkotmányt a tagállamokban még jóvá kell hagyni, ami az alapvetően ellenségesnek tűnő államok esetében nem is tűnt egyszerű vállalkozásnak.⁴¹ Előfordul persze, hogy a korlátokat felállító politikai szereplők akaratát az alkotmányozó testület egészen egyszerűen figyelmen kívül hagyja. A Philadelphiai Gyűlés résztvevői legalább három ponton figyelmen kívül hagyták a gyűlést egybehívó politikai erők akaratát: egyrészt alkotmánymódosítás helyett egy teljesen új (a meglévőtől radikálisan eltérő) alkotmányt írtak. Másrészt nem a mandátummal bíró állami törvényhozásokkal hagyták jóvá az új alkotmányt (ahogy azt az eredeti eljárási szabály tartalmazta), hanem újonnan egybehívott állami (ratifikáló) gyűlésekkel. Harmadrészt pedig nem mind a 13 állam ratifikáló gyűlésének jóváhagyására volt szükség az alkotmány elfogadásához, hanem mindössze kilenc támogató szavazatra. Ezen *upstream* kényszerek áthágása, az eljárási szabályok nyílt megsértése ellenére sikeresen vette a *downstream* akadályokat a philadelphiai gyűlés által elfogadott új alkotmány, és komoly vitákat követően végül minden állam elfogadta az alkotmányt.⁴²

⁴¹ ELSTER (1995) 374–376.

⁴² Elster ugyanakkor megjegyzi, hogy az *upstream* kényszereket a 20. században igen gyakran ugyanazok fogalmazzák meg, akik a *downstream* korlátokat is jelentik egyben: mivel a szuverén nép választja az alkotmányozó képviselőket, és sokszor nekik is kell jóváhagyniuk az alkotmányozó atyák által elfogadott dokumentumot, így tulajdonképpen nem is két különböző, hanem egy és ugyanazon szereplőről beszélünk az *upstream* és a *downstream* kényszerek esetében is. ELSTER (1995) 374.

ÁZ ALKOTMÁNYOZÁS FÁZISAI ÉS AZOK JELLEMZŐI

Amennyiben az alkotmányozás *körülményeit* a fentebbi négy szempontrendszer alapján meghatároztuk és összehasonlítottuk, úgy a következő lépésben szemügyre kell venni az alkotmányozási eljárás konkrét *fázisait*. A szakirodalom hét ilyen fázist különít el egymástól. Többé-kevésbé időrendbe állítva ezek a következők: 1. előzetes konzultáció, amely során az alkotmány kialakításához szükséges ötleteket gyűjtik össze; 2. az alkotmányozó testület megválasztása; 3. alkotmányozás eljárási rendjének meghatározása; 4. konzultáció, amely során az alkotmányozó testület szakértőktől kér be véleményeket; 5. szövegezés; 6. vita; 7. elfogadás.⁴³

A fázisok megkülönböztetése azért lehet érdekes az összehasonlító perspektíva szempontjából, mert a különböző fázisok különféle jellemzőkkel bírhatnak. Egy összehasonlító tanulmányban érdemes lehet összevetni a különböző fázisok időtartamát és jellegét. Az alkotmányozási fázisok lehetséges jellemzőiről a tanulmány végén lévő melléklet ad átfogó képet. Az előzetes konzultáció, a konzultáció, a szövegezés és a vita tekintetében releváns információ lehet ezen fázisok *időtartama*, hiszen a túl hosszú alkotmányozás ugyanúgy problematikus lehet, ahogy a rendelkezésre álló szűkös időkeret is komoly aggályokat okozhat. Fentebb már általánosságban említettük, hogy az alkotmányozási folyamat egészét érintően az időtartam kérdése milyen jellegű kérdésfelvetéseket implikál. Az egyes fázisokra lebontott vizsgálat annyiban lehet releváns összehasonlítási alap, amennyiben abból következtetni lehet az alkotmányszöveg kidolgozóiak lehetőségeire. Az előzetes konzultáció vagy a konzultáció időtartama azt mutatja meg, hogy az alkotmányozóknak mennyi idejük volt az elméleti tudás és a gyakorlati tapasztalatok rendszerezésére a szövegezési fázist megelőző időszakban. A szövegezés időtartama azt mutathatja meg, hogy milyen alaposan dolgozták fel az előzetes konzultáció során felhalmozott tudást, végül pedig a vita időtartama arra utal, hogy milyen mértékben állt fenn az alkotmánytervezet alakításának lehetősége. Mindezek a kérdések arra világíthatnak rá, hogy milyen *fontossággal* bírt egy-egy fázis vagy egy-egy politikai szereplő az alkotmányozási folyamatban.⁴⁴ Normatív szempontból természetesen mindegyik fázisnak ugyanolyan fontosnak kellene lennie, de a gyakorlat azt mutatja, hogy különböző alkotmányozási folyamatok különböző mértékben helyeznek súlyt egyik vagy másik fázisra.

Egy összehasonlító tanulmány esetében szintén komoly relevanciája lehet annak a kérdésnek, hogy milyen módon választják meg az alkotmányozó testüle-

⁴³ Jennifer WIDNER [et al.]: *Proceedings – Workshop on Constitution Building Processes* (Bobst Center for Peace & Justice, Princeton University in conjunction with Interpeace and International IDEA 2007. május 17–20.) [http://www.princeton.edu/bobst/docs/Constitutions_Edited_Proceedings_L_\(2\).doc](http://www.princeton.edu/bobst/docs/Constitutions_Edited_Proceedings_L_(2).doc); ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 204.

⁴⁴ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 206.

tet.⁴⁵ Közismert, hogy a kelet-európai legális forradalmak során több esetben is olyan testületek változtatták meg a fennálló alkotmányt és biztosították a politikai rendszer átalakulását, amelyek a diktatúrák intézményeiként illegitim módon jöttek létre. Formális értelemben ezek az alkotmányok nem lesznek legitimek, még akkor sem, ha tartalmi tekintetben teljesen megfelelnek a demokratikus elvárásoknak, sőt empirikus legitimitásuk is kifejlődik idővel.⁴⁶ A kelet-európai „alkotmányos forradalmak” és „radikális kontinuitások” (Arato) formális legitimitációjának hiányát a szakirodalomban különféleképpen ítélik meg: egyesek szerint ezt a formai hiányosságot valójában sohasem lesz képes pótolni az idővel kialakuló empirikus legitimitás, ami jelentős mértékben megnehezíti a konszolidációs folyamatokat és a régi-új alkotmány elfogadását. Mások szerint viszont a formális hiányosságok jelentősége az idő előrehaladtával csökkenhet, amennyiben a politikai szereplők közben fenntartják és működtetik az alkotmányos rendszert, és nem kérdőjelezzik meg annak alapját.⁴⁷

