

# „MESSZE VAGYUNK A POLITIKAI KÖZÖSSÉG IDEÁLJÁTÓL”

KIS JÁNOS FILOZÓFUSSAL HALMAI GÁBOR  
ÉS TORDAI CSABA BESZÉLGET

*Idén újra kiadták a Vannak-e emberi jogaink? című, eredetileg szamizdatban megjelent könyvét, amely olyan alapelvekhez kötötte az emberek közti morális közösség fennállását, mint az egyenlő emberi méltóság. Mennyiben érvényesülnek ezek az értékek a rendszerváltás utáni Magyarországon?*

Gondolom, „a rendszerváltás utáni Magyarország” kifejezés az új, demokratikus köztársaság intézményeire és a kereteik között zajló gyakorlatra utal. A morális közösség azonban nem politikai, hanem etikai fogalom; azokat a követelményeket foglalja magában, melyeknek bármely két egyén kapcsolatában teljesülniük kell: nem szabad önző céllal vagy pusztán kedvtelésből ártanunk a másik embernek, azaz a tisztelettel kell közelíteniük hozzá, mely autonóm személyeknek kijár és így tovább. Igaz, ezek a követelmények a politika elé is feltételeket állítanak, hiszen a politika az emberek közti interakciók sajátos esete. Ahhoz, hogy egy politikailag szervezett társadalom erkölcsileg rendben legyen, a polgárok összességének el kell fogadnia, hogy az állam valamennyiüké, mindannyian egyenlő részesei az államalkotó közösségnek, s ezért az államnak is valamennyiüket egyenlő személyként – egyenlő gondossággal és tisztelettel – kell kezelnie. Tiszteletben kell tartania az emberi jogokat, és úgy kell sáfárkodnia a kollektív erőforrásokkal, hogy minden polgára összemérhető esélyekkel indulhasson neki az életnek, miközben mindenki szabadon követheti a saját meggyőződésének és hajlamainak megfelelő életfelfogását. Ezek a feltételek a morális közösség etikai eszméjén alapulnak, de sajátos, politikai tartalmuk van. Ha – néhány további feltétellel együtt – teljesülnek egy adott államban, akkor elmondhatjuk, hogy annak az államnak a polgárai politikai közösséget vagy köztársaságot alkotnak egymással.

A politikai közösség fogalma persze egy ideált rajzol körül – ez az ideál sehol nem valósul meg hiánytalanul. A túlnyomó többség hosszú ideig őszintén hiheti, hogy valamilyen korlátozó intézmény – mondjuk a nők kizárása a választójogból – nem sérti az emberek közti morális egyenlőséget; nem kisebb liberális, mint Immanuel Kant érvelt amellett, hogy a

választójog leszűkítése összefér a nők egyenlő emberi méltóságával. Arra is számos példa van, hogy a közvélemény mélyen megosztott abban, mit kíván meg egy mindenki által elismert alapjog. Például nagyjából mindenki elfogadja, hogy a szólás szabadsága erős védelemre méltó érték, de arról már heves viták zajlanak, hogy mi minden tartozik a szólásszabadság oltalma alá: büntethető-e a náci beszéd, betiltható-e a pornográfia. És nem ismeretlenek azok az esetek sem, amikor a hatalom általánosan elfogadott alapjogok ellen indít sikeres támadást. Az Egyesült Államok például nagyon komolyan veszi a tisztességes bírói eljáráshoz fűződő jogokat, szeptember 11-e után a Bush-kormányzat mégis felhatalmazta magát arra, hogy a terroristagyanús személyeket bírói felülvizsgálat, vád és ítélet nélkül korlátlan ideig fogva tartsa és megfossza a külvilággal való érintkezés lehetőségétől. Ezért annak eldöntése, hogy a Magyar Köztársaság még belül van-e a politikai közösség normatív határain, nem egyszerű feladat. Az alkotmány és a – különösen az első – Alkotmánybíróság gyakorlata az alapjogok nagy része számára elég jó színvonalú védelmet biztosít, miközben néhány területen rossz vagy romló a helyzet – kevés történt a rendőri önkény megregulázása érdekében, alig valami a roma polgártársainkkal szembeni előítéletes bánásmód és diszkrimináció megakadályozására, az igényes adatvédelmi törvényt a későbbi jogalkotás és jogalkalmazási gyakorlat alaposan lerontotta, és folytathatnám a sort.

Ahhoz képest, hogy a kép mennyire bonyolult, a közügyekről gondolkodó magyar állampolgárok között meghökkentő egyetértés van abban, hogy nagyon messze vagyunk a politikai közösség ideáljától, sőt inkább talán távolodóban vagyunk tőle.

*Ezek szerint az alkotmányos intézmények állapota nem indokolja a negatív ítélet egyöntetűségét. Tévedésben volna a közvélemény?*

Ha általában így értékelik a közállapotokat, elnévélemény pedig egyáltalán nem hangzik el, akkor jó okunk van arra gondolni, hogy a közvélemény nem téved: valóban baj van a köztársaság-

gal. Viszont ha az intézmények állapotának leírása ennyire összetett, akkor jó okunk van feltételezni, hogy a közvélemény nem erre, hanem valami másra reagál. Az alkotmány közjogi alapstruktúrája jó, érdemes védeni, amit lehet, meg kell tenni a konszolidálásért. Az igazi baj másutt van, nem az intézményi berendezkedéssel. Ez tulajdonképpen abból is kiderül, hogy mivel szokás a köztársaság rossz vagy egyenesen romló erkölcsi állapotait magyarázni. Abban még egyetértnek a magyarázatot keresők, hogy a rendszerváltás valahol kisiklott. De hogy hol következett be a kisiklás, arról már eltérnek a vélemények. Kétségtávol vannak olyanok, akik szerint rosszak a rendszerváltás által létrehozott alkotmányos intézmények, ezért ezeket át kellene szabni: közvetlenül választott, végrehajtó hatalommal is felruházott államfőre volna szükség, valamint korporatív felsőházra, és meg kellene nyirbálni az Alkotmánybíróság hatásköreit. Mások szerint viszont az a mód problematikus, ahogy a rendszerváltás végbement; ahogy mondani szokták: a nemzeti kerekasztalnál alut kötött a régi és az új elit, és így elmaradt a kommunista diktatúrával való gyökeres erkölcsi szakítás. Megint mások szerint a Horthy-korszak örökségével való leszámolás maradt el, és ez magyarázná a rossz erkölcsi közállapotokat. Végül létezik egy olyan magyarázat is, hogy a politikai rossz közérzet forrása a magántulajdonú piacgazdaság bevezetésében keresendő: az emberek – pontosabban a rendszerváltás vesztesei és azok, akiket lecsúszás fenyeget – a „vadkapitalizmussal”, az egyenlőtlenségek erőteljes növekedésével, a tömeges szegénységgel hozzák összefüggésbe a demokratikus politikát, és ezért idegenedtek el tőle.

*Az már kiderült, hogy Ön nem ért egyet az alkotmányos berendezkedés megváltoztatásával. A többi magyarázat között van-e olyan, amelyet helyesel?*

Igen, azt gondolom, hogy a parlamenti demokrácia, amelyet az 1989-es alkotmány körvonalaz, működőképes; jól folytatja a magyar történelem liberális és plebejus hagyományait, és nagy felelőtlenség nekitámadni. Medgyessy Péter kormányzásának egyik mélypontja volt az a kampány, amelyet a volt miniszterelnök a közvetlen elnökválasztásra való áttérés érdekében indított, abban a hiszemben, hogy az ötlet segítségével visszazerezheti népszerűségét. Megnyugtató, hogy a nép nem reagált a populista ötletrehamra, mely így hamvába holt.

Azokkal sem értek egyet, akik a rendszerváltás tárgyalásos módszerét kárhoztatják. A kerekasztal nagyban növelte a békés átmenet esélyét, az általa kialakított közjogi struktúra pedig jó. Más kérdés, hogy az

állampárt a saját stratégiai céljai érdekében megosztotta az ellenzékét, a háttérben megegyezett az ellenzéki szervezetek egy részével (jelesül az MDF-fel és szövetségeseivel) az első köztársasági elnök közvetlen megválasztásáról és arról, hogy félreteszik a munkahelyi pártszervezetek, a pártmilícia és a pártvagyon ügyét. A különalku kész helyzet elé állította az SZDSZ-t és a Fideszt, amelyek nem írták alá a megállapodást, és az SZDSZ népszavazást kezdeményezett a megállapodás felülrírása érdekében. A népszavazást azután támadta az MSZP és támadta az MDF, úgyhogy hiába lett a végeredmény jó, a rendszerváltásnak egyetlen meghatározó eseménye sincs, amelyet az összes fél a sajátjának fogadna el, és ez valóban nehezíti a köztársaság identitásának megszilárdulását. Mégis, az elgondolás, hogy az átmenet szabályait tárgyalások útján rögzítsék, helyes volt, a történelmi teljesítmény jelentős, és véleményem szerint nincs jobb megoldás, mint utólag létrehozni az 1989-ben elvesztett konszenzust, elismerni, hogy a köztársasági alkotmány forrása a kerekasztal és a négyigenes népszavazás.

