

SAJÓ ANDRÁS

a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja,
egyetemi tanár (Közép-európai Egyetem)

ALKOTMÁNYOSSÁG A BEZÁRKÓZÓ TÁRSADALMAKBAN*

A nyílt társadalmak a populizmus hatására bezárkóznak. Ez nem csupán azoknak az autokratikus múlttal rendelkező, újabb demokráciáknak a jellemzője, amelyekben még nem gyökeresedtek meg a szabadelvű hagyományok. Meglehet, hogy az illiberális eszme győzelme egyelőre csupán egyes speciális tradíciókkal és struktúrákkal rendelkező államokra szorítkozik, azonban hasonló társadalmi, kulturális, sőt jogi folyamatok ismerhetők fel az érett demokráciákban is, amelyek gyorsan tanulnak a pária országoktól. A vehemens elítélő nyilatkozatok valójában nem többek a titkolt és rettegett magára ismerést követő freudi tagadásnál. A nyílt társadalmak bezárkózása az alkotmányos alapstruktúra hiányosságainak és befejezetlenségének is betudható, épp ezért nem pusztán a hagyományos, premodern társadalmi értékrendű gyenge demokráciák problémája.

Az alábbiakban bemutatom, hogy az alkotmányos struktúrák belső gyengeségei és a demokratikus alkotmányosság téves értelmezése hogyan vezetett el a kormányhatalom állandósulásához. Az alkotmányos struktúrák befejezetlenség, az alkotmányok tele vannak vérdhetetlen kompromisszumokkal és hiányosságokkal. Ezek a belső hiányosságok fontos szerepet játszanak ugyan az alkotmányosság gyengülésében, valójában azonban szélesebb társadalmi és kulturális változásokra vezethető vissza az alkotmányos eszme hanyatlása. A társadalmi tudat és kultúra sérülékenységet a korunk viszonyaiban és eszméiben gyökerező jelenségek tették láthatóvá és visszaélések célpontjává. A társadalmak lelkük mélyén már félig-meddig készen álltak az illiberalizmus eszméjére. Ahol a nárcizmus kultúrája válik meghatározóvá, a társadalmi immunrendszer óhatatlanul meggyengül. A politikából és a politikai felelősségből való kiábrándulás hatására a polgárok olyan vezetőket keresnek, akikben önmagukra ismerhetnek. Richard Nixon, avagy közismert nevén Trükkös Dick közszeretnek örvendett, dacára mindannak, ami ismert volt a jelleméről: mert egy volt közülük.

Semmi újdonság nincs abban, ahogyan a joguralommal visszaélnék. A visszaélések az alkotmánytörténet inhereus részét képezik. De Gaulle számos közjogi megoldása mindmáig kétségbeesésbe kergeti az alkotmányjogászokat.

Ha jobban belegondolunk, beláthatjuk, hogy Hitler demokratikus választás útján került hatalomra: könnyörtelenül kihasználta a weimari alkotmány tökéletlenségét. Ám az eszközt, azaz a tökéletlen jogszabályo-

kat ne keverjük össze a kiváltó okkal: az ok pedig a német nép gondolkodásmódjának, nyitott szellemének a gyűlölet és a félelem eszközeivel történő sikeres „bezárása” volt mind a jobb-, mind a baloldalon; valamint az első világháborút követő társadalmi frusztráció és sérődöttség. A gondolkodásmód, amely elfogadta, sőt üdvözölte saját bezáródását, már készen állt erre a barnaingesek utcai menetelése nélkül is.

Ez az a kontextus, a szellemi bezárkózás kontextusa, amelyben elemezni szeretném az alkotmányosság erodálódásának folyamatát. Alkotmányosságon a szabadságot kiteljesítő elvek rendszerét, és ezeket az elveket realizáló, az alapszabadságok védelmére hivatott intézmények egy bizonyos körét értem. Ebből a perspektívából szemlélve nem minden alkotmánynak nevezett dokumentum tekinthető alkotmányosnak.

Korunk alkotmányosságot aláásó jogi jelenségei, az új szolgaság felé vezető út macskakövei egyre ismeretebbek; mindeközben a despota-aspiránsokat híven kiszolgáló, jól megfizetett jogászgondolkodók újabbnál újabb, az alkotmányosság aláásására szolgáló ötletekkel állnak elő. Mellesleg, érdekes volna megismerni az ilyen macskakőbeszerzésre kiírt pályázatban megkívt referenciákat.