Amennyiben azonban az alkotmányozást egy olyan gyűlés hajtja végre, amelyet demokratikus módon választottak meg (azaz formális legitimitással bír), úgy az a kérdés merül fel, hogy milyen választási rendszer alapján válasszák meg a képviselőket. A két szélsőség, a többségi és a proporciónális rendszer között természetesen számos fokozatbeli variáns létezhet. A szakirodalom eddig inkább csak normatív szempontból vizsgálta a kérdést, és a kutatók többsége egyetértett azzal a megállapítással, hogy az alkotmányozó grémiumoknak a lehető legnagyobb mértékben reprezentatívnak kellene lenniük, azaz proporciónális választási rendszerrel kellene őket egybehívni, ráadásul minél alacsonyabb választási küszöbvel.⁴⁸ Ahogy arra már fentebb is felhívtuk a figyelmet, a választási rendszereknek egyszerre kell két ellentétes célt szolgálniuk: egyrészt stabil kormánytöbbséget kell kialakítaniuk, amelyre leginkább a többségi választási rendszer alkalmas, másrészt viszont reprezentatívnak is kell lenniük, azaz a társadalom szélesebb rétegeit kell megjeleníteniük a parlamentben. Elster szerint azért is tűnik jobb megoldásnak a kifejezetten és kizárólag alkotmányozás céljából létrehozott gyűlés, mert nem kell megfelelnie a kormányozhatóság kritériumának, így a két ellentétes elv közül a minél szélesebb reprezentáció elve érvényesülhet. Az alkotmányozó gyűlésnek normatív szempontból az lenne a feladata, hogy a társadalmi érdekek minél szélesebb spektrumát meg tudja jeleníteni és egyúttal minél szélesebb konszenzust tudjon teremteni az elfogadott alkotmánynak.⁴⁹ Ugyanakkor

⁴⁵ ELSTER (2006) 187.

⁴⁶ Más kérdés, hogy valóban nyerhetnek empirikus legitimitást ezek az alkotmányok, amennyiben a formális hiányosság ellenére a választópolgárok és a politikai elit hallgatólagosan elfogadják és működteti azt, ebből kifolyólag pedig a vártnál hosszabb ideig fennmaradnak. BOS 57.

⁴⁷ BOS 59.

⁴⁸ ELSTER (1997) 138.

⁴⁹ ELSTER (1997) 187.

elemzők arra is felhívták a figyelmet, hogy ez az ideális eset szinte sohasem valósult meg a történelem folyamán, mivel az alkotmányozási folyamatok nem egy téren és időn kívüli álmvilágban zajlanak, hanem olyan közegben, ahol a politikai szereplők sajátos érdekeinek megfelelően próbálják kialakítani az alkotmányozás körülményeit is.⁵⁰ Ráadásul a proporciónális reprezentáció azt implikálja, hogy igen sok szereplője lesz az alkotmányozási folyamatnak, amely a tapasztalatok szerint vagy nagyon megnehezíti a konszenzus elérését, vagy pedig inkoherenssé teszi a végző alkotmányszöveget.⁵¹

Az alkotmányozás különböző fázisainak nemzetközi összevetésekor három további kérdés lehet döntő jelentőségű: az alkotmányozás során felmerülő politikai konfliktusok *jellege*nek kérdése, az *inkluzivitás* kérdése és végül a *nyilvánosság* kérdése. Míg az első kérdésben viszonylag szűk szakirodalomra támaszkodhat jelenleg a kutató,⁵² addig a második két kérdésben már nagy tömegű adatok feldolgozása is megtörtént. A spanyol demokratizálódási folyamatokat elemezve Bonime-Blanc írta le az alkotmányozás különböző fázisait aszerint, hogy konszenzuális vagy disszenzuális stratégia jellemezte-e inkább az alkotmányozó feleket.⁵³ Meglátásunk szerint Bonime-Blanc elemzése roppant értékes, egy ponton azonban korrekcióra szorul: a konszenzuális–disszenzuális fogalompár használata félrevezető lehet és egyben beteljesíthetetlen elvárásokat generálhat, ezért inkább a kompromisszumkereső–konfliktusos fogalompárt használjuk az alkotmányozási folyamatban részt vevő felek stratégiájának jellemzésére.⁵⁴ A kompromisszumos jellegű alkotmányozás azt jelenti, hogy az alkotmányozási folyamat közben a felek elsősorban kompromisszumkereső stratégiát folytatnak. Ennek az elsődleges oka általában az, hogy máskülönben nem tudnak új alkotmányt létrehozni. Ha van olyan fél, akinek nem is érdeke egy új alkotmány megalkotása, vagy ha olyan erőfölénnyel rendelkezik, amely egyedül is képessé teszi az alkotmányozásra, akkor ez a stratégia vagy nem lesz domináns az alkotmányozási folyamatban, vagy pedig nem vezet sikerre, azaz nem készül új alkotmány.⁵⁵ Ha azonban a politikai szituáció és a felek érdekei miatt a kompromisszumkereső stratégia érvényesül, akkor a megkötött kompromisszumok miatt az elfogadott alkotmány szövege jó eséllyel inkoherens lehet és tartalmazni fog olyan tisztázatlan elemeket, amelyekben a felek nem tudtak megegyezni, éppen ezért az alkotmány

⁵⁰ ELSTER (1997) 133.

⁵¹ Az alkotmányozási folyamatba bevont szereplők számáról lásd még alább az inkluzivitásról szóló részt.

⁵² BONIME-BLANC; PRZEWORSKI [et al.]: *Sustainable Democracy* (Cambridge–New York: Cambridge University Press 1995) 50.

⁵³ BONIME-BLANC 10–11.

⁵⁴ Erről bővebben lásd Pócsa Kálmán *Kényszeres konszenzuskeresés* című írását: http://www.fn.hu/belfold/20110422/kenyszeres_konszenzuskereses/.