Azzal, hogy úgy a két világháború közti autoriter rezsim, mint a második világháború utáni pártállami rendszer hagyatékának tisztességes végiggondolása elmaradt, egyetértek, mint ahogy azzal is, hogy a jobb- és a baloldal közti viszony elmérgesedésében ezek a mulasztások lényeges szerepet játszanak. Biztos, hogy a kapitalizmusra való áttérés gyötrelmei is táplálják a rendszerváltással szembeni morális fenntartásokat. De ezek a valós tények nem támasztják alá az említett magyarázatok közös előföltevést, mely szerint a rendszerváltás kisiklott volna. A rendszerváltás nem siklott ki, nem kell újra sínre tenni. Nincs szükség második rendszerváltásra, sem forradalmira, sem forradalom nélkülire, nincs szükség az alkotmány kicserélésére, csupán a szimbolikus véglegesítését kellene elvégezni. A múlt feldolgozására szükség van, de ezt a kialakult keretek között kell végrehajtani. Az állami szociálpolitikában erőteljes változásra van szükség – az eddigi kormányok a tehető rétegeket támogatták a szegények rovására, ebben talán csak a sokat szidott Bokros-csomag volt kivétel –, de a szociálpolitikai változás nem érintheti a kapitalista piacgazdaság kereteit, annak nincs alternatívája Magyarországon.

Egyszóval abból kell kiindulni, hogy a demokrácia alapszerkezete megvan. Csakhogy a demokrácia nem olyan könnyű dolog, mint hittük, amikor még csak vágyakoztunk rá. A demokrácia erkölcsileg törekeny rendszer. Törekenységével azoknak a társadalmaknak is meg kell birkóznuk, amelyek régóta demokratikus intézmények közt élnek. Mi ebben teljesítünk – egyelőre – nagyon rosszul.

*Furcsa, hogy erkölcsileg törékeny rendszernek nevezi a demokráciát. Ha van erkölcsi elveken nyugvó politikai berendezkedés, a liberális demokráciáról biztosan elmondható, hogy ilyen.*

V alóban, a modern, liberális demokrácia intézményi alapszerkezete közvetlenül tükröz bizonyos erkölcsi ideálokat. Elismeri az egyének és a kisebbségek morális jogait. Úgy van megalkotva, hogy el lehessen mondani: minden hatalom az állampolgárok összességétől ered, és a polgárok csak olyan törvényeknek vannak alávetve, melyeket általuk választott jogalkotók hoztak. És ebben a vonatkozásban valamennyien egyenlők: mindenki választó és választható, mindenkinek egy és csakis egy szavazata van. Csakhogy a liberális demokrácia nem anarchista rendszer, ahol senki nem kormányoz, és nem is közvetlen demokrácia, ahol a nép önmagát kormányozza. A liberális demokrácia nem szünteti meg a polgároktól elkülönült államhatalmat, a hatalom pedig nem valami személytelen gépezet: tisztségek köré szerveződik, ezeket pedig emberek töltik be. Ebből pedig két közismert probléma adódik. Először is, a hatalmi tisztségek korlátos javak: megszerzésükért küzdelem – gyakran kíméletlen küzdelem – folyik. Másodsor, akik a hatalmat megszerzik, erőfölénybe kerülnek a többi emberrel szemben, és fölányukat személyes előnyök szerzésére használhatják, kizsigerelve és elnyomva az alattvalókat. A demokrácia egyidejű megoldást kínál e kettős problémára. A periodikus választások intézményével kiszámíthatóvá teszi és megszelídíti a hatalmi harcot. És miközben megszelídíti, fel is használja: a polgárok rovására elkövetett visszaélések legfőbb ellen-szerévé teszi. Aki nem a választók javára tevékenykedik, az előbb-utóbb alulmarad a választási küzdelemben.

A győztes kormányra kerül, de a vesztes sem veszít el mindent: az ellenzék pozícióit kapja meg. Ellenzékként maga is része az államhatalomnak, és esélye van a visszatérésre. Minél hathatósabban bírálja a kormányt, annál jobb a visszatérési esélyei. Az ellenzéki kritika a legfőbb garanciája annak, hogy a kormány nem tehet meg mindent, és hogy tetteit nyilvánosan meg kell védenie. Persze korlátja a kormányhatalomnak a hatalmi ágak elválasztása és szembeállítás is, mindenekelőtt a bírói hatalom függetlensége, továbbá a sajtószabadság és a többi politikai szabadságjog. De a demokrácia sajátosságát a nem demokratikus jogállamokkal szemben – ahol szintén lehet hatalommegosztás, és elvben tiszteletben tartják a szabadságjogokat – az adja, hogy embereket a hatalom megszerzésére ösztönöz, és intézményesíti a hatalmi harcot.

*Mi ezzel az erkölcsi probléma? A választók programok közt választanak, a programok a közjóról alkotott elképzeléseket foglalják össze. A többség által jobbnak ítélt elgondolás győz.*

V alóban, az eredménynek – legalábbis hosszabb távon – ehhez kell közelítenie. Azonban a demokratikus intézmények nem feltételezik, hogy a verseny résztvevőit a közjó szolgálata és csakis az motiválja. A modern, liberális demokrácia előfutárai és megalkotói abból indultak ki, hogy nem azok a jó intézmények, amelyek akkor működnek eredményesen, ha mindenki a közjó maximális megvalósítására törekszik. A jó intézmények akkor is eredményesek, ha mindenki a saját önző érdekét tartja szem előtt. Egyéni érdekénél fogva motiválják a politikust a közszolgálatára. Még ha semmi más nem érdekli is, csak a hatalommal járó személyes előnyök, az éber ellenzék, a nyilvános kritika, és mindenekelőtt a periodikusan ismétlődő választási verseny rákényszerítik, hogy tetteit a választók ítéletéhez igazítsa.

*Olyan lenne tehát a demokrácia, mint Goethe Faust-jában Mephistopheles, aki „örökké a rosszra tör, s örökké jót mível”?*

G oethe Mephistója a német idealizmus egyik meghatározó filozófiai gondolatát testesíti meg. Mind Kant, mind Hegel gondolkodásában központi szerepe volt a rossz világtörténelmi szerepéről alkotott elképzelésnek. Ezt az elképzelést az angol empiristáktól vették át. Kimutatható, hogy mindketten alaposan tanulmányozták Adam Smithet, akitől a „lát-hatatlan kéz” híres metaforája ered: nem a hentes, a pék meg a serfőző jóindulatától várjuk mindennapi táplálékunkat, hanem az önszeretetüktől. A piac intézményei úgy vannak megalkotva, állította Smith, hogy az embereket az önérdéküknél fogva motiválják a közjó szolgálata. Senki sem törekszik a közjóra, de az önérdék vezérelte cselekedeteket a piac – mintha egy láthatatlan kéz rendezné el a dolgokat – mégis a közjó megvalósítása felé tereli. Ezt a gondolatot David Hume már a politikára is alkalmazta. És Jeremy Bentham volt az első, aki összefüggésbe hozta a demokrácia elméletével. Bentham úgy vélte, hogy az embereket kizárólag önző érdekek motiválják. Egy kicsit durva, de a maga idején igen eredeti érveléssel kimutatta, hogy ha ez alól az állam vezetői sem kivételek, akkor a legtöbb ember legnagyobb boldogságát a periodikus választások és az általános, egyenlő választójog bevezetése biztosítja.

*Azért volna a demokrácia erkölcsileg törékeny, mert a politikusok önérdékére épít?*

Hume, Bentham, Kant idevágó állításait általában úgy értelmezik, hogy szerintük a politikában az önérdek teljesen átveheti az erkölcsi motiváció szerepét. Ez azonban csak Benthamról mondható el szó szerint. Kétségtelen, még Kant is úgy fogalmaz egy helyütt, hogy a köztársasági államberendezkedés – így nevezte azt, amit mi alkotmányos demokráciának hívunk – az ördögök népét is a helyes magatartás felé terelné, és Hume-nál is találunk hasonló, kicsit félrevezető megfogalmazásokat. A *politika mint erkölcsi probléma* című, nemrég megjelent könyvemben megmutattam, hogy ez nem lehetséges, és hogy sem Hume, sem Kant nem is így gondolta. Az alapeszme helytálló: az az intézményrendszer, mely többet követel az emberektől, mint amire azok általában képesek, vagy elbukik vagy az erényterrorba menekül. A jó intézmények csökkentik az erkölcsi kívánalmaknak megfelelő viselkedés költségeit. De csak csökkentik, teljesen nem törölhetik el. Ezért a politikában mindig szükség van erkölcsi motivációra is. Innen a demokrácia törekenysége. Az erkölcsi motiváció élelenségét a jogintézmények nem garantálhatják. Ehhez eleven morális vitára, íratlan erkölcsi szokások kialakulására és betartására van szükség. Az ilyen szokások jól működő demokráciában keresztül-kasul behálózzák a politikai életet. Biztosítják, hogy a politika szereplői lényeges esetekben ne menjenek el törvény adta lehetőségeik végső határáig: bár törvény nem tiltja, hogy a politikusok megtévesszék választóikat vagy magánvállalkozóként közpénzekre pályázzanak, vagy hogy a kormánytöbbség minden parlamenti tisztséget magának tartson fenn és obstruálja az ellenzéki kezdeményezésre létrehozott vizsgálóbizottságok működését, hogy csak ezt a három példát említsem, ilyen dolgokat mégsem lehet politikai konzekvenciák nélkül elkövetni. Politikai, nem jogi konzekvenciákról beszélek, hiszen a kifogásolt cselekedetek nem törvényi, hanem pusztán erkölcsi normákat sértenek.