Az alkotmányos demokrácia lebontását szolgáló, a joguralom elvét semmibe vevő cselekedetek száma napról napra növekszik, és alapvetései máris világosak. Hadd említsek meg néhány trükköt az alkotmányosság ellenségeinek repertoárjából. Az aktuális trükkök tárháza magában foglalja az igazságszolgáltatás átalakítását és a közszolgálat átpolitizálását. Ha ez még nem volna elegendő, ott van az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, különösen a közigazgatási döntések elleni jogorvoslat megszigorítása. A visszaható hatályú szabályok bevetté válnak. A semlegesség leple mögött eltorzított értékválasztások kerülnek a jogszabályokba. Kifacsarják a joguralmat és a jog logikáját.

Ami az anyagi jogot illeti: dicsőítik a joguralom elvét, miközben rendszeresen kijátsszák. A büntetőjogi definíciók képlékenyvé válnak, mint ahogyan az Egyesült Királyságban láthatjuk az extrémizmus és a terrorizmus definíciójának példáján. Az ilyen tág definíciók pedig tömeges megfigyelést tesznek lehetővé. A veszélyhelyzetekre vonatkozó kivételek a jogrendszer mindennapi működésének részévé válnak, ahogyan tapasztalhatjuk a francia belbiztonságot megerősítő törvény esetében is.

A gazdasági szféra sem kivétel. A magántulajdon kártalanítás nélkül kisajátítható, és médiamonopóliumok jönnek létre a magántulajdon meglehetősen átlátszó fátyla mögött.

Ami a közjogot illeti: a népszavazási eljárások érdemi korlátozás nélkül válnak a közakarat formálásának és kinyilvánításának bevett formájává. Az érveket érzelmek helyettesítik. Isten hozott a globális Venezuelában! A Brexit és a népakarat más egyoldalú kinyilvánítási formái egyre elfogadottabbak. A választási eljárás ugyan szabad, azonban a választókerületek átszabásával és a bejutási küszöbökkel történő manipuláció, csakúgy, mint a médiához való hozzáférés szabályai és a kampányfinanszírozás rendszere a hivatalban lévők hatalmának bebetonozását szolgálja. Csak hogy szemléltessem, mi is a tét: az Egyesült Államok Legfelső Bírósága nemrégiben meghallgatást tartott a *Gill kontra Whitford* ügyben, amelynek központi kérdése, hogy Wisconsin állam új választókerületi felosztása elfogadhatatlan *gerrymandering*-e valamelyik párt érdekében. Ma bármely tagállami többség képes a helyi kongresszusi választás végkimenetelének befolyásolására, és ezzel egyik vagy másik párt hatalmának bebetonozására. Sajnálattal kell tudatnom, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága számára elfogadható egy 10%-os választási küszöb, tehát egy olyan választási rendszer, amelyben a választók egytizede képviselést nélkül maradhat. A szóban forgó választási rendszer Törökországhoz.

Az emberi jogok védelmi szintje csökken. És ez nem feltétlenül azért történik, mert az emberi jogokat irrelevánsnak vagy imperialistának minősítik – habár az efféle szóhasználat is bevetté vált. A biztonsághoz való jogot szembefordítják a tradicionális szabadságokkal, az áldozatok jogai győzedelmeskednek a tisztességes eljárás meggyökeresedett követelménye felett. Egyéni érdekek emelkednek az emberi jogok szintjére. Amikor Berlusconi a törvényhozással amnesztiát adatott magának, ez is az emberi jogokra való hivatkozással történt, azon az alapon, hogy az EJEB Olaszország tekintetében kimondta: a hosszas eljárások sértik a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Amint ezek a megoldások rendszerré állnak össze, a jog személyes függőségeket fog létrehozni és fenntartani. A függőség pedig gyorsan összeroppantja a gerincet és előkészíti a tudatot a bezárkózásra. Az alkotmányos állam alapvető intézményei fokról fokra veszítik el önállóságukat: az egyházak állami támogatástól függenek, az üzleti élet állami mentőöveknek és szerződéseknél kiszolgáltatott, a vélemények kommunikációja és a tudomány pedig az állam jóakarataért esedezik. Az autonómia jogilag védett formái eltűnnek, sőt maga a jog válik a függés eredőjévé és eszközévé. Vegyük mindezekhez a növekvő gyűlöletet és félelmet. Ahol a gyűlöletkeltés a napi politika részévé lesz, a koktél halálösszeállítás válik. Egy televíziós hirdetés például a következőképp kezdődik: „Ki fogja megvédeni családja biztonságát?” Micsoda politikai vita az, ahol a politikai ellenfelet olyan ellenségként tüntethetik fel, akinek nem fontos az „illegális bevándorlók” által okozott tömeges erőszak. A félreértések elkerülése végett: a virginiai

kormányzónválasztási kampányban versengő *kevésbé radikális* republikánus jelölt hirdetéséből idéztem.