⁵⁵ ELSTER (1995) 394.

későbbi értelmezésére hagyják a kérdés megoldását.⁵⁶ Összességében Bonime-Blanc kompromisszumkereső alkotmányozásként jellemzi az 1978-as spanyol alkotmányozási folyamatot, noha arra is felhívja a figyelmet, hogy az alkotmányozás különböző fázisaiban felváltva volt megfigyelhető a kompromisszumkereső és a konfliktusos stratégia.⁵⁷ Persze akár az is előfordulhat, hogy szinte végig kompromisszumos jelleget ölt az alkotmányozás, ám a végső stádiumban, az alkotmánytervezet elfogadását mégiscsak a konfliktusos stratégia határozza meg.⁵⁸

A másik lehetséges stratégiai viszonyulás konfliktusos jellegű. A felek (vagy némelyik közülük) ebben az esetben nem feltétlenül érdekeltek a kompromisszumkeresésben, így nyíltan vállalhatják a konfliktusos stratégiát. Ebben az esetben a többségi jellegű alkotmányozás jellemzi az alkotmányozás egészét vagy egyes fázisait. Persze azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy nemcsak az alkotmányozás egyes fázisai különbözhetnek e tekintetben, hanem az alkotmányozásban részt vevő felek is váltogathatják stratégiájukat, vagy éppen kitarthatnak kompromisszumkereső vagy konfliktusorientált stratégiájuk mellett. Empirikus esettanulmányok révén lehet felderíteni azt, hogy az alkotmányozás melyik fázisa milyen jelleget öltött, és hogy vajon a politikai szereplők milyen érdekei és motivációi dominálták az alkotmányozás adott fázisát.

A szakirodalomban legjobban feldolgozott kérdés az alkotmányozási folyamat *inkluzivitását*, illetve *nyilvánosságát* érinti. Itt elsősorban nem a normatív teóriákra gondolunk, amikor azt állítjuk, hogy ezt a két kérdést dolgozták fel leginkább. A normatív álláspontot megfogalmazó szerzők igen gyakran leegyszerűsítik a választ: kiindulópontjuk a minél szélesebb inkluzivitás és a minél szélesebb nyilvánosság normatív álláspontja, mivel meglátásuk szerint egy alkotmány legitimitását ez a két elem erősítheti a leginkább. Empirikus vizsgálatok és alaposabb teoretikus megfontolások azonban jelentősen árnyalják ezt a sematikus-idealiztikus megállapítást. Egyrészt egyre többen állítják, hogy a nyilvánosságnak csak az alkotmányozási folyamat bizonyos fázisaiban van nagy jelentősége, vannak azonban olyan fázisok, amelyek során kifejezetten zavaró lehet. A konzultációk

⁵⁶ BONIME-BLANC I4.

⁵⁷ BONIME-BLANC 50–54. Bonime-Blanc szerint az előzetes konzultáció során, a választások idején és az eljárási rend meghatározásának fázisában kompromisszumkereső stratégia jellemezte szinte az összes részt vevő felet. Az alkotmányozás konzultációs és szövegezési szakaszát azonban már sokkal inkább a konfliktus-orientáltság jellemezte, olyannyira, hogy voltak olyan politikai erők, amelyek kivonultak az alkotmányozás folyamatából. Végeredményben azonban a kivonulók is visszatértek, sőt a nagyobb politikai pártok kompromisszumával került elfogadásra az új alkotmány, amelyet a választók 67%-ának részvétele mellett 87%-os többséggel fogadtak el referendumon.

⁵⁸ Elég csak az 1994–1997 közötti magyar alkotmányozási folyamatra gondolnunk. Erről lásd SOMOGYVÁRI István: „A magyar alkotmányozás, 1988–2008” in SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évbuzsádkönyve. A magyar demokrácia kormányzati rendszere (1988–2008)* [elektronikus dok.] (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja 2009).

és a szövegezés fázisait sok kutató szerint inkább el kell zárni a nyilvánosság elől.⁵⁹ Másrészt az alkotmányozásban és a végső szöveg megfogalmazásában, valamint annak elfogadásában részt vevő szereplők számának nagysága akár negatív következményekkel is járhat, amennyiben a végső szöveg annál nagyobb eséllyel lesz inkoherens, és/vagy tartalmazhat nyitva hagyott kérdéseket, szándékosan homályos megfogalmazásokat.⁶⁰ Az inkluzivitás ráadásul növelheti a vita polarizációjának esélyét is, ami sikertelen alkotmányozási folyamatot is előrevetíthet. Ahogy fentebb is említettük: (a résztvevők számát tekintve) a minél szélesebb körű vita nem feltétlenül jelenthet önértéket, hiszen könnyen kialakulhat olyan politikai szituáció, amelyben a széles körben folytatott vita nem pozitív, hanem sokkal inkább negatív hatást eredményez, a vitatkozó felek a kompromisszumok helyett a polarizáció útját választják.⁶¹

Az alkotmányozási folyamatban részt vevő felek számával kapcsolatban összehasonlító elemzés tárgyává lehet tenni azt, hogy melyik fázisban milyen mértékben volt inkluzív az alkotmányozási folyamat. Manapság már egyre határozottabban állítják, hogy a szövegezés fázisára egyértelműen negatív hatással van a túl sok szereplő bevonása, mivel inkoherens és homályos szövegeket eredményezhet a túlzott arányú részvétel. Mások a brazil példát emlegetve arra hívják fel a figyelmet, hogy az előzetes konzultáció szakaszában a vitában részt vevő felek nagy száma könnyen vezethet átláthatatlanul hosszú alkotmányszöveghez.⁶² Elkins és szerzőtársai megemlítik továbbá azt is, hogy az inkluzivitás nem szükségszerűen növeli az alkotmány legitimitását. Nagy mennyiségben e tekintetben nem állnak rendelkezésre adatok, ám számos olyan példát lehet felhozni, ahol az alkotmányozásba bevont szereplők széles köre sem eredményezett stabil és széles körben elfogadott alkotmányt.⁶³ Sőt bizonyos esettanulmányok azt mutatják, hogy nem a részt vevő felek száma befolyásolja az új alkotmány elismertségét és támogatottságát, hanem az, hogy a megkérdezettek az alkotmányt elfogadó többséghez vagy az azt elutasító kisebbséghez tartoznak-e.⁶⁴

⁵⁹ Keith BANTING – Richard SIMEON: „The Politics of Constitutional Change” in Keith BANTING – Richard SIMEON (szerk.): *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations* (London: Macmillan 1985) 20.; ELSTER (2006) 189–190.; ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 218.

⁶⁰ Donald HOROWITZ: „Constitutional Design: Proposals versus Processes” in Andrew REYNOLDS: *The Architecture of Democracy* (Oxford: Oxford University Press 2002) 28.

⁶¹ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 215.

⁶² ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 208.

⁶³ Elkins és szerzőtársai Dél-Afrikát, Eitópiát és Thaiföldet hozzák fel példaként. Lásd ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 215. Kitűnő ellenpéldaként hozható fel a szűk elitek által elfogadott, ám nagyon is stabilnak tetsző alkotmány, így például az 1949-es német alaptörvény vagy Japán 1946-os alkotmánya.

⁶⁴ Devra MOEHLER: *Distrusting Democrats: Outcomes of Participatory Constitution-Making* (Ann Arbor: University of Michigan Press 2007) 2.

