
BIBÓ-DÍJ

KIS JÁNOS

Népszuverenitás: a klasszikus tan és kritikája

1. „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” Ez a mondat az 1989-es alkotmány élén szerepel, a „független, demokratikus jogállam” kimondása után és „a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására” irányuló tevékenységek tiltása előtt. A köztársaság alkotmányos rendjének egyik legfontosabb erkölcsi és politikai elvét rögzíti tehát.

De mi az elv tartalma? Ki a nép, miben áll a hatalom, melynek kizárólagos birtokosa, és mit jelent, hogy minden hatalom őt illeti meg? Mely – közvetlenül vagy képviselők útján végzett – tevékenységek minősülnek a népszuverenitás gyakorlásának? Ezekre a kérdésekre a „nép”, a „hatalom”, a „szuverenitás” és a többi kifejezés szótári jelentésének azonosítása nem ad választ. Ha tisztán akarunk látni, nem a szótárhoz, hanem a politikai elmélethez kell folyamodnunk.

Csakhogy a politikai elmélet utoljára a francia forradalom előtti évszázadban kínált tartalmas és következménytelen értelmezést a népszuverenitásról. Ekkor úgy gondolkodtak róla, mint különleges jogok forrásáról, melyekre akár az alkotmányos renddel szemben is hivatkozni lehet. De a klasszikus tant – a továbbiakban így nevezem a népszuverenitás korai elméletét – gyanúba keverte a terror előkészítésében játszott ideológiai szerepe. Néhányan – Benjamin Constant, példának okáért – tettek is pár lépést az újragondolása felé. A folytatás azonban

elmaradt; nem lépett új doktrína a régi helyébe. A népszuverenitás egyszerűen eltűnt az elmélet lapjairól.

Közben azonban rendületlenül folytatta diadalútját az alkotmányozás gyakorlatában. Alig van modern demokratikus alkotmány, melybe ne került volna be, még hozzá kitüntetett helyen. Úgy látszik, nem lehet szabadulni tőle. Ugyanakkor zavar és bizonytalanság lengi körül.

Vessünk egy pillantást saját alkotmányunkra! A népszuverenitás-bekezdést megelőző rendelkezésre alkotmánybíróági ítéletek sokasága hivatkozik. A népszuverenitás azonban csupán három alkotmánybíróági ítélet rendelkező részében jelenik meg, s ezek egyike sem tesz kísérletet az elv értelmezésére. Olybá tűnik föl, mint ha ez pusztá díszítőelem volna, melytől nem várhatók jogi konzekvenciák.

A népszuverenitás túlságosan fontos eszme, semhogy elintézhetnénk szemérmes kerülgetéssel. Alaposan újra kell gondolni, és vagy meg kell alkotni új, védhető elméletét, vagy – ha ez nem lehetséges – mindenestül el kell vetni.

A magam részéről úgy vélem, van mód új, vonzó és tartható elmélet alkotására, és bízom benne, hogy ezt meg is tudom mutatni. Ám első lépésben a klasszikus tan szisztematikus rekonstrukcióját és bírálatát kell elvégeznünk. Az alternatív elméletet körvonalazására a következő lépésben kerülhet sor. Ezután vizsgálhatjuk meg, hogyan nyer tartalmat a népszuverenitásról szóló alkotmányos rendelkezés, ha az alternatív elméletet elfogadjuk.

Előadásom az első lépésre, vagyis a klasszikus tan újragondolására és bírálatára szorítkozik.

A KLASSZIKUS TAN

2. A népszuverenitás elmélete a főhatalmi szuverenitás Bodin–Hobbes-féle elméletének tagadásaként született meg. Mielőtt megmutatnám, hogy mit tagadott benne, érdemes lesz szemügyre venni, hogy mi az, amit elfogadott.

A Bodin–Hobbes-féle elmélet szerint a szuverén autoritás jogilag *korlátlan és korlátozhatatlan*.

Tegyük föl ugyanis, hogy a szuverén jogilag korlátozott vagy korlátozható, javasolja Hobbes. Ez csak úgy lehetséges, hogy van valaki, aki törvényekkel korlátozza. Ez a valaki vagy ön maga, mely esetben ő alkot törvényt nemcsak mások, de saját maga számára is, vagy léteznie kell egy másik instanciának, amely a szuverén számára törvényt alkot.