A jelen helyzet részben a demokrácia önhittségének köszönhető. A demokrácia generációkon keresztül a politika kedvencének számított. A választási demokrácia továbbra is a legitimitás megkérdőjelezhetetlen forrása tulajdonképpen az egész világon. A demokrácia az egyetlen elfogadható modell, azonban a többségi alapú választási rendszer ünnepélyes körülrajongását másnapos fejfájás követi, nem először a demokrácia történelmében.

Amit látunk a pusztulásban és a felzúdulásban – hogy két eufemizmust használjak egy mondatban –, az valószínűleg a választási demokrácia belső gyengeségeinek és ellentmondásainak kifejeződése. Ennek okozója pedig nem más, mint a rosszul megjelenített népakarat.

A szemünk előtt zajló drámának ebben a pillanatában kellene az alkotmányosságnak színre lépnie. De ez nem történik meg. A választási demokrácia felmagasztalása során az alkotmányosság az irrelevancia kazamatáiba lett száműzve. Az alkotmányjog szerepe az volna, hogy strukturálja és szabályozza a népakaratot. Ám az alkotmányosság benuult. A többségi elv alkotmányos szabályozását illegitimmé tette a korlátok nélküli demokrácia. A megregulázhatatlan választási demokrácia kevéssé érti és tiszteli gazdáját, ám a vad lovak, legyenek mégoly gyorsak is, ritkán győzedelmeskednek a derbin.

Bár jelen fejtegetés középpontjában a nyílt társadalmak állnak, az alkotmányosság erőzóját a 'nyílt' szó kimondása nélkül mutattam be. A nyílt társadalom – értelmezésem szerint – épp az ellenkezője annak, amit Karl Popper elutasított Platón tanaiban, akit a „hazugság, a politikai csalások, a kerülendő babonák, az igazság elnyomása és végső soron a brutális erőszak”¹ védelmezőjének tekintett. A társadalom nyitottsága feltételezi a szellem nyitottságát, és az alkotmányosság lehetne az az intézményes mechanizmus, amely biztosítja a társadalom számára az ehhez szükséges feltételeket: nyitottságot az új ötletekre és az újító cselekvésre. Nem véletlen, hogy az amerikai alapító atyák számára a szólásszabadság jelentette a legfontosabb alapszabadságot. Az oktatás, valamint a nyitott és befogadó vallások is említést érdemelnek e körben. A nyitottság nem csak a gondolkodásban követel szabadságot: gondolkunk csak a részvételtől való távolmaradás szabadságára, a kivonulásra (*exit*, amely Albert Hirschman elméletében alapvető szabadságként jelenik meg); ez olyan alapvető jog, amelyet vehemens támadások értek az olyan zárt rendszerekben, mint a kommunizmus. A kapcsolat a nyílt társadalom eszméje és a szabadságot megerősítő alkotmányosság között többé-kevésbé genetikus és természetes.

A nyitottság megvalósulásához nem elegendő a pusztán társadalmi gyakorlat. A tudat manipulálható a zárt gondolkodásmód kialakítása érdekében, ám ez a folyamat a másik irányban nem működik, manipulációval nem érhető el a szabad gondolkodás. Ez a nyílt társadalom hátránya, és épp ezért védelmezi oly' vehemensen a jog a szólásszabadságot.

Az újragondolásnak akkor van értelme, ha ez egyben azoknak az elméleti előfeltevéseknek a kritikus felül-

vizsgálatát is jelenti, amelyek predestinálnak a nyitottságra. Az alkotmányosság gyenge teljesítményét figyelembe véve kijelenthető, hogy valami nincs rendjén. Az újragondolás magában kell, hogy foglalja azoknak a strukturális hiányosságoknak a felismerését és meghaladását, amelyek lehetővé teszik a nyílt társadalmak populista bezáródását.

Az intézményi hiányosságok közősek az alkotmányos struktúrákban, és nem pusztán kelet-európai különbségek. Kelet és Nyugat szembeállítását általában az a defenzív nyugati felsőbbrendűség-igény kreálja, amely meglepetten ismeri fel a saját jellemvonásait a Kelet által felmutatott tükörben. Igaz, hogy a legtöbb illiberális megoldás az Atlanti-óceán partjaitól távolabb népszerű. Ám elég csupán De Gaulle trükkjeire gondolnunk, hogy belássuk, mennyire kreatív is tud lenni a Nyugat az alkotmányos arcátlanok terén. Keleti és nyugati demokráciák egy hajóban utaznak, bár a fedélzet más-más szintjein. A valódi különbség abban rejlik, hogy a társadalmi értékválasztásoknak köszönhetően a boldogabb társadalmak ellenállóbbak (lásd például a méltányosság iránti erős elköteleződést az Egyesült Királyságban). Egy jól megerősített, körülbástyázott gazdasági és intellektuális autonómia esetén a jogállam hozzájárul a kormányzat zárt társadalmak létrehozására irányuló törekvéseinek való ellenálláshoz.

