

ÁLLAMTANI TÖPRENGÉSEK

KÉT KAMARA, KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA, ERŐS MINISZTERELNÖK

TÓTH MÁTÉ

Plutarkhosz azt írja Lükurgoszról, a spártai alkotmány megalkotójáról, hogy mielőtt elment Delphoiba kikérni Apollón szavát, mindenkit megesketett a királyoktól az utolsó polgárig, hogy megtartják a törvényeket, míg vissza nem tér. A delphoi *püthia* végül azt mondta neki, hogy az isten elégedett a törvényekkel. Ekkor döntött a saját haláláról, többé nem véve táplálékot magához, s nem térve vissza Spártába, hogy így – az eskü szerint – örökké megtartsák az alkotmányt.¹ Nos, e tiszteletreméltó történet ellenére a valóságban időnként azért nem árt, ha visszatér Lükurgosz, illetve a *lükurgoszok*, kiigazítani a közjog kereteit. Egy változó világban időről időre érdemes újragondolni a közjogi-alkotmányos kereteket, főleg abból a szempontból, hogy mennyiben felelnek meg a változó népi-társadalmi folyamatoknak, érdekeknek, érdekképviselési igényeknek, és annak, amit mi várunk ezektől. Már csak azért is, mert amint Jhering – minden idők egyik legnagyobb remekjogásza – rögzítette a később teleológiai iskolaként ismert irányzat axiómáját a jogtudományban, bizony *nem az élet van a jogért, hanem a jog van az életért.*² Állításom nem kevesebb, mint hogy ma a több kamara, a közvetlen(ebb) demokrácia és az erős(ebb) miniszterelnök jogintézménye által a valóságos viszonyrendszert, vagyis az életet jobban leképező közjogi reflexió, erősebb homogenizáció és primordiálisabb társadalmi rend érhető el. Na, de kezdjük az elején: vissza Jheringhez!

A KÖZJOG MINT A POLITIKAI REFLEXIÓJA

Amit Jhering szellemében, vagyis a jog és élet kapcsolatáról töprengve először őszintén be kell ismernünk magunknak, az nem más, mint hogy a közjogban, vagyis az államtanban az alkotmányos berendezkedéstől a választási rendszer szabályaiig igenis nagyban ideológiai kérdésekkel állunk szemben. Sokan felhorkannak persze egy ilyen megállapításra, mintha bizonyos választójogi vagy képviselési szabályok sérthetetlenek és megváltoztathatók lennének, akár csak ahogy Lükurgosz gondolta a saját alkotmányáról; bizonyos ilyen jogelvek vagy tartalmak minden kritika felett kellene, hogy álljanak. Láttunk ilyen felhorkanásokat bőven a liberális demokrácia–illiberális demokrácia fogalom párkapcsán a 2014-es tusványosi Orbán-beszéd eredményeként. Ez egyes neoliberalis-globalista körökben akkora, máig sem csillapodó hullámverést keltett, amely tökéletesen rávilágít e jelenségre, azaz a sérthetlenségi reflexre. Ám ahogy természetesen egy demokrácia sem csupán liberális lehet, a képviselési rendszer is sokféle megoldást lehetővé tesz közjogi-normatív irányból, pláne akkor,

1 PLUTARKHOSZ: *Lükurgosz* – Numa. ford. MÁTHÉ Elek.

2 Rudolf JHERING: *Der Zweck im Recht*. I. köt., Breitkopf und Härtel, Lipcse, 1893. 306.



ha a különféle metajurisztikus elemeket vagy ideológiai kérdéseket – nevezzük őket így az egyszerűség kedvéért – képesek vagyunk a maguk valójában látni. Szabaduljunk hát meg a sérthetlenségi reflexiótól! A közjogot meghatározó aktornak ideológiai irányultsága van, miközben a közjog természeténél fogva politikai tartalmakat reflektál, vagyis nem a politika felett áll, hanem a *politikai* része.

Ennek elfogadásához egy mindenki – nem csak a jogászok – által ismert közjogászra, Hans Kelsenre érdemes figyelni, éppen egy évszázaddal ezelőttről. Kelsen alapos ideológiakritikát fejtett ki a liberális jogrendszerek és a polgári

Hans Kelsen „tisztá” jogtanának nagy ellenfele, a decizionista Carl Schmitt (1888–1985) 1978-ban otthonában (X)



a „tisztá” jogtan zsákutcába vezet

jogtudomány olyan fogalmi és kategóriái kapcsán, mint a tárgyi jogtól független anyagi jog, a személyes és dologi jogok vagy a jogállamiság,³ mely utóbbit mára az EU valóban igen szelektív fegyverként használ a számára ellenszenves tagállamaival szemben. Kelsen meglátja az ideológiai komponenst a jogban, annyira, hogy a célon messze túllőve még a közjog–magánjog dualizmusában

is ideológiát lát, mivel szerinte a jogalkotás módszere szempontjából mindkettő az általános norma individualizálása. Ez a politikai és a magán elválasztásának az ideológiai eldöntése, sőt mindennek a mélyén Kelsen szerint az állam és a jog ugyancsak ideológiai töltetű dualizmusa rejtőzik.

A jogállam ideológiája valójában nem az állam lényegének a megragadására, hanem az igazolására, egészen pontosan öngazolására törekszik, hogy autoritását megerősítsék. A tisztá jogtan igazi zsákutcává váló kelseni logikájában épp arra tesz kísérletet, hogy a jog egyfajta rendszeren kívüli szemléletét – jog / nem jog, jog / állam – rendszeren belüli szemléletté alakítsa.⁴ Hibásan, mégis máig ennek fogságában vergődik a jogtudomány, és ide vezethető vissza, hogy a magyarországi egyetemek jogi karai évtizedek óta csak formálisan viselik az „államtudományi” kifejezést, amely éppen kelseni logikában üresedett ki s adta át a helyét a „tisztá” jogtudománynak.