A demokrácia erkölcsi törekenysége épp abból származik, hogy ilyen szokások és ezek hathatós számonkérése híján a választók elidegenednek a politikai vezető rétegtől, ami destabilizálja és a populizmus irányába tereli a demokratikus politikát – viszont e szokásokat nem tartják karban intézményi automatizmusok, ezekért nap mint nap meg kell küzdeni.

Visszatérve a Mefisztó-hasonlathoz: a demokratikus politika nem működhet úgy, hogy szereplői örökké a rosszra törnek, mégis a jót művelik. Ha jól meggondoljuk, ez még Machiavelli fejedelmére sem áll, aki pedig nem volt éppen demokratikus politikus. Machiavelli nem azt mondta, hogy a fejedelem nyugodtan lehet aljas gazember. Ő ahhoz a fejedelemhez beszélt, akitől Itália népének erkölcsi regenerálódá-

sát várta. Neki mondta azt, hogy ha véghez akarja vinni művét, akkor meg kell tanulnia, hogyan ne legyen jó, mert a vetélytársai és potenciális szövetségesei rosszak, márpedig az ő dolga nem az, hogy min-tát adjon nekik erényből, hanem az, hogy győzzön. Machiavelli fejedelme olyan ember, aki felelősséget érez a népért, mely fölött uralkodni akar. De a fejedelem csak a népért volt felelős, nem a népnek. A demokratikus politikus viszont nemcsak a népért felelős, hanem a népnek is. Ha a nép elveszti bizalmát a politikai vezetőben, a vezető hatalma meginog; ha a nép a politikai vezető réteg egésze iránt válik bizalmatlanná, a demokrácia inog meg.

Temérdek tapasztalat mutatja, hogy a bejáratott demokráciáknak is komoly gondot okoz a politika morális alapjainak fenntartása, az új demokráciák pedig – azt hiszem, a posztkommunista országokban másutt is, de Magyarországon mindenképpen – ezen a téren szinte semmire nem jutottak. Úgy gondolom, hogy a demokrácia körüli rossz közérzet, a politikusok rendkívül alacsony bizalmi indexe elsősorban ezzel függ össze. A magyar demokrácia jogintézményei nagyjában-egészében jók, működőképesek és erkölcsileg is védhetők – ugyanakkor szinte tökéletesen hiányzik az a morális szokásrendszer, amely az intézményi apparátust olajozottan működtetné.

*Valószínűleg bármilyen jó törvényt hozna is a magyar Országgyűlés a vizsgálóbizottságokról, ez a jogintézmény nem tudna úgy működni, mint az Egyesült Államokban, hiszen ellehetetlenítésük nem okoz olyan szintű népszerűségvesztést, ami miatt az egész nem éri meg az adott politikai erő számára.*

Az, hogy a választók mit büntetnek és mit nem, nem csupán az ő pillanatnyi vélekedéseiken múlik. A közvélemény dinamikus valami; lehetséges, hogy egy ügyet kezdetben ne tekintsen kardinális jelentőségűnek, később mégis eljusson arra a pontra, amikor konzekvenciák nélkül már nem lehet megúszni. Ez attól is függ, hogy a sajtó mekkora botrányt csinál az ügyből, a sajtó pedig valamiképp beszámítja, hogy a parlamenti ellenzéktől mit várhat. A botrány akkor vezethet el a következmények levonásáig, ha a politikai erők reagálnak a tényfeltárára és a kritikára. Ha nem reagálnak, akkor a sajtó is belefárad.

Ha gyakorlattá válik, hogy senki nem viselkedik úgy, ahogyan az erkölcsileg elvárható volna, akkor az ellenzék hiába támadja a vizsgálóbizottságok körüli visszaéléseket, hiszen mindenki tudja, hogy amikor ő volt kormányon, akkor ő sem viselkedett másképp, mint a mostani kormánytöbbség. Akkor persze a sajtó is szkeptikussá válik. A közvélemény pedig úgy



fogja megítélni, hogy a nagy csinnadratta egy csendes egyezséget takar: én nem engedem tisztességesen működni a te vizsgálóbizottságaidat, de cserében tudomásul veszem, hogy amikor te leszel kormányon, te sem fogod engedni az enyémekeket. Ez a hallgatóságos alku rossz a választóknak, nekik a fordítottja felelne meg: én nem akadályozom a vizsgálóbizottságok tisztességes működését, és cserében elvárom, hogy te se akadályozd, ha majd te leszel kormányon. De hiába rossz a választóknak a két oldal együttműködése a botrányos ügyek eltusolásában, ha egyszer ez a gyakorlat, akkor az erkölcstelen alku csillapítja a botrányt, és így nem alakul ki az a légkör, melyben a közvélemény már bünteti a botrányos cselekedeteket. És így persze az erkölcsi normák megszegésének valóban nem lesznek következményei.

A kérdés az, hogy a rossz körből, ha egyszer kialakult, ki lehet-e kitörni. Erre nincs kész forgatókönyv, ez szerencsés döntések sorozatain múlik: nemcsak a politikusok döntésein, hanem azoknak a politikai szereplőknek a magatartásán is, akik nem vesznek részt a hatalmi versenyben, például a sajtóén. Annyit azonban megállapíthatunk, hogy a kitörés nem lehetetlen. A választók kiábrándultak, de nem cinikusak. Kiábrándultságukat csak a tehetetlenség érzése választja el a felháborodástól. Elítélik a vizsgálóbizottságok kisherélését, csak éppen nem hisznek abban, hogy erkölcsi ítéletüknek bármi jelentősége volna. Ezért nem eleve esélytelen az olyan politika, mely azt igyekszik megmutatni nekik, hogy az erkölcsi ítéletnek igenis jelentősége lehet.

*Minősíthető-e morálisnak a politikát szabályozó szokások, amikor sokan azt gondolják, a politikusok a nagy hagyományokkal rendelkező demokráciákban is csak azért tartják magukat hozzájuk, mert máskülönben a választók megbüntetnék őket? Egy politikai érdekekre épülő megfontolás mennyiben tekinthető egyáltalán morálisnak?*

Válóban, jól működő demokráciában is ritkán fordul elő, hogy egy politikus magától levonja a konzekvenciákat, amikor világossá válik, hogy megsértett egy szerinte is érvényes erkölcsi normát. A konzekvenciákat általában a politikus mögött álló párt vonja le, hogy megszabaduljon a lejáratódott ember jelentette tehertételtől. Tehát általában itt sem csak az erkölcsi belátás játszik szerepet, hanem a hatalmi érdek is. De a végső mozgató mégis a közvélemény kimondott – vagy a botrány dagadása esetén várható – erkölcsi ítélete. Ha az, ami történt, nem felháborító vagy a közvélemény nem háborodik föl rajta, akkor nincs, ami a párt érdekévé tenné, hogy a felelős politikust visszavonja tiszttségéből vagy lemondásra bírja.

*Az Alkotmánybíróság az államszervezettel kapcsolatos alkotmánybeli rendelkezések értelmezése során voltaképpen a közhatalom gyakorlásának eljárási kérdéseiről foglal állást. Adhat-e jogi kötőerőt a testület e döntései által azoknak a szokásoknak, amelyekre Ön hivatkozik?*

Vannak morális szokások, amelyek alkotmányos rendelkezéseket töltenek ki. A Magyar Köztársaság alkotmánya például felhatalmazza a köztársasági elnököt, hogy a neki aláírásra elküldött törvényt megfontolásra visszaküldje a parlamentnek. Az alkotmány szerint az Országgyűlés ezután a törvényt újra megtárgyalja és új határozatot hoz róla. Ezek a rendelkezések hallgatnak arról, hogy az államfő milyen sűrűn élhet visszaküldési jogával, és arról is, hogy az Országgyűlés milyen hosszú várakozási idő után tűzheti újra napirendre a visszaküldött törvényt, hogy az illetékes bizottságoknak újra meg kell-e tárgyalniuk azt, s hogy a plenáris ülésnek hány órán át kell vitatkoznia róla. Ez azonban nem jelenti, hogy bármi elfogadható volna: az elnök nem küldhet vissza minden egyes törvényt, a parlament nem szavazhat a visszaküldés napján. Az írott alkotmányszöveg mindkét gyakorlatot megengedi, de mindkettő elfogadhatatlan. Ki kell alakulnia valamilyen íratlan szokásnak arról, hogy a visszaküldési joggal milyen gyakran ildomos élni, és arról is, hogy az újratárgyalásnak milyen elmélyültséggel kell zajlania ahhoz, hogy valóban újbóli megfontolásnak minősüljön. Az Alkotmánybíróság közjogi vita esetén mindkét kérdésbe beleszólhat, és ezzel elősegítheti az alkotmány szellemének megfelelő szokás kialakulását. A testület hozott is ítéletet mindkét típusú ügyben: az elnöki hatáskörök kapcsán akkor, amikor – még az első parlamenti ciklusban – arról nyilatkozott, hogy van-e határidő, melyen belül az államfőnek alá kell írnia a miniszterelnök kinevezési felterjesztését, a visszaküldött törvény parlamenti megvitatásáról pedig néhány hónappal ezelőtt, amikor az Országgyűlés még a visszaküldés napján, vita nélkül újra szavazott a kórháztörvényről.