A társadalmi intézmények, beleértve azokat az alkotmányos intézményeket is, amelyek általában a hatalom szabályozását és korlátozását szolgálják, eredeti céljuk szerint útját állják azoknak az érzelmeknek, amelyek a gondolkodás bezárkózásához, félelemhez, irigységhez, gyűlölethez és az ezekből végső soron származó törzsi logikához vezetnek. Ám az érzelmekre hatni akarás még az úgynevezett érett demokráciákban is a választási demokrácia részévé vált. Hogy Poppert idézzem: „a szabadság elleni nagy fellángolás titka az érzelmelek felhasználása, nem pedig az elpusztításukra tett hiábavaló kísérletek”.²

Az alkotmányos intézmények nem képesek hosszabb időn keresztül ellenállni a forrongó érzelmeknek. A kortárs demokráciák soha nem voltak immunisak a populista érzelmanipulációval szemben: a választási politikának már hosszú ideje eszköze az érzelmelekkel való játszadozás. A demokratikus érzelmi politizálás vezetett ahhoz, amit Platón elkerülhetetlennek tartott a tirannusok győzelméhez: „a zsarnokoknak háborúkat kell indítaniuk, egyiket a másik után, hogy felkeltsék az emberekben a hadvezér iránti igényt”.³

Ah, milyen szomorú: szegény felnőtt gyermekeket manipulálták!

Semmi ok a sírásra!

Az emberek nem ártatlan és passzív befogadói az érzelmelekre ható politikai manipulációnak. Ők azok, akik felszabadítónak találják a blogszférában terjedő gyűlöletet. A gyűlölet pedig már régóta a háttérben erjed, kiszabadulására várva.

Megeshet, hogy a jóra való embereket manipulálják, de a cinikus erre úgy felelne, hogy a manipuláció csupán a politika másik elnevezése. Számtalanszor elhangzik, hogy az embereknek van joguk ahhoz, hogy döntsenek a saját maguk által megvalósítandóknak és

követendőnek ítélt értékekről, nem pedig elefántcsonttoronyban élő, a régmúltban szocializálódott akadémiai kutatóknak és mindenféle emberi jogi aktivistáknak, akik Tudjukkit szolgálják – tudjuk, kit. Ha a polgárok a biztonságot előbbrevalónak tartják a szólásszabadságnál, hát rájuk kell hagyni a döntést.

A Rousseau-i érvelés totális olvasatában győzedelmeskedik: az emberek tévedhetetlenek, és az emberek akarata az, aminek kifejezését a fennálló struktúrák lehetővé teszik, legyenek ezek a struktúrák bármilyenek is. Innen ered hát a populizmus legitimitása.

Ez az alkotmányosság pusztulásának társadalmi és kulturális aspektusa.

A republikanizmus azonban retteg attól, hogy belássa a nép empirikus valóságában rejlő hiányosságokat. Mielőtt a nép önjelölt prókátorai a nép feltételezett szidalmazásáért és a demokrácia elutasításáért dühükben a Carl Schmitt-i infernóba zárnának, sietve megjegyzem, hogy a népi részvétel megvalósulhat észszerűen és az alkotmányosság eszméjéhez híű módon is. De Gaulle, aki szívesen támaszkodott népszavazásokra, az 1968-as megmozdulások után referendumot kezdeményezett. Az 1969-es népszavazás a végrehajtó hatalom néhány kezdeményezésének makacsul ellenálló szenátus hatalmának megtörését célozta. Magas részvétel mellett a megjelentek 53%-a visszautasította azokat a részleteiben kidolgozott és észszerű reformjavaslatokat, amelyek ma túlnyomórészt az alkotmány részét képezik. Egy nappal később De Gaulle, aki saját állítása szerint mindig is a nép bizalmából kormányzott, lemondott. Ebben a történetben a nép (bármily okból is) ellenállt a hatalom további koncentrációjának. Minden valószínűség szerint a többség torkig volt a tábornokkal, de nem szükségszerűen az ő alkotmányosságot elutasító politikájával. Hogy ebben az esetben az emberi bölcsesség győzött, vagy a pusztá populista felindulás? – soha nem fogjuk biztosan tudni. De tény az, hogy az elnök, aki kigúnyolta a joguralom elvét, tiszteletben tartotta a saját alkotmánya populista eszmeiségét. A valódi probléma akkor kezdődik, amikor a játékosok már saját alkotmányuk szellemiségét sem tisztelik.

