

A KÉTHARMAD ÉS AZ ALKOTMÁNY

Az Eötvös Károly Intézet 2010. március 23-án A kétharmad és az alkotmány címmel alkotmányjogi teadélutánt tartott. Az ott elhangzottak közül három előadás írásos változatát közöljük. Ez a teadélután, ellentétben például bostoni elődjével, békés és együttműködő hangulatban zajlott, annak a gondolatnak a jegyében, hogy az alkotmány és az alapjául szolgáló alkotmányosság elvei a századoknak és az éppen zajló állami és társadalmi életnek is üzennek.

Konferenciáját az Eötvös Károly Intézet a kétharmados alkotmány módosító többséget eredményező parlamenti választás előtt tartotta meg, amikor természetesen a Fidesz által utóbb meghirdetett forradalom, új társadalmi szerződés vagy éppen a Nemzeti Együttműködés Rendszere még hírt sem adott magáról. Az időpont megválasztása tudatos volt, és utólag úgy tűnik, szerencsés is. A szervezők azt gondolták, hogy a várható kétharmados győzelem előtt nyíltabban cserélhet eszmét az irányadó alkotmányos elvekről és alkalmazásai körül az eszmetörténész, a jogtudós és a tudományt művelő, az alkotmány elveit alkalmazó alkotmánybíró, mint utána. Ma ez a vita, ugyanezekkel a szereplőkkel, nagy valószínűséggel már nem lenne megtartható.

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke Carl Schmitt nyomán azt a

fontos kérdést vetette fel, vajon szól-e bármilyen alkotmányos vagy morális elv amellett, hogy igazolhatóbb, ha kilenc ember nyom el egyet, mint ha hat nyom el négyet. A minősített többség nem jogosít fel ilyesmire, és az alkotmány is az állampolgári közösség egészének a műve. Érdeemes továbbá felidézni azt a gondolatát, hogy felülvizsgálható az Alkotmánybíróság azon korábbi álláspontja, mely szerint az elfogadott (kihirdetett) alkotmányszöveg az alkotmányos felülvizsgálat számára érinthetetlen, azaz akár az alkotmány módosítások alkotmányosságát is megítélhetné az Alkotmánybíróság. Tanulságos és szokás szerint szellemes volt Ludassy Mária előadása, aki a francia forradalom és a napóleoni kor alkotmányait a bennük megjelenő elvek és érdekek tükrében elemezte, arra is kitérve, hogyan került az alkotmányba és mit keresett ott a Legfőbb Lény. Bragyova András szerint egy új alkotmány megalkotása mindig forradalmi cselekedet, lévén a meglévő alkotmány kereteinek áthágása; azaz konszolidált viszonyok között nincs helye új alkotmánynak. Trócsányi László a francia és a belga alkotmányfejlődés alapján érvelt egy új alkotmány szükségtelensége mellett, mert alkotmánytörténeti áttekintése alapján arra a következtetésre jutott, hogy – a kormányzati rendszerek átformálására is kiterjedően – a

fennálló alkotmány keretei rugalmasan alakíthatók.

Az itt közölt írások a legfontosabb elméleti és alkotmánydogmatikai kérdésekkel foglalkoznak. Mi következik abból a követelményből, hogy az állam tekintse és kezelje egyenlőnek a polgárait? Vajon a demokratikus és a liberális elvek közötti feszültségből, vagy pedig az összhang elvéből kell-e kiindulnunk? Vannak-e az alkotmány módosításának az eljárásin túl tartalmi követelményei is? Ha vannak, akkor lehet-e legitim a tartalmi követelményeket figyelmen kívül hagyó többségi döntés? Alkotmányos háttérelmélet nélkül nincs mélyreható alkotmányos átalakulás – állítják a szerzők. Mi volt az alkotmányosságról és a mögöttes társadalmi mozgásokról folyó elméleti viták szerepe és hatása az 1989-es alkotmány létrejöttére és utólagos magyarázatára, védelmére és bírálatára? Miként szól, és miként hallgat az alkotmány önnön módosításáról, illetve az őt adott esetben felváltó új alkotmány legális elfogadásáról? Mindezek a kérdések felvetnek-e új, eddig meg nem fogalmazott szempontokat? Az eddigi hullámzó, olykor következtetlen magyarországi alkotmány módosítási gyakorlatból kiolvashatók-e olyan elvek, amelyek irányt szabhatnak mai helyes döntéseinknek?

MAJTÉNYI LÁSZLÓ

A többség és az alkotmány

A hatodik szabad országgyűlési választás eredményeként olyan helyzet állt elő, amilyenre még nem volt példa a rendszerváltás utáni Magyarországon: egyetlen párt rendelkezik az országgyűlési képviselői helyek több mint kétharmada felett, és ezzel módja nyílik arra, hogy az alkotmány módosítás formai feltételeit akár egymaga, az ellenzéki pártok közreműködése nélkül teljesítse. Ez a lehetőség a kormánypárt híveit rendkívüli várakozással, kritikusaikat

nem kisebb aggodalommal tölti el. Van azonban valami, amiben hívek és ellenzök egyetérteni látszanak. Úgy tűnik, a legtöbben elfogadják azt a gondolatot, hogy a kétharmados többséggel, szabályos eljárásban meghozott alkotmány módosításokat tartalmi szempontból bírálhatja ugyan ki-ki a meggyőződése szerint, de az nem vitatható, hogy a kétharmados többségnek demokratikus felhatalmazása van az általa kívánatosnak tartott, tetszőleges tartalmú alkotmány módosításra.

Ez a vita nem az elvont általánosságok szintjén zajlik. A Magyar Köztársaság alkotmányos berendezkedésénél fogva a liberális demokráciák

közé tartozik. A liberális parlamenti rendszer legfontosabb vonásai a következőképp foglalhatók össze: a törvényhozás választja és pozíciójából el is mozdíthatja a végrehajtó hatalom vezetőjét; megbízatásuk idején a végrehajtó hatalom tagjai tevékenységükért a parlamentnek felelnek, a parlament tagjai által számon kérhetők; a parlamenti ellenzéknek kiterjedt jogszolgáltatási jogok vannak a kormány többség és a kormány ellenőrzésére; az alkotmány elismeri az emberi és állampolgári jogokat, amelyek a többségi döntéseket is korlátozzák; az Alkotmánybíróság alkotmányossági felügyeletet gyakorol mind a törvényhozó, mind pedig a végrehajtó hatalom felett, és az

alkotmányellenesnek talált döntéseket megsemmisítheti; a törvények betartását a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól függetlenül működő bíróságok garantálják. A liberális parlamentarizmus rendszerében tehát a parlamenti kormánytöbbség és az ellenzék állandó, intézményesített küzdelme alkotja a demokratikus politikai verseny lényegét, és független alkotmányvédő intézmények korlátozzák a törvényhozői és végrehajtói döntéseket. Akiket a most kialakult politikai helyzetben aggodalommal tölt el a mélyreható alkotmányos változtatások lehetősége, mindenekelőtt ezt az alkotmányosan korlátozott parlamentáris rendszert féltik. Akik pedig reménytelen várakozással tekintenek a változások elé, ezt a berendezkedést vagy annak némely lényegi vonását tartják elvetendőnek. Mégis mindkét oldal gyakran úgy mutatja be a maga álláspontját, mint amely a demokratikus politikai intézményrendszeren belüli alternatívákra vonatkozik, de nem érinti magának a demokratikus rendnek az alapját. Politikai preferencia kérdése, vélik, hogy a politikai közösség milyen szabályok szerint, milyen korlátok között hozza meg kollektív döntéseit: vannak, akik a demokrácia most fennálló liberális, parlamentáris változatát tartják követendőnek, és persze ki is fejezhetik ilyen tartalmú nézetüket, de nincsen okuk kifogásra vagy panaszra, ha a megfelelő többséggel rendelkező oldal a saját, ettől eltérő preferenciáit érvényesíti.

Ebben az írásban mindenekelőtt ezzel az állítással vitatkozom. Először rekonstruálom azt a demokráciafelfogást, amely ennek a széles körben elfogadott állításnak az elméleti hátterét adja. Majd vázolok egy alternatív koncepciót, amelynek alapján megvédhető az az általános tézis, hogy az előírt alkotmányozói többség önmagában csak szükséges, de nem elégséges feltétele az érvényes alkotmánymódosításnak, mert az alkotmány megváltoztatásának nemcsak formai, hanem tartalmi kritériumai is vannak. Ezután áttérek e tartalmi követelmények részletesebb kifejtésére, majd pedig azt tárgyalom, hol térnek el egymástól az alkotmánymódosításra és egy új alkotmány bevezetésére vonatkozó tartalmi követelmények.

DEMOKRÁCIA ÉS LIBERALIZMUS

A tézis elméleti háttere az a felfogás, amelyik a többségi döntéshozást, a többség uralmát tekinti a demokrácia lényegének. Ennek értelmében – kissé leegyszerűsítve – a politikai közösség kollektív döntései akkor tekinthetők legitimnek, ha a közösség tagjai többségének valamilyen eljárásban megállapított és összesített preferenciáit tükrözik. Amennyiben a közösség tagjai szabadon választhatnak megfelelő számú alternatíva közül, akkor az alternatívák tartalmától függetlenül az a tény, hogy valamelyik alternatíva a többség támogatását bírja, legitimitással ruházza fel a döntést. Ebben a megközelítésben a demokratikus politikai intézményrendszerrel szemben támasztható, egyetlen alapvető követelmény az, hogy garantálja olyan eljárások megfelelő működését, amelyek lehetővé teszik a közösségbe tartozók preferenciáinak megállapítását és összesítését valamilyen adekvát aggregációs szabály szerint. Ha ezt a követelményt kielégítik, akkor a döntések demokratikusnak és legitimnek tekinthetők. A többség elfogadhat ugyan további követelményeket magára nézve, például a liberális demokráciákból ismert, az egyének jogait körülbástyázó és a többséget is korlátozó szabályokat, de hogy így jár-e el vagy sem, az nem érinti a döntéshozás alapvetően demokratikus jellegét, lévén pusztán önkéntes önkorlátozás. Pontosabban a demokratikus rendben belül az ilyen típusú, liberális önkorlátozások legitimitása maga is a többségi támogatottságból eredeztethető: ha többségi döntés áll mögöttük, akkor elfogadhatók, ha nélkülözik a többség támogatását, akkor nem. A liberális demokráciák támogatják az ilyen megoldásokat, a nem liberális demokráciák viszont elutasítják: ha a többség liberális, akkor vannak ilyen korlátozások, ha másfajta, akkor nem. A dolgok ilyenén alakulását a liberálisok sajnálhatják és bírálhatják, de nem vonhatják kétségbe a fejlemények legitimitását.

