Szilágyi Péter

A tisztázás reményében

VISSZHANG - LXII. évfolyam, 6. szám, 2018. február 9.

Lakatos Júlia cikkét (*Európa „Yes”, föderalizmus „No”?, ÉS,* 2018/1., jan. 5.) olvasva azzal szemben már eleve fenntartásaim voltak, elsősorban azért, mert a kérdőjeles címben az én olvasatom szerint az az állítás rejlik, hogy aki igent mond Európára, annak igent kell mondania a föderalizmusra is. Ez az állítás téves vagy legalábbis nem egyértelmű. Ugyanez elmondható Lakatos Júlia más megállapításairól is, amelyek mögött számos esetben fogalmi tisztázatlanság húzódik meg. Véleményem rövid nyilvános megfogalmazására Hanák András reflexiója (*A továbbgondolás reményében, ÉS,* 2018/3., jan. 19.) késztetett. Számos megállapításával egyetértek, megjegyzései azonban nem járultak hozzá a fogalmi tisztázásához.

Lakatos Júlia legfontosabb vitatható megállapításai a következők: (1) Az Európai Unión belüli konfliktusok mind a nemzeti szuverenitásért folytatott küzdelemből erednek. Ezzel szemben e konfliktusok hatáskörök telepítésére, a hatáskörök gyakorlására és az anyagi erőforrások elosztására vonatkoznak. A szuverenitásretorika ezt elfödi.

(2) Önmagában helytálló, hogy a nemzetállamok Európájának és a föderális elképzeléseknek a szembeállítása tévesen közelíti meg a problémát. Vitathatóvá az teszi, hogy nem derül ki, itt milyen föderális elképzelésekről van vagy lehet szó.

(3) Téves vagy legalábbis félreérthető a liberalizmus és demokrácia viszonyának a cikkben adott megfogalmazása.

Mindezekre tekintettel szükségesnek tartom a szuverenitás, a föderális kapcsolatok és a liberális demokrácia fogalmainak igen tömör és szükségképpen leegyszerűsítő tisztázását, hogy világossá váljék, ki mit is mond, illetőleg az hogyan is érthető.

A szuverenitás a modern állam főhatalmának az a sajátossága, amelynek alapján a modern állam legerőteljesebben különbözik a premodern államoktól. Ennek legfontosabb eleme a modern állam hatalmának jogi korlátlansága. Ez mint politikai-jogi törekvés és mint annak nagyjából megfelelő valóság (mint jogi és nem mint politikai korlátlanság!) az abszolút monarchiákkal jelent meg. A szakirodalom szerint általános elismerésére, „megkeresztelésére” a vesztfáliai békével (1648) került sor. Ebben a szuverenitásfogalomban többek között kifejeződött a kialakuló nemzetállamok függetlensége, a belügyekbe való beavatkozás tilalma, nemzetközi jogi egyenlősége, háború indításához való joguk, és abban összemosódott az állami és a fejedelmi szuverenitás, általánosabb kifejezéssel a szervszuverenitás. Az állami szuverenitás az államhatalom teljességét, legfőbb jellegét és jogi korlátlanságát fejezte ki, a szervszuverenitás pedig azt, hogy melyik állami szerv gyakorolja a szuverenitást. A politikai harcok elméleti következményeként az államszuverenitás, szervszuverenitás és népszuverenitás megkülönböztetését Hegel alapozta meg jogfilozófiájában (1821), a világos fogalmi elkülönítést pedig Carl Gerber (1823–1891) végezte el államelméletében. Mára evidencia, hogy hatalommegosztó jogállamban – a nép alkotmányozó hatalmának kivételével – nincs és nem lehetséges szervszuverén. Az autokratikus törekvések ezzel szemben e három szuverenitásfogalom összemosására törekszenek, többnyire a parlamenti szuverenitás jelszavával. Mindazok a gondolatmenetek, amelyek e három szuverenitásfogalmat differenciálatlanul használják, nolens-volens ezeket a törekvéseket erősítik. Ezt a hibát követi el Hanák András, amikor szuverén hatáskörről ír. A szuverén hatáskör contradictio in adiecto, mivel a hatáskör fogalmából adódóan korlátozott, a szuverén pedig jogilag korlátlan. A szuverenitás a modern állam alapvető tulajdonsága, MacCormick (1941–2009) hasonlata szerint olyan, mint a szüzesség, vagy van,