Hogyan tudja az alkotmányos struktúra csökkenteni a többségi elvű választási demokrácia társadalmi nyitottságot fenyegető destruktív potenciálját? A klasszikus alkotmányjogászok olyan intézményes megoldásokban gondolkodtak, amelyeket a népakarat iránti bizalmatlanság hív életre. De elismerték a mindenkit megillető egyenlő tisztelet és figyelem elvének alapvető fontosságát is.

Tocqueville-től kezdve az alkotmányos gondolkodók mindegyike felismerte a demokrácia megszélesítésének szükségességét. Az alkotmányosság a demokrácia különös szövetségessévé vált. Kísérletet tesz a demokrácia önmegsemmisítésének megelőzésére, a demokratikus elnyomás és a hatalom bebetonozásának nihiljébe történő zuhanás megakadályozására. A demokratikus intézmények és alapelvek (úgy, mint a választások, közvélemény, egyenlőség) a hatalmat korlátozó természetű eszközök. A nép, a választók összessége a tradicionális hatalmi ágak ellenőrzésének eszközévé, a demokrácia pedig intézményesen strukturálttá vált. Min-

dennek ára volt: a kormányzat és a társadalom között olyan távolság alakult ki, amely napjainkban a demokrácia és az alkotmányosság elleni hangulatkeltés eszközéül használható.

Az alkotmányosság számos ok miatt nem volt képes a rá kirótt feladatok ellátására. Nem volt mindig képes megvédeni a demokráciát önmagával szemben, többek között épp azért, mert a populizmus a szuverenitás végső forrását jelentő nép parttalan tiszteletét kényszerítette rá.

A nép alkotmányelméleti koncepciója problémás, miközben eltúlzott tiszteletnek örvend. Ez érthető, hiszen máskülönben nehézkes volna a népszuverenitás elvének legitimálása és fenntartása, amely pedig alapvető fontosságú a szuverenitás forrásának szerepére pályázó veszélyesebb aspiránsok – úgy, mint királyok, oligarchák, despoták – megfékezése céljából. A nép töltötte ki a királyi hatalom eltörlése által keltett szuverenitás-vákuumot. De az alkotmányosság célja az, hogy megregulázzon bármiféle korlátlan hatalmat, így a nép hatalmát is. Innen ered a képviselői kormányzásnak, a hatalmi ágak elválasztásának, az emberi jogok védelmének, a kisebbségeknek és a garanciát jelentő intézményes megoldások védelmének az igénye, az építmény fenntartása pedig a jog feladata.

A néphe, mint a hatalom letéteményesébe vetett vakbuzgó hit vezet a többségi elv győzelméhez; a Rousseau-i republikánus elméletekben csakúgy, mint a *Volksgemeinschaft* elgondolásokban. A nép szinte érintetlennek tűnik. Megnehezedik tehát a néppel szembeni kritika megfogalmazása, még akkor is, ha megfontolatlan, elnyomó és destruktív is a viselkedése. Ha bármelyikünk becsmérelni merészeli a népet, az olyan, mintha a szomszédját támadná.

Ellentétben Brecht „A megoldás” című versében szereplő írószövevényi főtitkárral, nem javasolhatjuk a kormánynak a nép feloszlását és helyébe új nép megválasztását. Nem létezik másik nép, a létező pedig alkalmanként nem kíván a tolerancia támogatására felsorakozni.

Mi hát a gond a néppel? A probléma, amelyről hajlamosak vagyunk megfeledkezni, a nép normatív ideálja és a valós, hús-vér nép, azaz a polgárok összességének empirikus valósága közötti különbségben rejlik. Hadd mutassam ezt be az ősi köztársaság-korabeli Róma példáján, ahonnan a nép fogalma és e fogalom használata ered.

A római plebejusréteg és a patrícius arisztokrácia között alapvető társadalmi és jogi különbség volt. A harmadik *secessio plebis*, vagyis a nép kivonulása (az ellenállás egy formája) vezetett i. e. 267-ben a *lex Hortensia*hoz. Ez a törvény tette kötelezővé a *tribusok* alapján összehívott népgyűlés határozatait, amelyek ettől fogva szenátusi jóváhagyás nélkül is törvényerőre emelkedtek. Megszületett a szuverén római nép. Ami mindebből most számít, az az, hogy a *populus*, a nép olyan politikai elgondolásként jelenik meg, amely minden teljes jogú római polgár politikai részvételét megtestesíti.