Ez a felfogás határozott képet fest a demokratikus eszmény lényegének tekintett többségi döntéshozás és a liberális jogok kapcsolatáról: a demokrácia önmagában azt követeli,

hogy tartalmától függetlenül minden olyan kérdésben, amely a közösség politikai napirendjére kerül, a többségi szabály szerint szülessék döntés. A demokratikus eszménytől függetlenül liberális ideál viszont azt követeli, hogy az egyének kizárólagos döntési körébe tartozó kérdéseket vonják ki a többségi döntéshozás hatálya alól, és e jogok védelmére jöjjenek létre olyan intézmények, amelyek az egyéni jogok tartalmának megfelelően korlátozzák a többségi döntéshozás intézményeit. Az itt vizsgált felfogás szerint e két ideál független egymástól, kivánalmaik óhatatlanul ütköznek (hiszen a demokratikus ideál a többségi döntéshozás korlátozatlanságát, a liberális pedig korlátozását tartja helyesnek), és ezért csak valamiféle kompromisszummal lehet egyensúlyt teremteni közöttük. Mivel e kompromisszum tartalmát és formáját a többség véleménye alapján kell megállapítani, a demokratikus ideál elsődleges a liberális ideálhoz képest: a többségnek a kettő kívánatos relatív súlyáról alkotott nézetei döntenek kiegyensúlyozásuk kereteiről. Ahol a többség fontosnak tartja a többségi döntéshozás liberális korlátozását, ott erősek ezek a korlátok, ahol nem, ott gyengék. A liberális ideál azonban ez utóbbi esetben sem ad alapot arra, hogy a többségi döntés legitimitását kétségbe vonjuk, hanem legfeljebb arra, hogy a tartalmát bíráljuk.

Így már érthető, hogy a liberális jogokról és az őket érvényesítő intézmények szükségességéről egymástól élesen eltérő felfogást képviselők miért érhetnek mégis egyet abban, hogy a megfelelő számbeli többség megszerzése megfelelő felhatalmazást ad a liberális önkorlátozás gyengítésére vagy felszámolására. E felfogás fényében a nézeteltérésük mindössze a két független ideál relatív súlyát érinti, de azt a tételt nem, hogy az egyensúlyt a demokratikus ideál – a többségi döntés – szabályai és eljárásai szerint kell kialakítani. Ha tehát a többség a liberális megoldások elvetése mellett dönt, azt a liberálisok sajnálhatják, bírálhatják, de a döntés legitimitását nem vonhatják kétségbe.

A két ideál viszonyát egészen másképp meghatározó felfogás ezzel szemben elutasítja azt a tézist, hogy a többségi szabály alkalmazása és a

liberális korlátok közötti megfelelő egyensúly megállapítása a többség vélekedésére támaszkodik. Röviden vázolom ezt a másféle koncepciót, amely egyben írásom elméleti kiindulópontját alkotja.

A liberális jogok és a demokratikus döntéshozatal nem két, egymástól független ideál, hanem a politikai moralitás egy bizonyos rendszerének különböző elemeit alkotják. E politikai moralitás alapelve, hogy objektív erkölcsi szempontból minden egyén életének sikere vagy kudarca fontos, és senkinek a sikere vagy kudarca sem inkább vagy kevésbé fontos, mint bárki másé. Ezért alapvető követelmény, hogy az állam polgáraival mint egyenlőkkel bánják. Az egyenlő bánásmódban beletartozik az a követelmény, hogy az állam döntéseiben, intézkedéseiben nem tekintheti bizonyos emberek életét értékesebbnek másokénál, és nem kényszeríthet ki olyan életformát vagy életcélokat, amelyekkel az egyének nem azonosulnak. Minden személynek saját egyéni felelőssége, hogy kialakítsa és megvalósítsa az értékes életről alkotott elgondolását, és az állam, a társadalom kollektív felelőssége az, hogy mindenkinek biztosítsa ezt a lehetőséget, beleértve az életcélok megvalósításához szükséges társadalmi erőforrásokból való méltányos részesedést is. Az egyenlő bánásmód követelményéből fakadó igény, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a társadalomnak közös, kollektív döntéseket kell hoznia, minden egyén véleménye egyenlő súllyal vételesség számításba. Ennek gyakorlati megvalósítása a többségi szabály különböző formáinak alkalmazása a közösségi döntésekre. Másképp fogalmazva, a demokratikus, többségi döntéshozás ideálja az egyenlő bánásmód átfogó politikai erkölcsének a kötelező kollektív döntésekre vonatkozó részlemelete.

Ugyanakkor ebből a koncepcióból az is következik, hogy a közösségi többségi döntéseket korlátozzák az egyenlő bánásmódnak és az egyéni életcélok sérthetlenségének a követelményei. A többséggel hozott döntések csak akkor legitimek, ha az egyéni jogok, köztük a politikai szabadságjogok messzemenően érvényesülnek, mert csak ezen az alapon várható el,

hogy az egyének azokat a közösségi döntéseket is tudomásul vegyék és betartsák, amelyekkel nem értenek egyet. Ezért a többségi döntéshozás nem korlátozhatja legitím módon ezeket a liberális jogokat. (Az erre vonatkozó indokokat alább részletesebben is kifejtem.)

Összefoglalva, az egyik felfogás szerint a többségi döntéshozás és az egyéni jogok két, független, egymással ütköző ideál részei, és a többségi döntést korlátozó liberális jogok és az azokat érvényesítő intézmények is csak többségi döntésből származtathatják legitimitásukat. A másik elgondolás viszont azt tartja, hogy a demokratikus döntéshozás elmélete csak része annak az átfogóbb koncepciónak, amelynek alap gondolata a személyek egyenlőként kezelése. Ebből következik, hogy a többségi döntéshozás csak akkor lehet legitím, ha az egyéni jogok messzemenően érvényesülnek: nem a többségi döntéshozást korlátozó liberális jogok legitimitása függ a többség támogatásától, hanem éppen ellenkezőleg, a többségi döntéshozás legitimitása függ a liberális jogok érvényesülésétől. Nincs és nem is lehet konfliktus liberalizmus és demokrácia között, mert a demokrácia nem más, mint a liberális politikai erkölcsnek a kollektív döntésekre vonatkozó része. A vita tehát a demokrácia liberális és nem liberális felfogása között folyik, de ez nem ennek az írásnak a tárgya.

Az utóbbi megközelítés kiindulópontját elfogadva a továbbiakban amellet érvelek, hogy egy új alkotmány elfogadásának vagy az alkotmány módosításának nem csupán formai, eljárás, hanem tartalmi feltételei is vannak. Az új alkotmány elfogadására vagy a meglévő módosítására vonatkozó eljárás szabályok betartása az érvényes alkotmányozásnak vagy módosításnak csak szükséges, de nem elégséges feltétele. Az alkotmányozásnak, illetve az alkotmány módosításnak vannak – egymástól is eltérő – tartalmi feltételei is, és csak az eljárás és tartalmi feltételek együttes teljesülése esetén tekinthető érvényesnek az alkotmány megváltoztatása, illetve az új alkotmány létrehozása. A tartalmi feltételek nem többségi döntéssel állapíthatók meg,

hanem éppen ellenkezőleg, a többségi döntések legitimitásának szükséges feltételeit jelentik.

AZ ALKOTMÁNYOZÁS TARTALMI KORLÁTAI

Az alkotmány szövege csupán az eljárási feltételekről tesz említést, a tartalmi korlátok létezése azonban alátámasztható az alkotmány alapján is. Az alkotmány utal a tőle független forrásokból eredő normák létre és az alkotmányt is korlátozó voltára akkor, amikor az alapvető emberi és állampolgári jogokat *elismeri*. A megfogalmazás azt jelzi, hogy e jogok forrása nem maga az alkotmány, hanem egy tőle független morális norma, amely értelemszerűen mintegy kívülről korlátozza az alkotmány lehetséges tartalmát, és így a lehetséges alkotmányozás és alkotmány módosítás tartalmát is.

Egy új alkotmány bevezetése tartalmi követelményeinek tisztázásához a következő elméleti megfontolásokból indulok ki. A demokrácia – többek között – kollektív politikai döntéshozatali eljárás, amelyben mindenkire nézve kötelező döntések születnek, és amelyet a többségi szabály különböző változatainak alkalmazása jellemez. Az eljárás lényegi eleme, hogy a szabályosan meghozott döntések azokat is kötelezik, akiknek a nézete vagy szavazata az adott döntésben nem érvényesült, mert kisebbségbe kerültek. Ez a sajátos vonás alapvetően megkülönbözteti a kollektív döntéshozást az egyéni döntésektől. A kisebbségek maradéktól csak akkor várható el a többségi döntés tudomásulvétele, és legitím módon csak akkor kényszeríthetők az eredmény betartására, ha a döntés – a véleménykülönbségek ellenére – valamilyen tartalmas értelemben a politikai közösség *egészének*, és nem csupán a többség tagjainak tulajdonítható. Mivel a modern, plurális társadalmakban a legtöbb politikai kérdés megosztja az állampolgárokat, az a követelmény, hogy a döntéseket a politikai közösség *egészének* lehessen tulajdonítani, nem jelentheti azt, hogy a döntések a közösség *konszenzusát* fejezik ki. A többségi döntés akkor tekinthető az egész demokratikus közösség döntésének, következésképpen csak akkor

legitim, és elfogadása a kisebbségben maradéktól csak akkor várható el, ha a döntéshozatali eljárás megfelel bizonyos követelményeknek. E követelményeket első lépésben két nagy csoportra lehet bontani. Az egyikbe azoknak a jogoknak az érvényesülése tartozik, amelyek a közösség tagjainak a kollektív döntések befolyásolására vonatkozó lehetőségeit garantálják. A második csoport pedig azokat a területeket jelöli ki, amelyekről a közösség egyáltalán nem hozhat kollektív döntést, mert azok felett a közösséget alkotó egyének rendelkeznek kizárólagos (egyéni) döntési joggal. Ide tartoznak a tágan értett magánéletet, az egyéni életcélok kiválasztását és megvalósítását védő jogok. (Az előbbi csoporthoz tartozókat nevezhetjük részvételi jogoknak, az utóbbihoz tartozókat magánéleti jogoknak, de a határvonal nem mindig éles. Továbbá vannak jogok, amelyek részvételi és magánéleti alapon is védendőek – ezek védettsége morálisan túldeterminált.)