vagy nincs, elveszíteni lehet, de megosztani, átruházni nem, „a nemzeti szuverenitás további átruházásáról” meg végképp nem lehet szó. A szuverenitásnak mint tulajdonságnak vannak részelemei, ilyen a jogi értelemben való függetlenség. A szuverenitás föltételezi a függetlenséget, de fordítva már nem ez a helyzet: lehetséges függetlenség jogi korlátlanság nélkül is. Továbbá a szuverenitásból bizonyos hatáskörök következnek, ezek átruházhatóak és meg is oszthatóak, közösen is gyakorolhatók. Értelmes vitát csak a hatáskörök telepítéséről és gyakorlásáról lehet és kell folytatni, a kisebb meg nagyobb szuverenitásról meg a nemzeti szuverenitás védelméről meg nem. Bizonyos hatáskörök esetében azok megőrzése a nemzeti/nemzetállami érdek, más hatáskörök esetében viszont a megosztás vagy átruházás. A mindenkori kormányzat érdeke, hogy a hatáskörökről a szuverenitás állítólagos védelmére terelje a vitát, és ne arról folyjék a diskurzus, hogy egy hatáskörmegosztás (például egy uniós szintű munkajogi, fogyasztóvédelmi vagy környezeti jogi szabályozás vagy a hatalommegosztás uniós szintű védelme esetében) kinek az érdekeit is szolgálja. Ebben az irányban hat a „nemzeti” jelző állandó használata, mivel az érzelmi mozzanatokat erősíti a racionális szempontok rovására. Ezen túl a nemzeti szuverenitás nem azonos sem a nemzetállam szuverenitásával, sem a népszuverenitással, és itt csak arra utalnék, hogy az előbbi összekapcsolódik a nemzetfogalom (politikai vagy kulturális-etnikai nemzet) értelmezésével is. A „nemzetállam” vagy a „nemzeti érdek” esetében ez nem okoz problémát. Az állami főhatalom szuverén jellegének a jelenlegi állapotával és jövőjével foglalkozó elméleti elemzéseket én ugyan fontosnak tartom, ezekről a kérdésekről határozott, tanulmányokban és előadásokon kifejtett álláspontom van, de az aktuális politikai vitákba való bevonásuk csak zavart okoz.

A különböző föderális elképzelések a nemzetállamok közötti kapcsolatokra vonatkoznak, ezért azok föltételezik a nemzetállamokat. Az államkapcsolatok két legfontosabb és esetünkben szóba hozható eddig kialakult formája a konföderáció vagy államszövetség és a szövetségi állam. Államszövetség volt az USA 1798-ig, az alkotmány hatálybalépéséig, az volt a Német Szövetség (mint szuverén fejedelmek szövetsége) 1815–1866 között, és ilyen (volt?) a Független Államok Szövetsége. A szövetségi államok lényeges jegye, hogy a központi államhatalom, azaz a kormányzat a tagállamokat kötelezettségeik teljesítésére fegyveres erő alkalmazásával is rászoríthatja. (Ez egyébként a weimari alkotmány megfogalmazása.) Ezért a szövetségi államok történetében korábban gyakoriak voltak az ilyen konfliktusok. Németországban az ún. birodalmi kényszervégrehajtásnak a német aranybulláig (1356) visszanyúló története van, csak a Weimari Köztársaság 14 éve alatt három fegyveres beavatkozásra került sor, ezen túl számos esetben az azzal való fenyegetés bírta rá a tagállami kormányokat politikájuk megváltoztatására. Az USA történetéből jól ismert a polgárháború vagy szecessziós háború, de itt említhető, hogy 1830-ban a magas védővámok beszedésének megtagadása miatt Jackson elnök kongresszusi fölhatalmazással szövetségi csapatokat küldött Dél-Karolinába vagy Eisenhower 1957-ben a Supreme Court faji szegregációt alkotmányellenesnek minősítő határozatának érvényre juttatása érdekében az arkansasi Little Rockba vezényelt szövetségi csapatokat. Említhetnénk még a svájci Sonderbundkrieget vagy az indiai Kerala-, továbbá a nigériai Biafra-konfliktust is. Aki Európai Egyesült Államokat akar, az nem tudja, mit beszél. Az nem kívánatos és nem is lehetséges. Jellinek szerint a politikailag lehetetlen nem lehet komoly jogászi megfontolás tárgya. A kiváló államtudós azt nem tartotta szükségesnek, hogy a politikailag lehetetlen veszélyek elleni védekezés értelmességéről is nyilatkozzék. Én az európai integráció elmélyítésének és az uniós hatáskörök bővítésének híve vagyok, de ennek érdekében nem a szövetségi állam a járható út, és nem is a konzultációké és fölméréseké. Azt sem értem, hogy az EU mint sajátos szubjektum hogyan és mit tud fölmérni vagy megváltoztatni ideológiai irányvonalát. Az Európai Unió sajátos képződmény, az integráció eddigi szintjének megvédéséhez és főleg továbbfejlesztéséhez újszerű intézményi formákra és azok több szinten meghozott legitim döntésekkel (többes szám!) való elfogadására van szükség. Ennek alapvető problémája a hatáskörök hatékonyságot és kiegyensúlyozottságot biztosító telepítése és azok gyakorlása (szavazati rend és arányok a testületekben), valamint a státuszok betöltése (képviselet). Ismereteim és véleményem szerint ezeknek a problémáknak a megoldására, szerényebben: a megoldási lehetőségek végiggondolására a leginkább alkalmas kiindulópontot Habermasnak a *Der Staat* című folyóiratban megjelent írása nyújtja (*Zur*

