

Pócsa Kálmán

## HOGYAN (NE) KÉSZÍTSÜNK ALKOTMÁNYT?

*A konzervatív eljárások védelmében*

Ha megvizsgáljuk a modern államok (értsd alkotmányok) létrejöttének történelmi körülményeit, akkor valóban azt látjuk, hogy az államalapító atyák nem egymás nyakába borulva, mindent átfogó konszenzust teremtve alkották meg a nyugati civilizáció jelenleg is működő alkotmányait. Az idealizmus ebben az esetben valóban olyan mércét állíthat elénk, amelynek nemcsak a jelen események, de a történelmi tapasztalatok sem felelnének meg: sem az angol „ősi alkotmány” 17. századi, sem az amerikai alkotmány 18. századi, sem a német alkotmány II. világháború utáni, sem pedig a francia V. köztársaság alkotmányának 1958-as létrejöttével kapcsolatban nem állja meg helyét az idealizált kép. A nyugati mintaországok alkotmányainak mindegyikét kétes körülmények között fogadták el, vagy kérdéses eljárás révén jött létre. Ha egyszerűsíteni és egyben túlozni szeretnénk, azt is mondhatnánk, hogy csupa-csupa „eljárési bűnben” fogant alkotmányról van szó, ahogy arra a Jakab András is felhívja a figyelmet.

A tanulmány szerzője azzal érvel, hogy egy bűnben fogant, ám a jogállamiság és a hatalommegosztás tanát képviselő alkotmány még annak ellenére is képes lehet tiszteletet kivívni magának, hogy bűnben fogant vagy legalábbis kétséges legitimitációval bír a kezdetekben. A szerző azzal érvel, hogy a megfelelő *tartalmi szabályozás* felülírhatja a fogantatás során figyelmen kívül hagyott *eljárási normák* erejét. A tanulmány szerzője szerint ha az új magyar alkotmány legalább annyira ragaszkodik majd a hatalommegosztás megfelelő módjához, a visszamenőleges jogalkotás tilalmához és egyéb jogállami elvek érvényesüléséhez, amennyire a mostani Alkotmány, akkor azt előbb-utóbb újból tisztelet övezheti. Jogszociológiai szempontból akár igaza is lehet a szerzőnek.

Csak hogy. A politikai kultúra konzervatív szemszögéből nézve már messze nem olyan lényegtelen egy új alkotmány megszületésének módja (az eljárások milyensége), amilyen lényegtelennek jogszociológiai szempontból tűnhet. Konzervatív szemszögéből azt mondhatjuk, hogy a kultúra (ezen belül pedig a politikai kultúra) fogalma nem annak tartalmi része felől fogható meg, hanem elsősorban formai része felől. Ha a terjedelmi korlátokhoz mérten, megfelelően tömören akarunk fogalmazni, akkor a konzervatív szemléletet talán T. S. Eliot szellemiségében ragadhatjuk meg a legjobban: mivel az emberi tevékenység minden területe az emberi kultúra része, ezért nem az a lényeg, hogy mit csinálók, hanem az, hogy hogyan csinálom azt, amit csinálók.<sup>1</sup> Nem tevékenységem *tartalma/iránya* határozza meg azt, hogy kulturált vagyok-e vagy sem, hanem tevékenységem *módja*. A német kultúrafogalommal ellentétben az angol kultúrafogalom jól érzékelhető módon nem szűkíti le a kultúra fogalmát a magaskultúrára. Az angol gentleman

<sup>1</sup> T. S. ELIOT: *A kultúra meghatározása*, Szent István Társulat, Budapest, 2003.

nem veti meg az élet élvezetét: szivarozik, whiskyt iszik és udvarol. Nem sznob, mivel a magaskultúra nem élvez kizárólagosságot az életében. Ha társaságba keveredik – márpedig ezt elég gyakran teszi –, akkor persze el tud beszélgetni Wagner operáiról vagy éppen Picasso festményeiről. Gondolkodási horizontja azonban lefedi az élet minden területét.<sup>2</sup> A kultúra ugyanis az angol konzervativizmus egyik ikonikus alakja szerint azonos lenne azzal, *ahogyan* éljük az életünket.