Másrésztől a deliberatív demokrácia kritikusai arra figyelmeztetnek, hogy a hosszabb időtartamú és széles tömegeket megmozgató vita öngerjesztő folyamatként akár további polarizációhoz is vezethet. Adott esetben ugyanis a hosszú vita nem konszenzust eredményez, hanem még inkább mélyíti a már amúgy is meglévő konfliktusokat.⁶⁵ Ezért érdemes lehet megfontolni azt is, hogy mennyi ideig vitatkozzanak a felek. Az alapvető kérdés tehát sokkal inkább az, hogy vajon a vita a konfliktus intenzitásának a csökkenéséhez vagy éppen növekedéséhez járul-e hozzá? A vita önmagában ugyanis mindkettőt eredményezheti. Polarizáló hatására elsősorban akkor kell számítani, ha a párbeszédben nem egymással ellentétes nézeteket képviselő felek vesznek részt, hanem olyanok, akik hasonló nézeteket vallanak. Ha a nyilvánosság különféle csoportjai között eleve nincs átjárás, ha nem kommunikálnak egymással a különböző nézeteket valló felek, ha oszloposodott társadalmak nyilvánosságáról van szó, akkor Sunstein szerint az ellentétes álláspontok közeledése helyett az azonos nézetet vallók csoportjának tagjai inkább a radikálisabb vélemények felé mozdulnak el.⁶⁶ Éppen ezért állítjuk, hogy a vita nem önmagában érték, hanem csak akkor, ha kompromisszumkész felek tárgyalnak. Ezért is érdekes az alkotmányozási vitában részt vevő politikai elit kultúrája: a kompromisszum-képtelen politikai szereplők hosszú vitája ugyanis ahelyett, hogy kompromisszumot teremtené, csak még inkább polarizálja a politikai mezőt. A megoldást tehát nem a minél szélesebb körű, inkluzív vita, hanem a vitában részt vevő felek kompromisszumképességének a kialakítása jelentheti. Ez utóbbi esélyeit viszont nagymértékben csökkenti az, ha az alkotmányozás nem a fentebb említett kegyelmi pillanatban történik, amikor még nem alakult ki az egészséges pártverseny. A demokratizálódás (a pártverseny kialakulása) és a konszenzust előfeltételező alkotmányozás ugyanis szinte bizonyosan kizárja egymást: ha az alkotmányozás nem előzi meg a demokratizálódást, akkor nagyon kevés esély van egy igen széles körű konszenzus kialakulására. Azaz: ha a pártverseny kialakulása és megszilárdulása révén a demokratizálódás már végbement, akkor a konszenzusos alkotmányozásra nagyon kicsi az esély. Ez az egyik lényeges tanulság a rendszerváltást követő lengyel és magyar alkotmányozásnak.⁶⁷

Az alkotmányozási folyamat másik nagyon érdekes szempontja, amelyet összehasonlító vizsgálat tárgyává érdemes tenni, a *nyilvánosság* kérdése. Az alkotmányozási folyamat nyilvánossága sokáig olyan normatív alaptételnek számított,

⁶⁵ David STASAVAGE: „Polarization and Publicity: Rethinking the Benefits of Deliberative Democracy” in *The Journal of Politics* 2007/I. 59.; Cass R. SUNSTEIN: *Designing Democracy: What Constitutions Do* (Oxford: Oxford University Press 2001) 8.

⁶⁶ Cass R. SUNSTEIN: „The Law of Group Polarization” *The Law School of the University of Chicago: John M. Olin Law & Economics Working Paper* 1999/91. 4.

⁶⁷ Arról, hogy a demokratizálódás (pártverseny kialakulása) miként zárja ki a konszenzusos alkotmányozást lásd Wiktor OSIATYNSKI: „A Brief History of the Constitution” in *East European Constitutional Review* 1997/2–3. 66–68.; BOS 166–168.

amelynek megkérdőjelezése komoly támadásokat vonhatott maga után. A nyilvánosság ereje elsősorban arra való, hogy a politikai szereplők vagy pártjuk magánérdeke ne dominálhassa az alkotmányozás folyamatát. E nemes cél szélsőséges érvényesítése azonban komoly gondokat okozhat olyan alkotmányozási folyamatokban, amelyeket az erőteljes polarizáció jellemez. Ebben a kontextusban ugyanis az alkotmányozásban részt vevő politikai elit tagjai elsősorban saját választópolgáiraikhoz beszélnek, és nem engedhetik meg maguknak, hogy kompromisszumot kössenek a nyilvános szférában abszolút elutasított ellenféllel, mivel az komoly presztízsveszteséget jelentene saját szavazóik előtt.⁶⁸ A polarizált politikai kultúrákban nem véletlenül preferálják az alkotmányozási folyamatok bizonyos fázisaiban a zárt ajtók mögötti tárgyalásokat. A nyilvános tárgyalások Elster szerint gyakran az érzelmek győzelmét hozzák, mivel a képviselők saját választópolgáiraikat akarják lázba hozni, nem pedig politikai ellenfelüket racionálisan meggyőzni.⁶⁹ Másrészt az is igaz, hogy sajátos (személyes és intézményes) politikai érdekeit minden politikai szereplő megpróbálja a közérdek valamilyen indoka mögé rejtetni.⁷⁰ A zárt ajtók lehetővé teszik azt, hogy egy nehezen megoldható helyzetben a felek arcvesztés és presztízsveszteség nélkül találjanak kompromisszumos megoldást, illetve, hogy nyíltan találják egymásnak sajátos politikai érdekeiket (ne kelljen a közérdek mögé bújtatni azokat), hogy aztán kölcsönös kompromisszumok révén feladjanak ezekből a sajátos érdekekből a vitás kérdések megoldása érdekében. Harmadrészt az is megfontolandó érv lehet, hogy a titkos tárgyalások a viták minőségét is javíthatják azáltal, hogy a képviselők feladhatják álláspontjukat, ha meggyőzték őket bizonyos kérdésekben. A nyilvánosság színe előtt az ilyesmi egyértelműen politikai kudarcnak számítana.⁷¹ Az alkotmányozás bizonyos fázisainak (elsősorban a konzultációnak és az alkotmánytervezet megszövegezésének) ezen szerzők szerint zárt ajtók mögött kell lezajlania. Az előzetes konzultáció, a vita és az elfogadás fázisaiban a nyilvánosság szükségességét persze ők sem vonják kétségbe, mindössze arra hívják fel a figyelmet, hogy lehetnek olyan fázisai az alkotmányozásnak, amelyek a nyilvánosság kizárása mellett hatékonyabban vezetnek konfliktusok megoldásához.⁷² Ráadásul azt is megállapítják, hogy a valódi konfliktusokat okozó kérdések leg-

⁶⁸ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 218.

⁶⁹ ELSTER (2006) 191.