Önmagának azonban senki nem adhat törvényt. A törvény olyan parancs, melyet akkor is kötelesek vagyunk megtartani,

ha nem engedi megtennünk azt, amit egyébként tenni akar-nánk. Ha azonban a szuverén akarata megváltozik, többé nincs oka korábbi akaratának engedelmeskedni. A régi akarat, mely a törvény létrehozására inspirálta, elpárolgott, most már csak a módosult akarat van jelen, az, amely összeütközik a törvénnyel. A szuverént semmi nem kötelezi arra, hogy mostani akaratát a törvényhez igazítsa. Nincs akadálya, hogy inkább a törvényt idomítsa mostani akaratához. A maga alkotta törvény nem korlátozza akaratát; az akaratot nem korlátozó törvény pedig nem valódi törvény. Így tehát a szuverén nem korlátozhatja törvény-nyel a saját akaratát.

Ha viszont valaki másnak a törvényei korlátoznák, ez azt je-lentené, hogy ez a valaki fölötte áll. Akkor pedig ő maga nem volna szuverén, hanem a szuverenitás egy tőle megkülönböztet-hető, magasabb instanciát illetve meg.

Ahhoz, hogy létezessen jogrend, Hobbes szerint szükség van egy legfőbb törvényhozóra, aki az állam területén mindenki másnak törvényt ad. Más szóval, a jogrendet az teszi lehetővé, hogy létezik egy szuverén, aki a végső törvényeket megalkotja. Maga a szuverén azonban a jogrend fölött kell álljon, ő nem le-het törvényeknek alávetve.

Ez a megállapítás nem az elgondolható államformák egybeve-tésére épül, hanem – állítja Hobbes – a szuverenitás logikájából következik. A jogrend legáltalánosabb fogalma vonja maga után az abszolút szuverenitás fogalmát. A szuverén autoritás tehát az állam berendezkedésétől függetlenül, minden működőképes ál-lamban, minden lehetséges jogrendben jogilag korlátlan és kor-látozhatatlan.

Egyszóval a szuverenitás Bodin–Hobbes-féle elmélete szerint az állami autoritásokat teremtő felhatalmazás láncolata nyitott végű; a sor elején a szuverén áll, akinek autoritása nem delegá-lásból származik; s aki – éppen ezért – az abszolút hatalom bir-tokosa.

Az érvnek, mely az abszolút szuverenitás téziséhez vezetett, van egy másik következménye is. Ez úgy fejezhető ki, hogy a szuverén hatalom *egy és oszthatatlan*. Tegyük fel ugyanis, hogy megosztható. Akkor, állítja Bodin és Hobbes, a különböző szu-verén hatalmak egymást korlátozzák. De már láttuk, hogy a szuverén hatalom korlátozhatatlan. Tehát megosztani sem le-het.

E megállapításokat a népszuverenitás valamennyi híve elfo-gadta Locke-tól Rousseau-ig és Sieyès-ig. Vita csak arról volt, hogy *ki* a szuverén; más szóval arról, hogy hol kell keresni a fel-hatalmazási lánc kezdetét.

3. A népszuverenitás melletti argumentum így adható vissza. A főhatalom birtokosáról két esetben mondhatjuk el, hogy autoritása nem felhatalmazásból ered: vagy akkor, ha inherens módon megilleti, vagy akkor, ha ez az autoritás nélkülözhetetlen feltétele valamilyen kötelező cél elérésének. Az utóbbi lehetőségre kevesen gondoltak a politikai filozófia korai modern nagyjai közül. Talán David Hume volt az egyedüli, aki komolyan fontolóra vette. Hume elgondolása a következő okfejtéssel adható vissza. Először, főhatalom nélkül, eljárók nélkül nem lehetséges társadalmi kooperáció. Másodsor, ha nincs kooperáció, akkor béke és igazságosság sincsen. Harmadszor, kötelességünk konfliktusaink békés és igazságos rendezésére törekedni. Ennek a kötelességnek pedig csak úgy tehetünk eleget, hogy engedelmessé válunk eljáróink parancsainak. Tehát az az állam autoritásának elfogadása és az ennek megfelelő cselekvés *kötelesség*.