A *politikai* kultúra ezen konzervatív szemléletmód szerint tehát nem lenne más, mint hogy a politika szereplői *megadják a módját* a politikacsinálásnak. Az eljárásmodok ebből kifolyólag a politikai kultúra legalapvetőbb tényezői. A politikacsinálás módja határozza meg a politikai kultúra milyenségét: azt, hogy forradalminak, liberálisnak vagy éppen konzervatívnak nevezhető-e az adott politikai kultúra. Jelen reflexióban amellet érvelünk, hogy az alkotmányozásnak az általunk – fellengzősen – „konzervatív proceduralizmusnak” nevezett módja lenne a leginkább kívánatos.<sup>3</sup> Ha ezen konstruált fogalom mélyére nézünk akkor akár két paradoxonnal is szembeíthetnénk magunkat: egyrészt nincs olyan, hogy konzervatív alkotmányozás, mert konzervativizmus és alkotmányfabrikáció – legalábbis szigorúan az angol konzervativizmus értelmében – nem fér meg egymással. Másrészt a proceduralizmus sok konzervatív gondolkodó fejében tipikus liberális rákfene, amely kiüresíti a politikát és egyben lehetővé teszi a mélyen gyökerező hagyományok eltörlését a pillanat hevében. A kultúra fentebb kifejtett konzervatív meghatározása szerint azonban nagyon is komoly jelentősége van a procedúráknak, az eljárásmodoknak.

Alapállításunk az, hogy az alkotmányt az a politikai kultúra fogja fenntartani (vagy éppen negligálni), amelynek számára megalkották azt. Ilyen szempontból hívom fel a figyelmet két példára: az Egyesült Államok illetve a weimari köztársaság példájára. E két példa azt mutatja meg, hogy valójában az alkotmány *tartalmi* szabályozása csak *kisebb* részben határozza meg azt, hogy legitim-e, illetve hogy életképes/működőképes-e az alkotmány. A példák citálása arra is jó lehet ezen túlmenően, hogy elkerüljük a nyugati minták idealizálását, melynek tartozéka önostorozó kelet-európai provincializmusunk ugyancsak hamis képe. A sajátos kelet-európai vonások némelyike ugyanis valóban tekinthető a provinciális gondolkodásmód eredményének, ám igen gyakran ott is provincializmust kiáltott a liberális értelmiség az elmúlt húsz évben, ahol annak nem volt helye, mivel egy idealizált nyugati mintaképhez mérték a kelet-európai jelenségeket. Már-

<sup>2</sup> Az angol gentleman ideájáról lásd HORKAY HÖRCHER Ferenc: *A gentleman születése és hanyatlása*, Helikon, Budapest, 2006.

<sup>3</sup> Talán nem lehet kellőképpen hangsúlyozni, hogy a konzervativizmus alapvetően nem hisz a semlegesség eszméjében, így az eljárások semlegességének liberális eszméjében sem. A konzervativizmus már csak a helyhez és időhöz kötöttség alapvető tapasztalata miatt sem hiszi például, hogy a demokrácia liberális felfogása, amely a procedúrák semlegességén alapul, helytálló lenne. A konzervatívok szerint a procedurális demokráciák azért nem lehetnek semlegesek, mert maguk a procedúrák sem semlegesek. A liberális demokrácia legalapvetőbb princípiuma két eljárás szabály: a választási rendszer szabálya illetve a választókerületi határvonalak meghúzásának szabálya. Mindkettőről elmondható, hogy azok soha, semmilyen körülmények között nem hozhatnak a politikai aktorokra nézve semleges eredményt. Éppen ezért a konzervativizmus procedurális demokráciája nem is a semlegesség bűvöletében él, sokkal inkább az elegancia és a kulturáltság határozza meg azt. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az elegáns értékválasztás és ebből kifolyólag az alternatívák kulturált/elegáns, ugyanakkor határozott elutasítása határozza meg a konzervatív gondolkodásmódot.

pedig éppen a nyugati minták tanulmányozása ébreszthet minket rá arra, hogy a Nyugatról kialakított képünk milyen mértékben idealizált.