Az alábbiakban csak a részvételi jogokról lesz szó részletesebben. Közülük a legfontosabb, hogy a döntéshozási eljárás során minden abban érintett egyénnek – végső soron az összes állampolgárnak – a lehető legszélesebb körben és módon joga legyen nézetei kifejtésére, mások meggyőzésére, a kollektív döntések befolyásolására és bírálatára, illetve a választható alternatívák alapos megismerésére. Magyarán, a demokratikus, többségi döntéshozás eredménye csak akkor legitim – csak akkor várható el mindenkitől és kényszeríthető ki mindenkivel szemben a betartása –, ha a véleménynyilvánítással és a szabad tájékozódással összefüggő egyéni jogok a lehető legteljesebb mértékben érvényesülnek. E jogok garantálása a demokratikus, többségi döntési eljárás legitimitásának a feltétele, következésképpen ezek a jogok szabályos többségi eljárásban sem korlátozhatók legitim módon, mert az magának az eljárásnak az elfogadhatóságát ásná alá. Ha ezek a jogok nem érvényesülnek, akkor nem a közösség egésze hoz mindenkire kötelező döntést, hanem a többség uralkodik a kisebbségben maradók felett. Ha viszont e jogok érvényesülnek, akkor mindenki számára adott az elvi lehetőség, hogy

másokat meggyőzve, álláspontja mellett többséget hozzon létre, és ezért nem lehet jogos panasza akkor sem, ha kisebbségben maradt.

Ezek a megfontolások természetesen a minősített többségi eljárásokra is vonatkoznak. A döntések eredménye a velük egyet nem értőkre nézve itt is kötelező érvényű, ezért az eljárásnak itt is ki kell elégítenie a fent említett követelményeket. Ebből az következik, hogy még alkotmánymódosító többséggel rendelkező párt vagy koalíció sem módosíthatja olyan módon az alkotmányt, amivel csorbítja ezeknek a jogoknak az érvényesülését. Nem módosítható az alkotmány olyan eredménnyel, amely aláassa magának a demokratikus kollektív döntéshozásnak a legitimitási feltételeit. Ezek a korlátok nem az alkotmány szövege alapján indokolhatók meg, hanem általában a politikai erkölcsnek a kollektív döntéshozásra vonatkozó követelményeiből következnek.

A döntéshozatali eljárásra vonatkozó részvételi követelmények is két csoportra oszthatók. Az első csoportba azok tartoznak, amelyek az állampolgároknak a kollektív döntés befolyásolására való lehetőséget garantálják, ideértve a politika napirendjének formálását, a napirenden szereplő kérdések nyilvános megvitathatóságát és bírálhatóságát, a többi állampolgár meggyőzésének tényleges lehetőségét. A másodikba pedig azok, amelyek a döntési alternatívák széles körű megismerhetőségét biztosítják. Az alkotmányban általánosságban elismert jogok – a választási részvétel és szavazás joga, a szólásszabadság, a gyülekezési szabadság, az egyesülési szabadság, az információszabadság – mindkét követelménycsoport teljesítésében lényeges szerepet játszanak. E jogok elismerése azonban önmagában még nem elégséges: az érvényesülést biztosító intézményrendszerre is szükség van. Ezért a többségi politikai döntéshozási eljárásra vonatkozó tartalmi követelmények részének kell tekinteni azt, hogy létezzék a törvényhozói és végrehajtói döntések alkotmányossági felülvizsgálatának valamilyen formája, illetve az állampolgári jogérvényesítésnek a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágtól függetlenített intézményes rendje.

Külön kommentárt érdemel a politika napirendjére kerülő döntési lehetőségek megismerhetősége. Az olyan jogok, mint például az információszabadság, kétségtelenül hozzájárulnak e követelmény teljesüléséhez, azonban ezzel a joggal hagyományosan kevesen élnek, és elenyészően kevés ember számára jelentik a politikai tájékozódás fő forrását. Az állampolgárok döntő többsége a sajtóból tájékozódik, a politikai sajtó híradásai pedig jelentős részben a demokratikus politikai versengés eseményeit követik: végső soron az állampolgárok a politikai pártok vitáin keresztül, a pártoknak a sajtát és riválisaik javaslatairól tett kijelentéseiből tájékozódnak és formálnak véleményt a demokratikus közösség előtt álló döntési alternatívákról. Mindebből két következtetés adódik. Először is, a kollektív politikai döntéshozás csak akkor hoz mindenkire számára kötelező döntést, ha a plurális, független sajtó létezésének feltételei adottak. Másodszor, a kollektív döntéshozás eredménye csak akkor legitim, ha a kormányzati hatalom megszerzéséért folyó demokratikus, nyilvános politikai versengés feltételei fennállnak.

Ezek a követelmények együttesen lényegesen korlátozzák az elfogadható alkotmányos berendezkedések körét. A kollektív politikai döntéshozatal csak akkor legitim, és eredményei csak akkor köteleznek mindenkit, ha biztosítottak az állampolgárok magánéleti jogai, továbbá joguk a kollektív döntések befolyásolására és bírálatára, és ha lehetőségük van a döntési alternatívák felől könnyen, ésszerűen alacsony költséggel, változatos forrásokból tájékozódni. Mindez feltételezi, hogy az alapvető jogokat elismerik, és erős, függetlenül működő állami jogvédő intézmények biztosítják, hogy a pártok között demokratikus politikai versengés folyik, és van plurális, független sajtó. Minden olyan alkotmánymódosítás, amely e feltételek valamelyikét nyilvánvalóan csorbítja, illegitimé teszi a politikai közösség kollektív döntéshozási rendjét: a többségi döntések nem tekinthetők többé a demokratikus közösség egésze aktusainak. Ezért az ilyen módosítás ellenében az alkotmánnyal, még akkor is, ha szabályos eljárásban jön létre.

A részvételi és magánéleti jogok érvényesülését garantáló intézményrendszer követelménye mellett önálló, általános tartalmi követelmény, hogy a politikai közösség kollektív döntései az államot is korlátozzák, és hogy létezzen intézmény – a végrehajtó és törvényhozó hatalomtól függetlenül működő bíróság – az állampolgároknak az állammal szembeni jogigényei érvényesítésére, az állam esetleges törvénysértései orvosolására.

MÓDOSÍTÁS ÉS ÚJ ALKOTMÁNY

A fenti követelmények egyformán vonatkoznak a meglévő alkotmány módosítására és egy új alkotmány létrehozására. Egyaránt korlátozzák az alkotmánymódosítás és az új alkotmány bevezetésének lehetséges tartalmát, de nem teljesen azonos módon. Sokan érvelnek amellett, hogy egy új alkotmány elfogadásának *eljárási* feltételei szigorúbbak, mint a meglévő alkotmány módosításának. (A magyar alkotmányjogászok megosztottak azt illetően, hogy az alkotmányszövegben szereplő, az új alkotmány bevezetésére vonatkozó, négyötödös többséget előíró szabály hatályban van-e. Ugyanakkor tény, hogy az alkotmány ismeri az alkotmánymódosítás és az új alkotmány közötti különbségtételt, és ebből – az önkényes distinkciók kerülését előíró konstruktív értelmezés alapján – arra kell jutnunk, hogy a két döntésre részben eltérő követelmények érvényesek.) Ám ebből következően viszont az alkotmánymódosítás *tartalmi* feltételeinek kell szigorúbbnak lenniük azoknál, amelyek az új alkotmány bevezetésére vonatkoznak. Ha nem így volna, az új alkotmány elfogadása és a meglévő módosítása közötti különbségtételnek nem lenne semmi jelentősége: egyszerű alkotmánymódosítással tartalmilag teljesen új alkotmányt lehetne elfogadni. Ha viszont ragaszkodunk ahhoz, hogy lényeges különbség van az új alkotmány elfogadása és a régi módosítása között, akkor el kell fogadnunk, hogy az utóbbi tartalmi korlátai szigorúbbak.

Másképp fogalmazva: egy új alkotmány elfogadásának eljárási feltételei nehezebben teljesíthetők, de ha teljesülnek, akkor az alkotmányozó

szabadabb kezet kap a tartalom meghatározásában. Persze nem teljesen szabad kezet, hiszen az általános tartalmi korlátok az új alkotmány írására is vonatkoznak. Az alkotmánymódosítás eljárási feltételei könnyebben teljesíthetők, de ilyenkor az alkotmányozó keze jobban meg van kötve a lehetséges módosítás tartalmára nézve.

Hogy ennek a gondolatmenetnek határozottabb tartalmat adjunk, a következő megfontolásokat javaslom. Abból indulok ki, hogy az általános tartalmi követelmények, noha jelentősen korlátozzák az elfogadható berendezkedések körét, többféle alkotmányos modellel is összeegyeztethetők. Többféle alkotmányos berendezkedés is eleget tehet nagyjából ekvivalens módon ezeknek a feltételeknek, amikor a maguk sajátos módján, némiképp eltérő utakon, de hozzávetőleg egyenértékűen valósítják meg a demokratikus politikai közösség eszményét, amelyben a szótöbbséggel hozott döntések a közösség egészének tulajdoníthatók. Nevezük e berendezkedések lényegi elemeit alkotmányos *alapszerkezetnek*. (Fontos tisztázni, hogy az eltérő alkotmányos alapszerkezetek nem teljes körűen egyenértékűek: meggyőződésem például, hogy a parlamentáris kormányzás sok szempontból felette áll az elnöki rendszernek. Ám a demokratikus döntéshozás legitimitása szempontjából mindkettő kielégítő alternatíva lehet.) Minden alkotmánynak vannak lényegi, az alapszerkezethez tartozó elemei, amelyek a rendszer egészének koherenciáját biztosítják, és olyanok, amelyek a rendszer koherenciájának megbontása nélkül megváltoztathatók. Amikor az új alkotmány bevezetésének eljárási feltételei nagyon szigorúak, akkor az alkotmányozó többé-kevésbé megkötés nélkül választhat az általános tartalmi korlátozásokkal összeegyeztethető alkotmányos berendezkedések közül, bár az alternatívák értékelésekor mindenképpen fontos mérlegelnie a történeti adottságokat. Amikor azonban csak az alkotmánymódosítás eljárási feltételei állnak fenn, akkor az alkotmányozó nem cserélheti le az alkotmány alapszerkezetét egy másikra, még akkor sem, ha az egyébként megfelelne az *általános* tartalmi követelményeknek. Alkotmánymódosítás

csak valamely alapszerkezet keretein belül fogadható el.