Az orátorok, a társadalmi támogatás érdekében a római nép, a *populus liber*, azaz a szabad római polgárok „méltóságáról, nagyszerűségéről, autoritásáról és szabadságáról” szónokoltak. Tehát „az a szokás, hogy sza-

badként és szuverénként gondoljanak önmagukra, belevódott” az emberekbe. Ez önmagában is fontos és felszabadító erejű pillanat volt. Hovatovább, a *populus Romanus*ra való utalás egyébe vált a feltételezett közérdekkel, azaz a teljes nép legjobbjának érdekével. Ahogyan Henrik Mauritsen mesterien megfogalmazta: „a gyülekezetekben ‘a nép’ mint politikai koncepció jelent meg, és ez a koncepció volt az, semmint az egyének esetleges gyülekezete, amelyhez az orátorok szóltak”.⁴ Szükségtelen rámutatni, hogy a szónokok lelkesítő beszéde gyakran épp az elnyomott, alacsonyabb osztályok követeléseinek leszerelését szolgálta.

Mindebből számunkra a nép normatív koncepciója lényeges, mert valójában ez a szuverén hatalom forrása. A tény, hogy a társadalom tagjai nem rendelkeznek mindazokkal a jellemvonásokkal, amelyekkel ez a normatív koncepció felruhazza őket, nem szükségszerűen ássa alá a népszuverenitás elméletét. A nemzeti közösségek és az egyének intellektuálisan és morálisan lehetnek sokkal kevésbé vonzóak is, mint ahogyan a normatív koncepció láttatni kívánja őket.

Kant abban nem tévedett, hogy mindenkiről azonos kognitív képességeket kell feltételeznünk, mert enélkül sem emberi fejlődés, sem önmegvalósítás nem volna lehetséges. Mind ez ideig azonban az emberek csak félig-meddig szabadultak meg az önmagukra rótt gyámságtól. Mi több, a nép a morálisan romlott társadalmakban olyan vonásokat is felvehet, amelyek arra készítetik a hatalom birtokosait, hogy megtagadják tőle a szuverenitást, mint ahogyan ez a német néppel történt a második világháborút követően. A német politikai és jogi elit még napjainkban is nagyon messze hajlandó elmenni a nép feltartóztatásának érdekében, ha az emberi méltóság a tét.

A társadalmi diskurzus hiányosságai miatt az alkotmányos intézményrendszer olyan eljárásokat állít fel, amelyek strukturált és reflektált közösségi akaratnyilvánítást tesznek lehetővé. Ám a tömegek meggyőződése és viselkedése megkerülhetetlen problémát jelent az alkotmányos gyakorlat számára. A képviselői kormányzásnak éppen azok a mechanizmusai, amelyek a népakarat strukturálására hivatottak, gyakran aláássák a kormányzat legitimitását a közvélemény szemében, nem kis részben a politikusok és a bürokraták gyenge teljesítménye miatt. E betegségre a népszavazás az egyik leggyakrabban javallt medicina. Nem akarok a népszavazás intézménye ellen érvelni. A referendum a kormányzati kisiklások fontos korrekciós mechanizmusa lehet, különösen, ha népi kezdeményezésre indul, ám az ilyen eljárásokat megfelelő módon strukturálni szükséges annak érdekében, hogy képes legyen felülkerekedni mind az emberi természetben rejlő előítéleteken, mind a jogszerűvé váló tömeges manipuláció hatásain.

Ha elismerjük is a népi kezdeményezés fontosságát, jó okunk van arra, hogy kevésbé lelkesedjünk azokért a népszavazásokért, amelyeket a hatalom birtokosai kezdeményeznek valamely ízlésüknek megfelelő ügy érdekében, legyen az akár az alkotmányozás kérdése.

A népakarat kinyilvánításának elégtelen szabályozásán túl számos további intellektuális felvetés járult

hozzá az alkotmányosság erodálódásához. A szabadságba, az alkotmányosságba és az emberi jogokba vetett hit elvesztése polgártársaink részéről különösen problémás. De valami jóval kevésbé elkeserítőre is ki szeretnék térni.

Létezik intézményes válasz az alkotmányosság erodálódására? Hadd ismétljem el, hogy az alkotmányos vállalkozás az első naptól kezdve befejezetlen és tökéletlen volt. Az „éjféli bírák” nem az előző, leköszönt lengyel demokratikus kormányzat találmányai, hanem az Adams-adminisztrációé 1801-ből (made in the USA). Az a Marshall főbíró, akinek az alkotmányos normakontroll intézményét tulajdonítjuk, egyike volt az éjféli bírának, aki egészen a bírói kinevezéséig külügyminiszterként szolgált. Adams utódja, Jefferson elnök viszont megfenyegette a Legfelső Bíróságot és annak tagjait, és az ő Kongresszusa kárhoztatta egyéves hallgatásra a testületet, hogy az kellemetlen döntéseivel ne akadályozza az elnöki adminisztráció munkáját.

Mindezt az alkotmány hiányosságai és az alkotmányos szellemiség elpárolgása tette lehetővé (amelyet ugyanezen Jeffersonok, Adamsek, Marshallok és az amerikai közvélemény teremtettek mindössze egy évtizeddel korábban).