*Ez ugyanakkor ellentmond annak a viszonylag széles körben elfogadott tételnek, hogy az a helyes alkotmánybírósági magatartás, amely alapjogi kérdésekben „aktivista”, az államszervezettel kapcsolatos ügyekben viszont „pozitivistá”.*

Az „aktivista” és „pozitivistá” jelzőket nem tartom szerencsésnek. Az „aktivizmus” azt sugallja, hogy a bíróság nem csupán alkalmazza, hanem csinálja is az alkotmányt, ami tévedés. Helyesebb arról beszélni, hogy az alkotmányos alapjogok erkölcsi el-

veket fogalmazzuk meg, s ezek értelmezése óhatatlanul arról szól, hogy milyen morális ítélet rejlik a vizsgált elv mögött, hogyan illeszkedik ez más morális ítéleteinkhez, milyen esetek tartoznak a hatálya alá és így tovább. Vegyük azt a kérdést, hogy az élethez való jog, melyet alkotmányunk az emberi méltósággal együtt az alapjogi katalógus elejére tesz, kiterjed-e a magzatra is. Ez attól függ, hogy milyen tulajdonságok jellemzik az élethez való jog alanyát, az emberi személyt, és hogy a magzat rendelkezik-e ezekkel a tulajdonságokkal. Ha rendelkezik velük, akkor a magzat az élethez való jog alkotmányos védelme alatt áll, noha az alaptörvény nem beszél magzatról. Ha nem rendelkezik velük, akkor nem élvezzi az élethez való jog erős védelmét. Az alkotmány azonban nem csak magzatról nem beszél: az emberi személy tulajdonságait sem tárgyalja. Miért is tárgyalná? Az, hogy mi tesz valakit személyllyé, alapvető jogok alanyává, nem jogi, hanem etikai, filozófiai kérdés. De az élethez és emberi méltósághoz való jogról szóló alkotmányos rendelkezés értelmezéséhez ebben a kérdésben állást kell foglalni. Tehát a bíróságnak először erről kell kialakítania a maga koncepcióját, különben sem igenlő, sem tagadó választ nem adhat a kérdésre, hogy jogi értelemben ember-e a magzat. Ronald Dworkin kifejezésével élve, az ilyen kérdéseket az adott alkotmányhely „morális olvasata” útján kell eldönteni. Az ilyen döntés nem áll meg a szöveg szemantikai elemzésénél, mégsem „aktivizmus”, nem alkotmánycsinálás, mert a vitatott alkotmányhely mögöttes tartalmának feltárásából áll. A kérdés tehát, helyesen feltéve, úgy hangzik, hogy a morális szövegolvasásnak helye van-e az alkotmány államszerkezeti, eljárási ügyekben alkotott ítéletei meghozatalában.

És a dolog nem úgy áll, hogy az antipozitivisták szerint van, míg a pozitivisták szerint nincs. Való igaz, jogi pozitívizmuson a jog és az erkölcs elválasztásának tézisének szokás érteni. E tézis szerint az, hogy mi része a jognak és mi nem, merőben eljárási kérdés: ha egy szabályt a jogalkotásra felhatalmazott személy vagy testület jogi normává tesz, akkor az jogszabály, ilyen aktus híján pedig nem az. Az antipozitivisták szerint ez nem így van. Dworkin szerint például a jog része lehet egy morális elv, melyet soha nem kodifikáltak, ha szükség van rá a történetileg adott joganyag legjobb értelmezéséhez. A pozitívizmus–antipozitívizmus-vita azonban nem esik egybe a morális olvasat jogosultsága körüli vitával, mert a jog és a morál elválasztásának tézise nem azt jelenti, hogy a jog ne tartalmazhatja erkölcsi elveket, hanem azt, hogy egy elv még nem válik a jog részévé attól, hogy része az erkölcsnek. A modern pozitivisták általában kifejezetten elismerik, hogy a jogalkotó beemelhet a törvé-

nyek közé erkölcsi elveket, s ha ez megtörtént, akkor az ilyen jogszabályok helyes olvasata óhatatlanul morális olvasat. Mint *A jog fogalma* című, korszakalkotó művéhez csatolt utóiratából kitérnek, ezt már Herbert Hart is nagyjából így gondolta, és így gondolják olyan későbbi jogpozitivisták, mint Jules Coleman vagy Joseph Raz. Tehát a pozitivisták és az antipozitivisták között az a különbség, hogy a pozitivisták szerint a jog csak akkor foglalhat magában morális elveket, ha a jogalkotó ezeket törvényi rangra emelte, míg az antipozitivisták szerint egy morális elv akkor is a jog része lehet, ha nem került sor kodifikálására, de a kodifikált joganyag egészének koherens és vonzó értelmezése nem nélkülözheti. *Alkotmányos demokrácia* című könyvem hosszasan foglalkozik az alkotmány morális értelmezésének kérdésével, de szándékosan zárójelbe teszi a pozitívizmus–antipozitívizmus-vitát, mert úgy gondoltam, hogy ez szükségtelenül megterhelné a morális értelmezés legitimitásának amúgy is szövevényes problémakörét.

*De ez nem változtat azon, hogy általában úgy gondolják: a morális értelmezésnek az alapjogi rendelkezések körében van helye, az államszerkezettel kapcsolatos ügyekben nincs. Nem kell-e egyetérteni ezzel a feljeggyással? Nem problematikus az, ha az Alkotmánybíróság egy államszerkezeti kérdés eldöntése során maga alkot morális segéditételeket, majd ezekre hivatkozva hozza meg határozatát?*

A hazai jogelméletben tudtommal Tóth Gábor Attila az első, aki egy előadásában, mely a Társaság a Szabadságjogokért által rendezett tanácskozáson hangzott el, kétségbe vonta ezt a konszenzust. [Az előadás alapján készült értekezést lásd e számunk Tanulmányok rovatában – *a szerk.*] Én az ő érvelését igen elgondolkodtatónak tartom.

Először is – erről már beszélgetésünk elején is szó volt – a demokratikus intézményeknek vannak olyan tulajdonságaik, melyek közvetlenül tükröznek bizonyos morális megfontolásokat: törvényt csak választott jogalkotó hozhat, minden felnőtt állampolgár választó és választható és így tovább. Azok a rendelkezések, melyek az említett intézményi tulajdonságokat rögzítik, semmiben nem különböznek az alapjogi cikkelyektől. Itt arról van szó, hogy az államban élő egyéneknek az intézményekkel szemben is vannak bizonyos erkölcsi jogaik: az intézményi eljárások nem diszkriminálhatják őket, ha bűncselekmény gyanújába keveredtek, tisztességes bírói tárgyalásban kell részesülniük és így tovább. De Tóth Gábor Attila elsősorban nem ezzel érvel. Ő azt mondja, hogy az államszerkezeti, eljárási rendelkezések között nagyon sok olyan van, mely valamilyen

morális célt szolgál: a hatalmi ágak elválasztása a polgárok szabadságának eszköze, a parlamenti ellenzék jogosítványai az állampolgárok tájékozott és megfontolt döntésének eszközei és így tovább. Ilyen esetben a szervezeti, eljárási megoldás és az erkölcsi cél közti instrumentális összefüggés kimutatásában áll a morális értelmezés. Ez szerintem figyelemre méltó argumentum.

Visszatérve kiinduló példánkhoz: az államfő visszaküldési joga is ilyen instrumentális érveléssel igazolható. Az állampolgárok összessége számára nyilvánvalóan az a jó, ha a lényeges törvényhozói döntések sokoldalú vita és alapos mérlegelés után születnek meg – a közvetett demokrácia mellett egyik fő érv éppen az, hogy jobb esélyt ad az elmélyült deliberációra, mint a közvetlen demokrácia –, és a köztársasági elnök közbelépése ennek az érdeknek az utolsó biztosítéka. Ezért az Alkotmánybíróság nem lépte volna túl a hatáskörét, ha állásfoglalásában arra hivatkozik, hogy az érdemi tárgyalás nélküli újrászavazás nem tekinthető az ügy újbóli megfontolásának, márpedig a visszaküldés szerepe éppen az, hogy a megfontolást kikényszerítse. Az ilyen eljárás sérti az állampolgárok összességének azt az alapvető érdekét, hogy képviselőik alaposan átgondolt döntéseket hozzanak.

*Ezek szerint államszervezeti kérdésekben is van „morális olvasata” az alkotmánynak?*

Nem gondolnám, hogy minden egyes államszervezeti rendelkezésnek volna morális olvasata, de egyetértek azzal, hogy a határvonal nem az alapjogi-államszervezeti megkülönböztetés mentén húzódik. Ugyanakkor azt hiszem, érdemes fontolóra venni néhány óvatossági szempontot.

Mint már említettem, az eljárási-szervezeti rendelkezések egy része közvetlenül tükröz morális elveket, míg más részük esetében az összefüggés instrumentális. Ennek a különbségnek fontos következményei vannak az értelmezés számára. Amikor az alkotmány egy morális elvet fogalmaz meg (mindenkinek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, minden hatalom a néptől ered), akkor az értelmezés feladata az alkotmányos rangra emelt elv tartalmának a kifejtése. Azt kell tisztázni, hogy mi a helyes olvasata az erkölcsi eszmének, melyet az alkotmányos rendelkezés megfogalmaz. Amikor viszont az alkotmány egy olyan eljárást határol körül, mely instrumentális összefüggésben van egy erkölcsi céllal, akkor az alkotmányos rendelkezés önmagában nem erkölcsi természetű. Nincs olyan erkölcsi norma, hogy a köztársasági elnök visszaküldheti a törvényt, a parlament pedig köteles azt újra

megtárgyalni. Az értelmezés attól válik morálissá, hogy az eljárás hátterében kimutatnak egy erkölcsi célt, melyet az intézmény szolgálni hivatott. Csak hogy a célok és az eszközök közti kapcsolat többnyire nem egyértelmű: egyrészt ugyanazt az erkölcsi célt többféle intézményi megoldás egyenértékűen szolgálhatja, másrészt ugyanazon intézmény többféle cél szolgálatában állhat. Részben ilyesmire gondolhatnak, akik úgy vélik, hogy államszervezeti kérdésekben nincs helye a morális értelmezésnek.