Ne kövessük tovább Kelsent a szociológiai jog- és államfelfogás teljes dekonstrukciójába, hiszen éppen csak annak felismeréséig akartam, hogy a kísérőnk legyen, hogy az államtant is ideológia, egészen pontosan metajurisztikus elemek, elvárások és prekonceptiók alakítják, miközben tartalmát a politikai tölti ki. Az *államtan valóságtudomány*: nincs értelme, de nem is cél vegytisztá jogtant csinálni belőle, ahogy az általa rögzített eljárásrendekből sem. A cél a valóság legteljesebb és leghelyesebb leképezése és a közjogi tartalmaknak a felismert valóságnak megfelelő irányba terelése, mégpedig az államformától kezdve egészen a képviselői szabályokig. Sőt, maga az *államtan is ideológiai kérdés*, egyúttal valódi politikai tett – e töprengés is így tekint magára. Az állam, mint *politikai*, maga is önálló politikai-ideológiai funkció, egyúttal egy sor ideológiai és politikai (rész)feladatot, funkciót valósít meg, az állam valósága ezeken keresztül fogható meg. Az állam ugyan intézmény, és mint ilyen, a néptől (társadalomtól) elkülönült közhatalom, azonban társadalomszervező tevékenysége éppen a népre irányul, vagyis *vis-à-vis* viszonyt kell tételoznünk közöttünk. Ez nem feltétlenül demokratikus, de annyi biztos, hogy feltétlenül nem liberális.

A LIBERÁLIS PARLAMENTARIZMUS TERMÉKTELENSÉGE

A második dolog, amit be kell látnunk, hogy a demokrácia és a liberalizmus nem együtt születtek, nem is tartoznak össze, és rég eljött az idő arra, hogy újra külön utat járjanak. Nem is egyneműek, mára pedig hatásukban egyenesen ellenkező előjelűnek tűnnek. Egy természettudományos példával élve: a demokrácia az univerzumban található sötét anyag, mely az összetartás, összetartozás, homogenitás, a gravitáció ereje; a liberalizmus viszont az univerzumban található sötét energia, mely végső soron leértékel, eljelentéktelenít és szétszakít mindenféle minőségi különbséget és kapcsolódást. Carl Schmitt azt írja: „A parlamentarizmusban való hit, a tárgyalásos kormányzás a liberalizmus szellemi világához tartozik. Nem a demokráciához.”⁵ A demokrácia ősi jelenség, a liberalizmus viszont modern. A kettő összemosását a parlamentarizmus végezte el, mert „az elmúlt évszázadban [...] a parlamentarizmus egyidejűleg és a demokráciával a legszorosabb szövetségben haladt” – írja Schmitt ugyanott.

3 PESCHKA Vilmos: *A modern jogfilozófia alapproblémái*. Gondolat, Bp. 1972. 51.

4 HANS KELSEN: *Reine Rechtslehre*. Verlag Franz Deuticke, Lipcse–Bécs, 1934. 16.

5 CARL SCHMITT: *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. Duncker & Humblot, Berlin, 1926. 5. (Magyarul: CARL SCHMITT: *A parlamentarizmus és a modern tömegdemokrácia ellentéte* [1926] = Úó.: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. ford. és szerk. Cs. Kiss Lajos, Osiris–Pallas Stúdió–Attraktort, Bp. 2002.)

Hogy a demokratikus diskurzusok nem csupán a liberális parlamentarizmus előtt, de mellett és után is létező minőségek, jól mutatja, hogyan váltak mára ezek formálóivá és *online* orientációs pontjaivá a képviseleti rendszer megjelenítői (a pártok szóvivői, országgyűlési képviselők, államigazgatási tisztviselők) mellett, illetve egyre inkább helyett a közéleti „influenzerek”. Olyan nagy ismertséggel – sőt elismertséggel – rendelkező közéleti karakterek ők a jogalkotáson kívül, akik az *online* tér okán a régi századok befolyásgyakorlóival szemben százazrekkel vannak jelen idejű interakcióban. Ez pedig egyáltalán nem csupán a sekélyes „sztárookra”, hanem tudósokra, szakemberekre is igaz, ahol az előbbiek nem, az utóbbiak viszont valóságosan is érdemesek az összekapcsolásra a közjogi képviselet jelenlegi struktúráival, amelyet a liberális parlamentarizmus nem is képes felfogni. Ez a liberális parlamentarizmust az *online* térben kinövő kortárs jelenség számos esetben különféle intézetek, intézmények alapítása útján kollektív struktúrákkal is rendelkezik, mégpedig minduntalan a liberális parlamentarizmus képviseleti rendszerén kívül. A közügyek megvitatása a komplex hálózatok és komplex adaptív rendszerek leírt törvényszerűségei szerint csomópontok és perifériák hálózatával modellezhető, ahol egyre több csomópont a parlamentarizmuson kívül jön létre, míg a parlamentarizmuson belül egyre több szereplő perifériává válik.