Az amerikai alkotmány elemzése kapcsán nem véletlenül állítja politikatudósok sora, hogy az amerikai demokrácia nem azért működik olyan jól (vagy néha olyan rosszul), mert olyan tökéletes lenne az alkotmánya. Sőt Giovanni Sartori szerint az Egyesült Államok politikai rendszere a borzalmasan rosszul megkonstruált alkotmánya ellenére működik egészen jól.<sup>4</sup> Sartori is arra utal, hogy ennek oka a politikai kultúrában, a konfliktuskezelési eljárás módok íratlan szabályaiban keresendő. Hogy további példákkal éljünk alapállításunk alátámasztására: a precíziós műszerekkel kidolgozott, és aztán a német alkotmánybíróság döntései révén még precíziósabb műszerekkel fenntartott német jogállamiság sem azért működik olyan jól, mert kezdetekben olyan tökéletes intézményeket hoztak volna létre, vagy mert a létrehozott intézmények jogilag rögzített struktúrájukból kifolyólag olyan tökéletesen működtek volna, ahogy azt az alapító atyák eltervezték. Harmadrészt pedig a kodifikált formában nem létező angol alkotmány szintén nem azért működik olyan jól (vagy éppen rosszul), mert a jogi-intézményi konstrukciója eleve hiperstabilitást és egyben konszenzust produkálna. Az angol alkotmány működését ugyanis leginkább az íratlan eljárás módokban megtestesülő politikai kultúra határozza meg.<sup>5</sup>

Másrésztől a weimari köztársaság alkotmánya mutatja talán a legjobban, hogy az alkotmánymérnökség módszerével kidolgozott, a hatalommegosztás, a jogállamiság és a demokratikus legitimitáció tanán alapuló politikai rendszer még akkor sem feltétlenül működött tökéletesen, amikor az alapító atyáknak idejük és szaktudásuk is megvolt arra, hogy a jogállamiság és az államtudomány minden akkori tudását belesűrítsék az adott kor egyik legkomplexebb, mások szerint – jó értelemben vett – legnyitottabb jogi alkotásába, a weimari alkotmányba.<sup>6</sup> A weimari alkotmány sok szempontból éppen az Egyesült Államok alkotmányának az ellentétpárja: a jól megkonstruált, nyitott weimari alkotmány ugyanis képtelen volt betölteni a funkcióját, mivel az I. világháború utáni német politikai kultúra szétfeszítette az írott alkotmányos kereteket, egyben pedig mindenféle informális keretet.<sup>7</sup>

Számomra úgy tűnik, hogy ugyan a jelen magyar helyzethez valóban az „eljárési bűnbán” fogant, éppen ezért kezdetben megkérdőjelezhető legitimitással bíró amerikai, francia vagy éppen német „alkotmányfabrikálás” áll a legközelebb, ám egyben fennáll annak a veszélye is, hogy a későbbiekben már nem az amerikai vagy a II. világháború utáni német, hanem

<sup>4</sup> Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség*, Akadémiai, Budapest, 1995, 113.

<sup>5</sup> Az angol politikai kultúra és az angol alkotmány szempontjából megkerülhetetlenül fontos íratlan szabályok, szokások és eljárások (procedúrák) jelentőségéről lásd Colin TURPIN – Adam TOPMKINS: *British Government and the Constitution*, Cambridge UP, Cambridge, 2007, 156.

<sup>6</sup> Christoph GUSY: *Die Weimarer Reichsverfassung*, Mohr-Siebeck Verlag, Tübingen, 1997, 79.

<sup>7</sup> Arról, hogy a weimari alkotmány bukása elsősorban a császárkorból megörökölt politikai kultúrának, rossz politikai szokásoknak volt köszönhető, és nem a rosszul megkonstruált intézményrendszernek, lásd Hans BOLDT: *Die Stellung von Parlament und Parteien in der Weimarer Reichsverfassung. Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit* = Eberhard KOLB – Walter MÜHLHAUSEN: *Demokratie in der Krise. Parteien und Verfassungssystem der Weimarer Republik*, Oldenbourg Verlag, München, 19; Horst MÖLLER: *Parlamentarismus-Diskussion in der Weimarer Republik = Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und in Europa*, szerk. Manfred Funke, Droste Verlag, Düsseldorf, 1987, 140.