⁷⁰ A választójogi rendszerről szóló vitákban a kis pártok sajátos parciális érdeke, hogy a proporcionális elem domináljon a választási rendszerben, míg a nagy pártok sajátos parciális érdeke a többségi elem erősítése. A nyilvánosság felé persze ezeket a sajátos érdekeket úgy prezentálják, mintha valami magasabb cél elérése érdekében állnának ki egyik vagy másik elem dominanciája mellett. A kis pártok a választópolgárok érdekeinek teljesebb reprezentációjára, az érdekek reprezentativitásának nagyobb fokára, a nagyobb pártok képviselői pedig a kormányzati stabilitás fontosságára hivatkoznak. Lásd ELSTER (1995) 379.

⁷¹ ELSTER (1995) 386–387.

⁷² ELSTER (1997) 137.

gyakrabban informális és nem nyilvános összejöveleken dőlnek el.⁷³ A zárt ajtók mögötti, informális tárgyalások gyakran hozzásegítenek a polarizáció csökkentéséhez, míg a nyilvánossághoz való ragaszkodás inkább a polarizáció erősödéséhez vezethet. A konszociális demokráciák működésének is az egyik leglényegesebb eleme a zárt ajtók mögötti tárgyalások megléte.⁷⁴

Szintén sokat vitatott eleme az alkotmányozási eljárásoknak, hogy vajon szükség van-e az elfogadott alkotmány referendum általi jóváhagyására. Az ellenérvek szerint a választópolgároknak nincs meg a kellő kompetenciája ahhoz, hogy egy (több) száz paragrafusból álló alkotmányszövegről véleményt nyilvánítsanak. A referendum támogatói viszont az alkotmány nagyobb legitimitására hivatkozva állítják, hogy szükség van az állampolgárok ratifikációjára. Az empirikus vizsgálatok mutatnak olyan tendenciát, amely a referendumok által jóváhagyott alkotmányok számának növekedésére utal, ám ennek kiértékelésekor azt is figyelembe kell venni, hogy a 19. században a népszuverenitás elvének még csak nagyon ritkán volt egyenes következménye az alkotmány közvetlen ratifikációja a választópolgárok által.⁷⁵ Másrészt felmerül a kérdés, hogy vajon az alacsony részvételi aránnyal és/vagy szűk többséggel referendumon elfogadott alkotmány mennyiben járul hozzá az új alkotmány legitimitásának növekedéséhez vagy az alkotmány körüli konfliktusok csillapodásához. Egy összehasonlító tanulmány esetében ezért nem csak azt kell megvizsgálni, hogy vajon referendummal ratifikálták-e az alkotmányt, hanem azt is, hogy milyen arányban fogadta el az új alkotmányt az alkotmányozó testület, illetve hogy milyen arányban hagyta jóvá az elfogadott alkotmányt a választópolgárok összessége a referendumon. Ezeknek az arányszámoknak az összevetése is komoly eredményekkel kecsegtet.

A MÓDSZER

Miután tisztáztuk, hogy az alkotmányozás körülményeit (lásd a melléklet I–6. pontjait) és magát az alkotmányozás eljárását (lásd a melléklet 7. pontját) milyen szempontok szerint érdemes összehasonlító elemzés tárgyává tenni, és hogy milyen jellegű volt az alkotmányozás folyamata, azt is meg kell határozni, hogy milyen *módszerrel* vegyük górcső alá az összehasonlítás tárgyává tett alkotmányokat.

E tekintetben nem az összehasonlító alkotmányjog különféle módszereit követjük, mivel meglátásunk szerint az érvényes, illetve az új alkotmány révén kialakítandó jogi intézményrendszer csak egyik aspektusát adja az alkotmányozási *folyamatnak*. Meglátásunk szerint az alkotmányozási folyamatban egyszerre játszanak szerepet a meglévő (jogilag rögzített) intézmények és az ezen jogi intéz-

⁷³ BANTING–SIMEON 20–21.

⁷⁴ STASAVAGE 61.

⁷⁵ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 207.

ményeket működtető-átalakító politikai szereplők. A politikatudomány módszertanában a kilencvenes évek közepe óta egyre meghatározóbbá váló aktorcentrikus institucionalizmus eleget tud tenni annak a követelménynek, hogy egyszerre vegye figyelembe az intézményi korlátokat és a politikai szereplők motivációit, szándékát és érdekeit. Ez nem azt jelenti, hogy az aktorcentrikus institucionalizmus módszertana szerint azonos súlya lenne az alkotmányozási folyamatok megértésekor/magyarázatakor az intézményeknek és a politikai szereplők szándékainak. A hangsúly egyértelműen a politikai szereplőkre helyeződik, az intézmények pedig mint mindenkor korlátok jelennek meg. Megfordítva: az intézmények alapvetően egy olyan keretrendszert adnak, amelyet a lehető legszélesebb spektrumon be tudnak játszani a politikai szereplők.⁷⁶ Harmadrészt azt is látni kell, hogy éppen az alkotmányozás *folyamata* az, amelyet a politikai szereplők sajátos érdekeinek és viselkedésmódjának figyelembe vétele nélkül szinte lehetetlen megérteni. Az új alkotmány szövegszerűen elemezhető az alkotmányozási eljárás ismerete nélkül is,⁷⁷ ám annak megértése, hogy miként alakult ki az új alkotmány, illetve, hogy politikai érdekek és viselkedésmódjuk (azaz politikai kultúrájuk) alapján mi várható az alkotmányozóktól, leginkább az aktorcentrikus institucionalizmus segítségével lehetséges.

Az Elkins–Ginsburg–Melton szerzőtriónak minden bizonnyal igaza van, amikor azt állítja, hogy az új alkotmányokban felépített intézményi struktúra jellege befolyásolhatja egy alkotmány tartósságát.⁷⁸ Sőt az is igaz, hogy a tudomány eddig sokkal inkább külső körülményekkel (háborúk, kataklizmák stb.) magyarázta egy-egy alkotmány tartósságát vagy halálát, és szinte egyáltalán nem vette figyelembe, hogy egy rosszul megírt alkotmány maga is szülhet krízishelyzeteket.⁷⁹ Az alkotmányban rögzített intézményi struktúrán kívüli, exogén tényezők azonban kizárólag személytelen és irányíthatatlan folyamatokként jelennek meg a szerzőtriónál.⁸⁰ Meglátásunk szerint viszont külső körülménynek nem csak az ilyen személytelen kataklizmák tekinthetők, hanem a politikai szereplők *érdekei, szándékai és előfeltevései* által formált politikai kultúra is. A politikai szereplők érdekei, szenvedélyei és racionális gondolkodása által formált viselkedéskultúra ugyanis nagyban (de csak lassú érési folyamatként) befolyásolja egy ország alkotmányos kultúráját, az új alkotmányban elfogadott intézmények működési mód-

⁷⁶ Az institucionalizmus vs. behavioralizmus témakörhöz lásd: Guy PETERS: „Politikai intézmények régen és ma” in Robert E. GOODIN – Hans-Dieter KLINGEMANN (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve* [ford. Dionisziev Nóra et al.] (Budapest: Osiris 2003) 214.