A fenti probléma másik fele, hogy a liberális parlamentáris képviselet jogi alapja az absztrakt, egyenlő és csereszabatos állampolgár fogalma. Az egyéni mandátum elméletileg nem társadalmi csoportokat, hanem a választókerületeket képviseli, a listás pedig a pártokat. Ez a konstrukció tudatosan szakít a rendi, foglalkozási vagy kulturális képviselettel, mert a liberális alkotmányosság számára ezek a különbségek politikailag gyanúsak voltak. Ennek jogi következménye azonban az, hogy a társadalmi tagoltság – osztályok, életformák, kisebbségi tapasztalatok, regionális vagy generációs érdekek – legfeljebb közvetett módon, pártlogikán keresztül jelenhetnek meg a parlamentben, ha

Egyéni játék –
Szaladó alak szobra
New Yorkban, 2016
(Flickr / Tyler Merbler felvétele)



ugyan. Ha egy társadalmi csoport nem illeszthető jól a domináns pártstruktúrákhoz, jogilag láthatatlanná válik. Az egykamarás szerkezet ezt a problémát felerősíti. A törvényhozási akarat egyetlen intézményi térben, azonos legitimációs logika mentén kristályosodik ki. Jogdogmatikailag ez hatékony és áttekinthető, de alkotmányelméleti szempontból szegényes: nincs olyan második fórum, amely eltérő reprezentációs elv – például területi, funkcionális vagy deliberatív szempont – alapján korrigálhatná az alsóház politikai torzulásait. A többségi elv így könnyen összecsiszítja a társadalmi pluralizmus formális elfedésével. A mai egykamarás parlamentáris demokrácia itt gyakran úgy jelenik meg, mint a „népakarat” legközvetlenebb jogi megtestesülése; jogi értelemben azonban ez az azonosság korántsem magától értetődő, a népakarat szó egy széttöredező identitásokkal jellemezhető korban, mint látni fogjuk, éppen sággal anakronizmus. A képviseleti rendszer történetileg és normatívan is egy sajátos társadalomképhez kötődik, amelynek feltételei a 19–20. század fordulóján alakultak ki, ám ma egyre kevésbé állnak fenn.

A liberális parlamentarizmus ráadásul egy fizikai térben zajló vita, beszélgetés, az abban való naiv és reménytelen hit, hogy ebben a fizikai térben pártállástól függetlenül meggyőzhetőek más képviselők. Egyes romantikus időszakokban, mondjuk a parlamentarizmus hőskorszakában, még talán így is lehetett, vagyis egy parlamenti vita konstruktívan is felépülhetett, amint erről a századforduló vagy akár az 1930-as évek magyar országgyűlési jegyzőkönyvei némi tanúbizonyságot szolgáltatnak. Ez azonban 1945 után értelemszerűen érvényét veszítette, és 1990 után sem alakult ki igazán újra a kultúrája. Teszem hozzá: a korezme szerint nem is feltétlenül lett volna létjogosultsága. A liberális parlamentarizmus ugyanis a saját korán, a 19. századon túl már alighanem csupán egy válságállapot, cselekvőképtelenségi attitűd – elég hozzá megnézni ma egyes nyugati liberális parlamentek hasztalanságát, élükön a párizsival. A liberális parlamentarizmus által ránk hagyományozott eljárásrend üres protokollá, felesleges díszítménnyé, maskarává

kiürült a liberális parlamentarizmus

vált, mely egyes helyeken a cselekvőképtelenséget hivatott leplezni, más helyeken pedig azt, hogy a döntéshozatal más fórumokra költözött. Márpedig a *politikai* legfontosabb mozzanata a döntés, más szavakkal, a politikai mindig döntésért kiált. Ezért alanyi oldalról az a központi kérdés, hogy ki dönt. Ebben a tekintetben a liberális parlamentektől, ha formálisan nem is, de tartalmilag mindenképpen réges-rég elvándorolt a döntés, vagyis a parlament, mint politikai közeg, egyszerűen kiürült.

Számos nyugati (köztük a német, francia, olasz, holland) politikai térben a globális NGO-k a döntéshozatalig terjedő befolyást szereztek, ezzel párhuzamosan pedig nemzetközi jurisztokráciaként az igazságszolgáltatást is behálózták. Ennek gyakorló jogásként számos példáját látom a jogszabály-előkészítéstől kezdődően. Akárcsak a nagyvállalatok, vagy legújabban a nemzetközi pénzmagántőke, ami réges-rég kinőtte az államokat, viszont társadalommérenökösködő ambíciói erősebbek, mint valaha. Nyugati kormányfők sora szegődött a nemzetközi pénzmagántőke emberének; magántőkealapoktól jönnek, mint Friedrich Merz (BlackRock) vagy Olaf Scholz (Goldman Sachs), netán egyenesen a pénzmagántőke csinál belőlük államfőt, mint például Emmanuel Macronból, a Rothschild & Cie Banque egykori bankárjából. Ideje ezeket tudomásul venni. Eközben teljesen más természetű jelenség, ahogy az erős emberek, mint Szerbiában Vucic elnök, a jogkörén messze túlmutató döntéshozó pozícióban van (mint közjogi értelemben súlytalan államfő, például a kormányüléseken maga instruálja a kormánytagokat, a miniszterelnök pedig lényegében leadminisztrálja a döntést). Mindez nem csupán természetes jelenség, az általam primordiálisnak tartott három közjogformáló alapelv (uralom-*etnosz*-mítosz) egyike, de egyenesen újra korezmenek látszik, ha a rendeleti úton kormányzó Trump amerikai elnök vagy Orbán Viktor magyar miniszterelnök is vizsgálatunk hatálya alá esik. Mindkét példával (a nemzetközi

„Itten hordozák” – Adolf Brütt *Kardvivó* (1912) című szobra Kielben (X)



erők befolyása, illetve erős emberek és a döntés helye) látunk már a közjog által leképezendő feladatot. De menjünk tovább!