Megemlítenék egy olyan bonyodalmat is, melyet kiinduló kérdésünk vet fel. A kérdés úgy szólt, hogy adhat-e jogi kötőerőt az Alkotmánybíróság határozata a politika morális szokásainak. Igennel feleltem, de most ki kell egészítenem ezt az igent. Korábban azt állítottam, hogy a jog nem veheti át teljesen az íratlan erkölcsi szokások szerepkörét; ilyenekre a legkiválóbb jogrendnek is szüksége van. Ha így van, akkor ezt a bíróság sem hagyhatja figyelmen kívül. Nem mondhatja meg, hogy mi legyen a szokás, csak azt, hogy mi *nem* lehet az. Például megállapíthatja, hogy a visszaküldés napján végrehajtott újrászavazás alkotmányosértő, de az Országgyűlésre kell bíznia, hogy kitapogassa az elfogadható gyakorlat határait. Vagy – miként az első Alkotmánybíróság tette – leszögezheti, hogy az államfőnek „ésszerű határidőn belül” kell aláírnia a felterjesztést, de nem helyes rögzítenie, hogy ez hány napot jelent. Hogy mi számít ésszerű határidőnek, azt az államfő és a miniszterelnök együttműködése során kialakuló gyakorlatnak kell eldöntenie. Más kérdés, hogy ha az Alkotmánybíróság ebben a szellemben kívánt eljárni, akkor jobb lett volna a kinevezési vitában csak egyszer megszólalnia, és nem egymás után három alkalommal, ami valószínűleg közjogi tapintatlanság volt.

A bíróságnak úgy kell döntenie, hogy közben számol a szokásképző gyakorlattal, és csak akkor helyes beavatkoznia, ha a szokások nem alakulnak ki, vagy nyilvánvalóan sértik az alkotmányos elveket, melyeket szolgálniuk kellene. Pontosan ezt tette a Bokros-csomaggal kapcsolatos egyik indítvány eldöntése során, amely azt kifogásolta, hogy a törvény egy sor össze nem tartozó jogi rendelkezést egyetlen jogszabállyal módosított. Az AB szerint ez az eljárás súlyos alkotmányossági kételyeket ébreszt, de amíg egyszeri kivétel marad, addig nem minősül alkotmányellenesnek, ellenben ha gyakorlattá, állandó szokássá válik, az már ellentétes lenne az alaptörvénnyel, és alapot adna a bíróság beavatkozására. Megjegyzem, azóta sűrűn alkalmazott szokássá vált az efféle „saláttörvények” alkotása, az Alkotmánybíróság mégsem talált alkalmat arra, hogy lépjen.

*Úgy beszélünk eddig az alkotmány értelmezése során felhasználható morális tételekről, mintha azok tartalma egyértelmű lenne. Egy sok szempontból tagolt alkotmányos demokráciában azonban éppen ezeknek az erkölcsi elveknek a pontos tartalma viták tárgya.*

Az alkotmány szövegéből közvetlenül, az egyes rendelkezések logikai-nyelvtani elemzésével e tételek tartalma valóban nem olvasható ki, és sok esetben két egyaránt jóhiszemű és egyaránt felkészült ember sem feltétlenül ért egyet abban, hogy az alkotmánynak egy adott kérdésben mi a helyes értelmezése. Abban a kérdésben például, hogy mi tesz bennünket emberi személyné, ennek megfelelően az alapvető emberi jogok alanyává, lényeges nézeteltérések állítják szembe a szekuláris liberalizmust és a keresztény gondolkodást; és egyáltalán nem biztos, hogy ezek rövid távon racionális érveléssel meghaladhatók. Az érvelés nem okvetlenül hatástalan, az ellenvetésekre válaszolva mindkét álláspont világosabbá, pontosabbá válhat, de esetleg anélkül, hogy tapodtat is közelítenének egymáshoz. Ha azonban a vita alkotmányos jogokat érint, akkor valahogy dönteni kell, még mielőtt a konszenzus felderengene a láthatáron. Nem lehet arra az álláspontra helyezkedni, hogy az alkotmány tiltja is és meg is engedni az abortuszt. Ezekre a vitákra az a demokrácia alapvető megoldása, hogy ha záros határidőn belül nem alakul ki egyetértés, akkor az arra felhatalmazott testület szavazással dönt. Az alkotmány értelmezését kívánó kérdésekben a végső döntés a bíróságé. Az Alkotmánybíróság nem tehet mást, mint hogy kialakítja a maga koncepcióját, és ennek alapján dönt. Állásfoglalása óhatatlanul kontroverzális lesz, de mégis – új döntésig – ez lesz a törvény. Bármelyikünk értelmezheti az alkotmányt, de csak az Alkotmánybíróság értelmezése autoritatív.

*Csak hogy az alkotmánybírák nem választott képviselők, nem feltétlenül a többségi elv érvényesítői a politikai közösségen belül.*

Az alkotmánybíráskodás ellenzői úgy szoktak érvelni, hogy a bíróság is többségi döntést hoz (gyakran hat szavazat áll szemben öttel), csak éppen nem több száz képviselő, hanem kilenc vagy tizenegy bíró szavaz, akik ráadásul nem is a nép képviselői.

Ez így van. Kérdés azonban, hogy felhasználható-e az alkotmánybíráskodás ellen. Ha igen, akkor a képviseleti demokrácia ellen is felhasználható. A parlament döntései sem a pillanatnyi többség akaratát tükrözik. A parlamenti erőviszonyok a választáskor felhatalmazott képviselők megoszlását fejezik ki.

A képviselői mandátum nincs megkötve, a képviselőktől azt várja az alkotmányos rendszer, hogy legjobb belátásuk szerint, a társadalom javát szem előtt tartva szavazzanak. Amikor a rendszer a képviselőknek szabad mandátumot ad, leváltásukra pedig – hacsak a parlamenti többség idő előtt nem olvad el – csupán négyévenként ad lehetőséget, ezzel a választók kezét köti meg. El kell fogadniuk, hogy két választás között nem az ő pillanatnyi kollektív akaratuk érvényesül, hanem a kormánytöbbség akaratata. Miért célszerű ezt elfogadni? Röviden szólva, a jó kormányzás érdekében. Az állampolgárok összességének az a jó, ha a kormányzat stabil, és ha a sorsukat alakító szabályok megfontolt, körültekintő döntések alapján születnek meg, erre pedig jobb esélyt ad a szabad mandátum, mint a megbízatásnak a mindenkorri közvéleményhez való kötése.

Kimutatható azonban, hogy vannak kérdések, amelyeket a pillanatnyi közvélemény által nem kötött képviselők sem tudnak jól eldönteni, ha nem adják tovább felhatalmazásuk egy részét. Hiszen a képviselőket mégiscsak periodikusan újraválasztják, és ezért ha jogilag nem is, ténylegesen nagyon is függnek a közvélemény alakulásától. Ez alapján kívánatos dolog – ezért jó a demokrácia. De néhány kérdésben nem kívánatos. Például a képviseleti kormányzat könnyen szembekerülhet az alapvető jogokkal. Más nehézségek is vannak, például az, amit a döntésemélet a preferenciák időbeli inkonzisztenciájának nevez, és ami a modern demokráciákban rendkívüli módon megnehezíti a monetáris politika ésszerű folytatását. E nehézségek egy részét úgy lehet jól kezelni, hogy a jogalkotást alkotmánybírósági kontrollnak vetik alá: a végső szót nem a választók bizalmáért versengő politikusok mondják ki, hanem a politikai versenytől nagyjából elszigetelt bírák.

Az alkotmánybírák meghatalmazása ugyan csak közvetetten, de mégiscsak az állampolgárok összességétől származik, hiszen az általuk választott képviselőktől kapják megbízatásukat – nem a Tudományos Akadémia delegálja őket. Így tehát a népszuverenitás elve nem szenved sérelmet: végső soron a bírói hatalom is a néptől ered. Mégis, a bírák eléggé távol vannak végső felhatalmazóiktól ahhoz, hogy határozataik kevésbé függjenek a közvélemény ingadozásaitól, mint a parlamenti döntések.