A szuverenitás Hume-ot megelőző és őt követő teoretikusai általában figyelmen kívül hagyták a lehetőséget, hogy az állam autoritása egy kötelező cél instrumentális előmozdításán alapulhat. Úgy okoskodtak tehát, hogy az autoritás vagy delegálásból származik, vagy inherens módon megilleti alanyát. Ha inherens módon megilleti, ez azt jelenti, hogy az autoritás birtokosa más, mint a többiek, hisz van valamilyen személyes tulajdonsága, amely kizárja, hogy – pusztán azért, mert egy bizonyos területen tartózkodik – mások autoritással rendelkezzenek fölötte, míg a többi ember kivétel nélkül alávethető – pusztán azon az alapon, hogy ott van, ahol van – egy másik személy autoritásának. Továbbá más, mint a többiek azért is, mert ez a tulajdonsága eleve tartalmazza, hogy az adott terület és az ott tartózkodó emberek fölött autoritással rendelkezik, míg a többi ember kizárólag delegálás útján tehet szert területi alapú autorításra.

A korai modern politikai elmélet egyik nagy gondolati teljesítménye volt, hogy szakított az emberek közti politikai egyenlőtlenségre vonatkozó vélekedéssel. A cáfolat Locke két értekezésében érte el csúcspontját. Locke azt állította, hogy az emberek közt sokféle természetes különbség van, az egyik egyén erősebb a többinél, a másik okosabb, a harmadik érelyesebb, ám ezek a különbségek sem külön-külön, sem együttvéve nem igazolják azt a vélekedést, mely szerint az autoritáshoz való viszonyunkban is inherensen különböznenek egymástól. A természetes egyenlőtlenségek tényeiből nem következik, hogy az emberek egy része valamely adott területen élő más emberek fölötti uralkodásra termett volna, más részük pedig arra, hogy az előbbieknél engedelmeskedjen. Senkinek sincs veleszületett

autoritása mások fölött, senkit sem terhel veleszületett kötelesség a mások autoritásának való engedelmeskedésre. Az állammal szemben valamennyien egyenlőek vagyunk. Nevezzük ezt a *politikai egyenlőség* tézisének.

De ha senki nem hordozza magában mások fölötti autoritásának alapját, akkor a főhatalom birtokosa sem rendelkezhet inherens autoritással. Másképpen kifejezve, ha a főhatalom birtokosa legitim autoritással rendelkezik, akkor ezt az autoritást felhatalmazásból kell merítenie. Továbbá, míg senki nem rendelkezik inherens autoritással *mások fölött*, mindenki inherens autoritással rendelkezik *önmaga fölött*. Az egyének önrendelkezése nem felhatalmazásból származik, hanem erkölcsi státusuk része. Velünk született jog, ahogy e gondolatot a korai modern politikai elmélet kifejezte, *természeti állapotnak* nevezve azt a hipotetikus helyzetet, amelyben az emberek közti viszonyokat semmi más nem szabályozza, mint – egyenlő – morális státusukon alapuló jogaik és kötelességeik.

Az önrendelkezés joga magában foglalja azt a normatív képességet is, hogy az önmagunk fölötti rendelkezést legalább részben és/vagy időlegesen másokra ruházzuk át. Így tehát létezik önmagán nyugvó inherens autoritás, s ez az önmagunk fölötti szabad rendelkezésben áll.

Egyszóval, a politikai egyenlőség elve kizárja, hogy bárki azon az alapon rendelkezzen autoritással, hogy inherensen különbözik másoknál. De nem zárja ki, hogy az autoritásnak inherens alapja legyen. A klasszikus tan szerint ez az alap a minden egyént megillető önrendelkezési jog. S mivel önmaga fölött minden ember egyformán és inherensen – erkölcsi státusánál fogva – rendelkezik, ezért a felhatalmazás végső alanya kizárólag az adott területen élők *összessége* lehet.

Az önmagán nyugvó – szuverén – autoritás fogalmára azért volt szüksége a klasszikus tannak, mert abból indult ki, hogy a felhatalmazási lánc nyitott végű. A politikai egyenlőség tézise megmutatta, hogy létezik olyan instancia, melynek autoritása valóban nem felhatalmazásból ered. Ezzel meg is erősítette a feltételezést, mely szerint a felhatalmazási lánc nyitott végű kell legyen, hiszen az összességet alkotó egyének önrendelkezési joga nem eredhet felhatalmazásból. A minden egyént egyformán megillető önrendelkezési jog tehát bármely lehetséges felhatalmazási lánc abszolút kezdete.