Prinzipienkonkurrenz von Bürgergleichheit und Staatengleichheit im supranationalen Gemeinwesen. Eine Notiz aus Anlass der Frage nach der Legitimität der ungleichen Repräsentation der Bürger im Europäischen Parlament. Der Staat, 2014 (53)/2). Ebben egy következetesen demokratikus szupranacionális közösség megteremtésének lehetőségét vázolja föl. Az alapvető kérdés szerinte az, hogyan építhető le a kormányközi együttműködés elsőbbsége, és hogyan számolható föl a fennálló demokráciadeficit anélkül, hogy az EU szövetségi államhoz válna hasonlóvá. Egy ilyen szupranacionális közösség nem ölt állami jelleget. Nem kell rendelkeznie sem erőszakmonopóliummal, sem végső döntési hatáskörrel, ehelyett a föderálisan létrehozott jog alkalmazási elsőbbségére támaszkodik, továbbá a törvények, rendeletek és irányelvek végrehajtását a tagállamok végrehajtó hatalmának engedi át. Ebben a közösségben az államnépek önmaguk megőrzésére irányuló demokratikus akaratát tiszteletben kell tartani. Ehhez szerinte két pillérre (egyfelől az európai polgárok összességére, másfelől a nemzetállami polgárok összességére) alapozott alkotmányozó hatalmon keresztül vezet az út. Kétségtelen, hogy a Brexit és az utóbbi évek eseményei miatt ma erre az útra nem lehet rálépni. Habermas gondolatai azonban továbbra is aktuálisak, mivel a Brexit mint Cameron politikai hazardírozásának következménye, Hegellel szólva, nem valóság, hanem múló létezés (Jogfilozófia 20. és 25.).

Orbán elhíresült tusványosi beszéde óta az egyik leggyakrabban használatos kifejezéssé vált a „liberális demokrácia". Ennek során a legtöbb szerzőnél összemosódnak a kifejezés különböző jelentései. A liberális demokrácia tág értelemben a korlátlan többségi demokrácia ellenfogalma, alapja az a Tocqueville-től eredeztetett demokráciaértelmezés, amelyik a demokráciát korlátozott többségi hatalomnak fogta föl, elutasítva a többség zsarnokságát. Lényeges eleme a politikai kisebbségek jogainak biztosítása, a hatalommegosztás és az alapjogok érvényesülése. A korlátozott népuralom eredetileg liberális értelmezése demokratikus minimummá, a demokrácia liberális minimumává vált; amely nélkül demokrácia nem létezhet. Ez a liberális minimum választja el a demokratákat a nem demokratáktól, a mai konzervatívokat a fasisztáktól, a demokratikus jogállam alapján álló szocialistákat/szociáldemokratákat a lenini proletárdiktatúrát valló bolsevikoktól és a proletárdiktatúra Lenintől Sztálinon át Kádárig terjedő gyakorlatától.

Ebben az értelemben napjainkra vonatkoztatva helytálló a demokrácia és a liberális demokrácia azonosítása. Ez mai kifejezéssel a demokratikus jogállam koncepciója. Eszerint nincs és nem lehetséges demokrácia jogállam nélkül, de lehetséges autokratikus jogállam, azaz jogállam demokrácia nélkül (Osztrák–Magyar Monarchia, vilmosi Németország). Nem tartom viszont szerencsésnek az „alkotmányos demokrácia" kifejezést. Ha az alkotmányos jelzőt az írott, kartális alkotmányhoz kapcsoljuk, akkor a fogalom túl szűk, Nagy-Britannia nem fér bele; ha meg nem, akkor azt sugallja, mintha létezhetne nem alkotmányos demokrácia. Történelmileg nagyon rövid forradalmi időszakoktól eltekintve ugyanis nem lehetséges nem alkotmányos demokrácia: vagy alkotmányozás útján konszolidálódik a demokrácia, vagy „elfárad az őrség". (Hasonlóan zavaró pleonazmus a „hatalommegosztó jogállam" és az „alkotmányos jogállam"is.)