Ez persze feltételezi, hogy az esetek többségében legalább egyértelműen azonosítani lehet az alapszerkezethez tartozó elemeket, illetve lényegi vonásaikat. Ezért megpróbálok értelmezni az alapszerkezet fogalmát, és vázolni az alapszerkezethez tartozás kritériumait. Az alkotmánymódosítás és az alkotmányozás általános tartalmi feltételeiből indulok ki: a tartalmi feltételek minden főbb csoportjának megfeleltethető egy intézményrendszer, amelynek célja többek között a kérdéses feltételek teljesülésének biztosítása. Ennek alapján azok az alkotmányban megnevezett intézmények tartoznak az alapszerkezethez, amelyek az általános tartalmi követelmények valamelyik csoportjának teljesüléséért felelősek. Például az egyéni – akár részvételi, akár magánéleti – jogok érvényesülésének feltétele, hogy legyen valamilyen intézmény a törvényhozói és végrehajtói döntések alkotmányossági felülvizsgálatára. Ez az intézmény – bármilyen formát ölt is – az alapszerkezet része. Lehet különülten működő alkotmánybíróság, mint Magyarországon, vagy a rendes bírói hatalmi ág része, mint például az Egyesült Államokban. Az itt kifejtettek alapján új alkotmány bevezetések az alkotmányozó szabadon dönthet arról, milyen intézményben valósuljon meg az alkotmányossági felülvizsgálat. Választhatja az elkülönült alkotmánybírói modellt vagy az integrált modellt, de nem választhatja azt, hogy egyáltalán ne legyen alkotmányos felülvizsgálat. Alkotmánymódosításkor azonban az erre felhatalmazott többség nem térhet át az egyik modellről a másikra, hanem csak az érvényben lévő modell keretei között, annak lényegi garanciális vonásait nem csorbítva módosíthat az alkotmányossági felülvizsgálat szabályain. (Ebből következik, hogy egy alkotmánymódosítás kétféleképp sértheti meg a tartalmi korlátokat: vagy úgy, hogy az általános tartalmi korlátokkal ütközik, vagy pedig úgy, hogy a módosításra vonatkozó tartalmi korlátokkal ütközik – vagy mindkettővel. A példánál maradva, az alkotmányossági felülvizsgálat magyar rendszerének olyan módosítása, amely az AB

ítéleteit egyszerű többségi országgyűlési döntéssel felülbíráhatóvá tenné, az általános tartalmi korlátokat venné semmibe. Ezzel szemben, ha az alkotmányossági felülvizsgálat jogát a Legfelsőbb Bírósághoz tenné át, akkor csak a módosításra vonatkozó tartalmi korlátokat sértené meg. Az elkülönült alkotmánybírói modell Magyarországon alkotmánymódosítással nem cserélhető le, az alkotmányossági felülvizsgálat garanciális elemei pedig még új alkotmány bevezetésével sem.)

Továbbá a bírói függetlenség valamilyen intézményes garanciája feltétele az általános tartalmi követelmények teljesülésének, mindenekelőtt a joguralom ama követelményének, hogy a törvények az állammal szemben is kikényszeríthetők. Ezért ez is az alapszerkezet része. Új alkotmány létrehozásakor megválasztható, hogy milyen formában legyen biztosítva a bírói függetlenség; alkotmánymódosítások azonban csak az adott formán belül vezethetők be változtatások.

A harmadik, az alapszerkezethez tartozó elem az állampolgároknak a közösség döntéseiről, a döntési alternatívákról való tájékozódási jogához kapcsolódik. A politikai verseny résztvevői a döntési alternatívák kidolgozásának és megjelenítésének főszereplői. A demokratikus közösség tagjainak túlnyomó többsége a politikai verseny eseményeit követve tájékozódik a közösség előtt álló döntési alternatívákról. Ezért – a plurális nyilvánosság intézményes garanciái mellett – a demokratikus politikai verseny fő szabályai, amelyek például a szereplők egymás közötti viszonyait is rögzítik, az alkotmányos alapszerkezetbe tartoznak. Itt kap helyet a választási rendszer főbb elemei mellett az a mód is, ahogyan az alkotmány kialakítja a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág, a kormánytöbbség és az ellenzék közötti felelősségi, ellenőrzési és számonkérési viszonyokat, illetve elosztja közöttük a döntési jogköröket. A parlamentarizmus rendszere alapvetően más-milyen kereteket ad a politikai versenynek, mint például az elnöki rendszer, amelyben a végrehajtó hatalom vezetőjét a törvényhozástól elkülönülten választják, és az előbbi nem kérhető számon az utóbbi által. Tehát alkotmánymódosításakor az erre

felhatalmazott többség csak az adott kormányzati rendszer keretei között, annak lényegi, a kormánytöbbség és a parlamenti ellenzék viszonyát rögzítő vonásait megőrizve változtathat a szabályokon.

*

Három alapvető elméleti állítást fogalmaztam meg. 1. Az alkotmány módosításának, illetve új alkotmány bevezetésének nemcsak eljárási, hanem tartalmi korlátai is vannak. 2. A módosításra szigorúbb tartalmi korlátok érvényesek, mint az új alkotmány létrehozására. 3. A különbség lényege, hogy új alkotmány létrehozásakor az alkotmányozó többé-kevésbé szabadon dönthet az általános tartalmi követelményeket különböző, de nagyjából ekvivalens módon megvalósító alapszerkezetek között, míg az alkotmány módosításakor csak az érvényben lévő alapszerkezettel konzisztens változtatások fogadhatók el. A harmadik állítás tartalma az alapszerkezet fogalmának elemzésével fejthető ki. Azok az intézmények tartoznak az alapszerkezethez, amelyek az általános tartalmi feltételek érvényesüléséért felelnek. A törvényhozói és végrehajtói aktusok alkotmányossági felülvizsgálata, a bírói függetlenség garanciája, a demokratikus politikai versenyt biztosító kormányzati és választási rendszer tűnik az alapszerkezet legfontosabb elemeinek. Ezek alkotmánymódosítással nem változtathatók meg, csak új alkotmány bevezetése útján, de akkor is csak az általános tartalmi követelményeknek megfelelően.

A magyar alkotmányosság összefüggésében ez az Alkotmánybíróságra vonatkozó garanciális szabályokat, a bírói függetlenséget szavatoló intézményeket, a parlamentáris kormányzás lényegi elemeit kialakító szabályokat és a plurális, független sajtó működését garantáló szabályokat jelenti. Együttesük alkotja a köztársasági alkotmány alapszerkezetét, amelynek megváltoztatására a kétharmados parlamenti többség nem ad felhatalmazást.

Egy új alkotmány háttérelmélete

Politikai és alkotmányos háttérelmélet nélkül nincs mélyreható alkotmányos átalakulás. A közhatalmi autoritás megjelenítői mindig támaszkodnak szellemi autoritásokra. A modern alkotmányosság az amerikai szövetségi alkotmány elfogadásával és az egyetemes emberi jogok francia nyilatkozatával vette kezdetét. A normatív állítások mögött Locke, Montesquieu és a francia felvilágosodás filozófusainak elméleti hűződtak meg. A felvilágosodás humanista programjának embertelen kontrasztja volt a náci politikai rezsim. A weimari alkotmányos struktúra fűhrerelvű átalakításához Carl Schmitt szolgáltatott szellemi muníciót.

Most arra teszek kísérletet, hogy vázlatosan bemutassam, milyen teoretikus elgondolások előlegezték meg a magyar alkotmányos rendszer napjainkban körvonalazódó radikális átalakítását. Az elmúlt évtized alkotmány- és politikaelméleti diskurzusából kiválasztottam három, kiváló színvonalú vitát, amelyek megítélésem szerint jól szemléltetik a rendszerváltáskor létrejött alkotmányos struktúra kritikai olvasatát és a revíziójára vonatkozó igényt. A mai alkotmány állítólag legitimitás- és értékhiányos, továbbá nem igazodik megfelelően a politikai realitásokhoz. Ezeket a hiányosságokat szüntetné meg a politikai realizmus és a perfekcionista értékelvűség keverékéből összeálló új, legitim alkotmány.

A rendszerváltás alkotmányának legitimitásáról Körösenyi András és Gyórfi Tamás folytatott tanulságos vitát. Körösenyi tézise szerint az alkotmányt eljárási és tartalmi értelemben is *legitimitásdeficit* jellemzi. Eljárási szempontból az 1989–90-es reformok módja és a későbbi alkotmánybírói jogfejlesztés hibáztható az illegitimitásért. Tartalmi szempontból pedig azért nem legitim az alaptörvény, mert nincs egyetértés arról, igazolható-e, illetve helyes-e a fennálló alkotmányos berendezkedés. Például lehanyaglott a „jogállami radikalizmusnak” nevezett felfogás, amelyet

olyan intézményi elemek testesítenek meg, mint „az erős alkotmánybíróság, többféle ombudsman, az ügyészség, a jegybank, a közszolgálati televízió és rádió, az ORTT kormánytól való függetlensége és a bírósági szervezetrendszer autonómiája”, valamint a „hatalmi ágak elválasztásának elve, a kétharmados törvények, a decentralizált közigazgatás és a helyi önkormányzati autonómia széles köre”. Bár az itt felsorolt intézményi elemek mindegyike 1989–90-ben jött létre, Körösi mégis úgy foglalt állást, hogy Magyarországnak sem formai, sem politikai (normatív) értelemben nincs új alkotmánya 1949 óta. Értékelése szerint csak abban az értelemben mondható legitimnek az alkotmány, hogy az állampolgárok a mindennapi rutinszerű politikai cselekedeteikben érvényesnek tekintik, és igazodnak az előírásaihoz (beleegyezési dimenzió).

Györfi Tamás amellett érvelt, hogy a legitimitás Körösi-féle formális, tartalmi és beleegyezési kritériumainak alkalmazása helyett az empirikus és a normatív értelemben vett legitimitás megkülönböztetéséből kell kiindulni. A normatív legitimitás azt jelöli, hogy az adott politikai berendezkedés megfelel-e a vele szemben támasztott igazolási igényeknek, azaz normatív indokok alapján helyesnek, igazolhatónak, ésszerűnek tekinthető-e. Empirikus legitimitásról pedig akkor beszélhetünk, ha az állampolgárok ténylegesen elfogadják és elismerésre méltónak tartják a hatalmi rendet. E koordináták alapján a náci alkotmányos berendezkedés igazolási (normatív) értelemben nem volt legitim, bárhogyan vélekedtek is az alattvalók. Ugyanakkor hiába igazolható a hatalomgyakorlás, ha nem elfogadott. Az ideális eset az, ha ugyanazok az indokok igazolják a hatalom autoritásigényét, mint amelyek az állampolgárok legitimitáshatét motiválják. Ekkor empirikus és normatív értelemben is legitim az alkotmány.