Az összességtől származó felhatalmazás szükségképpen alulról fölfelé halad, hiszen az alattvalók az önmaguk fölötti rendelkezést osztják meg a főhatalom birtokosával.

Láttuk azonban, hogy a felhatalmazásnak két lehetséges esete van: vagy lemondásban, vagy delegálásban áll.

Tegyük fel, hogy a főhatalom lemondásból származik: az országlakosok összessége teljesen és visszavonhatatlanul a főhatalomra ruházza minden önrendelkezési jogát. Akkor a főhatalom szuverén autoritással rendelkezik. Bár autoritását másoktól kapta, nem marad mögötte senki, akinek bármi módon alá volna rendelve. A felhatalmazó minden jogáról lemondott, s így nem ellenőrizheti, nem kérheti számon rajta a cselekedeteit és mulasztásait, nem adhat neki utasítást, nem vetheti alá szabályoknak a tevékenységét, nem mérlegelheti, hogy indokolt-e engedelmessé válnia, és vissza se vonhatja a megbízatást.

Ez volt Hobbes centrális érve a főhatalmi szuverenitás tézise mellett. Hobbes egalitárius és individualista: a természeti állapotban minden ember egyformán szabad, állítja. Ez a maga idejében forradalmi gondolat volt; Hobbes azonban azt akarta bebizonyítani, hogy a forradalmi kiindulópont elfogadása forradalomellenes következtetésekhez vezet. A természeti állapot ugyanis nemcsak a normatív egyenlőség állapota, hanem éppen ezért *hadiállapot* is.

Ezért mindenkinek egyformán jó, ha mindenki aláveti magát egy főhatalomnak, mely túlerejénél fogva garantálja, hogy senki nem esik áldozatul jogtalan támadásnak. Ám a főhatalom csak akkor lehet képes erre, véli Hobbes, ha a felhatalmazás korlátlan és visszavonhatatlan. Mert tegyük föl, az alattvalók fenntartják maguknak a jogot, hogy ítéletet mondjanak a főhatalom működéséről, s hogy valahányszor úgy tartják jónak, megtagadják az engedelmisséget vagy letegyék az uralkodót. Akkor a főhatalom ingatag lesz, nem rendelkezik a béke és a rend biztosításához szükséges ellenállhatatlan erővel. Ezért aztán, ha a főhatalom elfogadása általános érdek, akkor általános érdek az is, hogy az alattvalók feltétel nélkül és visszavonhatatlanul mondjanak le vele szembeni jogaikról.

De ha az alattvalók minden jogukról lemondanak a főhatalom javára, akkor a főhatalom birtokosa szuverén autoritással rendelkezik. S ez az, amit Hobbes bizonyítani kívánt.

Hobbes korai liberális kritikussai megőrizték az egalitárius premisszát – az egyének morális státusa egyenlő, senki nem rendelkezik inherens autoritással mások fölött, mindenki inherens autoritással rendelkezik önmaga fölött –, s kitarítottak amellet is, hogy politikai autoritás csakis felhatalmazásból, még hozzá az állam területén élők összességének felhatalmazásából keletkezhet. Elvetették viszont azt a további állítást, mely szerint a felhatalmazásnak lemondással kell párosulnia. Több különböző érvet is felvonultattak e vélekedés ellen.

Először, Hobbes figyelmen kívül hagyja, hogy az emberek életét, személyi és vagyoni biztonságát nemcsak a főhatalom hi-

ánya miatti hadiállapot veszélyeztetheti, hanem maga a főhatalom is. A béke megkívánja, hogy létezzen ellenállhatatlan túlerővel rendelkező állam, de az ellenállhatatlan túlerő tényében súlyos fenyegetés is rejlik, nem csekélyebb, mint a főhatalom teljes hiányában. Ezért ésszerűen mérlegelő egyének nem adják föl önrendelkezési jogukat megszorítások nélkül és visszavonhatatlanul. A radikális demokrácia rousseau-i tana szerint még a főhatalom feltételes és visszavonható átruházása sem egyeztethető össze a népszuverenitással: a nép csak akkor lehet szuverén, ha a legfőbb – törvényhozó – hatalmat saját maga gyakorolja. A korai liberálisok – Locke és követői – nem mentek ilyen messzire. Abból indultak ki, hogy a társadalomban élő embereknek szükségük van elkülönült államhatalomra, ezért valamilyen optimumra kell törekedniük az alattvalóktól elkülönült főhatalom abszolút hiánya és az abszolút főhatalom között.