*Ugyancsak a képviseleti demokrácia érvényesülését korlátozza a népszavazás intézménye. Kicsit paradoxnak tűnik az a helyzet, hogy miközben az egyik vezetője volt annak a pártnak, amely 1989 őszén az alkotmányozás fontos kérdéseiben népszavazást kezdeményezett, tíz évvel később mégis éppen az Ön in-*



*dítványára mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy választópolgárok nem kezdeményezhetnek alkotmánymódosításra irányuló népszavazást.*

Ezt az Alkotmánybíróság már 1993-ban kimondta. 1999-ben, amikor Bragyova András és Takács Albert társaságában a testülethez fordultam, az Alkotmánybíróság csupán megerősítette 1993-as határozatát. 1997-ben az Országgyűlés az alkotmányban részletezte a népszavazás szabályait, és ekkor az alaptörvénybe foglaltak egy viszonylag hosszú listát azokról a kérdésekről, amelyek tárgyában nem lehet népszavazást kiírni. A felsorolásban egy alkotmányos rendelkezés is szerepelt: ez tiltja, hogy az alkotmánynak a népszavazásra vonatkozó előírásairól népszavazást írjanak ki. Ezt általában úgy értelmezték, hogy a jogalkotók felülírták az Alkotmánybíróság 1993-as határozatát: innentől fogva minden parlamenti hatáskörbe tartozó kérdés népszavazásra bocsátható, kivéve a tilalmi listán szereplő kérdéseket. Én vitattam ezt a – nem tagadom, első pillantásra kézenfekvőnek tűnő – értelmezést. Az alkotmány kétféle népszavazást ismer: ügydöntőt és véleménynyilvánítót. A tilalmi lista nem tett különbséget ezek között. Anélkül, hogy utalt volna a népszavazás válfajára, kizárta a rajta szereplő kérdések népszavazásra bocsátását. Ezekről a kérdésekről tehát semmilyen népszavazás nem írható ki, sem ügydöntő, sem véleménynyilvánító. Ebből pedig, állítottam én, csak annyi következik, hogy a listán nem szereplő kérdések népszavazásra bocsáthatók. Arra nézve nem következik semmi, hogy a népszavazásra bocsátható kérdésekről *milyen* népszavazást lehet kiírni. A tilalmi lista felállítása összeegyeztethető azzal, hogy a listán nem szereplő alkotmányos kérdésekről lehet ugyan népszavazást kiírni, de csak véleménynyilvánítót, ügydöntőt nem. Márpedig az Alkotmánybíróság 1993-as döntése valójában az alkotmánnyal kapcsolatos ügydöntő népszavazást tiltotta meg: úgy fogalmazott, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés nem irányulhat burkolt alkotmánymódosításra – és nyilvánvaló, hogy a véleménynyilvánító népszavazás sem nyíltan, sem burkoltan nem módosítja az alkotmányt. Az alkotmánybírák elfogadták ezt az érvelést, és fenntartották a 93-as döntés érvényességét.

*Mi igazolja, hogy éppen az ügydöntő népszavazás körében fennmaradjon az alkotmány népszavazás általi módosításának tilalma?*

Az ügydöntő népszavazás körén belül is érdemes különbséget tenni két változat között. A kérdések egy része arra irányul, hogy valamilyen már meghozott törvényhozói döntést megerősítsenek vagy

meghiúsítsák hatálybalépését, illetve hogy egy előkészületben lévő törvényjavaslat elfogadását megakadályozzák. Az ilyen népszavazási kérdés negatív, a cél az, hogy egy törvény ne szülessen meg. A kérdések egy másik része arra irányul, hogy szülessen meg egy törvény, amelyet az Országgyűlés magától talán vitára sem bocsátana, de semmiképp nem szavazna meg. Az ilyen kérdés célja pozitív, arról van szó, hogy az Országgyűlést törvényalkotásra kényszerítsék. A törvényalkotást megerősítő vagy meghiúsító népszavazással szerintem nincs alkotmányos gond. A nehézséget a törvényalkotást kikényszerítő népszavazás megkísérlése okozná. Az 1993-as AB-határozat úgy foglalt állást, hogy a Magyar Köztársaság parlamenti demokrácia, a törvényhozás az Országgyűlés privilégiuma. A népszavazás eredménye még nem törvény; a népszavazásnak a képviselőket kellene köteleznie törvényalkotásra. Ez azonban ellentmond az Országgyűlés törvényhozói privilégiumának és a képviselők alkotmányban is rögzített függetlenségének, állítottam én. A kikényszerítő népszavazás intézménye nem egyeztethető össze a köztársaság alkotmányos berendezkedésével. Ilyen nehézség a megerősítő-megállító népszavazás esetében nem keletkezik, mert ez nem kötelezi a képviselőket jogalkotásra, csupán hatályban hagyja vagy hatályon kívül helyezi az általuk alkotott törvényt (vagy újat állja a törvény megalkotásának).

Ezt a helyzetet persze alkotmánymódosítás útján korrigálni lehetne, ha bevezetnék a népszavazás útján való jogalkotást. Ez lényeges változás volna alkotmányos rendünkben, mert véget vetne az Országgyűlés törvényhozói privilégiumának. A törvényeknek ezentúl nem egy, hanem két közjogi forrása lenne: a parlamenti jogalkotás és a népszavazás. Azonban jó oka van annak, hogy a modern demokráciák döntő többségében nem lehet országos népszavazás útján jogszabályt csinálni. A parlamenti jogalkotás soklépcsős, iteratív folyamat. Tipikus esetben valamelyik minisztérium előkészít egy törvényjavaslatot, azt megküldi a többi érintett minisztériumnak, majd sor kerül tárcaközi vitájára, ezután megvitatta a kormány, s ha elfogadja, akkor benyújtja az Országgyűlésnek, ahol előbb az illetékes bizottságok döntenek arról, hogy alkalmas-e tárgyalásra, azután a plenáris ülés folytat róla vitát, méghozzá több olvasatban: előbb az általános koncepciójáról, majd a részleteiről. Eközben a tervezet alaposan módosulhat. A népszavazásra szánt kérdés útja sokkal rövidebb. Benyújtják az Országos Választási Bizottságnak; az OVB csak azt vizsgálhatja, hogy az alkotmány megengedi-e a kérdés népszavazásra bocsátását; ha ebből a szempontból minden rendben van, hitelesítik a kérdést, és innentől kezdve nincs változtatás.

*De ha az Ön mai álláspontja szerint a kikényszerítő népszavazás ellentétes a Magyar Köztársaság alkotmányos berendezkedésével, akkor valóban nagyon messze került az 1989-es népszavazástól, melynek egyik kezdeményezője volt.*

Nem gondolnám. Először is, a négyigenes népszavazás fő kérdése, mely arról szólt, hogy csak a szabad országgyűlési választások után kerüljön sor az államfő megválasztására, eleve nem jogalkotás kikényszerítését célozta, hanem elfogadott jogszabály hatálytalanítását. Ez simán belefér az én alkotmányértelmezésembe. Mire a népszavazásra sor került, már a munkásörzségre és a munkahelyi pártszervezetekre vonatkozó kérdés státusa is ilyen volt, hiszen a parlament sietve meghozta az idevágó törvényeket – a népszavazás már csak ezeket erősítette meg. Csak a pártvagyonra vonatkozó kérdést nem lehetne ma népszavazásra bocsátani annak alapján, amit a népszavazás alkotmányos mozgásteréről gondolok. Mint mások is, én is sokat tanultam 1989 óta, alkotmányjogi gondolkodásom – azt remélem – finomodott, és ez a változás arra is visszahatott, ahogy a négyigenes népszavazást most, tizenöt év után látom. Ha az elszámoltatás kérdése most merülne föl, akkor lehetetlennek tartanám ügydöntő népszavazásra bocsátását.

De a népszavazásra nem az új világban került sor, hanem a régi és az új közti átmenet pillanatában. A népszavazás éppen arról szólt, hogy milyen legyen az átmenet. Megálljon-e ott, ameddig az MSZMP a nemzeti kerekasztalnál hajlandó volt elmenni – megőrizhesse-e a volt állampárt paramilitáris szervezetét, munkahelyi jelenlétét, a köztulajdonból kihaló vagyonát vagy sem? Legyen-e közvetlen elnökválasztás az országgyűlési választások előtt, ami az akkor még igen népszerű Pozsgay Imre biztos győzelmét jelentette volna vagy sem? Nekünk egyébként is az volt a meggyőződésünk, hogy a harmadik köztársaság liberális és demokratikus voltát veszélyeztetné a közvetlenül választott elnök intézménye, és biztosak voltunk benne, hogy ha az elnököt egyszer közvetlenül választanák, akkor később nagyon nehéz volna ellenállni a nyomásnak, hogy módosítsák az alkotmányt és legyen az elnökválasztás a jövőben is közvetlen.

A négyigenes népszavazás nem a köztársasági alkotmány módosításáról szólt, hanem a köztársaság intézményi alapszerkezetének létrehozásáról; a kerekasztal mellett az új alkotmányos rend másik forrása lett. Maga a kerekasztal nem volt jogintézmény: jogon kívüli entitás volt. Az ott született megállapodás autoritása nagymértékben függött attól, hogy általános egyetértéssel jön-e létre, vagy a szervezetek egy részét marginalizálják és kész tények elé állítják.