sokkal inkább a weimari utat járhatja be az ország. A weimari alkotmány ugyanis precízen kidolgozott alkotmány volt a maga korában, a weimari köztársaság viszont ennek ellenére megbukott. A bukásának oka pedig egyértelműen a *politikai kultúrában*, a császárság korából megörökölt felelőtlen politizálásban, a politikai pártok szerepfelfogásában, az informális *eljárási szokások hiányában* keresendő, és sokkal kevésbé magában az alkotmány *tartalmi rendelkezéseiben*.<sup>8</sup> A nem formalizált, ám a politikai szereplők részéről kölcsönösen elfogadott szokások képesek ugyanis leginkább arra, hogy megteremtsék azt a politikai légkört, amely az alkotmányok tiszteletét és ezzel pedig működőképességét eredményezhetik.

A fentebbi példák egy általános következtetés levonására jogosítanak bennünket: míg ugyanis az Egyesült Államok alkotmánya *annak ellenére* működik jól, hogy borzalmas, intézményi szempontból sokszor feloldhatatlannak tűnő feszültségeket hordoz magában, addig a weimari alkotmány kifejezetten *jó konstrukciója ellenére* sem volt képes hosszútávon fennmaradni. Mindkét jelenség oka egyértelműen a politikai kultúra sajátosságaiban keresendő. Ha pedig rövidre akarjuk zárni érvelésünket, akkor azt mondhatjuk, hogy a politikai kultúra nem más, mint bizonyos nem formalizált *eljárásmódok* elfogadása a politikai szereplők részéről.

Az *eljárásmódoknak* – Jakab András állításával ellentétben – tehát abból a szempontból igenis lényeges szerepe van, hogy azok milyensége előrevetítheti egy *tartalmilag* mégoly megkérdőjelezhetetlennek tűnő alkotmány válságát is. A Jakab által is meghatározott tartalmi sarokpontokról (jogállamiság konkrét megfogalmazása, a demokrácia definíciója, a szimbolikus tényezők szerepe) vitatkozni érdemes, ám a jövőre vonatkozóan sokkal inkább az lehet meghatározó, *milyen módon* vitatkoznak (ha egyáltalán vitatkoznak) a felek. A vita módja a politikai kultúráról árulkodik, márpedig a fentebbi példák értelmében lehet egy országnak tartalmilag jól vagy éppen borzasztóan megkonstruált alkotmánya, a sikeresség egyáltalán nem azon múlik, hogy *mit* tartalmaz az alkotmány, hanem hogy milyen politikai kultúra, *milyen eljárásmódok* állnak mögötte, illetve milyen eljárásmódok révén tartják fenn vagy éppen rombolják le azt.

A politikatudomány egyik legrégebbi alapkérdése nem véletlenül az, hogy vajon az intézmények határozzák-e meg a politikai szereplők viselkedését, vagy pedig a politikai szereplők viselkedése határozza meg az intézmények működését.<sup>9</sup> Az egyik álláspont szerint az alkotmány csak egy olyan keretrendszer, amit – bizonyos keretek között – a politikai szereplők szinte bármilyen tartalommal fel tudnak tölteni. A másik álláspont azt állítja, hogy a politikai szereplők viselkedését, a politikai kultúrát a megszabott intézményi keretrendszer határozza meg.

Meglátásom szerint éppen ezért az alapvető vitakérdés a mai Magyarországon is az, hogy vajon a politikai intézményrendszer alakítja-e a politikai aktorok jellemét vagy pedig a politikai aktorok alakítják az intézményrendszert és ezzel együtt a sajátos politikai kultúrát. Értelmezésemben az utóbbi húsz év arról szólt, hogy a meglévő intézmény-

<sup>8</sup> Erről magyarul lásd Heinrich August WINKLER: *Németország története a modern korban*, I., Osiris, Budapest, 2005, 362.