Az alkotmányos megoldások azonban megerősíthetők. Nézzük a Brexitről szóló népszavazást. Számos alkotmányban néhány kérdéskör, beleértve a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek visszavonását vagy az alapjogok védelmének csökkentését, tiltott népszavazási tárgykörnek minősül. Más alkotmányok, így például az amerikai vagy a német, egyáltalán nem teszik lehetővé a szövetségi szintű népszavazást, elismerve ezzel, hogy azok túlságosan rizikósak. Az ilyen korlátozások jóval könnyebben emészthetők volnának, ha a népszavazást nem tekintenénk a népszuverenitás végső megnyilvánulási formájának. Vagy gondoljunk az alkotmánymódosítások példájára. Egy népszavazással történő utólagos megerősítés nem különösebben szigorú követelmény. Az alkotmány védelme érdekében az ilyen módosításokról szóló népszavazások érvényességi követelményét indokolt különösen magasan meghúzni, legalábbis a tartalmi kérdésekben. Az alkotmány módosításának magas fokú politikai kockázatot kell jelentenie, ahogyan azt láthatjuk a holland és a norvég rendszerben. Ezekben az államokban az alkotmánymódosítást elfogadó parlament feloszlik, és a következő megválasztott törvényhozásnak is döntést kell hoznia a módosításról.

A törvényhozás ellensúlyaként szükség van az alkotmányos felülvizsgálatra, vagyis a népakarat érvényesülésének ellenőrzésére; és mindez az alkotmány védelméhez, illetve „a demokratikus eljárás megakasztásának megakadályozásához” szükséges, John Hart Ely kifejezése szerint.⁵

A demokratikus választások jelentik azt a „konyhát”, amelyben a képviseleti intézményeket „sütik” számkra. Ahogyan a mondás tartja, aki élvezni szeretné az étteremben az ételt, jobban teszi, ha messze elkerüli a konyhát. A választási demokrácia jórészt a politikai eljárásom múlik, bár a választási bíraskodás mindinkább bevett. Ebben az esetben is szükségesnek tűnik az

alkotmányos kontroll, és sikeres is lehet, ahogyan azt Kenya közelmúltbeli példája mutatja, még ha hosszú távon nem is ez fogja megváltoztatni Kenyatta kormányzását.

A választási rendszer alapvetően alkotmányos kérdés, ám ezt a nézőpontot sokan vitatják. Az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának konzervatív szárnya a *Vietn kontra Jubelirer* esetben így érvelt: „a politikai megfontolások túlzott hatása” a választókerületei határok megrajzolására „jogellenes”, azonban a szövetségi bíróságoknak távol kell maradniuk ettől a „politikai bozótostól”, hiszen nem létezik megbízható módszer annak meghatározására, hogy mennyi politikai favoritizmus tekinthető túl soknak. Az efféle óvatosság eredménye, hogy évszázadokon keresztül olyan választási rendszerek működtek világszerte, amelyekben az emberek jelentős része nem juthat képviselőhez, miközben a kormányozhatóság nevében lehetővé válik, hogy politikai kisebbségek többségként viselkedjenek.

Az alkotmányos intézmények megreformálása számos demokratikus állam esetében immár megkészt, a feltehetően végzetes változások immár megtörténtek. Még ott is, ahol az alkotmányos demokrácia falai még állnak, minden valószínűség szerint kevés idő maradt az alkotmányosság megszilárdítására. A politikusok, legyenek mégoly jó szándékúak is, nem államférfiak és Minerva baglyát idézik. A baglyok pedig az éjszakai repülést kedvelik. Vezetőink szokás szerint elkésnek a történelemmel való találkozóról. A lengyel alkotmánybírói törvény módosítás kellő időben történő elfogadásának elmulasztása intő példa. Lengyelországban, dacára a szakértőktől érkező folyamatos figyelmeztetéseknek, a kormány nem sietett az alkotmánybírói törvény módosításával, bár nyilvánvaló volt, hogy túl sok bíró megbízatása fog egyidejűleg lejárni. Az utolsó pillanatban a leköszönő Szejm ugyan megkezdte az új bírák megválasztását, azonban néhány esetben olyan helyekre is választott bírót, ahol még nem üresedett meg a poszt. A többi történelem. Bármi megtörténhet, és még annál is több.

Mind ez ideig a többszintű alkotmányosság, vagyis a nemzetközi szervek általi alkotmányos kontroll nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket és nem orvosolta a nemzeti jogvédelem hiányosságait – mégpedig a saját hiányosságai okán. A nemzeti demokratikus deficitet a nemzetközi demokratikus deficit nem képes ellensúlyozni. De talán az európai népek és vezetőik, még ha pillanatnyilag egymás foglyai is, képesek lesznek megérteni, hogy a nyugati életforma és a törzsi értékek nem tarthatóak fenn egy olyan globális versenyben, ahol Kína válhat a világ vezető nagyhatalmává.