Másodszor, ha mindenki csak a saját önrendelkezéséről mondhat le, mások önrendelkezéséről nem, akkor ez magában foglalja azt is, hogy a főhatalmat létrehozó nemzedék nem mondhat le az utána jövő nemzedékek önrendelkezéséről. Egyetlen nemzedék sem emelhet örök időkre szuverén főhatalmat egy terület lakosai fölé; egyetlen nemzedéket sem köthetnek abszolút módon, felülvizsgálati lehetőség nélkül a korábbi nemzedékek döntései.

Harmadszor, az a feltételezés is megkérdőjelezhető, hogy bármely nemzedék akár önmagát teljesen és visszavonhatatlanul alávetethetné a főhatalomnak. Vannak jogok, melyekről nem lehet igazolható módon lemondani, mert elválaszthatatlanok az ember erkölcsi státusától. Lemondhatunk minden tulajdonunkról, de nem mondhatunk le arról a képességünkről, hogy tulajdonra tegyünk szert. Bérbe adhatjuk a munkaerőnket, de nem adhatjuk el a személyünket. Önként sem adhatjuk magunkat rabszolgaságba. Valami hasonló az emberek sokaságának és a fölöttük emelkedő hatalomnak a viszonyáról is elmondható. Az államnak alávetett emberek összessége elfogadhatja, hogy némelyek – az ő megbízottaikként – kötelező előírásokkal korlátozzák őket, és erővel kényszerítsék ki e korlátok betartását, de nem fogadhatják el, hogy a kötelező előírások kibocsátói és kikényszerítői ne elszámoltatható és szükség esetén elbocsátható megbízottként, hanem szuverén autoritásként rendelkezzenek velük.

Ez pedig kikezdi a vélekedést, mely szerint a főhatalom birtoкоса szuverén autoritással rendelkezhetne. Az állami hatalmat delegáló összesség a színen marad, megőrzi szuverenitását.

4. Most már csak egy lépés a szuverenitás alanyának meghatározása. A politikai egyenlőség *egyének* közti viszony. Egyé-

nekről állapítottuk meg, hogy autoritással rendelkeznek önmaguk fölött. Róluk jelentettük ki, hogy ennek az autoritásnak egy részét átruházhatják más személyekre, és azt is, hogy csak önmagukat rendelhetik alá az autoritással felruházott instanciának, másokat nem. Ez pedig magában foglalja, hogy az összességtől származó felhatalmazás csak a sok-sok egyéni felhatalmazás eredője lehet. Minden ember külön-külön veti alá magát a főhatalomnak és vonja vissza a maga fölött delegált autoritást. Nincs értelme ettől megkülönböztetett módon arról beszélni, hogy az összesség főhatalmat rendel a tagjai fölé.

Ha azonban valóban nem beszélhetnénk erről, akkor nem beszélhetnénk értelmesen népszuverenitásról sem. Az egyének külön-külön csak önmaguk fölé emelhetnek autoritást, párhuzamos döntéseik nem vonják maguk után, hogy létrejön egy állam, mely rendelkezhet az általuk lakott terület s az ott tartózkodó személyek fölött. Az pedig, hogy egy sokaság hajtja végre a felhatalmazás műveletét, semmit nem tesz hozzá az elkülönült döntésekhez.

Jól mutatja ezt, hogy az összesség döntéseiről csupán olyan esetekben beszélhetünk, amikor minden egyén ugyanazt akarja. Konfliktus esetén csak az egyének nyilvánulnak meg; az összesség néma, nem tulajdonítható neki döntés.

A klasszikus tan képviselői ismerték az itt vázolt nehézséget, és volt is rá megoldásuk. Ez a megoldás jelentette az utolsó lépést a népszuverenitás elméletében.

Az államnak és tisztségviselőinek adott felhatalmazás az összesség *közös döntése* kell legyen, így az érvelés. Kollektív döntés úgy is születhet, hogy nem mindenki ért egyet vele. Elegendő, hogy *kellően sok* egyén helyeselje – a klasszikus tan a többség egyetértését tekintette kellően széles körűnek, tehát azt az esetet, amikor az összesség fele és legalább még egyvalaki a döntés mellett foglal állást.