<sup>9</sup> B. Guy PETERS: *Politikai intézmények régen és ma* = Robert E. GOODIN – Hans-Dieter KLINGELMANN: *A politikatudomány új kézikönyve*, Osiris, Budapest, 2003, 214.

rendszer nagyban meghatározta a politikai szereplők viselkedésmódját, ám egyben kitermelte azokat a szereplőket is, akik szívük szerint nagymértékben át is alakították volna (ha lett volna rá lehetőségük), vagy át is alakítják (és erre most van is lehetőségük) a politikai intézményrendszert. Ha tehát állást kellene foglalni a ma már sok szempontból túlhaladottnak vélt vitáról, akkor azt mondanám: az elmúlt húsz évben az intézményrendszer alapvetően befolyásolta a politikai aktorok stratégiáját, célkitűzését és viselkedését. Csakhogy az alkotmányozó hatalom megteremtődésével immáron arról van szó, hogy a politikai szereplők tökéletesen átírhatják az intézményrendszer struktúráját. Márpedig ha elfogadjuk, hogy az intézményeket is politikai szereplők alakítják ki (ezt nehéz lenne kétségbe vonni), akkor valójában nem az a kulcskérdés, hogy *mit* is tartalmaz az új alkotmány, hanem az, hogy a politikai szereplők *miként hozzák létre* és a későbbiek során *miként, milyen eljárások révén* működtetik az új alkotmányt.

A mai alkotmányozás egyik alapkérdése talán éppen ezért nem is az új alkotmány konkrét tartalmáról szól, hanem sokkal inkább az azt körülvevő, de sokkal kevésbé kézzelfogható politikai kultúráról. A tartalom körüli vita nagyon érdekes és lényegi. Másrészről a vita módja nagymértékben meghatározza a leendő alkotmány legitimitását is. Amikor azt állítom, hogy egy régi vita elevenedik fel, akkor – részben egyetértve a vitatott tanulmány szerzőjével – mindössze arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy az intézmények és a politikai keretrendszer – függetlenül születésük tiszta vagy éppen kevésbé tiszta körülményeitől – sohasem szavatolják saját legitimitásukat. Egy „eljárás bűnbán” fogant alkotmány – legyen az a jogállamiság megtestesítője, mint az amerikai vagy a német alkotmány – szolgálhatja a társadalom javát, miközben egy legitim eljárás révén elfogadott, ám a politikai aktorok által semmibe vett alkotmány üres és jelentéktelen papírfecniké silányulhat (értsd a weimari alkotmányt). És ugyanez igaz arra az esetre is, ha egy alkotmányt olyan szereplők hoznak létre, akik sajátos cselekedeteikkel (visszamenőleges hatály rögzítése egy átmeneti alkotmányban, tisztázatlan helyzetű politikai szereplők és intézmények bevonása az alkotmányozás folyamatába) maguk vonják kétségbe elkötelezettségüket az alkotmány vagy éppen a tekintélyen (*auctoritas*) alapuló politikai kultúra iránt.

A mai Magyarországon nem az a legnagyobb baj, hogy az új alkotmány nem feltétlenül fogja tartalmazni ugyanazokat a garanciákat, amiket az ellenzéki erők egymás iránt érzett kölcsönös bizalmatlanságában fogant 1989-es Alkotmány biztosított. Nem az a baj, hogy nem úgy érvényesül adott esetben a hatalommegosztás elve, ahogy az a 1989-es Alkotmányban érvényesült. Nem az a gond, hogy ha átgondolják az Alkotmánybíróság jogkörének módosítását. A helyzet az, hogy megfelelő teoretikus érvekkel alátámasztva igenis kérdéssé tehető a magyar Alkotmánybíróság roppant széles jogkörének szűkítése is.<sup>10</sup> Lefordítva ezt a konkrét példára: ha nem egy elutasító határozat megtorlásaként, hanem egy elfogadható teoretikus érvelés következményeként, a konkrét politikai ügyektől függetlenül korlátozzák az AB jogkörét, ráadásul nem egy nyúlfarknyi indoklással, hanem mélyebb alkotmányjogi érveléssel, akkor az sokkal inkább elfogadhatóvá tette volna a kormányzat és a parlament döntését. A fő probléma éppen ezért az,

<sup>10</sup> Erre tett kísérletet az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottságához megküldött véleményében például Pokol Béla is: [www.parlament.hu/biz/aeb/info/pokol\\_bela.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/pokol_bela.pdf).

hogy az alkotmányozó hatalom egyetlen érvet használt ebben az esetben az alkotmány-módosítás kapcsán: azért módosítják az Alkotmányt, mert erre felhatalmazást kaptak.<sup>11</sup>