⁷⁷ Bár éppen az Egyesült Államok alkotmányának értelmezése kapcsán ismert az originalista alkotmányértelmezés. Steven G. CALABRESI (szerk.): *Originalism. A Quarter-Century of Debate* (Washington: Regnery Publishing 2007).

⁷⁸ ELKINS–GINSBURG–MELTON 10.

⁷⁹ ELKINS–GINSBURG–MELTON 94.

⁸⁰ ELKINS–GINSBURG–MELTON 3.

ját.⁸¹ Míg a szerzőtrío a politikai szereplők által kialakított intézményrendszerek jelentőségét hangsúlyozza az alkotmány tartóssága tekintetében, addig mi jelen írásunkban amellet érvelünk, hogy az intézményrendszer csak egy olyan tág keret, amely keretnek a szélein ugyanúgy lehet játszani, ahogy a közepén. Hogy hol folyik a küzdelem, az azonban a politikai szereplők érdekeitől, szándékaitól és stratégiájától függ, és nem magától az intézményrendszertől. Ezen folyamatok elemzéséhez ad eszközöket az aktorcentrikus institucionalizmus.

Az *aktorcentrikus institucionalizmus* kiindulópontja az a plauzibilis előfeltevés, hogy a politikai szereplőket sajátos *érdekeik* (vágyaik), illetve *várakozásaik* (hitük) vezérlik cselekedeteikben, nem pedig értékrationális megfontolásaik.⁸² Az alkotmányozás szereplőivel sincsen ez másként: a mindenkor politikai helyzetben minden politikai szereplőnek vannak sajátos (személyes és intézményi) érdekei, amelyeket a legtöbbször a közérdek argumentuma mögé rejtjenek. Ez nem azt jelenti, hogy a politikai szereplők sajátos érdeke ne eshetne egybe a közérdek ilyen vagy olyan felfogásával, azaz nem azt állítjuk, hogy a politikusok kizárólag önző érdekeik mentén cselekednének.⁸³ Azt viszont igenis állítjuk, hogy a közérdek vagy éppen a demokrácia egy bizonyos koncepciója inkább kedvezhet az egyik, mint a másik politikai szereplőnek, ami viszont azt implikálja, hogy adott politikai szereplő mindig a neki kedvező közérdek-koncepciót fogja védelmébe venni – ezáltal pedig sajátos személyes és intézményi érdekeit előmozdítani.⁸⁴

Elster a politikai szereplők érdekeit három csoportba osztja: léteznek *személyes érdekek*, *csoportérdekek* és *intézményi érdekek*. A politikusok személyes érdeke természetesen befolyásuk/hatalmi potenciáljuk növelése vagy megtartása. Az alkotmányozásban részt vevő politikusok sajátos motivációinak felderítése megkönnyítheti az alkotmányozási folyamat megértését. A felderítés e tekintetben sohasem könnyű, néha csak implicit módon lehet következtetni a személyes motivációkra, ám az 1989-es magyar és lengyel alkotmányozási folyamat során az elnöki rendszer bevezetéséről lezajlott viták jól mutatják, hogy az ilyen jellegű kutatás korántsem jelent megoldhatatlan feladatot.⁸⁵ Természetesen kellő körültekintéssel kell megrajzolni a politikusi motivációkat, a viselkedést magyarázó okokat, ám enélkül a

⁸¹ Egyetlen, nem túl kiemelt helyen foglalkozik a szerzőpáros az alkotmányos kultúra történelmi örökségével: ELKINS–GINSBURG–MELTON 120. A magyar alkotmányhoz kapcsolódó láthatatlan alkotmány koncepciója is éppen ezzel az érvel védte a '89-es alkotmányt. Ezen koncepció szerint ugyanis a '89-et követő húsz évben Magyarországon egy speciális alkotmányos kultúra alakult ki, amely persze sok esetben eltérő utat járt be az ország politikai kultúrájának fejlődésétől.

⁸² Az aktorcentrikus institucionalizmus módszertanáról lásd Fritz SCHARPF: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (Opladen: Leske und Budrich 2000) 73.

⁸³ ELSTER (1995) 379.

⁸⁴ ELSTER (1997) 133.

⁸⁵ Közismert, hogy mindkét esetben egy-egy fajsúlyos politikai szereplőre tekintettel alakították ki a politikai rendszert. Lengyelországban Lech Walesa nem is titkolt elnöki ambíciói is komoly szerepet játszottak az elnöki rendszer bevezetése körüli vitában, és ugyanez igaz a magyar köz-

momentum nélkül nagyon nehéz reális képet kapni az alkotmányozási folyamat mikéntjéről.⁸⁶ A személyes érdekek meghatározó erejének legeklatánsabb példaként szokták felhozni a cseh szenátus létrejöttét, amely tulajdonképpen a csehszlovák szövetségi parlamentben ülő cseh képviselők személyes politikai ambícióinak a terméke. A cseh szenátusi helyekért cserébe ugyanis a csehszlovák szövetségi parlament cseh képviselői megszavazták a Csehszlovák állam feloszlását.⁸⁷

A csoportérdekek meghatározó szerepe Elster szerint ugyanakkor legalább akkora, ha nem nagyobb jelentőséggel bír az alkotmányozás folyamatában, mint a személyes érdekeké. A Philadelphiai Gyűlés vitái tulajdonképpen nem szóltak másról, mint különféle csoportérdekek (értsd: tagállamok) küzdeleméről, ahogy az 1789-es francia nemzetgyűlést is a rendi érdekek összecsapása határozta meg. Ugyanígy csoportérdekek határozzák meg a választási rendszer körüli vitákat: ahogy arra fentebb is tettünk utalást, a pártok a szerint érvelnek az egyik vagy éppen a másik választási rendszer mellett, hogy sajátos (csoport)érdekeik mit diktálnak.