De hogyan egyeztethető össze a közös döntés lehetősége az egyének önrendelkezésével? Hogyan hozhat a többség olyan határozatokat, melyek az egyet nem értő kisebbséget is kötelezik? Locke válasza úgy szólt, hogy ez akkor lehetséges, ha a többségi döntés elvét mindenki elfogadta. Az állam felhatalmazását meg kell előznie egy *eredeti szerződésnek*, melynek résztvevői *beleegyezésüket* adják abba, hogy az összesség valamennyiüket elkötelező, közös döntéseket hozzon. Az eredeti szerződésnek konszenzussal kell megszületnie, különben összeütközne az önrendelkezés jogával. Ám ez az egyetlen felhatalmazási aktus, mely konszenzust igényel. Minden más döntéshez elegendő a többség egyetértése.

Az eredeti szerződés változtatja át a puszta összességet közös döntésre képes *néppé*. A „nép” jelentése különbözik az „összesség” jelentésétől, noha a két fogalom alkalmazási tartománya egybeesik, vagyis a népet azok és csakis azok az egyének alkotják, akik az országlakosok összességét. Az „összesség” azonban nem politikai fogalom, a „nép” pedig az. A puszta összesség nem rendelkezhet önmaga mint egész fölött, a nép birtokában van ennek a hatalomnak. Hatalmát tagjaitól nyeri el, azonban felhatalmazói nem mások fölötti (politikai) autoritás birtokosai, ezért a végső *politikai* autoritás – a szuverén jogok alanya – nem a sok-sok egyén, hanem a nép.

A nép tehát *politikai* hatalom, rendelkezik a képességgel, hogy további politikai hatalmakat létesítsen, s így minden jognak is a forrása lehet. Ő maga azonban nem a jog által létrehozott hatalom, hanem minden jogi szabályozást megelőző hatalom.

Foglaljuk össze most már, mire jutottunk. A népszuverenitás tanának mélyén az emberek közti politikai egyenlőség elve rejlik, mely azt mondja ki, hogy senki nem rendelkezik inherens autoritással mások fölött. A politikai egyenlőség elve közvetlenül magában foglalja a népszuverenitás tézisének első, negatív részét. Mivel a szuverén autoritás inherens autoritás, s mivel mások fölött senki nem rendelkezhet inherens autoritással, ezért semmilyen, az országlakosok összességénél szűkebb csoport nem lehet szuverén autoritás birtokosa. Ez a negatív tézis kifejezhető pozitív formában is: szuverén autoritás – ha létezik – csakis az országlakosok összességét illetheti meg. Az itt adott megfogalmazás még nem azonos a pozitív tézissel, mely felé a klasszikus tan törekedett, mert nem tartalmazza, hogy valóban *létezik* szuverén autoritás.

Tegyük fel ugyanis, hogy a felhatalmazási lánc önmagába visszatérő szerkezetű. Akkor komoly érvek szólnak a szuverén autoritás lehetősége ellen. A szuverén instancia autoritása önmagán és csakis önmagán nyugszik, az önmagába visszatérő felhatalmazási lánc részei viszont nemcsak önmaguktól, hanem egyzersmind a sor összes többi tagjától nyernék el az autoritásukat.

A klasszikus tan azonban feltételezte, hogy a felhatalmazási láncolat nyitott végű. Így, mint láttuk, nemcsak arra következtetett, hogy szuverén autoritás *lehetséges*: egyenesen azt a következtetést vonhatta le, hogy szuverén autoritásnak *léteznie kell*.

Továbbá, a népszuverenitás klasszikusai – Hobbesszal vitázva – rámutattak arra is, hogy az állam területén élő egyének összességétől származó felhatalmazás soha nem járhat együtt teljes és végérvényes lemondással: legfeljebb delegálásban állhat.

Végezetül, a klasszikusok értelmezésében a nép fogalmának csupán az alkalmazási tartománya esik egybe az országlakosok összességével. A nép politikai fogalom; az összesség akkor alkot népet, ha egyetért abban, hogy a szuverén delegálási jogok gyakorlásához nincs szükség általános egyetértésre; elég, ha a nép meghatározó része – a klasszikusok általános felfogása szerint az összesség felénél akár egyetlen eggyel is nagyobb része – egyetért.