Nem állítom, hogy a jog csodákra képes, pusztán csodáltnivalón nagy baklövésekre – de az intézmények számítanak. Szakmámban az intellektuálisan vonzó és talán legitimnek tekinthető nihilizmus hozzájárult az alkotmányjogba vetett bizalom elvesztéséhez. Eljött az ideje, hogy a demokrácia rajongói véget vessenek szövetségesük, az alkotmányosság ellen folytatott hadjáratuknak.

Kitértem a demokrácia azon tökéletlenségeire, amelyeket nem korrigálnak az alkotmányos megoldások,

köszönhetően az alkotmányosság saját tökéletlenségeinek. Higgyék el, hogy az illiberális demokráciának szintén megvannak a maga tökéletlenségei és könnyű prédát jelentenek a kiszámíthatatlan változásoknak. Köszönhetően a demokrácia virágzó népszerűségének, a választás az illiberális rezsimnek Achilles-sarka marad. A demokratikus képmutatás végső soron erőnyé transzformálható. A világ legtöbb pontján a politikai rezsimnek a demokratikus megoldások, vagy legalábbis a választási demokrácia elkötelezettjei maradnak. Nicolás Maduro demokratiként és nem autokratiként akar feltűnni, ezért a közelmúltban szabad utat nyitott a tartományi kormányzóválasztásnak. Az eredmények persze kiábrándítóak. Az egyetlen vigasz az lehet, hogy az elvek fontosságát épp megsértésük bizonyítja a legvilágosabban. Manapság még a katonai puccsokra is a demokrácia nevében kerül sor. Az autokraták fél szemüket folyamatosan a közvélemény-kutatási adatokon tartják. A populisták demokraták maradnak, nem tehetnek mást, mint hogy a demokrácia formális játékszabályai szerint játszanak, még ha igazi szándéuk szerint a demokráciát a saját ízlésüknek megfelelően alakítanák. De mégis, meglehetősen távol vannak Sztálin igazságától, amely szerint nem az számít, hogy az emberek hogyan szavaznak, hanem az, hogy ki számolja a szavazatokat. A nemzeti egységkormányzás, ahogyan az Hun Sen Kambodzsájában megvalósult, nem vonzó alternatíva.

Az egyenlőség elismerését jelentő demokratikus igény mélyen beférkőzött még a legzártabb gondolkodásmódba is. Az alkotmányos intézmények ellenállók, még ha szerkezetük miatt sérülékenyek is. Sem a Jefferson-adminisztráció, sem De Gaulle nem hozta el a demokratikus alkotmányosság végét, épp ellenkezőleg: az alkotmányosság megerősödve került ki ezekből a megpróbáltatásokból. Manapság az alkotmányos elvektől vezérelt bírói döntéseket még végrehajtják. Legalábbis legtöbbjüket. Ha kitekintünk a jog szférájából, azt láthatjuk, hogy bár a fejlődélmélet talán kimarad a török tananyagból, de hozzáférhető marad az oktatók számára, akik továbbra is Darwin igazságát suttogják a török diákok fülébe. Számos egyház nyitott a nyitottságra. Helyes vagy helytelen okok miatt, de az emberek még a népszavazások során sem az autokratikus megoldásokra szavaznak. A privát szféra szabadsága nem vonható el ellenállás nélkül, az autokraták nem folymodnak diktatórikus megoldásokhoz, és jó okunk van feltételezni, hogy olyan populisták, mint Geert Wilders soha nem fognak kiállni a totalitarizmus mellett. Vannak ugyanis olyan elemei a túlélő demokratikus alkotmányos struktúráknak, amelyek felhasználhatók a puha despotizmus irányába történő jelenbeli elhajlások korrekciójára. Nem késő intézményi szinten megelőző intézkedéseket tenni az alkotmányosság immunrendszerének megerősítése érdekében.

Jegyzetek

* Előadásként elhangzott 2017. október 17-én a „Rethinking Open Society” projekt keretében angol nyelven a Közép-európai Egyetemen. Fordította Szilágyi Emese (tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI).

1 Karl Raimund Popper: *The Open Society and Its Enemies*. Princeton University Press 2013. 189. o.

2 Popper: i. m. 239. o.

3 Popper: i. m. 187. o.

4 Henrik Mauritsen: *Plebs and Politics in the Late Roman Republic*. Cambridge University Press 2001. 15. o.

5 John Hart Ely: *Democracy and Distrust*. Harvard University Press 2002. 117. o.