Míg az avított liberalizmus alapelve a „kormányzás megbeszélés által”, addig a – helyesen vett – demokráciának viszont egy olyan antik értelemben vett egyenlőség, ami az egyenlőket egyenlőként, a különbözőket különbözőként kezeli. Azért tettem hozzá a helyes értelemben vett kitétel, mert míg a liberalizmus álláspontom szerint a jelen kor adottságai közt csak haszontalan, idejétmúlt és meddő lehet, addig a demokrácia érdemes és alkalmas is a korrekcióra, amennyiben egy általános egaliter látomás helyett elvégezzük a szükséges differenciálást. Azt a differenciálást, ami a megváltozott társadalmi viszonyok közt szükségesnek és időszerűnek is tűnik. Az egyenlő jogok tükröztetésének ugyanis csak ott van igazán értelme, ahol homogenitás van. A demokrácia homogenitásra törekszik, tudomásul véve, hogy ez milyen lehatárolásokkal jár (barát–ellenség, honos vagy idegen, azonos és különböző). Az egyetemes szavazati jog viszont azt jelenti, hogy már *eo ipso* minden felnőtt ember, aki büntetőjogi jogkövetkezményként nem korlátozott ebbéli jogában, politikai értelemben egyenlő minden más felnőtt emberrel. Ez liberális és nem demokratikus eszme, sőt épp ez az a mozzanat, ahol a kettő elválik egymástól. A liberalizmus tudatosan elmosza a különbségeket, nemhogy reflektálná azokat: ezáltal a káosz az entrópia irányába tart, mint képviseleti-kormányzati elv. A liberalizmus egy elvont egyetemes emberiség ábrándját követi, nem a különbségeket és lehatárolásokat figyelembe vevő – valódi – demokrácia eszméjét. A liberalizmus a demokráciát eltorzíthatja, kisiklathatja, ám kényszerházasságuk történelmi léptékben nem fenntartható. Ma pedig pláne nem, amikor a szuverenitást bomlasztó külső erők támadása elérte a döntést, illetve a döntés helyének vándorlása egyébként is folyamatban van.

Végül azért is el kell búcsúznunk a képviseleti elvek körét is meghatározó liberalizmustól, mert az szükségszerűen egy univerzalista kijelentés. Az univerzalista kijelentések ideje lejárt egy multipoláris világban; az univerzális kijelentések pedig az egzisztenciális különbségek felszámolását célozzák, ideértve az egzisztenciális aszimmetriákat. A liberalizmus valójában apolitikus, hiszen nem politika, hanem kultúra, utópia, ideológia. Ez az apolitikus ideológia pedig mára olyan diszkrepanciákat is kitermel, hogy az előző felsorolás végére nyugodtan odatehetjük: a liberális képviseleti forma, vagyis a liberális parlamentarizmus mellett, hogy kultúra, utópia és ideológia, még cinizmus is. Ugyan ki tudja cinizmus nélkül demokratikusnak nevezni a gazdatüntetéssel szemben felálló rendőrsorfallat Brüsszelben? Kiben nem ébred egészséges jogérzés a 2006-os gyurcsányi rendőrrattak után, ahol – no lám, itt a cinizmus – az akkori kormányfő későbbi politikai formációját Demokratikus Koalíciónak keresztelték el? Márpedig ezeket a jelenségeket – cinikusan – épp a parlamentáris-liberális képviseleti forma termeli ki maga mellé. Itt tehát egy morális adósság is keletkezett. Ideje nyakon csípni hát a képviselet és döntéshozatal államtani tekervényeiben a liberalizmust, és kicserélni a 21. század ideológiájára, ami nemliberális lesz.

A DEMOKRÁCIA MEGTISZTÍTÁSA A 21. SZÁZADBAN

A közös nevező Kelsen általam elutasított „tisztá” jogtana és Schmitt általam alapvetően helyesnek talált „politikai” jogtana között épp annak el- és felismerése, hogy a közjogi rendszer politikai artikuláció és ideológiai prioritások terméke, de hogy előjele mi, már egy következő kérdés. Itt értünk körbe Jheringhez. A mi feladatunk a valóság, a koreszme megértése, leképezése és alakítása, időszerű töprengésekkel. Ami mégis megfontolandó Kelsentől, ahogy szerinte a demokrácia nem csupán intézményi valóság, de rögtön ideológia is, mely két központi elemből áll: a szabadságból és az egyenlőségből. A szabadság mint ideológia viszont összeegyeztethetetlen az állammal mint normatív renddel.⁶ Ezt Kelsen úgy oldja fel, hogy a természetes szabadság helyébe

6 HANS KELSEN: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. J. C. B. Mohr, Tübingen, 1920. 4–5.

a politikai szabadság lép. Ez egy fontos jogi metamorfózis, ahol az individuum szabadsága helyébe a nép szuverenitása lép.⁷

Ha a demokrácia maga a nép szuverenitása, a normatív renddé transformált egyetlen lehetséges szabadság, akkor vajon hány sziklán törik meg ma a hullámverése? Mindezt az időszerű feladat nem is csupán a közjogi berendezkedés valamiféle aktualizálása, hanem egyenesen a demokrácia megtisztítása. A demokrácia alapvetően egy politikai eljárás, amelynek lényegét a kormányzásban, vagyis a társadalmi rend általános és egyedi normáinak a megalkotásában és alkalmazásában való részvétel képezi, legyen az közvetlen vagy közvetett. Ez pedig nagyon fontos! A demokrácia ugyanis tényleg lehet közvetlen és képviseleti (közvetett) is. Míg a 19–20. századi modernitás társadalmi-politikai viszonyai közt a közvetlen demokráciát kevésbé tartották lehetségesnek, ma ennek legalábbis a technikai előfeltételei a digitális térben tulajdonképpen adóttak. Véleményem szerint többé már nem igaz az a száz évvel ezelőtti axiomatikus állítás, hogy „a demokrácia szükségszerűen és elkerülhetetlenül a pártok állama”.⁸ Mindez a jelenlegi közéleti témák mentén meglehetősen idejétmúltnak is tűnő berendezkedést eredményez. A 19–20. századi liberális-parlamentáris keretek abból a hallgatólagos feltevésből indultak ki, hogy a társadalmi konfliktusok fő tengelyei viszonylag stabilak s pártokba szervezhetők. A mai jogi valóság ezzel szemben fragmentáltabb: az identitások átfedik egymást, az érdekkonfliktusok gyorsan változnak, és sok releváns kérdés (technológia, környezet, bioetika) nem illeszkedik a klasszikus bal–jobb törésvonalakhoz. A Fidesz sem egy klasszikus liberális-parlamentáris értelemben vett párt már, hanem egy ezeket az eltérő témákat, érdekeket, identitásokat – bizonyos értelemben a bal–jobb politikai felosztásán is túl – integráló intézményesült, korszakalkotóvá váló társadalomszervező mozgalom. A jogrendszer mégis egy olyan képviseleti modellt konzervál, amely ezeknek a komplexitásoknak csak töredékét képes feldolgozni, ha egyáltalán alkalmas rá.