Györfi rámutatott, hogy Körösi anélkül nevezte tartalmi értelemben legitimitásdeficitésnek a magyar alkotmányt, hogy megmondta volna, milyen elvi indokok döntik el ezt a kérdést. A probléma megvilágítására Györfi felvázolt három rivális felfogást, amelyek egyfelől a mai

alkotmányt, másfelől annak egyik alternatíváját reprezentálják.

1. A magyar alkotmány plurális társadalomra szabott, világnézeti értelemben semleges alaptörvény, amely elválasztja egymástól az államot és az egyházat. – Ettől markánsan különböző nézet az, amelyik a pluralizmussal járó döntési szabadság helyett a jó élet valamely kész mintáját nyújtja az állampolgároknak, és az állam feladatának tartja az ennek megfelelő életformák előnyben részesítését (perfekcionizmus).

2. A mai alkotmány világossá teszi, hogy nemzetiségtől függetlenül minden magyar állampolgár egyenrangú tagja a politikai közösségnek. – A rivális felfogás szerint a kulturális nemzetben lehető fel a közösség összetartó ereje, amelynek ráadásul a tagjainak érdekein túlnyúló, önálló érdekei és valamely mélyebb értelme is van. A nemzet képviselete nem a tagok akaratának aggregálásával, hanem a nemzeti lényeg közvetlen megtestesítésével érhető el (nacionalizmus).

3. A rendszerváltás alkotmányának kardinális értéke a szabadság. A piacgazdaságot elutasító, populista felfogás ezzel szemben nagyarányú állami beavatkozást vár el az állampolgárok boldogulásának előmozdítására.

A Körösi–Györfi-vitából azt szűrhetjük le, hogy az alkotmány legitimitásának megítéléséhez elegendhetetlen az igazoló elvek figyelembevétele. Ha valaki amellett érvel, hogy az alkotmány mögöttes elvei nem méltók a tiszteletre, akkor meg kell mondania, hogy mit preferál például a „jogállami radikalizmussal” szemben.

Hasonlóan fontos vitát folytatott egymással Horkay Hörcher Ferenc és Bódig Máttyás az alkotmány értékeiről. Horkay állítása az, hogy a mai alkotmány *értékhiányos*, mert nem tükrözi megfelelően a közösség nemzeti, történeti és erkölcsi karakterét. „A dolgot legfontosabb tézise szerint a rendszerváltás mindaddig lezáratlan marad, amíg nem sikerül a rendszerváltás alapjait jelentő implicit értékvilágot explicitálni, vagyis politikai erőfeszítések és a nyilvánosság bevonása révén legális és legitim módon kimondani és írásba foglalni. A rendszerváltás alapdokumentuma

lenne hivatott arra, hogy a XX. század magyar katasztrófáinak sorát lezárja, [...] és újra lehetővé tegye a – kor színvonalán álló – nemzeti önmeghatározást.” Ebben a gondolatmenetben az elvetendő „emberi jogi alapú konstitucionalizmus” helyes alternatívája a „magyar alkotmányosság sok évszázadra visszatekintő hagyománya”, a történeti alkotmány.

Bódig Máttyás ezzel szemben amellett érvelt, hogy a mai alkotmány morális alapokon áll, és mindazokat a politikai értékeket magában foglalja, amelyeket a modernitás pluralizmusa megenged. A politikai nemzet tagjai nem alkothatnak materiális értékközösséget, mert alapvető erkölcsi, világnézeti, politikai kérdésekben legitim nézetkülönbségek osztják meg őket. „A köztársaság demokratikus jellegével kerül ellentétbe az, aki azt várja az intézményektől, hogy oktassanak ki bárkit is arról, milyen értékalapra támaszkodva tekintse magát honpolgárnak. És félreérti a szerepét az a Kormány, amely azt képzei, neki kell megadnia a mércét az ilyen értékszelekcióhoz. [...] Az etnikai nacionalizmus, amely a magyar politikai kultúrában mindmáig komoly szerepet játszik, elvetélt kísérlet arra, hogy egy materiális értékközösség terminusaiban fogalmazzuk meg a politikai kapcsolatokat.”

Láthatjuk, hogy ami a Körösi–Györfi-vitában a hipotézisek szintjén maradt, azt a Hörcher–Bódig-vita explicit tette: a mai alkotmány elveitől a legfőbb rivalisa abban tér el, hogy az egyenlő állampolgári közösség helyett az etnikai-nemzeti közösséget tekinti alapjának, az egyéni szabadság és felelősség helyett perfekcionista értékfelfogást képvisel, és az alkotmányos intézmények helyett a történeti nemzet vízióját részesíti előnyben.

Nézzük most a harmadik vitát, amely Körösi András és Meszrics Tamás között zajlott. Körösi látszólag egy nagyon elvont demokraciáelméleti kérdést vizsgált meg, valójában azonban komoly szempontokkal járult hozzá a hazai *alkotmányos intézmények átalakításának* megítéléséhez. Tézise, hogy az egyenlő választójogon alapuló képviseleti demokrácia, melyet ő „demokratikus elitizmusnak” nevez, három elméleti

séma szerint ítélni meg. A mandátumelmélet szerint az állampolgárok autonóm és racionális módon, teljes információk birtokában választanak a politikai alternatívák között. Az elszámoltatás-elmélet kevesebbet feltételez a választók kompetenciájáról; itt a választott tisztségviselők utólagos elszámoltatása biztosítja, hogy a választói igények szerint járjanak el. A felhatalmazás-elmélet pedig abból indul ki, hogy a választóknak nincsenek megfelelő „politikai kognitív képességeik”, vagyis nem látják át a közügyek szövevényes világát. Nem saját céljaik szerint cselekszenek, mert a politikai célok is a manipuláló politikusok alkotják meg, következésképpen nem beszélhetünk hagyományos értelemben vett képviselőről, hanem csak pusztán felhatalmazásról. Körösi András elismeri, hogy a felhatalmazás-elméletnek vannak „cezarista implikációi”, azaz egy vezér egyeduralmát is megalapozhatja. (Ugyanis az elmélettel összefér egy vezér egyszeri jogátruházó aktussal történő felhatalmazása is.) Mégis amellet érvel, hogy ez a demokráciafelfogás felel meg leginkább a realitásoknak, és normatív értelemben nem kifogásolható.

Meszerics Tamás empirikus és normatív alapon is megkérdőjelezte ezt a tézist. Egyrészt felhívta a figyelmet arra, hogy a elfogadjuk is, hogy a választók naiv és befolyásolható döntéshozók, akkor is meg kell vizsgálnunk, miből fakad ez a kompetenciahiány. Körösi András felfogása akkor volna empirikusan meggyőző, ha úgy találnánk, hogy a politikusok messze az átlag feletti kognitív képességekkel rendelkeznek. A tapasztalat azonban az, hogy alig találunk szellemi óriást a választott döntéshozók között. Másrészt kizárólag empirikus esetekből nem lehet demokráciaelméletet gyártani, mert valamilyen módon előzetesen el kell dönteni, hogy melyek a releváns esetek, vagyis mi számít demokrátiának rendszernek. Ezért a demokrácia fogalmából nem lehet kihagyni a normatív elemet: „Olyan rezsimeket szeretnénk idesorolni, amelyek bizonyos kívánatos tulajdonságokkal rendelkeznek.” Következésképpen nem kell lemondani a racionális választók akarátának hipotéziséről, hanem megfelelő intézmé-

ny megoldásokat kell keresni. „Ha az a probléma oka, hogy a demokratikus politikai rendszer hagyományos képviselői intézményei nem tartalmaznak elég ösztönzőt arra, hogy a választókat az ésszerű döntéshez szükséges kognitív erőfeszítésre és információk beszerzésére készítsék, akkor a helyzet mégsem teljesen reménytelen. A demokrácia minősége ebben a felfogásban legalább részben intézményi kérdés, tehát nem elképzelhetetlenek a minőséget hosszú távon javítani képes intézményi válaszok sem.”

Ebből a három vitából kirajzolódik a rendszerváltás utáni magyar alkotmányos struktúra alternatívájának körvonalai. Körösi András realizmusának normatív alátámasztásra van szüksége, és ezt nyújtja Horkay Hörcher Ferenc materiális értékű alkotmányfelfogása. A két irányzat ötvöztetésével koherens rendszer jön létre, amelyet a következő pontokban tudok összefoglalni:

1. *Népszuverenitás, népképviselés.* A szabad és egyenlő polgárok deliberatív közösségét a kognitív defícittel küzdő egyének felhatalmazásán alapuló politikai rendszer váltja fel.

2. *Intézményi struktúra.* A képviselői döntéshozatal, valamint az alapvető egyéni jogok védelmében egymást korlátozó hatalmi ágak helyett a nemzeti érdeket leginkább megjeleníteni képes államfő („vezér”) kerül az alkotmány centrumába.

3. *Individuumok.* A szabadság jogával és felelősségével rendelkező egyénekk szemben prioritáshoz jut a jó élet egy meghatározott (vallás)erkölcsi felfogása.

4. *Politikai közösség.* Az államháttáron belül élő, egyenlő státusú személyek körével versengő alkotmányos rangra emelkedik a történelmileg, kulturálisan, etnikailag a magyar nemzethez sorolt emberek köre.

Állításom nem prognózis. Azt sem gondolom, hogy a mai alkotmány elméleti letisztultsággal juttatja érvényre a jellemzésére használt kategóriákat. Az iménti szemlével azt próbáltam érzékeltetni, hogy az 1989–90-ben létrehozott alkotmányos struktúra valamelyest közelített a modern liberális demokráciák ideális intézményi struktúrájához. Az alternatív alkotmányelmélet tudatosan

arra irányul, hogy a magyar politikai közösség döntéshozói kormányozzák távolabb az országot ettől az ideáltól.

Végezetül azt a kérdést vizsgálom meg röviden, hogy a mai alkotmányos és politikai környezetben milyen módon történhet meg az alkotmány átalakítása. Köztudott, hogy az alkotmány módosításához, átalakításához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazata szükséges. A kétharmad nem tetszőlegesen kiválasztott szám. Azt a mögöttes elvet jeleníti meg, hogy a közhatalmi berendezkedés megváltoztatásához nem elég a kormányzati többség. Aki kormányzati felhatalmazást kap, nem kap egyszerűen felhatalmazást politikai rendszerváltásra. Tudjuk, hogy a magyar alkotmány hiányosan felel meg ennek a mögöttes elvnek, más államokéval összevetve könnyen módosítható. Ráadásul a kétharmados többséghez elég lehet akár a választópolgárok egyharmadának, a választáson résztvevők mintegy felének szavazata.