5. A népszuverenitás elmélete megegyezett a főhatalmi szuverenitás elméletével abban, hogy a szuverén jogilag korlátozatlan és korlátozhatatlan. Ha a nép a szuverén, akkor a népnek meg kell előznie a jogrendet és fölötte kell állnia az állam törvényeinek. Az abszolút uralkodó esetében könnyű elgondolni ezt, hiszen ő minden hatalmat önmaga alá rendel; nem teremt olyan hatalmat, mely korlátozhatná. A nép esete más, hisz a nép tagjai önmaguk fölé emelnek autoritást. Azzal bízzák meg az államot, hogy nekik maguknak alkosson törvényt, tehát hogy korlátozásoknak vesse alá őket.

Rousseau radikális demokrata teóriája s a Locke nyomán kibontakozó korai liberális elmélet más és más módon próbált válaszolni erre a nehézségre.

Rousseau válasza úgy szólt, hogy a nép csak abban az esetben lehet szuverén, ha a politika nem ismeri a törvényhozó kisebbség és a törvénynek alávetett sokaság megkülönböztetését. A törvény megalkotói azonosak kell legyenek a törvény betartására kötelezett személyekkel. A nép maga kell legyen a jogalkotó. Ha ez a feltétel teljesül, akkor a nép pontosan ugyanabban a helyzetben lesz, mint Hobbesnál a főhatalom betöltője.

Ennek az elgondolásnak a részleteivel itt nem szükséges foglalkoznunk. A rousseau-i tan biztosan nem folytatható. A népszuverenitás modern elméletének a korai liberális doktrínához kell meghatározni a viszonyát.

Locke és követői abból indultak ki, hogy az a világ, ahol a nép nem ruházza rá egy külön testületre a törvényhozó hatalmat, rosszabb, mint az, ahol létezik elkülönült törvényhozó hatalom.

A politikai cselekvés alanyai óhatatlanul két különböző csoportra válnak szét: egy kisebb csoport tagjai autoritással vannak felruházva, egy másik – jóval nagyobb – csoport tagjai alá vannak vetve az előbbieket autoritásának. Ezért tartották fontosnak, hogy megmutassák: a politikai autoritásnak korlátozottnak kell lennie, a hatalmi ágaknak el kell válniuk egymástól és kölcsönösen ki kell egyensúlyozzák egymást, minden hatalom alá kell rendelődjen a törvények uralmának, és tiszteletben kell tartania az egyének alapvető jogait.

Itt azonban nem állhattak meg. Ha a törvényhozó és a törvénynek alávetett sokaság elkülönül egymástól, akkor a nép valójában jogilag korlátozott entitás. Hogyan lehet mégis szuverén? A korai liberálisok úgy tértek ki a kérdés elől, hogy különbséget tettek a nép mint az alkotmányt megelőző valóság és az állampolgári közösség mint az alkotmány által teremtett valóság között. A nép tagjának lenni jog előtti és jogon kívüli szerep, állampolgárnak lenni jogilag meghatározott szerep. Az állampolgár nem a nép tagjától különböző, másik egyed, hanem ugyanaz az egyén egy másik szerepben. A nép tagjaként nincsenek és nem is lehetnek jogi meghatározottságai. Állampolgári mivolta azonban jogi meghatározottság. Állampolgárként alá van vetve az állam autoritásának, a jobból meríti normatív képességeit és tiszteletben kell tartania a jog normatív korlátait. A nép tagjaként semmiféle állami autoritásnak nincs alávetve, normatív képességei nem a jobból erednek és nem vonatkoznak rá a jog korlátozó intézkedései. A nép mindezt megelőzi, ő teremti meg a lehetőségüket. A törvény nem neki ad kötelező és kikényszeríthető előírásokat, nem őt korlátozza.

Ez a szembeállítás teszi fogalmilag lehetségessé, hogy egyszerre beszéljünk jogi korlátokat nem ismerő, szuverén népről és a jognak alávetett állampolgári közösségről. A fogalmi elhatárolás azonban még nem biztosítja, hogy ugyanabban az államban egyszerre létezzen nép is és állampolgári közösség is. Hiszen ha ugyanaz az egyén minden pillanatban felléphetne a nép tagjának szerepében is és az állam polgárának szerepében is, akkor egymással összeegyeztethetetlen normák hatálya alatt kellene cselekednie: állampolgárként köteles volna engedelmessé válni a törvényeknek, melyeket a nép tagjaként fejedelmi nyugalommal hagyhatna figyelmen kívül.