Ezért időszerű feladatnak tűnik a demokrácia megtisztítása az időszerűtlen elemektől, figyelemmel a közjogi, államjogi képviselet szabályaira. A közjogi, államjogi képviselet szociológiailag munkamegosztás, ám akkor valósul meg igazi képviselet, ha az arra jogosultak (a nép) nem csupán a jogalkotás-végrehajtás szerveinek a felállítására gyakorolhatnak döntő befolyást, de egzisztenciális, tartalmi képviseletet fejthetnek ki.⁹ A közvetlen demokratikus államforma az azonosság politikai formaelvén nyugszik, ami viszont fogalmilag egzisztenciális és nem normatív természetű felismerés. A valódi demokrácia, vagy megfordítva, a demokrácia valódi értelme, hogy a nép közvetítés nélkül, tehát a maga közvetlen formájában és valójában és a saját magával való közvetlen azonosságban éri el és tartja meg a politikai egység állapotát, azaz a politikai státuszt.¹⁰

Márpedig, ahogy a képviseleti formák relevanciája csökken, úgy a közvetlen demokrácia napjainkban felértékelődik, különösen akkor, amikor az *online* térbe kerül át a társadalmi élet és a közügyek megvitatása. Míg a különféle – nyilvánvalóan közjogi relevancia nélküli – *online* szavazások növekvő részvételi mutatói a technikai alkalmasságot mutatják meg, addig a magyar kormány által egyre gyakrabban indított nemzeti konzultációk eredményessége már a közjogiasodó kölcsönös igényt is mutatja a közvetlen demokrácia intézményi tükröztetésére. A kölcsönösség olyannyira megáll, hogy a magyar kormány, illetve a miniszterelnök magára nézve többször kötelező erejűnek nyilvánította a nemzeti konzultációk eredményét.

A demokrácia közjogi-képviseleti közvetlenebbé tétele jogbölcséleti értelemben szükségszerűség. Az adott kor keretei, igényei, sajátosságai közt keresendő valódi demokrácia egy immanencia, ehhez kell az adott kor keretei közt

**a demokratikus
képviseletet
közvetlenebbé
kell tenni** »»

7 Hans Kelsen: Foundations of Democracy. *Ethics*, 1955/1. 2–3.

8 Kelsen: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. I. m. 20.

9 Lásd bővebben: Eric Voegelin: *The New Science of Politics*. University of Chicago Press, Chicago, 1952. (Magyarul: Eric Voegelin: *Új politikatudomány*. ford. Dippold Ádám, NKE Molnár Tamás Kutatóintézet, Bp. 2014.)

10 Carl Schmitt: *Verfassungslehre*. Duncker & Humblot, Berlin, 1928. 205. és 223.



Magasabb eszme –
A „véres zászlós” tüntetés
Budapesten a mai Andrássy út
Munkácsy Mihály utcai
kereszteződésénél,
1956. október 25.
(Fortepan / Nagy Gyula)

a legközelebb kerülnünk, ahol a keretek, adottságok természetesen a kor változó. Elméleti megközelítésben ugyanis a hatalom vagy felülről származtatott (hierarchia, transzcendencia), vagy nem; ez egy bináris kód – számomra mind a kettő helyes, és igazolhatónak is tűnik. Ám ha a kiindulópontunk ma egyelőre fogalmilag csupán az utóbbi lehet (népfelség elve), vagyis a hatalom nem származtatható felülről, nos hát, akkor csak az egyéni akaratok összessége



alkothatja és hozhatja létre. Ez viszont homogenizálásért kiált! Jogbölcseleti értelemben ugyanis uralkodó és alattvaló, kormányzó és kormányzott, parancsoló és engedelmeskedő azonosságaként határozhatjuk meg a valódi demokráciát.¹¹ Ha ezt elfogadjuk, akkor az egyenlő szavazati jog, magánjogi

¹¹ *Uo.* 227–228.

a népszuverenitás minőségi képviseleti értelme

jogegyenlőség, törvény előtti egyenlőség stb. mind már csak következményei ennek a szubsztanciális egyneműségnek, mint szükséges előfeltételnek, ami végső soron a nép fizikai és morális egyneműségét jelenti. Annyira, hogy eljuthatunk akár annak állításig is, hogy „az a tény, hogy valaki uralkodik vagy kormányoz, nem hatalmazza fel őt arra, hogy a nép általános azonosságából és homogenitásából kilépjen”.¹² Ha tehát a demokráciához ragaszkodunk, ebből az immanenciából kell kiindulnunk.