Márpedig látni kell, hogy a *jogi legitimáción* túl, amely *lehetővé* teszi az Alkotmány módosítását és egy új alkotmány elfogadását, a *politikai legitimáció* eléréséhez minden esetben szükség lenne elfogadható (vagy éppen vitatható) érvekre is. Egyáltalán: érvekre. Az alkotmányozó erő döntései pontosan azért kívánnak mélyebb teoretikus megalapozást, mert az alkotmányozó erő bármit megtehet, jogilag minden döntése legitim. Politikailag sem akkor hiányzik az alkotmánymódosítás vagy az új alkotmány legitimitása, ha nincs teljes konszenzus egy adott kérdésben kormánypártiak és ellenzék között. Politikailag akkor kérdőjelezhető meg egy jogilag megkérdőjelezhetetlen döntés, ha az nincs megfelelő eljárási keretek között alaposan megindokolva. Ezért állítom, hogy nem a döntés tartalma, hanem a döntés indoklásának *módja*, az az eljárás, ahogy megalapoznak egy döntést, teoretikusan támaszthatja alá vagy éppen kezdheti ki a döntés politikai legitimitását. Az új alkotmánnyal kapcsolatban éppen ezért a kérdés az, hogy milyen körülmények között vitatkoznak róla: kinek, milyen terjedelemben, milyen grémiumok előtt volt lehetősége érveinek kifejtésére az alkotmány egyik vagy másik változata mellett.

Az új alkotmány legitimitását illetően tehát az eljárásmód teremtette tekintélyen vagy éppen tekintélyvesztésen múlik nagyon sok minden. Az alkotmányozó hatalomnak ugyanis jogilag valóban mindent hatalmában áll megtennie. Az angol parlamentről mint (állandó) alkotmányozó hatalomról szokták azt állítani, hogy törvény szerint akár a férfiakat is nőknek nyilváníthatná. Ebben az értelemben az alaptörvények, vagyis az alkotmányok esetében arról van szó, hogy nem a jog vagy a jogállamiság eszméje, hanem igenis a tekintély teremti az alaptörvényt. Az alkotmányozó hatalom esetében – és itt szintén vitatkoznék kicsit Jakab Andrással – igenis arról van szó, hogy a tekintély termeti a jogot, és nem fordítva. Azaz: „auctoritas facit legem”. Alkotmányozás esetén a legfontosabb kérdés éppen ezért inkább az, hogy mit is értünk az *auctoritas* fogalma alatt. Közismert ugyanis, hogy az ókori Rómában az *auctoritas* fogalma nem esett egybe a *potestas* fogalmával.<sup>12</sup> A római szenátusnak sem a köztársaság korában, sem pedig a császárkor elején nem volt tényleges hatalma (*potestas*), viszont volt tekintélye (*auctoritas*). Egyes történészek szerint a Római Birodalom bukása éppen annak köszönhető, hogy a szenátus tekintélye nem legitímálta a kései császárkor politikai hatalmát.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Az Alkotmánybíróság jogkörének megváltoztatására vonatkozó törvény illetve a közvélemény előtt hangoztatott érvek nehezen vehetők komoly szakmai érveknek.

<sup>12</sup> CICERO: *De legibus*, III. könyv, XII (28): „potestas in populo, auctoritas in senatu sit”. Az *auctoritas* és a *potestas* fogalmának a magyar politikatudományban szinte teljesen figyelmen kívül hagyott különbségéről lásd még Theodor MOMMSEN: *Römisches Staatsrecht*, III/2., Verlag Hirzel, Leipzig, 1888, 1032; Carl SCHMITT: *Verfassungslehre*, Verlag Duncker und Humblot, München, 1928, 75; UÓ.: *Der Hüter der Verfassung*, Duncker und Humblot Verlag, Berlin, 1931, 135; JÉBUS FUEYO: *Die Idee der „auctoritas“: Genesis und Entwicklung = Epirrhosis. Festgabe für Carl Schmitt*, szerk. Hans Barion, Duncker und Humblot Verlag, Berlin, 1968, 213; Theodor ESCHENBURG: *Über Autorität*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1969, 12., 154; Giorgio AGAMBEN: *State of Exception*, University of Chicago Press, Chicago, 2005, 74. Magyar nyelven egyedül Löffler Tibor nemrégiben megjelent doktori disszertációja foglalkozik bővebben a hatalom és autoritás kérdéskörével, lásd LÖFFLER Tibor: *Hatalom, autoritás, legitimitás*, JATEPress, Szeged, 2010.