Az itt vázoltakkal szemben létezik (a jakobinusoktól Leninen és Carl Schmitten át napjainkig) olyan fölfogás, miszerint a korlátlan többségi uralom az „igazi demokrácia", a jogállam a demokrácia korlátozását jelenti, ezért ellentét van a liberalizmus és a demokrácia között. Lakatos Júlia egyes megfogalmazásai erre látszanak utalni. Ennek a nézetrendszernek az elméleti alapja az, hogy ellentét van a népszuverenitás és a hatalommegosztás között, az egyik elv csak a másik korlátozása árán érvényesülhet. Ezzel szemben a népszuverenitás érvényesülése föltételezi a hatalommegosztást, mert csak ezáltal akadályozható meg a népszuverenitásnak államszervezeti elvből hamisan, félrevezetően használt legitimációs elvvé degradálása és a hatalomnak egy politikai elit részéről történő kisajátítása. Eszerint a demokráciához hozzátartozik egy liberális minimum mint conditio sine qua non, de az nem conditio per quam. Vagyis nem lehetséges demokrácia liberális minimum nélkül, de lehetséges liberális rendszer demokratikus minimum nélkül. Ezt példázzák történetileg a cenzusos választójog különféle formái. A demokratikus minimumot az általános, egyenlő és titkos választójog, valamint a parlamenti

mandátumoknak a leadott szavazatokhoz való olyan kapcsolódása képezi, amelyik az arányosságtól csak a kormányozhatóság biztosításához szükséges eltéréseket engedi meg. A demokratikus követelményekhez tartozik még a választásban részt vevő pártok teljes jogegyenlősége, a választást lebonyolító szervek pártatlansága és esélyegyenlőség a választási kampányban való részvétel tekintetében. A jelenlegi magyar választási rendszer liberális, de nem demokratikus; elsősorban azért, mert a választójog gyakorlása terén nem érvényesül az egyenlőség, és a rendszer a leadott szavazatok és a mandátumok megoszlása között nagymértékű és indokolatlan eltéréseket tesz lehetővé. A népszuverenitás és hatalommegosztás viszonyának helyes értelmezéséből és a korlátlan többségi uralom eszméivel való visszaélések tapasztalataiból következik, hogy ma a radikális demokrácia eszméjéből nem a többségi uralom korlátainak elutasítása, hanem a korlátok, ha úgy tetszik, a fékek és ellensúlyok újrafogalmazása indokolt.

A liberális demokrácia szűkebb értelme a demokratikus jogállamon belüli egyik lehetőséget, azt az alternatívát jelenti, amelyik többek között a szociális jogok, az alapjogi kollíziók, a képviseleti és a közvetlen demokratikus elemek aránya vagy az állam és egyház kívánatos viszonya tekintetében különbözik a demokratikus jogállamon belüli szocialista vagy konzervatív fölfogásoktól. Ezek a különbségek a demokratikus jogállam alkotmányos berendezkedésének részleteire vonatkoznak. Az ebben az értelemben vett liberális demokráciának az általában vett demokráciával való azonosítása téves.

Végezetül a „liberális demokráciát” esetenként a liberális pártpolitikai elveknek és (neo)liberális gazdaságpolitikának megfelelő, egyébként demokratikus hatalomgyakorlással azonosítják.

Ezeket a megkülönböztetéseket azért is fontosnak tartom, mert figyelmen kívül hagyásuk – különösen Orbán Viktor elhíresült illiberálisdemokrácia-beszédét követően – mindkét nagy politikai táborban téves és zavaros publicisztikai fejtegetéseket eredményezett. A balliberális publicisztikában sokan feltétlenül és minden vonatkozásban azonosítják a demokráciát és a liberális demokráciát. Ez szerintem politikailag azért káros, mert a radikális jobboldalnak lehetőséget teremt arra, hogy ezt az azonosítást, a pártpolitikai-ként átértelmezett liberális demokráciát is hozzákapcsolja, és ezáltal a (neo)liberális gazdaságpolitikával szembeni ellenérzéseket, tiltakozásokat demokráciaellenes mozgalmak javára mozgósítsa.