Az ellenzéki szervezetek közti szerződés alapján megvétőzhattuk volna a megállapodást. Ezt nem tettük meg, mert a tartalmával nagyjából egyetértettünk, és mert a vétő nyomán kezelhetetlen helyzet alakulhatott volna ki, amit szerettünk volna elkerülni. Ezért választottuk a népszavazást, mely a megállapodás számunkra elfogadhatatlan részét felülírta. Ennek a jogi értelemben egészen különleges helyzetnek az összefüggésében kell szerintem értelmezni a népszavazást. Ez a népszavazás még a köztársaság alapításához tartozott, a kerekasztal-megállapodás mellett a másik alapító aktus volt. Ebbe még belefért, hogy a referendum olyan kérdésről is állást foglaljon, melyről nem készült törvény. Nem következett belőle, hogy ilyen kérdések a már létrejött új demokráciában is föltehetőek legyenek. Egyébként – nem véletlenül – az elszámoltatásra vonatkozó kérdés volt az egyetlen, amelyet a népszavazás nem tudott elintézni. A pártállami parlamentnek esze ágában sem volt végrehajtani a kinyilvánított népakaratot, és ha rá akartuk volna kényszeríteni erre, akkor sem tudtuk volna, hogyan tegyünk. Nem voltak jogi eszközeink. De nem is nagyon akartuk, mert már kevés idő volt hátra az országgyűlési választásokig, és mi egészen más ügyekkel voltunk elfoglalva. Beletörődünk, hogy ebben a kérdésben a népszavazás csupán a nép jogi kikényszerítő erő nélküli akaratát nyilvánította ki – ez sem volt kevés –, és arra készültünk, hogy majd a szabadon választott Országgyűlés dönt a vagyonelszámoltatásról.

*Ha azonban alkotmányos berendezkedésünkkel az ügydöntő népszavazás csak akkor egyeztethető össze, amikor törvényt erősít meg vagy érvénytelenít, akkor nem üresedik ki teljesen?*

Nem üresedik ki, van politikai értelme, bár a törvény megerősítését célzó népszavazás és a törvény érvénytelenítését célzó népszavazás értelme más és más. A megerősítést a mindenkor parlamenti többség kéri, azért, hogy különleges súlyú ügyekben növelje döntésének politikai legitimitását. Ez történt 1997-ben, amikor az Országgyűlés a NATO-hoz való csatlakozásról írt ki népszavazást, és 2003-ban, amikor a választók az Európai Unióba való belépésről született határozatot erősítették meg. Az érvénytelenítésre viszont a parlamenti többséggel szemben tesznek kísérletet. A jogalkotást megállító népszavazás a parlamenti vagy parlamenten kívüli kisebbség végső eszköze a többség hatalmának korlátozására. Ilyen eszköz az is, amikor a kisebbség az Alkotmánybírósághoz fordul. Vannak azonban törvények, melyek nem alkotmánysértők, mégis nagyon mélyen megosztják a parlamenti többséget és politi-

kájának ellenzőit, mint a Horn-kormány 1997-es kísérlete a földtörvény módosítására. (Személy szerint üdvösnek tartottam volna, ha ez a törvény átmegy, de a népszavazási kezdeményezést közjogilag rendben találtam.) A népszavazási kezdeményezés, ha sikeres, azt mutatja meg, hogy a parlamenti többség olyasmivel próbálkozik, ami erős társadalmi ellenállásba ütközik. Szerintem az alkotmányos demokráciába belefér ez a végső korlátozó eszköz. Valóban végső esz-közről van szó, mert az ellenzék is kockáztat, amikor a népszavazáshoz nyúl: a kezdeményezést csúnyán el lehet bukni. Viszont képzeljük el, hogy a kisebbség nemcsak megállíthatja a jogalkotást, de ki is kényszerítheti. Ez ellentmondana az alkotmányosan korlátozott többségi kormányzás elvének. A többség olyan törvények közt kényszerülne kormányozni, melyeket az ellenzék csinál neki, a népszavazás intézményének közbeiktatásával.

*Az Alkotmánybíróság nemrég alkotmányellenesnek minősítette a kisebb parlament kérdéséről kiírandó népszavazást, ugyanakkor átengedte a kettős állampolgárságról kezdeményezett népszavazást. Helyesek-e ezek a döntések, és következetes-e ez a gyakorlat?*

Én a kisebb parlamentről szóló népszavazás kiírásának tilalmával egyetértek, bár az indoklását nem találtam kellően átgondoltnak. Ez a népszavazás jogalkotást kényszerített volna ki, méghozzá nem is akármilyet, mivel a képviselői létszám csökkentése lényeges változást hozna egy alapvető alkotmányos jogintézményben, tehát, az 1993-as határozat kifejezésével élve, burkolt alkotmánymódosításnak minősül. A kettős állampolgárságról szóló népszavazás átengedését viszont szarvashibának tartom. Mások rámutattak már, például éppen a Fundamentumban Tóth Judit, hogy a javasolt jogintézmény számos nemzetközi egyezményt sért, melyeknek a magyar állam is részese. De nem csak ez a baj vele. Először is, ez a népszavazás is jogalkotásra kötelezné az Országgyűlést, ami ellentmond a képviselői függetlenség alkotmányos elvének. Másodszor, egy olyan törvény, mely a határokon túl élő magyarok összessége számára alanyi joggá teszi, hogy – ha kéri – megkapják a magyar állampolgárságot, döntően módosítaná a „nép” körének meghatározását, mely a Magyar Köztársaságban minden hatalom forrása. Ennél drasztikusabb alkotmánymódosítás csak az volna, ha visszatérnének a királysághoz.

Ezek a példák arra emlékeztetnek, hogy az Alkotmánybíróság akkor működik megnyugtatóan, ha értelmezési gyakorlata következetes. Ebben az esetben azoknak is tisztelniük kell, akik nem értenek egyet vele. A következetlenség azonban kikezdi a bíróság

tekintélyét, részint azért, mert igazságtalan ítéleteket eredményez (hasonló eseteket nem hasonló módon bírálják el), részint azért, mert kiszámíthatatlanná, követhetetlenné teszi a testület határozatait, és végül azért is, mert fölveti a kérdést, hogy nem elfogultak-e a bírák. Márpedig a részrehajlás gyanújánál rosszabb nem merülhet föl egy bírósággal kapcsolatban.

*Az Alkotmánybíróság egyedülálló szervnek tekinthető abban az értelemben, hogy döntéseit csak az alkotmányozó hatalom bírálhatja felül, erre pedig viszonylag ritkán van példa.*

Ez igaz, és nem is felelne meg az alkotmányosság szellemének, ha a parlament – tegyük fel, a megfelelő kétharmados többség birtokában – rendre alkotmánymódosítással válaszolna az Alkotmánybíróság határozataira. Alkotmányosság akkor létezik, ha az alkotmánynak kötőereje van, az alkotmány kötőerejét pedig az Alkotmánybíróság következetes döntési gyakorlata biztosítja. De ez nem jelenti, hogy a parlamenti többség tehetetlen volna a bírák döntéseivel szemben. Újra és újra megpróbálhatja, hogy a megsemmisített törvényt némileg átdolgozva megint elfogadja, és így puhatolja ki, hogy pontosan hol húzódnak az alkotmányosság határai a bíróság felfogása szerint. S közben a bírák is változtathatnak az álláspontjukon: nem okvetlenül azzal, hogy korábbi döntésüket hibásnak nyilvánítják; a tipikus eljárás az, hogy – a törvény változásaira is reagálva – újabb distinkciókat állapítanak meg, melyek alkotmányossági szempontból megkülönböztetik a későbbi jogszabályt a korábbitól. Ez hol megtörténik, hol nem. A kárpótlási törvény esetében megtörtént; megtörtént az utólagos igazságtétel ügyében is; a szólásszabadság büntetőjogi üldözése terén viszont a bíróság – három különböző elnök alatt – sziklaszilárdan kitarított eredeti álláspontja mellett.

*Ezzel kapcsolatban vissza-visszatérő érv, hogy a gyűlöletbeszéd elleni polgári jogi fellépés lehetőségét még nem teremtette meg az állam. Mennyiben lehet Ön szerint más a polgári jogi fellépés alkotmányossági megítélése, mint a büntetőjogi üldözésé?*

Az Alkotmánybíróság többször is utalt rá, hogy a polgári jogi fellépés lehetősége nyitva áll, de olyan jogszabály még nem került elé, mely a csoport tagjaként elszenvedett sérelem miatti perlést lehetővé tenné, így tehát ez ügyben egyelőre nincs mértékadó bírósági gyakorlat. Valószínű azonban, hogy a próbálkozások ebbe az irányba fognak fordulni. A legutóbbi AB-döntés remélhetőleg világossá teszi a politikai közvélemény számára, hogy büntető pa-

ragrafusok gyártásával nem érdemes próbálkozni; aligha lehet olyan formulát kitalálni, melyet a bíróság elfogadna és amely a büntetés szorgalmazóit is kielégítené. A polgári jogi perlés útjának megnyitásával viszont még nem kísérleteztek. Tisztán kell látni, hogy ennek az útnak is megvannak a buktatói. A szólás szabadságát csorbítani lehet úgy is, hogy mindenféle nem rokonszenves vélemény nyilvános képviselőtét kártérítéssel sújtják. Ugyanakkor nagyon nehéz – ha ugyan nem lehetetlen – olyan törvényt alkotni, mely a diszkrimináció gyanújának felidézése nélkül a kívánt körre szűkíti le a csoport tagjaként elszenvedett sérelmeknek azt az együttesét, amely perre vihető. A gyűlöletbeszéd elleni jogi fellépés szorgalmazói elsősorban az antiszemita és cigányellenes gyalázkodást szeretnék jogi úton támadhatóvá tenni, tehát a védett kategóriát faji és etnikai jellemzőkkel határolnák körül. De mi a helyzet a vallásos érzékenységükben megsértett emberekkel? Vagy a durva, demagóg támadásoknak kitett osztályok tagjaival, például a tőkéssekkel és a bankárokkal? A faji-etnikai leszűkítés nem védhető, alaptalanul zár ki más természetű, ám ugyancsak támadott csoportokat. A kiterjesztés viszont fenyegető a szólás szabadságára nézve. Én tehát nem hiszek abban, hogy jó törvényt lehetne alkotni. Ha Magyarországon a bíróságokban volna bátorság és fantázia a precedensjogi építkezésre, az talán kezelhetővé tenné a nehézséget. Esetről esetre, nagyon finom distinkciókkal dolgozva épülhetne ki az idevágó gyakorlat, anélkül, hogy egy csapásra dönteni kellene a kiterjesztés kérdéseiről.