<sup>13</sup> Guglielmo FERRERO: *Az ókori civilizáció bukása*, Holnap, Budapest, 1993.

Az alkotmány-előkészítés körüli mostani negatív jelenségek ebben a tekintetben talán még nem végzetes, de intő jelek lehetnek: úgy tűnik, hogy az alkotmányozáshoz jelenleg ugyan megvan a jogilag legitim hatalom (*potestas*), de mintha csorbult volna az alkotmányozó hatalom tekintélye (*auctoritas*). Az alkotmányozási folyamat tekintélyvesztésében pedig – a teljesség igénye nélkül – a következő *eljárások* játszottak közre:

1. Nehéz elválasztani a kormányváltás utáni alkotmánymódosítások eljárás módját az alkotmányozás folyamatától. Az alkotmánymódosítások igencsak megkérdőjelezhető módja (elsősorban is az AB jogkörének szűkítéséről szóló alkotmánymódosítás módja), a komolyan vehető érvek teljes hiánya, a vita fontosságának fent kifejtett értelmében kérdésessé teheti az alkotmányozás folyamatát, ahogy a visszamenőleges érvényű rendelkezések alkotmányba foglalása sem éppen a – konzervatívok számára lényeges – politikai elegancia jellemzője.

2. Nem tisztázott, hogy mi a viszonya egymáshoz az alkotmány-előkészítő bizottságnak és a miniszterelnök mellett működő bizottságnak. Nem tisztázott, hogy hol dőlnek el a végső kérdések. Márpedig a megfelelő eljárás mód egyik leglényegesebb eleme, hogy mindenki számára nyilvánvaló legyen: melyik szereplő milyen szerepet tölt be az alkotmányozás folyamatában.

3. Ugyan az országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottságának üléseiről készült jegyzőkönyv, ám a bizottság munkacsoportjainak üléséről már nem. Márpedig a bizottsági jegyzőkönyvekből is kiderül, hogy a valódi vita (ha volt ilyen egyáltalán), az érvek ütköztetése éppen a munkacsoportokban zajlott.<sup>14</sup> A munkacsoportok munkamódszerének homályban maradása, az érvek tisztázatlansága megnehezíti azt, hogy a vita módja és egyáltalán maga a vita lefolytatása önmagában – politikai értelemben – legitimálja a készülő alkotmányt.

4. A bizottsági munkacsoportok munkájának korlátozott vagy – másképpen fogalmazva – nem teljes nyilvánossága azt sem teszi lehetővé, hogy megállapítsuk: milyen mélységig hatoltak az alkotmányozók az alkotmányozás kérdéseinek megvitatásában. Ebben a tekintetben érdemes egy pillantást vetni az angol parlamenti gyakorlatra (persze nem figyelmen kívül hagyva a tanulmányunk elején említett hamis idealizálás kérdéskörét). Az angol parlament alkotmányreform-bizottsága ugyanis a nyár óta foglalkozik az angol alkotmányos berendezkedést alapvetően érintő két kérdéssel: a választójogi reformmal és a parlament mandátumát időben rögzítő törvényjavaslattal.<sup>15</sup> A bizottság elnöke ugyan többször is panaszkodott levélben az angol kormányfőnek arról, hogy olyan lényeges kérdésekben, mint a választójogi törvény módosítása vagy éppen a parlament mandátumának rögzítése, nem lehet alig fél év alatt megfelelő mennyiségű információt és tudományos véleményt begyűjteni. A panaszáradat ellenére azonban a nyilvánosság számára is jól látszik, hogy a bizottságban érdemi munka folyik. A beérkezett és lelkiismeretesen feldolgozott iratmennyiség

<sup>14</sup> Lásd [www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_biz.keret\\_frissit?p\\_szerv=&p\\_ckl=39&p\\_biz=1005&p\\_fomenu=20&p\\_almenu=20&p\\_rec=&p\\_nyelv=HU](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_ckl=39&p_biz=1005&p_fomenu=20&p_almenu=20&p_rec=&p_nyelv=HU).