Ehhez képest a képviselet eredeti eszméjét a 19. századi liberális jogászok elhomályosították. A képviseletnek a Locke és Sieyès alapvetésein kialakult liberális felfogása a megbízás vagy mandátum képzelete, mint valami kereskedelmi, magánjogi tranzakció része. Még ha nem is a hatalom felülről származtatottságát fogadjuk el, hanem a népfenség elvét, úgy a képviselet még akkor sem csupán ennyi: kufárság, magánjogi megbízás, lóvásári képviselet. Időszerű elővenni ehhez egy száz évvel ezelőtt már leírt fogalom párt. Az alapvetően magánjogi analógiával operáló liberális jogászi képviselet a *Stellvertretung*, mellyel szemben a *Repräsentation* a képviselet valódi, eredeti tartalmát hivatott kifejezni. Az utóbbi, vagyis a valódi képviselet (reprezentáció) egzisztenciális és transzcendens, nem pedig magánjogi és gazdasági-technikai, éppen ezért meg kell tisztítani a megbízás, bizomány, üzletvezetés, vagyonkezelés fogalmi hozzákeveredéseitől. Ezt követeli a képviselet fogalmának államjogi és politikai helyreállítása. Képviselni ugyanis annyit tesz, mint egy láthatatlan létezőt egy nyilvánosan jelen lévő létező révén láthatóvá tenni és megjeleníteni. Ez előfeltételezi a transzcendenst, s felsejlik belőle az értékek hierarchikus rendje, ami a jobboldali gondolkodás kiindulópontja. Képviselni ugyanis olyan magasabb elveket, tartalmakat lehet, mint a nagyság, a felség, az előkelőség, a dicsőség, a méltóság vagy a tisztelet. Az igazi demokráciához közelítve mindezt a képviselet alap gondolata nem más, mint hogy a politikai egységként létező nép (azaz a nemzet) pontosan ilyen magasabb értékű kategória, sőt magasabb létmód. Isten, nép, magasabb cél: ezek a képviselhető minőségek. A népszuverenitás is így nyer minőségi képviseleti értelmet.

Hadd tegyem rögtön hozzá: ezeket a magasabb értékeket nem is képviselheti akárki, mint mondjuk egy kereskedelmi, polgári-magánjogi viszonyban. Ezért a valódi demokratikus képviselet és a hierarchikus (monarchikus) államforma között nincs is ebből a szempontból érdemi távolság. Az abszolút fejedelem is a nép politikai egységének a képviselője volt, egymaga testesítette meg az államot. A képviselet a magasabb értékek és eszmék okán magasabb értéket is ad képviselőjének. Ez a képviselet (még egyszer, a *Repräsentation*) elgondolható természetű. A képviselet politikai formaelv, célja és funkciója pedig nem lehet más, mint a nép politikai egységének megteremtése és megőrzése, ami egy politikai döntés eredményeként lehetséges. A politikai egység fogalmilag oszthatatlan, azt kizárólag mint egészet, a maga teljes átfogó mivoltában lehet képviselni. Ahogy Orbán Viktor gyakran mondja, *velünk az is jól jár, aki nem ránk szavaz.*

SZÜKSÉGSZERŰ ÁLLAMTANI REFLEXIÓK

Ha elfogadjuk a kiinduló állítást, vagyis hogy a közjog a *politikai* reflexiója, úgy az ebből kibomló kórisme a fentiek alapján adott. 1) A képviseleti parlamentarizmusban jelen formájában olyan ideológia lappang, ami egyre kevésbé felel meg a társadalmi viszonyoknak és a koreszmének. 2) Eközben a technológia, bioetika, a társadalmi tagoltság gyorsan változó témái, a megváltozott osztályok, életformák, kisebbségi tapasztalatok, regionális vagy generációs érdekek az egyetlen kamarás parlamentáris rendben sem az egyéni, sem a listás mandátummal nem jelennek meg, mint ahogy az *online* térbe kerülő társadalmi hatásmechanizmusok és a komplex hálózatos modellekkel centrumként azonosítható közéleti véleményformálók jelentős része is becsatornázatlan.

¹² Uo. 258–259.



3) A liberalizmus ezekből is láthatóan nem szükségszerű, hanem csupán alkalmi, immár leválasztandó társutasa a demokraciának, ráadásul mára súlyos morális deficitet is kitermelt. 4) Máshova került a döntés is, ahol az erős kormányfő koreszmeszerű igénye közjogi reflexiót kíván, miközben a nemzetközi szervezetek, NGO-k és a pénzmagántőke maga is a döntés centrumát (a szuverenitást) ostromolják, ami védelem után kiált. 5) A közvetlen demokrácia nem csupán technológiailag vált mára adottá, de az *online* térbe kerül át a társadalmi élet és a közügyek megvitatása is, miközben a nemzeti konzultációk eredményessége (tömeges részvétel és a kormányzat önkéntes alávetése az eredménynek) kölcsönös igényt mutat a közvetlen demokrácia direkter intézményi tükröztetésére. Ha pedig a diagnózis adott, tovább lehet lépni a gyógymód irányába!

A demokratikus diskurzusok formálói és *online* orientációs pontjává vált közéleti szereplők, mint a liberális parlamentarizmust az *online* térben kinövő kortárs jelenség, akár az intézményi (kollektív) struktúrák közjogi értékelése útján a liberális parlamentarizmus képvisleti rendszerén kívülről az intézményesített hatalom rendjén belülről hozhatók. Ennek már csak azért

Tekintélyelv –
Gróf Széchenyi Bertalan elnök megnyitóbeszéde 1943 tavaszán az új összetételű Felsőház első ülésén (*Tolnai Világlapja*, 1943. március 3. címlap)



Nemzeti távlat –

A Margit híd közepének koronája, háttérben az Országházzal, 2014
(Wikimedia Commons)

is helye van, mert így a társadalmi témák is a hatalmi renden belülré kerülnek, de azért is helye lehet, mert a közügyekkel kapcsolatban az *online* térbe áttévődött interakciók egyre erősödő mértékével a közbeszéd furcsa megkettőződése figyelhető meg, ami épp a fentebb jogbölcseleti alaptézisként megfogalmazott demokratikus homogenizációval ellentétesen, vagyis centrifugálisan hat. Az ezzel szembeni centripetális jogalkotási gondolat a valódi demokratikus homogenizáció jegyében kell, hogy megkeresse e kortárs jelenség megfelelő közjogi helyét, ami akár egy második kamara is lehet.