*A szólásszabadság ügye is mutatja, hogy széles az a mozgástér, amelyen belül az Alkotmánybíróság kiterjesztheti saját hatáskörét vagy szűkítő értelmezéssel a választott képviselőkre bízva a döntést. Mi okozhatja azt, hogy a magyar Alkotmánybíróság működésének első éveiben kifejezetten aktivista módon viselkedett, később pedig egyre kevésbé vállalta az aktív ítélkezést?*

Ez az eltolódás több tényező együttes hatására következett be. Amikor az első bíróság megkezdte működését, még csak az alkotmány szövege volt adva, az írott szöveg háttérben lappangó igazoló elveket a testületnek kellett, kifejtienie lépésről lépésre. Ma minden laikus tudja, hogy a „szükségesség és arányosság” az érdeksérelmet okozó törvények alkotmányos korlátja, pedig erről az alaptörvény szövege nem szól. Tudjuk, hogy a szólásszabadság az első a politikai jogok erős sorában, pedig az írott alkotmány erről is hallgat. Az írott alkotmány is beszél arról, hogy alapjog „lényeges tartalmát” törvényi úton sem lehet korlátozni, de hogy a „lényeges tartalom” hogyan

azonosítandó, azt nem mondja meg. Mindezt az AB ítélkezési gyakorlatának kellett tisztáznia lépésről lépésre. Ahogy a munka haladt előre, a testület egyre jobban megkötötte a saját kezét is.

Egy másik tényező a demokratikus átmenet jellegeből következett. Sólyom László, a bíróság első elnöke úgy határozta meg az AB elsődleges feladatát – nem szó szerint idézem –, hogy a bírának kell örködniük a „jogállami forradalom” jogállami jellegén. Az átmenet forradalmi horderejű volt, és ezért óhatatlanul feszegette a jogállamiság kereteit – privatizáció, kárpótlás, igazságtétel, ügynöktörvény, vagyonszámoltatás –, és a bíróságnak kellett örkölnie azon, hogy ezek a keretek szilárdan zárjanak. Az átmenet azonban lezajlott, ilyen természetű ügyek az első parlamenti ciklus után egyre kisebb számban keletkeznek.

Az is a magyarázó tényezők közé tartozik, hogy – legalábbis az alapjogok terén – kezdetben óhatatlanul több olyan ügy van, melyekben sikerül többségi álláspontot kialakítani; a klasszikus jogok és azok alapesetei viszonylag korán sorra kerülnek, később növekszik a kontroverzális jogok és a vitatott esetek gyakorisága. Ez persze csak bizonyos megszorításokkal igaz, mert például a halálbüntetés eltörlését elsősorban többség támogatta ugyan a testületben, de az indoklásban már nem tudtak megegyezni a bírák; az abortusz kérdésében is olyan mély volt a megosztottság, hogy csak a fő kérdés elhárításával sikerült erős különvélemény nélküli álláspontot összehozni (a határozat szerint a törvényhozás dolga eldönteni, hogy a magzat jogi értelemben embernek minősül-e).

Végezetül megemlítenék egy politikai körülményt is. 1989–90-ben az alkotmánybírák közé több erős elméleti érdeklődésű, komoly meggyőződésekkel rendelkező jogász is bekerült; Sólyom László mellett talán a legjelentősebb különvélemények szerzőjét, Vörös Imrét érdemes említeni. Közben azonban a parlamenti pártok megtapasztalták, hogy a koncepciózus és öntudatos bíróság kellemetlen a számukra; a választás kétharmados, minden oldal megakadályozza a másik oldal azon jelöltjeinek megválasztását, akiknek felismerhető alkotmányjogi nézeteik vannak, és így a testület lefelé nivellálódik. Ez talán a legfőbb oka az utolsó évek elkésérítő bizonytalankodásainak – miközben az AB még ma is a köztársaság viszonylag jól működő intézményei közé tartozik, és számos értékes döntést hoz.

*Beszélgetésünk egy korábbi pontján Ön azt mondta, hogy nem kell új alkotmányt csinálni, hanem a rendszerváltás alkotmányának kell szimbolikus megerősítést adni. Mit ért ezen? Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet által rendezett konferencián, mely alkot-*



*mányunk jövőjéről szólt, Sólyom László arról beszélt, hogy az 1989-es alkotmány végleges, alkotmányozásra nincs szükség. Ön is úgy foglalt állást, hogy az alkotmányt véglegesnek kell tekinteni, mégis kijelentette, hogy szükség van egy alkotmányozó aktusra, mely egyértelművé tenné az alkotmány véglegességét. Miben áll a nézetkülönbség Önök között? Miért szorul szimbolikus megerősítésre az alkotmány, ha ugyanakkor véglegesnek kell tekinteni?*

Az alkotmány véglegességén azt értem, hogy a közjogi alapstruktúrája kiállta az idő próbáját, bűn volna hozzányúlni. A közvetlen elnökválasztásra, a korporatív felsőház létrehozására, az Alkotmánybíróság hatásköreinek megnyirbálására vonatkozó ötleteket el kell felejteni. Idáig tehát egyetértünk Sólyom Lászlóval. A nézetkülönbség ott kezdődik, hogy szerinte ebből az következik, hogy nincs is alkotmányozási feladat. Természetesen használna az alkotmánynak, ha alapos szakértői munkával fejezetről fejezetre rendbe tennék a szövegét, állítja ő, ez azonban nem alkotmányozás, nem érinti az alaptörvény identitását. Én viszont úgy látom, hogy hátra van még egy szimbolikus aktus, mely kinyilvánítja, hogy a köztársaság végleges alkotmánya azonos az 1989-ben létrehozott alkotmánnyal. Erre azért van szükség, mert a parlamentben is jelen lévő politikai erők az alkotmányt a mai napig ideiglenesnek tekintik, és úgy gondolják, hogy a rendszerváltás során kialakított közjogi rendszer még megváltoztatható. Csak a jelenlegi parlamenti ciklusban két kezdeményezés történt a változtatásra: 2003 kora nyarán a házelnök jelentette be, hogy ideje új alkotmányt csinálni, 2004 elején pedig az akkori miniszterelnök állt elő azzal, hogy át kell térni a közvetlen elnökválasztásra, mert az demokratikusabb a parlament általi választásnál, és különféle korporatív testületek felállítására is javaslatot tett. A házelnöki kezdeményezés csendben elhalt, a miniszterelnök kampánya pedig megtört a sajtó ellenkezésén és a közvélemény érdektelenségén. Mégis, mindkét eset azt tanúsítja, hogy a rendszerváltás alkotmányának politikai elfogadottsága

még nem teljes, ez pedig maga is oka az alkotmánytisztelet hanyatlásának.

Beszélgetésünk során már volt szó arról, hogy miért alakult ez így. A köztársasági alkotmány a nemzeti kerekasztal műve, legitimáló forrása a két oldal közötti megegyezés. Csakhogy a kerekasztal eredetileg nem készült alkotmányt csinálni; senki nem látta előre, hogy alkotmányunk közjogi alapszerkezete a kerekasztal-tárgyalásokból fog kinőni. Ezzel is összefüggésben nem minden kérdés dőlt el alapos vitában: az például, hogy – szerencsére – nem lett korporatív felsőházunk, noha az MSZMP kormányának alkotmánytervezetében ez még benne volt, azzal függött össze, hogy az MSZMP számára az államfőválasztás volt a fő stratégiai kérdés, a felsőházat napirendre sem tűzte. S az, hogy Magyarországon parlamentáris – nem elnöki – köztársaság lesz, szintén nem konszenzussal dőlt el: az MSZMP és az MDF közti kompromisszum még mindkét lehetőséget magában foglalta; Pozsgay Imre meg is mondta a Politikai Bizottságnak az aláírási eseményt követő ülésén, hogy a parlamenti választások után majd módosítják az alkotmány idevágó, véglegesnek szánt rendelkezését, és az ideiglenes rendelkezést teszik véglegessé. Akárhogy is, az SZDSZ és a Fidesz nem írta alá; jött a népszavazás, mely korrigálta a megállapodást. Az eredmény, mint már mondtam, az lett, hogy egyik aktust sem ismerte el minden fél a sajátjának. Ezt az elismerést kell az alkotmánynak utólag megkapnia. Az alkotmányozónak el kell ismernie, hogy alkotmányunk alapszerkezete azonos azzal, amelyet a népszavazással korrigált kerekasztal-megállapodás létrehozott, s hogy a kerekasztal és a népszavazás legitim forrása a végleges alkotmánynak. Konzervatív alkotmányozásnak nevezem ezt, mert célja nem új alaptörvény teremtése, hanem a meglévő konzerválása.

Ez a művelet tehát még előttünk áll; ebből azonban nem következik, hogy a közeljövőben el is végezhető. Számos politikai ok akadályozza az alkotmány véglegesítését. Amíg ide eljutunk, újra és újra szembe fogunk találni az 1989-es alkotmány lerontására tett kísérletekkel, és ezekkel szemben újra és újra föl kell majd lépni.