A harmadik meghatározó fajtája az érdekeknek az *intézményi érdek*: az intézményi érdek megléte azt feltételezi, hogy egy bizonyos politikai intézmény egy új alkotmány kidolgozásakor meg akarja tartani, vagy éppen növelni akarja saját hatalmát az új keretrendszeren belül. Elster példái szerint nem véletlen, hogy az 1921-ben a parlament által kidolgozott lengyel alkotmány, vagy éppen a francia parlament által kidolgozott 1946-os alkotmány is meg akarta őrizni a parlamentek túlsúlyát a végrehajtó hatalommal szemben. Ahogy az sem véletlen, hogy az 1958-ban De Gaulle által kidolgozott alkotmány viszont jelentős többlethatalmat adott a francia a köztársasági elnök kezébe. Az intézményi érdek érvényesítésének hipotézise azt állítja, hogy minden egyes politikai intézmény fenn akarja tartani, vagy növelni akarja saját erejét az új keretrendszeren belül.⁸⁸ Erre hivatkozva állítja Elster azt, hogy azok az alkotmányozó testületek, amelyek egyben normális törvényhozó testületként is működnek, az új alkotmányban is erősíteni akarják a törvényhozás erejét. Érdekes módon azonban a kelet-európai tranzitológiai kutatásokra hivatkozva maga Elster is említ két kivételt: egyrészt a roppant erős magyar Alkotmánybíróság és a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal megerősített magyar kormány példáját, másrészt pedig a kelet-európai körülményekhez képest viszonylag nagy hatalommal rendelkező lengyel köztársasági elnök példáját. Ezek a példák viszont jól magyarázhatóak a személyes és a csoportérdekek figyelembe vételével. Másrésztől Elster intézményi önérdék-érvényesítési hipotézisét

társasági elnök közvetlen választásáról szóló vitákra is. Itt természetesen Pozsgay Imre szintén nem titkolt ambíciói és személye alakította a politikai intézményrendszer megformálása körüli vitákat és a végeredményt. BOS 158–159, 239–241.

⁸⁶ A szimplifikáló magyarázatok (csakis gazdasági érdekek mozgatják a politikai szereplőket) egy ilyen elemzés során távolról kerülendők.

⁸⁷ ELSTER (1995) 377.

⁸⁸ ELSTER (1995) 380.

Elkins és társai empirikus elemzésekre hivatkozva részben megerősítik, részben cáfolják is: míg az alkotmányozó nemzetgyűlések által elfogadott alkotmányok gyakran erősebb hatalmat adnak a törvényhozó hatalomnak, mint a törvényhozó hatalomként is működő alkotmányozó testületek, addig a végrehajtó hatalom által megírt alkotmányok valóban erősebb végrehajtó hatalmat rögzítenek.⁸⁹

Az érdekek egyértelmű dominanciája mellett nagy jelentőséggel bírnak Elster szerint azok a *feltételezések* is, amelyek az alkotmányozók saját (jövőbeli) politikai erejére, illetve a választók elvárásaira és magatartására vonatkoznak. Ezek a feltételezések a sajátos érdekekkel együtt határozzák meg azt, hogy melyik szereplő milyen érvek mentén, milyen álláspontot foglal el egy-egy kérdésben az alkotmányozás folyamán.⁹⁰ Egy összehasonlító elemzésnek tehát az érdekek feltárása mellett a politikai szereplők sajátos feltételezéseit is meg kell ragadnia.

Az érdekeken és feltételezéseken túlmenően az alkotmányozás szereplőit befolyásolhatják döntéseik meghozatalában *szenvedélyeik* és (érték)*raciónalis* megfontolásaik is, ám sorrendben egyre csökkenő jelentőséggel. Kétségtől igaz, hogy az alkotmányok erejét igen sokan abban látják, hogy azok megvédjenek a hirtelen változó szenvedélyektől, stabilitást biztosítanak a szenvedélyes kilengésekkel szemben. Ugyanakkor ennek megvalósulása ellen hat, hogy alkotmányozni leggyakrabban kataklizmák idején szoktak, amikor pedig a szenvedélyek felett igen nehéz uralkodni. Ugyanez a körülmény akadályozza meg általában az alkotmányozókat abban is, hogy érdekmentes módon érveljenek és cselekedjenek az alkotmányozási folyamat során. Elster arra hívja fel a figyelmet, hogy nagyon nehéz lenne találni olyan alkotmányozást a történelemben, ahol ez az érdekmentesség érvényesült volna. Az alkotmányozási folyamatokban sohasem valami érdekmentes, racionális megfontolás vezérli a tárgyalóasztalnál ülő feleket, hanem természetes módon mindig önértékük és szenvedélyeik.⁹¹ Az alkotmányozás folyamatát ezért a legritkábban határozza meg az érdekmentes racionális vita: az alkotmányozás során általában a sajátos érdekekkel rendelkező szereplők próbálják meg érvényesíteni érdekeiket. A szakirodalom éppen arra mutat rá, hogy az alkotmányozás szereplőinek természetes viselkedése az, ha megpróbálják saját érdekeiket érvényesíteni az alkotmányozás terén.⁹² A realitásokkal számot vető elemzések az alkotmányozások

⁸⁹ ELKINS–GINSBURG–BLOUNT 212.

⁹⁰ ELSTER (1995) 376.

⁹¹ Erre utal az aktororientált megközelítésmód. Lásd BOS 61., 280.; és PRZEWORSKI 80. Elster így ír: „To my knowledge, no postcommunist constitution-maker have engaged in genuinely impartial discussions to choose the regime that would best serve the interest of the country. Bargaining rather than arguing has been the predominant mode of reaching agreement. Reason has been crowded out by interest and passion.” Jon ELSTER: „Afterword: The Making of Post-communist Presidencies” in Ray TARAS (szerk.): *Postcommunist Presidents* (Cambridge: Cambridge University Press 1997) 225.

⁹² BOS 48.

folyamán minden egyes alkalommal felhívják a figyelmet az aktuálpolitikai (néha egyenesen személyekre szabott) alkotmányozás gyakorlatára.⁹³

Az aktorcentrikus institucionalizmus tehát abból a feltevésből indul ki, hogy a politikai szereplők érdekmotivációinak és viselkedéskultúrájának megértése nélkül az alkotmányozási folyamatok sem érthetőek meg.⁹⁴ Azok az elemzések és normatív teóriák, amelyek légüres térbe helyezik el az alkotmányozás folyamatát, amelyek egy ideálisan racionális vitához mérik a konkrét alkotmányozási folyamatokat, csak hamis ábrándokat és beteljesíthetetlen elvárásokat generálnak, így alkalmatlanok a valóság megragadására. A tudományos elemzés nem kerülheti meg a körülmények és a politikai szereplők érdekeinek döntésbefolyásoló tényezőjét. Az aktorcentrikus institucionalizmus ugyanakkor nem abszolutizálja az alkotmányozásban részt vevő szereplők motivációját az események magyarázatakor: az intézményes keretek, a történelmi hagyományok, a mintakövetési mechanizmusok minden esetben vizsgálendő tényezők lehetnek. Ám a magyarázó sémák primer elemei minden esetben a politikai szereplők közötti interakciók (tárgyalások), amelyeket viszont a szereplők sajátos érdekei határoznak meg leginkább.

ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen munkában elsősorban arra tettünk kísérletet, hogy meghatározzuk azt a szempontrendszert, amely alapján az alkotmányozási folyamatokat összehasonlító módon elemezni lehet. Első lépésben meghatároztuk azokat a *körülményeket*, amelyek az alkotmányozás folyamatát befolyásolják. Ilyen körülménynek tartjuk annak megállapítását, hogy melyik politikai szereplő tekinthető az alkotmányozás *szubjektumának*. Az alkotmányozás folyamatát empirikus módon összehasonlító tanulmány esetében megkerülhetetlen tényezőnek tűnik az alkotmányozás *időpontjának* és *időtartamának* elemzése, ahogy az alkotmányozásban részt vevő felek *ismeretszintje* is komoly befolyással lehet az alkotmányozás mikéntjére. Ezen túlmenően az alkotmányozás körülményeit számba véve össze kell hasonlítani azt is, hogy milyen külső és belső *kényszerek* alakították az alkotmányozás folyamatát. Másrészről számba vettük azt is, hogy a körülményeken túl az alkotmányozási eljárás különböző *fázisainak* mely *jellemzőit* kell egy empirikus összehasonlító tanulmányban megadni ahhoz, hogy az alkotmányozási folyamatok közötti különbségek és hasonlóságok jól láthatóvá váljanak. A hét fázis tekintetében (1. előzetes konzultáció; 2. az alkotmányozó testület megválasztása; 3. alkotmányozás eljárási

⁹³ Lásd például az 1921-es lengyel alkotmányozás kapcsán: BOS 150. De ugyanez igaz az amerikai alkotmányozásra is: BOS 189. Igaz Bos azt is kiemeli, hogy a két világháború közötti lengyel, személyre szabott alkotmányozás sikertelensége részben éppen a személyre szabottságból fakadt: BOS 153.

⁹⁴ BOS 25.

rendjének meghatározása; 4. konzultáció; 5. szövegezés; 6. vita; 7. elfogadás) minden egyes fázisra vonatkozóan megadtuk, hogy mely jellemzőkre érdemes koncentrálni (időtartam, fontosság, inkluzivitás, nyilvánosság, stratégia, az elfogadás módja és aránya). Az alkotmányozási fázisok ezen jellemzőinek leírása azt segítheti elő, hogy az alkotmányozási folyamatok különbségeit és hasonlóságait összevethető szempontrendszer szerint lehessen elemezni. Harmadrészt azt is meghatároztuk, hogy a vizsgálat milyen *módszertani* előfeltevésekkel él. Rögzítettük, hogy az institucionalizmus vs. behavioralizmus választ helyett egy középutat kell választania az elemzőnek, amely alapvetően a politikai szereplők *érdekeivel, szándékaival és előfeltevéseivel* magyarázza az alkotmányozási folyamatok jellegét, de amely a meglévő intézményes keretrendszer korlátozó szerepének elemzésén túlmenően számol olyan tényezőkkel is, mint a történeti hagyományok vagy a mintakövetési mechanizmusok (aktorcentrikus institucionalizmus).

Ami az összehasonlítandó alkotmányozási folyamatokat illeti, érdekes eredményeket hozhat a három magyar alkotmányozási folyamat (1989–1990, 1994–1997 és 2010–2012) összevetése, ahogy ezek összehasonlítása a lengyel alkotmányozási folyamattal sem lenne érdektelen. De szintén sok izgalmat tartogathat a 2010–2012-es magyar alkotmányozási folyamat összevetése a második világháború utáni német alkotmányozási folyamattal, vagy éppen az 1978-as spanyol alkotmány elkészítésével. Végül mindenféleképpen tudományos érdeklődésre tarthatna számot az, ha a „békeidőkben” végrehajtott magyar alkotmányozást összevetnénk a szintén „békeidőkben” történt 1974-es svéd, illetve az 1982-es kanadai átfogó alkotmányrevíziókkal.

Ha a fentebb vázolt elemzési szempontrendszerek és módszertan segítségével sikerül összehasonlító elemzéseket végezni, akkor az azzal az eredménnyel kecsegtet, hogy tudományosan megalapozott és rendszerezett módon kaphatunk választ arra a kérdésre, hogy vajon mennyiben tért el a 2012-es magyar alkotmányozási folyamat a nyugati kultúrkörhöz tartozó más alkotmányozási folyamatoktól. Ebben az esetben kiderülhet, hogy az új magyar Alaptörvénnyel szemben megfogalmazott egyik legélesebb kritika, amely az Alaptörvény létrejöttének körülményeire, az alkotmányozás folyamatára vonatkozott, valóban megállja-e a helyét.

MELLÉKLET

			1	2	3	4	5
1. szubjektum	legiszlátív-testületi	alkotmányozó nemzetgyűlés					
		alkotmányozási mandátummal bíró alkotmányozó törvényhozás					
		alkotmánymódosító hatalommal bíró alkotmányozó törvényhozás					
		alkotmányozási mandátummal nem bíró alkotmányozó törvényhozás					
legiszlátív és végrehajtó hatalom	csak alkotmánymódosító hatalommal bíró alkotmányozó törvényhozás + végrehajtó	alkotmányozási mandátummal nem bíró alkotmányozó törvényhozás + végrehajtó					
		végrehajtó hatalom + referendum					
2. időpont	katakizma						
	normál						
3. időtartam							
4. ismeretszint	magas	egyenlő					
		egyenlőtlen					
	alacsony						
5. külső kényszer	teljes	részleges					
6. belső kényszer	upstream	downstream					
7. fázisok	a. előzetes konzultáció	időtartam					
		inkluzivitás	inkluzív				
			non-inkluzív				
		fontosság	számottevő				
			nem számottevő				
	b. választás	illegitim/tárgyalásos	proporcionális				
			többségi				
			vegyes				
	c. eljárásrend szabályozása	kompromisszumkereső	többségi				
	d. konzultáció	időtartam	inkluzivitás	inkluzív			
				non-inkluzív			
		fontosság	számottevő				
			nem számottevő				
		stratégia	kompromisszumkereső				
			konfliktusos				
	nyilvánosság	nyílt					
		titkos					
	e. szövegezés	időtartam	stratégia	kompromisszumkereső			
konfliktusos							
nyilvánosság			nyílt				
	titkos						
f. vita	időtartam	stratégia	kompromisszumkereső				
			konfliktusos				
g. elfogadás	referendum	elfogadási arány (ref.)					
		elfogadási arány (gyűlés)					
		referendum nélkül (elfogadási arány)					
8. legitimitás	formális	kétséges					
		egyértelmű					
		empirikus					