Ezzel szemben például az Egyesült Államokban a Kongresszus mindkét házában a kétharmados támogatásán túl a tagállamok háromnegyedének jóváhagyása is szükséges az alkotmány kiegészítéséhez. Németországban a Bundestag és a Bundesrat kétharmados támogatása kell, ráadásul az alapstruktúra néhány eleme (például az emberi méltóság sérthetlensége, a föderális berendezkedés) az alaptörvény szerint megváltoztathatatlan. Tanulságos megoldás a holland, ahol az alsóháznak fel kell oszlatnia magát az alkotmánymódosító törvény megszavazása után, és az új választások nyomán létrejövő törvényhozásnak kétharmados többséggel meg kell erősítenie a módosítást. Nálunk ilyen korlátok nincsenek, tehát a széles körű konszenzusra utaló mögöttes elvet tökéletlenül tükrözi a kétharmados szabály.

Emiatt 2010-ben megnyílt a lehetőség az *alkotmány einstandjára*. Ha a győztes politikai erő a saját felfogását vési bele az alkotmányba, és vélt érdekei szerint alakítja át az államszervezetet, akkor távol kerülünk attól, amit alkotmányos demokráciának nevezünk. Egyrészt sérülne az az eljárási elv, hogy az alkotmányozáshoz nagyon széleskörű egyetértés

kell. Másrészt veszélybe kerülne az alkotmányosság tartalmi alapelve, az egyéni jogok érdekében korlátozott közhatalom eszméje.

A másik lehetőséget nevezhetjük *alkotmányos szimbolikának*. Ezen azt értem, hogy az intézményi struktúra nem változik meg gyökeresen, de a parlamenti többség a preambulumban és az alkotmány más pontjain egyfajta erkölcsi nézetet azonosít a magyar nemzet egésze által követendőnek tartott felfogással. Az előbbi lehetőséghez képest ez kevesebb kárt okozna a politikai berendezkedésben, de zavarokat idézne elő azáltal, hogy a szimbolikus elemek ütköznének az alkotmány más alapelveivel. Az alkotmány értékei nem erősítenék, hanem kioltanák egymást. Például az egyenlőség elve megköveteli az azonos neműek kapcsolatának elismerését, a szabadság elve alapján az orvosi beavatkozásokhoz a páciens beleegyezése kell. Ha ezt kizáró elvek is részei lesznek az alkotmánynak, akkor nehezebb lesz megtalálni az alkotmánynak megfelelő szabályozást.

Végül létezik egy harmadik lehetőség is, ezt *alkotmányos partnerségnek* szokás nevezni. A rivális politikai erők akkor tekintik a közösség egyenrangú tagjának egymást, ha elismerik mindenki egyenlő jogát a részvétellel a közös ügyek eldöntésében, és egyformán figyelembe veszik mindenki szempontjait a döntéshozatalkor. Míg a kormányzás többségi felhatalmazáson alapul, addig az alkotmányozás széles társadalmi konszenzust, de legalábbis kompromisszumokat igényel. Felfogásom szerint nincs alkotmányosság a demokratikus erők méltányos együttműködése nélkül.

TÓTH GÁBOR ATTILA

Alkotmányozás határok nélkül?

A kétharmados többség megszerzését kilátásba helyező előrejelzések a 2010-es választások közeledtével újra fellevenítették az alkotmánymódosítás, alkotmányozás kérdéseiről folytatott, hosszú ideje szunnyadó alkotmányjogi vitákat.

A témakörben ismert tudományos munkák jellemzően nem különböztek meg az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom eljárását, és a szakirodalom az alkotmányozás formai követelményén túlmutató szempontoknak is kevés teret szentel. Meggyőződésünk azonban, hogy a mindenkori kétharmados parlamenti többség nem korlátok nélküli autoritás. Az alábbiakban ennek igazolására teszünk próbát azzal a céllal, hogy kimozdítsuk az alkotmányozásról szóló diskurzust a pusztai eljárási feltételekben gondolkodó mederből, és rámutassunk: az alkotmánymódosítást, alkotmányozást lehet ennél tágabb alkotmányjogi keretek között értelmezni.

AMIRŐL AZ ALKOTMÁNY HALLGAT

Az októberi alkotmány három szakaszban szól az alkotmányozásról: a 19. § (3) bekezdés a) pontja az Országgyűlés hatáskörébe rendeli az alkotmány „megalkotását”, a 24. § (3) bekezdése az alkotmány megváltoztatásához szükséges kétharmados többségi követelményről rendelkezik. A harmadik szabály hatályossága már vita tárgya: a 24. § (5) bekezdésének értelmében az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához négyötödös többség szükséges. Az alkotmányozásról az alaptörvény nem mond ennél többet.

Az értelmezők többsége az „Országgyűlés megalkotja” és a „kétharmaddal megváltoztathatja” szakaszokat szövegszerűen egymásra borítja, és eredményként arra jut, amire az alkotmány új kommentárja:

„Jóllehet az Alkotmány csak az alkotmánymódosítás esetében határoz meg többségi követelményt [...], logikai értelmezéssel a módosításra vonatkozó többségi követelményt – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata – az új alkotmány elfogadására is ki kell terjeszteni. Ilyen megállapításra juthatunk a többről a kevesebbre következtetés (argumentum a maiore ad minus) elvének alkalmazásával, azzal, hogy ha az alkotmány egyes módosításához ilyen többségre van szükség, akkor a teljes Alkotmány kicseréléséhez, vagyis az új

alkotmány elfogadásához – külön, szigorúbb rendelkezés hiányában – sem lehet ehhez képest eltérő alaki feltételt támasztani.”

Álláspontunk szerint az alkotmány megváltoztatása és egy új alkotmány megalkotása között nem pusztán mennyiségi különbség van. Ez a megközelítés a szavazati többség kérdésére egyszerűíti az alkotmány megalkotását – ráadásul logikailag nem tartható módszerrel. A jogtudomány elfogadott értelmezési technikája valóban a többről a kevesebbre következtetés – csakhogy az idézet épp a fordítottját alkalmazza. Az alkotmány értelmezőjének azt kell megválaszolnia, hogy mi a több: az alkotmány módosítása vagy annak „lecserélése”. A kommentár szerint az alkotmány módosítása több mint egy új alkotmány megalkotása, hiszen – követve az érvelést – *sok kicsi sokra megy*: több, egymást követő alkotmánymódosítás is elvezethet egy új alkotmányig. Véleményünk szerint ez éppenséggel a – logikailag hibás – kevesebbről a többre következtetés, mivel a 19. § módosításra vonatkozó eljárási szabályát *automatikus*an kivetíti a 24. § hatásköri szabályára, s ezzel jut el az országgyűlési képviselők kétharmadának teljes alkotmányozási (egy új alkotmány elfogadására is kiterjedő) jogáig.

Ezzel szemben azt állítjuk, hogy az alkotmány egyértelmű hatáskört és eljárási szabályt egyedül az alkotmány megváltoztatására tartalmaz. A teljes alkotmányozás eljárási feltételeiről különállóan nem rendelkezik, *hallgat* alaptörvényünk. Hiba lenne az alkotmány szövegébe belelátni nem létező formális-eljárási feltételeket, ilyen érvényes szabály ugyanis nincsen. A 19. § (3) bekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy az Országgyűlésnek van hatásköre a teljes alkotmányozásra, de az már nem, hogy a módosítás – vagy szövegszerűen: a megváltoztatás – eljárási szabályai is automatikusan kiterjeszthetők a teljes alkotmányozásra. Ezt támasztja alá a „megváltoztatásához” szó köznapi jelentése is, hiszen a megváltoztatás aktusához fogalmilag szükséges valami már meglévő. Az alkotmány módosítása és az új alkotmány megalkotása között így nem az eljárási feltételekben van különbség, hanem tartalmi vonatkozásban.

AMIRŐL AZ ALKOTMÁNY EGYKOR BESZÉLT

Szorosan a preambulumban kapcsolódik az Alkotmány 24. § (5) bekezdésében lefektetett eljárási szabály. A passzus az „új alkotmány” elfogadására speciális, az alkotmány megváltoztatására vonatkozó szabályoktól eltérő eljárási feltételeket határozott meg azzal, hogy az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához négyötödös többséget követelt meg.

Mielőtt a szakasz hatályosságáról folytatott vitáról szólnánk, az önelentmondás elkerülése érdekében tisztáznunk kell, hogy e tanulmány keretében milyen értelemben használjuk az „új alkotmány” kifejezést. Az „új alkotmány” terminológia ugyanis – megítélésünk szerint – kétféleképpen is értelmezhető. Az egyik az, amelyet az októberi alkotmány preambuluma használ. Ennek a hipotézise az volt, hogy a rendszerváltás kor még végleges formába nem hozott alaptörvényt mintegy „befejezze” a szabadon választott Országgyűlés. A „befejező munka” céljából alkotta meg a második ciklus Országgyűlése a 24. § (5) bekezdését az „új alkotmány” megalkotásának eljárása érdekében. Ettől eltérő a „teljesen új alkotmány” elméleti fogalma. Mindenképpen ez utóbbiba tartozik, ha egy nem alkotmányos helyzetből alkotmányosba transzformálódás megy végbe; vagy – alkotmányos revízió esetén – ha újradefiniálásra kerül az alkotmányos berendezkedés fundamentuma. A vizsgált szakasz szerinti „új alkotmány” fogalom ezért megítélésünk szerint nem esik egybe a teljesen új alkotmányt jelentő „új alkotmány” fogalommal. Ehhez igazodik fogalomhasználatunk is.