<sup>15</sup> Az angol alsóház illetékes bizottságának munkájáról: [www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/political-and-constitutional-reform-committee/inquiries/voting-parliamentary-reform](http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/political-and-constitutional-reform-committee/inquiries/voting-parliamentary-reform).

mellett egész napos meghallgatásokat tartott a bizottság, nem egyszer és nem is kétszer. Ezt az eljárásmodot érdemes lenne összehasonlítani a magyar parlament alkotmány-előkészítő bizottságának munkájával, ám megfelelő dokumentáció hiányában csak találgatni lehetne arra vonatkozóan, hogy milyen munka folyik a magyar Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottságának munkacsoportjaiban.<sup>16</sup>

5. Az alkotmányozás eljárása konzervatív szemszögből nézvést azért is kérdéses, mert immáron a kormánypártokon kívül egyetlen ellenzéki párt sem vesz részt benne. Ahogy fentebb is jeleztük: a politikai kultúra, az eljárásmodok legitimációs ereje szempontjából nem az a kérdés, hogy megszavazza-e az ellenzék az új alkotmányt tervezetét vagy sem. A kérdés inkább az, hogy egyáltalán részt vesznek-e olyan felek az alkotmányozásban, akik ellenvéleményt fogalmaznak meg, akik vitát generálhatnak. A fentebb kifejtett érvek értelmében ugyanis nem a *vita eredménye*, hanem *maga a vita* és annak *módja* legitimálhatja az új alkotmány elfogadását.

Az alkotmányozó politikai erő tekintélyének (*auctoritas*) és ezzel politikai legitimitációjának csorbulása tehát elsősorban a nem megfelelő eljárásmodnak köszönhető. Értelmes diskurzus során ugyanis felvethető minden kérdés, és a kérdésfelvetés vagy a *vita* még akkor is lényeges, ha nem várható a teljes konszenzus kialakítása az új alkotmány körül. A vitát akkor sem szabad megspórolni, ha esély sincsen a mindent átfogó konszenzus elérésére. A vitának, egészen pontosan fogalmazva *a vita módjának* ugyanis van *legitimáló ereje*. Azt is mondhatnánk radikálisabban fogalmazva, hogy az alkotmány *tartalmát* érintő teljes konszenzus állapota egy új alkotmány létrehozásakor csak igen ritka esetben adatik meg. Éppen ezért nem a teljes konszenzus, hanem a döntést megelőző *vita* és annak *módja* legitimálja tulajdonképpen az alkotmányozó többség döntését.<sup>17</sup> Mindezeket figyelembe véve állítom: a jelenlegi alkotmányozó hatalom tekintélyvesztése megállítható, sőt akár vissza is nyerhető, de ehhez megfelelő gesztusokra lenne szükség. Hogy ez a készség megvan-e az alkotmányozó hatalomban, az a közeljövő kérdése marad.

<sup>16</sup> A magyar bizottság munkájába betekintést nyújt: [www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_biz.keret\\_frissit?p\\_szerv=911&p\\_ckl=39&p\\_biz=1005&p\\_nyelv=HU](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=911&p_ckl=39&p_biz=1005&p_nyelv=HU).

<sup>17</sup> Ezt azért lényeges hangsúlyozni, mert a 19. századi parlamentarizmus megalapozói még azzal érveltek, hogy a *vita eredménye* miatt kellene elfogadni egy-egy politikai döntést. Magyarán szólva Milltől Guizot-ig bezárólag amellet kardoskodtak, hogy a *vita* révén igenis megtalálható a mindenki által, nagy egyetértésben elfogadott politikai igazság (közérdek). Bár sokak szerint ez a felfogás már akkoriban is naivnak és idealizáltnak volt tekinthető – hogy ez igaz-e vagy sem, az egy hosszabb fejtegetés tárgya lehetne –, a 21. század képviseleti rendszerében azonban egészen biztosan nem állja meg a helyét. Éppen ezért mi nem a *vita* konszenzus révén elfogadott *eredményére*, hanem *a vita módjára*, egyáltalán a *vita* meglétére hivatkozunk, amikor a politikai legitimitációt meglétéről értekezünk.





A Halászbástyánál (1953)