

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 alkotmánymódosító 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-król 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 Alkotmánybíró-ság elnöke Carl Schmitt nyomán azt a

fontos kérdést vetette fel, vajon szól-e bármilyen alkotmányos vagy morális elv amellelt, 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. Érdemes továbbá felidézni azt a gondolatát, hogy felülvizsgálható az Alkotmánybíró-ság azon korábbi álláspontja, mely szerint az elfogadott (kihirdetett) alkotmányszöveg az alkotmányos felülvizsgálat számára érinthetetlen, azaz akár az alkotmánymódosítások alkotmányosságát is megítélhetné az Alkotmánybíró-ság. 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 szükség-telensége mellett, mert alkotmánytörténeti áttekintése alapján arra a következtetés-re 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 következtelen magyarországi alkotmánymódosítási 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 alkotmánymódosítás 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 ellenzők egyetérteni látszanak. Úgy tűnik, a legtöbben elfogadják azt a gondolatot, hogy a kétharmados többséggel, szabályos eljárásban meghozott alkotmánymódosításokat 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 alkotmánymódosításra.

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 jogosítványai vannak a kormánytöbbség és a kormány ellenőrzésére; az alkotmány elismeri az emberi és állampolgári jogokat, amelyek a többségi döntéseket is korlátozzák; az Alkotmánybíró-ság 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 alkotmány módosításnak, 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 alkotmány módosításra 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 vétessék 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 létrejöttére 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 ellentétes 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 megpróbálom 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 alkotmánybírósági 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 sértetheti 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 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 módon 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 alkotmánymódosításkor 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 Körösi András és Gyórfi Tamás folytatott tanulságos vitát. Körösi 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