Az értelmezések fősodra nem vesz tudomást az Alkotmány 24. § (5) bekezdéséről. A jogirodalomban megjelent ezzel ellentétes, a hatályosságot egyértelműen elfogadó álláspont is. Arató András szerint: „Nem csak nem áldozott le a nap 24. § (5) bekezdés felett, hanem a szabály a magyar alkotmányosság egy új, erősödő konvencióját fejezi ki.” Széles körben ismert, hogy az 1995-ben bevezetett passzus az alkotmányozási önkorlátozás jegyében

történt, kifejezetten a fennálló helyzetre alkotott jogot a parlament. Ugyanakkor egy technikai mulasztás (?) okán csak az alkotmánymódosító törvény hatályon kívül helyezésére került sor, amely aktus – a magyar közjog szabályai szerint – nem érintette az alkotmányi szabály hatályát, így a szakasz az alaptörvény része maradt. A négyötödös szabály hatályosságát juttatja kifejezésre a *Magyar Közlöny*ben közzétett, egységes szerkezetű 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról. Ebben olyan képtelenségek is szerepelnek, mint a tanácsok intézménye vagy „a párt” kifejezés. Nyilvánvaló, hogy a módosítás technikai hibái ellenére sem lehet racionális keretek között azt állítani, hogy ma nem plurális elvek mentén szerveződő, demokratikus önkormányzati rendszerünk van, hanem tanácsok igazgatnak; ahogy azt sem, hogy a pártok versengését mellőző egypártrendszerben élünk. A négyötödös szakasz hatályossága egy fokkal nehezebb, de nem megoldhatatlan alkotmányjogi kérdés, mégpedig két okból. Egyrészt a szabályt technikai alapon ma is kétharmaddal hatályon kívül lehetne helyezni, másrészt az 1995-ös szabály egyértelműen a második ciklus időszakára vonatkozott. Utóbbi megjegyzés akkor is igaz, ha formális értelemben ma is hatályosnak találnánk a szabályt.

ÁLLANDÓSÁG ÉS IDEIGLENESSÉG

A fenti érvek elfogadása akár elbizonytalanító eredményt is hozhat. Ha az alkotmány hallgat a teljes alkotmányozás feltételeiről, akkor milyen eljárási szabályok vonatkoznak az új alkotmány elfogadására? Álláspontunk szerint az alkotmányok a legritkább esetben válaszolják meg ezt a kérdést, mivel kimondva-kimondatlanul állandóságra törekcsenek; az alkotmányok ritkán rendelkeznek életük végéről. Logikailag is nehezen elképzelhető, hogy a jogrendszer alapját alkotó, a jogszabályok érvényességének, jogi kikényszeríthetőségének alapot adó norma pusztán időleges legyen. Nézetünk szerint tehát nincsenek hatályos szabályok az új alkotmány elfogadására.

Felmerülhet ugyanakkor az olvasóban: vajon nem mond-e ellent

az állandósági tézisnek a magyar Alkotmány *preambulumban* megfogalmazott *ideiglenes* jelleg? Bár a történelem ismer olyan időszakos, a békés átmenetet biztosító alaptörvényeket, amelyek kifejezetten intézményesítik az eljövendő alkotmányozás eljárását – erre példa a Dél-afrikai Köztársaság apartheidből kivetető, átmeneti alaptörvénye –, az októberi alkotmány – ma már biztosan – nem ilyen. Szabályai tartalmilag egy koherens és az alkotmányosság követelményeinek megfelelő rendszert írnak le. A preambulumban és a megváltoztatás könnyű technikai feltételei azt jelzik, hogy a rendszerváltás folyamatában a demokratikus legitimitációval nem rendelkező parlament ezt a deficitet azzal akarta csökkenteni, hogy könnyű feltételeket szabott (jobban mondva hagyott meg) az alkotmány megváltoztatásához. Az első szabad választásokat illetően nem tagadható az sem: ha akkor kétharmados többséggel fogadják el az új alkotmányt, legitimitása és alkotmányossága nem lett volna megkérdőjelezhető, de az első nagy ívű módosítást, az MDF–SZDSZ megállapodást leszámítva az októberi alkotmányt huszonegy éve nem cserélték le. Márpedig az eredendő hipotézis érvényessége – hogy ti. a szabad választással megteremtődik a lehetősége a szélesebb értelmű legitím alkotmányozásnak – csökken, nem időtlen időkig szól.

Tovább relativizálja az alkotmány ideiglenes jellegét annak megállapítása, hogy preambuluma egy megdönthetetlen logikai törvénynek engedelmesskedik, amikor így szól: hazánk új alkotmányának elfogadásáig hatályos, és célja a *békés átmenet* elősegítése. Vegyük észre: minden alkotmány a következő elfogadásáig szól – ez evidencia. Az pedig, hogy „a békés átmenet” már megtörtént, hatodik szabad választásunkat követően talán már nem igényel részletes indoklást. A preambulumban az új alkotmány megalkotására eljárási szabályokat nem tartalmazó ígéret véglegesen beváltatlan maradt.

De mire is jutunk e gondolatmenetben? Ha elfogadjuk, hogy a rendszerváltás alkotmánya tág felhatalmazást adott az új, demokratikus legitimitációval rendelkező Országgyű-

lésnek az alkotmányozásra, akkor az azzal egészen biztosan nem élt. Márpedig egy ilyen széles felhatalmazás nem lehet időben határtalan, érvényessége az idő múlásával elenyészik, főként annak tükrében, hogy a döntés csendesesen megszületett: az októberi alkotmány érvényben maradt. Annak belátása nem eretnokség, hogy 1990-ben és 2010-ben az alkotmány szövegét az idő múlására tekintettel másképp lehet, *másképp kell* értelmezni. Az Alkotmánybíróság jelenlegi elnökének, Paczolay Péternek 2004-es szavai ezzel összezsengenek: az alkotmány ideiglenessége megszűnt, a preambulum mára kiüresedett.

A KÉTHARMADOS SZABÁLY ÉRTELME

Ha az alkotmány hallgat is az új alkotmány elfogadásának feltételeiről, bizony szól az alkotmány módosításához szükséges eljárási többségről. Az általános gyakorlat nem keres külön értelmet, igazolást a kétharmados eljárási szabály mögött, mi teszünk egy próbát.

Ha a kétharmados szabályt pusztá formai követelményként fogjuk fel, ez a szabály akár azt is jelenthetné: aki az első adandó alkalommal „átugorja” a kétharmados lécezt, kezébe kaparintja az alkotmányozó tollát. Ha azonban a kétharmados szabályt nem pusztán eljárási feltételnek tartjuk, hanem mögötte egy demokratikus követelményt feltételezünk, más eredményre jutunk. Az AB ezzel kapcsolatban fogalmazta meg a következőt: „A kétharmados követelmény nem egyszerű formai előírás, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés.”

Egy ismert példán mutatjuk be, hogy az egyértelműnek tetsző eljárási szabályok értelmezésénél sem elégedhetünk meg egy hétköznapi szillogizmussal, ha az alkotmányt működővé, koherens rendszerré akarjuk tenni.

Alkotmányunk a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó eljárási szabályok között annak időpontját illetően pusztán a következőket követeli meg: „A köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejártától előtt legalább 30 nappal [...] kell megválasztani.” Ezek szerint Sólyom

László utódját közvetlenül a 2010-es választások előtt meg lehetett volna választani? Vagy Sólyom László utódját a jelenlegi ciklus bármelyik pillanatában meg lehetett volna választani? Vagy Sólyom László utódját és utódjának utódját a jelenlegi ciklus bármely pillanatában meg lehetett volna választani előre? Mindegyik kérdésre igennel kell válaszolnunk, ha pusztán az alkotmány szó szerinti eljárási szabályait nézzük. A mi válaszuk azonban egyértelmű nem. Meggyőződésünk ugyanis, hogy az alaptörvény eljárási szabályait csakis azok *gyakorlatán keresztül, az ésszerű, rendeltetésnek megfelelő* értelmezés útján lehet alkalmazhatóvá tenni.

Érdemes szemügyre venni ezért az eddigi alkotmánymódosításokat is. A kirajzolódó gyakorlat viszonyítási pontként szolgálhat a kétharmaddal való alaptörvény-módosítás hatalmához is. Vagyis ahhoz, hogy meddig is terjed az alkotmánymódosító hatalma.

AZ ALKOTMÁNYOS GYAKORLAT JELENTŐSÉGE

Nem nehéz belátni: az alkotmány szövege egy zárt üvegpalackban élettelen papírfecni. Am az októberi alkotmány nem az: két évtizedes alaptörvényünk szakaszaira értelmezések rétegei rakódtak – ezt hívjuk a továbbiakban *alkotmányos gyakorlatnak*. Továbbá huszonegy év huszonhárom módosítása meghúz egy határt: rámutat, hogy eddig mit jelentett az Országgyűlés 24. § (3) bekezdésén alapuló eljárás. Alkotmányunk változástörténetét szemlélve két vonatkozásban tudunk határozott következtetéseket levonni. Egyrészt a módosítások konszenzusos jellege (a kormány és ellenzéke között) mindössze a második ciklusban bomlott meg időlegesen, amikor is az önkormányzati választással, a népszavazással és az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatban nem állt fenn az egyetértés. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az első két, említett eset a mai napig a legvitatottabb alkotmánymódosítások közé tartozik, s egyben az alkotmányozás mint aktuálpolitikai eszköz használatának állít dicstelen emléket.

A másik következtetés az alkotmánymódosító hatalom és a teljes

alkotmányozó hatalom közötti határ meghúzását érinti. Egyértelmű, hogy ameddig az Országgyűlés kétharmados többséggel már elment a hatályos alkotmány módosításában, arra van lehetősége a jövőben is. Az ennél tovább terjeszkedés *többlétigazolási kötelezettséggel* jár.

Jelentőségében három-négy módosítás emelkedik ki az eddigi változtatások közül. A többi esetben vagy nemzetközi változáshoz igazodott az alaptörvény, vagy strukturális-tartalmi változást nem hozó döntés született. Az MDF–SZDSZ megállapodást, az EU-csatlakozási és a népszavazási alkotmánymódosításokat tekintjük a szélső határnak. A paktum ugyanakkor még a rendszerváltás legitimitásából nyert felhatalmazást, mintegy annak közjogi befejezését vitte véghez. A módosítás konszenzusos jellege és a rendszerváltás közelsége igazolja a revíziót, amely a rendszerváltás közjogi betetőzésének tekinthető. Az EU-csatlakozási klauzula – mint az állami szuverenitás egy részéről való lemondás becikkelyezése – elfogadását a konszenzus és a népszavazással való megerősítés, illetőleg a történelmi kontextus legitimálja. Neuralgikus pont viszont a népszavazási szabályok alkotmányba emelése, valamint az igazságszolgáltatás alkotmányi reformja. Ezek egyaránt olyan vitatott és nem konszenzusos alkotmánymódosítások voltak, amelyek már az alkotmányos alapstruktúrát érintették. Tanulságos, hogy a módosítások felett a viták inkább kieleződtek, mintsem nyugvóponton jutottak: majd másfél évtized távlatából is több kérdést vetnek fel, mint ahány válasszal szolgálnak a népszavazás és az igazságszolgáltatás alkotmányos kérdéseire.