A magyar közjogi hagyománytól nem idegen a kétkamarás jogalkotás, amely a 20. század közepéig létezett. Átgondolásra érdemes a jelen kor társadalmi mozgásait jobban megjelenítő kétkamarás parlament újbóli vezetése, természetesen a jelenlegi jelenségeket és folyamatokat ezáltal reflektálva. Az egyik kamara (törvényalkotó alsóház) lényegében a jelenlegi országgyűlés a jelenlegi választási szabályokkal, az új kamara viszont mint elektorok által választott kisebb létszámú (például 60 fős) testület áll fel, ahol az elektorok valamilyen mechanizmus alapján a közéleti szereplők (influenszerek) vagy ezek intézményei köréből, továbbá meghatározott kvóta szerint egyházak, nemzetiségek köréből választanak, miközben maguk az elektorok területi alapon, nem arányos rendszerben választhatók. Ezek a társadalmi tagoltság teljesen új és sokszor dinamikus struktúráinak megjelenítését nagyságrendekkel jobban lehetővé tennék. A felsőház hatáskörei elsősorban a személyi kinevezések volnának,

ahogyan az amerikai szenátus esetében is van (központi államigazgatási szervek, alkotmánybírák, biztosok, minden ügyész, esetleg a köztársasági elnök).

A két kamara ciklusát időben eltolva megfontolandó egy ilyen megoldás a politikai stabilitás erősítése okán is, csökkentve a választások miatti hatalomváltásnak az állam működését veszélyeztető kockázatait, a zsákmányrendszer kialakulását és azt a politikai és pártállástól függetlenül is aggasztó fenyegetést, ahol az ellenzék feles törvényekkel tervez kétharmados törvényeket hatályon kívül helyezni, és tervezett jogellenességekkel üzenet már a választások előtt. Ezt a helyzetet is megnyugtatóan kezelve ez a második, a közéleti centrumokat és a kortárs társadalmi mozgásokat reflektáló kamara a jogalkotásban, vagyis a döntésben ott kaphatna helyet, ahol kétharmados törvényeket a törvényalkotó alsóház csak együtt alkothat vagy módosíthat e második kamarával (például mindkét házban az összes képviselő vagy az összes jelen lévő képviselő kétharmadának szavazatával), miközben a törvényalkotó alsóház megtartja a törvényalkotó és ellenőrző hatásköreit, de csak a jelenlegi feles törvényeket alkothatja, módosíthatja. E körben a miniszterelnököt ugyanúgy az országgyűlés választaná, mint jelenleg (Alaptörvény 16. cikk [3] bekezdés), ez azonban egy kétkamarás rendszerben a két kamarát együtt jelenti. Másodsorban itt a feles törvények feletti fokozott kontroll is biztosítható azok megvétőzésével, egy nem teljesen blokkoló, de nehezen felülírható vétóval is a második kamara javára.

Az erős miniszterelnök ténye tizenhat év után megfontolandóvá teszi a bizalmatlansági indítvány szabályainak szigorítását (Alaptörvény 21. cikk), vagy az olyan jelenlegi szimbolikus szabályok eltörlését, mint amilyen a miniszterelnök személyére a köztársasági elnök által tett javaslat (16. cikk [3]–[5] bekezdések). Az Alaptörvénynek az a döntés szempontjából kulcsmondata, miszerint „a miniszterelnök meghatározza a kormány általános politikáját” (Alaptörvény 18. cikk [1] bekezdés), továbbá annak a feleslegesnek tűnő formai szabálynak az eltörlését is felveti, hogy a minisztert a köztársasági elnök nevezi ki (Alaptörvény 16. cikk [7] bekezdés), nem pedig maga a miniszterelnök, de felveti továbbá normatív értelemben a miniszterelnöki rendelet nevesített eredeti jogalkotási hatáskörének szükségességét is. Az erős miniszterelnök tényének pontosabb közjogi reflexiója állambölcseleti szempontból a természetes hatalmi viszonyrendszer megjelenítése miatt is üdvös lehet, mégpedig abban a képviselőlet kapcsán fent kifejtett fogalompárban (*Stellvertretung* kontra *Repräsentation*) gondolkodva, melynek nemesebbik fele a minőségileg magasabb képviselőlet után kiált.

A politikai jelentős mértékben a nemzeti konzultációknak a közvetlen demokrácia körébe tartozó, messzemenően helyes, ám nem közjogi intézményre támaszkodik, az eredményének való önkéntes kormányzati alávetéssel. Ez a valódi demokrácia alapcéljaként azonosított homogenizáció legelőremutatottabb jelensége, ami megérdemli a közjogi formát. Ehhez a nemzeti konzultációk és az Alaptörvény 8. cikke szerinti népszavazási szabályok (2013. évi CCXXXVIII. törvény) közelítése és közös újragondolása is hasznos lehet, akár a kormányra – már most is önkéntesen vállalt – kötelező erővel járó rendszeres nemzeti konzultációk számára intézményesített új közjogi minőséggel. Ennek jelentősége jogbölcseletileg abban a felismerésben van, hogy a közvetlen(ebb) demokratikus államforma az azonosság politikai formaelvén nyugszik.