Eddigi állításaink nem tagadják az Országgyűlés kulcsszerepét az alkotmány alakításában – akár egy „új alkotmány” meghozatalában sem. Nem vagyunk egyedül azonban azzal az állítással, hogy az előző rendszer alkotmányi maradványa, negatív hagyatéka nem kötelező mai alkotmányselemléteinkre, ezért nem tudunk azzal a nézettel azonosulni, amely a plurális berendezkedést garantáló alkotmány módosítását csakis az eljárási feltételek tükrében

vizsgálja. A rendszerváltást követő politika cselekvőképtelenségét mutatja, hogy a módosítás többségi követelményét nem sikerült megerősíteni. Ha elfogadnánk a kétharmados alkotmánymódosítás korlátlanágát, akkor a szocialista alkotmányjogi felfogás talajára tévednénk vissza. E szemlélet tagadásával nem a normaszöveg figyelmen kívül hagyására, *contra legem* jogértelmezésre hívunk fel, hanem a III. Magyar Köztársaság Alkotmányához, annak szelleméhez leginkább illő értelmezés keresésére ösztönzünk. A pusztán hatalmi kétharmados szemléletet elvető, megfontolt és széles egyetértésen alapuló alkotmányozás követelményét fogalmazta meg egy ellenzéki képviselő is 1995-ben:

„Mindennemű alkotmánnyal szemben alapvető követelmény, hogy időálló legyen, és hogy a legszélesebb nemzeti elfogadottságot élvezze. Ilyennek kell lennie az alkotmányfejlődésünket integráló új alkotmánynak is. E követelmények pedig csak akkor eléghetők ki, hogyha az alkotmányozást sikerül a kisszerű politikai kérdésektől, hatalmi presztízsszempontoktól mentesíteni, ha sikerül a pillanatnyi politikai erőviszonyoktól függetleníteni és az alkotmányozás folyamatát a napi politika fölé emelni.”

Összefoglalva a fent írtakat: az alkotmányozás kérdését nem elég pusztán az eljárási feltételek meglétén keresztül vizsgálni. Az alkotmányosság nagyobb érték annál, semhogy kétharmadnyi képviselő (jó) szándékától függjön. Ezért az alkotmány módosításával vagy az ennél is nagyobb horderejű (új) alkotmányozással szemben minimális követelmény, hogy az eddigi alkotmányos gyakorlatra is tekintettel legyen. Ezen túlmenően az alkotmányozással szemben tartalmi követelmények is felvetődnek. Ezek a politikai filozófia világába tartoznak, és hosszabb kifejtést igényelnek – erre itt mélységeiben nem vállalkozhatunk. Csak utalunk arra, hogy ilyen tartalmi korlátnak tekintjük az emberi jogokat és a plurális demokráciát biztosító intézményeket. Másrészt felmerül egy felhatalmazási kérdés. Az országgyűlési választáson induló pártok tipikusan nem alkotmányozási, hanem kormányzási programmal indulnak, felhatalmazást is a kormányzásra

kapnak. Ez még akkor is igaz, ha az országgyűlési választásokon választjuk ki képviselőinket, akik később az alkotmánymódosításhoz szükséges többséget alkotják.

Ezek a kérdések még akkor is megkerülhetetlenek, ha közjogi kikényszerítés nem járul hozzájuk. A kormányzati felhatalmazáson túljeszkesedésnek, az alkotmányos gyakorlat figyelmen kívül hagyásának nem alkotmányjogi, hanem elsősorban politikai természetű következményei lehetnek.

AZ ALKOTMÁNY FENYEGETETTSÉGE

Mindazonáltal elmondhatjuk, hogy az alkotmánymódosítás mai formai követelménye nem óvja kellőképpen az alkotmányt az egyoldalú, indokolatlan vagy elhamarkodott megváltoztatástól. A jelenlegi korlátok nem biztosítják, hogy alkotmánymódosításra csakis széles körű társadalmi-politikai konszenzus és kellő megfontoltság mellett kerüljön sor. A módosítás könnyedsége az alkotmánynak nemcsak a jelentőségét, hanem az egész jogrendszert meghatározó funkcióját is relativizálja. Az alkotmány nem közönséges törvény, hanem a jogrendszer fundamentuma, valamennyi jogforrás alkotmányosságának zsinórmértéke. Stabilitásának követelménye elégszer nem hangsúlyozható: ha maga a mérce könnyen változtatható, akkor a politikai cselekvéseknek nem az alkotmányban foglalt jogok és követelmények szabnak határt, hanem csakis a politikusok belátása, önmérséklete.

Az alkotmány fenyegetettsége, a fent megfogalmazott veszély közvetlensége empirikusan is jól alátámasztható. Az elmúlt húsz évből több olyan alkotmánymódosítási kísérletről is számot tudunk adni, amikor az Országgyűlés azért nyúlt az alkotmányhoz, mert nem tudott olyan, a szándékának megfelelő szabályozást alkotni, amely – vélhetően – ne akadt volna fenn az Alkotmánybíróság *alkotmányossági* szűrőjén. Ez a cinikus magatartás azt a tarthatatlan álláspontot sugallja, hogy egy alkotmányellenes jogszabály esetén mindössze annyi a teendő, hogy megváltoztassák az alkotmányt, következésképpen az

alkotmányosság kérdése egyszerű eljárási kérdéssé züllesztethető. Az alábbiakban három ilyen alkotmányellenes alkotmánymódosításra mutatunk rá.

Csaknem másfél évtizedre megtörte választási rendszerünk demokratikuságát az a sikeres, 1990-ben végrehajtott alkotmánymódosítás, amely elzárta a választáson (és a népszavazáson) való részvétel lehetőségétől a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárokat. Az alkotmánymódosítás pikantériája, hogy az Alkotmánybíróság 1990 márciusában alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette a választójogi törvénynek azt a részét, amely a szavazás akadályozottnak tekintette a szavazás napján külföldön tartózkodó állampolgárokat. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az átmeneti külföldön tartózkodás a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem lehet akadálya az állampolgári jogok gyakorlásának. A megsemmisítés folytán azonban joghézag keletkezett, mivel a törvényben nem maradt rendelkezés arra vonatkozóan, hogy a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok hogyan gyakorolhatják választási jogukat, ezért az Alkotmánybíróság felszólította az Országgyűlést, hogy – lehetőleg még az első szabad választások előtt – alkossa meg a vonatkozó szabályokat. A felszólításnak az Országgyűlés sajátos módon tett eleget: a szabályozás hiányát nem a választási törvény módosításával pótolta, hanem az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek ítélt törvényszöveget emelte alkotmányos szintre. Így maga az alkotmány mondta ki (egészen 2004-ig), hogy az aktív választójog gyakorlásának feltétele egyebek mellett az is, hogy a választópolgár a szavazás napján az ország területén tartózkodjék.

A másik két alkotmánykiegészítési kísérlet szerencsére eredménytelennek bizonyult. Közös jellemzőjük, hogy egyetlen (alapjog-korlátozó) huszár-vágással próbáltak feloldani olyan rendkívül nehéz megítélésű kérdéseket, amelyek évek óta nem jutottak nyugvópontra.

Az ügynökügy végére kívánt pontot tenni az a kísérlet, amely nem törvényi, hanem alkotmányi előírással minősítette volna nyilvánosnak az

állambiztonsági szolgálatokkal együttműködő személyek – törvényben meghatározott – személyes adatait. Kis János egy akkori tanulmányában az „elhibázott”, a „szégyenletesen végiggondolatlan” jelzővel illette a diszkriminatív, köztársasági alkotmányba nem illő, szövetszerű javaslatot. Ez a javaslat több precedensértékű alkotmánybírói tételt írt volna felül egy alkotmányi szintű alapjog korlátozásával.

A másik alkotmánymódosítás az alkotmányjog egyik legfontosabb kérdésében, a gyűlöletbeszéd témakörében vágta volna át a gordiuszi csomót. Az alkotmánymódosítás megnyitotta volna az utat a gyűlölködő, közösségek méltóságát sértő beszéd, valamint az emberiség elleni cselekmények tagadásának kriminalizálása előtt. A büntetőjogi szankcióban gondolkodó alkotmányozó csak azt tartotta szem előtt, hogy a tervezett Btk.-módosítás összhangba kerüljön az alkotmányszöveggel, de az alkotmány által közvetített értékrend-

del, a véleményszabadság sarokkövét jelentő tartalomsemlegességgel való összhangra már nem tartott igényt.

Kevesebb aggodalomra lenne ok, ha az alkotmánymódosítás eljárási szabályai szigorúbb alapokon állnának. Különös tekintettel arra, hogy alkotmányunk szerint az Országgyűlés kettős státusú: alkotmányozó és törvényhozó szerv – így úgy tűnhet, hogy az országgyűlési képviselők választásával alkotmányozókat is választunk, holott ez csak a nem megfelelő szabályozás következtében fellépő, látszati egybeesés.

Ami pedig a közeljövő alkotmányozási lehetőségeit illeti: a kétharmados többség adott; tartalma, célja és az eddigi gyakorlat kötelező a képviselőkre, még akkor is, ha nem áll mögöttük a közjogi kikényszerítés arzenálja. Mindemellett szem előtt tartandó, hogy az alkotmány mindenfajta megváltoztatását meggyőző érvel kell alátámasztani. Ilyen érvek szerintünk is szólhatnak szerkezeti, szimbolikus és tartalmi változtatások

mellett: ilyen lehet a rossz emlékké 1949-es „rendszer” lecserélése, a félrevezető struktúra átalakítása vagy a rossz alkotmánymódosítások kijavítása.

Egy teljesen új alkotmány megalkotásának processzusával szemben további két, alapvető követelmény támasztható. Az első deliberatív követelmény: a meggyőző érvek kellő alaposságú ismertetése, szabad ütköztetése. A második ok-okozati követelmény: ha az alaptörvény nem tudja ellátni funkcióját, esetleg a politikai közösség bajainak maga az alkotmány válik *okozójává*, akkor nincs akadálya, *ezen érvek alapján*, a változtatásnak.

A politikai közösség jogi alapjának megváltoztatását egy választási eredmény *önmagában* nem igazolhatja. Az októberi alkotmánnyal szemben a fenti követelményeknek megfelelő érvek a közvitákban eddig még nem hangzottak el.

■■■■■■■■■■ SZIGETI TAMÁS
■■■■■■■■■■ VISSY BEATRIX