A veszélyek kora, amelyben élünk (a nemzetközi szervezetek, NGO-k, a jurisztokrácia és a pénzmagántőke részéről érkező, mára folyamatossá vált nyomással), igencsak szükségessé teszi a döntés centrumának fokozott védelmét. Sokkal jobban stabilizálja a demokratikus folyamatokat a kombinált (többségi és területi) választási rendszer, mert nehezebbé teszi a választásokba való külföldi beavatkozást. Egyúttal e külső beavatkozás elleni plusz alkotmányos védelmül szolgálhat egy olyan új tényállás átgondolása és indoklása, ami a külföldi finanszírozás elfogadását választási bűncselekményként kezeli, sőt azonnali kizárással jár, és a passzív választójog elvesztését eredményezi.

a nemzeti
konzultáció
megérdemli
a közjogi formát

HÍVJUK VISSZA LÜKORGOSZT!

Mindezek még csak nem is javaslatok, csupán időszerű töprengések egy új rend hajnalán, aminek a jelei mindenhol érzékelhetők a világpolitika egén. Ez a töprengés nem szükségképpen vezet a parlamentáris gondolat elutasításához, inkább annak újragondolásához, mégpedig az azonosság politikai formaelve, a homogenizáció és a valódi demokrácia jegyében. Távol áll tőlem az állam valamiféle utilitarista, pláne színházi nézőpontú „népszerűsége” vagy „elfogadottsága”, mint kritérium, azonban a valóság leképezése alighanem kevésbé áll távol a nemzeti jogrend hatékonysága és az ezzel kapcsolatos elfogadottság viszonyrendszerétől. Nem a közvélemény meglegedettségét kell hajszolni, a konszenzus azonban célszerű és szükséges, ahogy a valóság reflexiója a feloldatlan feszültségek és láthatatlan hajszálrepedések számát is csökkenti. Jogi értelemben legitim kérdés, hogy a képviselőt kizárólag választási felhatalmazáson alapuló, egynemű kamarára épüljön-e, vagy helye van olyan intézményi innovációknak, amelyek eltérő módon teszik láthatóvá a társadalmat. A reform igénye tehát nem politikai divat, hanem abból a feszültségből fakad, amely a modern társadalmak sokszínűsége és a 19. századi jogi képviselői formák idejétmúltsága egyre nyilvánvalóbbá válik, a diskurzusok személyi centrumait pedig a jelenlegi liberális parlamentarizmus képtelen becsatornázni.

A végére hagytam a kérdést, hogy vajon meddig terjedhet egy ilyen töprengés? Nyilván az Alaptörvényig, de nem az alkotmányos alapelvekig. Nincs is az utóbbira szükség! Egyrészt az alkotmányos alapelvekkel ellentétes tartalom nem sejlik fel a jelenkorral kapcsolatos töprengésekből, másrészt az alkotmányos alapelvek politikai és nem normatív természete is szükségtelemé tesz valamilyen elvi szintű, drasztikus és mélyreható változtatást. Miért? Politikai alapon egy demokráciában mindenkit azonos jogok illetnek meg: tulajdonhoz való jog, munkához, lakhatáshoz, tanuláshoz való jog stb. Mégis, magánostól el lehet birtokolni tulajdont, az államtól nem. A tanuláshoz való jog nem jelenti azt, hogy a nyolc osztályt sem végzett egyetemre mehessen, a lakhatás joga sem jelenti az ingyenes lakáskiutalást, a munkához való jog nem jelenti azt, hogy mindenkinek kívánsága szerinti munkahelyet kell hogy biztosítson az állam. A politikai alkotmányos szabályok tehát nem normatív és végrehajtható szabályok, azonban igenis normatív és végrehajtható jogszabályok forrásai. Ezzel viszont a feladatot nem ússzuk meg, mivel a jog nem valamiféle hídlezáró hippikommuna délutáni játéka, hanem normatív kényszerrend. Az alkotmányosság elmélete adja ennek a keretét, mely a jogalkotás rendje és a jog normativitásának általános kötelezősége. Ezzel egyszerre a jogrendszer és a jogi rendszer mélyére is nézünk. Jogrendszer a tág értelemben vett normatív elemeket (érvényes jogi normák, jogelvek, célmeghatározások összessége) jelenti, a jogi rendszer szociológiai értelemben magába foglalja a jogi normákat megalkotó, illetve alkalmazó szervezeteket és az azokat megvalósító emberi magatartásokat is. A jogrendszer és a jogi rendszer letéteményese máig az állam – e töprengések ezért államtaniak. Az államtan pedig az absztrakciók világa helyett valóság tudomány, és mint valóság tudomány természeti- és kultúratudomány kell hogy legyen. Egyrészt azért, mert mint az emberi együttélés jelensége, természeti princípiumokon nyugszik, és még a felépítménye is természeti törvényszerűségeket követ. Egyúttal viszont az emberi kultúra, gondolkodás, metapolitika és politika függvénye, ezért az államtanban a tárgy megragadásának a módja, mint minden kultúratudományban, a „megértés”.¹³

Itt vagyunk hát, a megértés szükségességénél! Legyen merszünk a megértéshez, és ha kell, hívjuk vissza a mondabéli Lükurgoszt is egy kis munkára. Különösen, ha a kétkamarás parlament, a közvetlen(ebb) demokrácia és az erős(ebb) miniszterelnök intézménye által a valóságos viszonyrendszert jobban leképező közjogi reflexió, erősebb homogenizáció és primordiálisabb társadalmi rend érhető el. ■

13 Hermann HELLER: *Staatslehre*. A. W. Sijthoff's Uitgeversmij N. V., Leiden, 1934.