A két szerep empirikus illeszkedését az a föltevés biztosította a népszuverenitás korai liberális elgondolásában, mely szerint a nép az alkotmányt elfogadó vagy elutasító entitás – amikor az alkotmányos berendezkedés adva van, a népnek nincs dolga; mintegy a háttérbe húzódik, és átadja helyét az állampolgárok közösségének. Ilyenkor minden egyén állampolgárként és csakis akként cselekszik. A nép csak kivételes pillanatokban lép a színre; szuverén jogait olyankor gyakorolja, amikor megállapítja, hogy rendkívüli helyzet keletkezett, hogy az alkotmány immár nem hatályos. Ennek kinyilvánítása megszünteti az állampolgári közösséget, mely nem létezhet az alkotmány keretein kívül. Amikor a nép tevékeny, az egyének nem állampolgárként cselekszenek; amikor az egyének állampolgárként cselekszenek, a nép nem tevékeny.

A liberális elgondolás első nagy kifejtője, John Locke úgy érvelt, hogy az alkotmányos rend megszűntének kimondására akkor van joga a népnek, ha a főhatalom szembe fordul az állam eredeti rendeltetésével, ami szerinte az alattvalók szabadságának, személyi és vagyoni biztonságuknak garantálásában áll, és önkényuralmi rendszert vezet be. Az amerikai függetlenségi nyilatkozat aláírói a locke-i érvelés alapján mondták ki, hogy többé nem állnak a brit korona fennhatósága alatt. Amikor azonban jó tíz évvel később nekiláttak, hogy új alkotmányt adjanak az Egyesült Államoknak, már nem hivatkozhattak a zsarnoksággal szembeni ellenállás jogára. A konföderáció cikkelyei nem váltak egy zsarnoki hatalom bázisává, egyszerűen alkalmazhatatlannak bizonyultak. Ezért az amerikai alkotmányozó atyák túlmentek Locke-on. Levonták a következtetést a tételből, mely szerint a szuverén döntési szabadsága korlátlan és korlátozhatatlan. Ha így van, akkor a nép nemcsak olyankor vetheti el a hatályos alkotmányt, amikor ennek működése zsarnoksággá fajult. Bármikor elvetheti, ha bármilyen okból elégedetlen vele. A továbbiakban a népszuverenitás *dualista elméletének* fogom nevezni az itt vázolt elgondolást.

A dualista elmélet a jelek szerint nemcsak összefért a liberális konstitucionalizmussal: még meg is támogatta ezt. Egyfelől Locke és követői – szemben Rousseau-val – abból indultak ki, hogy az ember természetes jogai csorbíthatatlanok és elidegeníthetetlenek. Senki nem foszthatja meg a másik embert alapvető jogaitól, senki nem mondhat le alapvető jogairól mások javára. A nép csak olyan alkotmányban állapodhat meg, mely tiszteletben tartja a természetes jogokat; normatív képességei nem terjednek ki a természetes jogok elvonására vagy feladására. A szuverén népakarat tehát szükségszerűen tartalmazza e jogok akarását. A nép érvényes döntéssel csak liberális alkotmányt választhat magának.

Másfelől, ha egyszer a végső alkotmányteremtő hatalom e feladásban a szuverén népet illeti meg, ebből az következik, hogy minden alkotmányos tisztség – a vele járó jogokkal és kötelezettségekkel együtt – a népakaratból ered. Egyedül a nép öszszessége áll az alkotmány fölött, egyedül az ő autoritása előzi meg az alkotmányt. Mivel az alkotmány a nép akaratát rögzíti, s mivel a népakarat minden más akaratnak föltötte áll, ezért semmilyen állami autoritás nem kezelheti tetszés szerint módosítható vagy megkerülhető szabályok együtteseként az alkotmányt – még a törvényhozó hatalom, sőt, az állampolgári közösség sem. A konstitucionalizmus alapja nem más, mint a népszuverenitás, állította Sieyès a francia forradalom hajnalán.

Egyszóval, a nép az alkotmányos rend szüneteiben gyakorolja szuverenitását; hatalma abban áll, hogy bármikor elvetheti a régi alkotmányt, s ha ezt megtette, egyedül ő fogadhatja el az újat. A népszuverenitás nem másban áll, mint egy semmilyen feltételhez nem kötött vétőjogban. Amikor a nép él a vétőjogával, a régi alkotmány elveszti hatályát, a javasolt új alkotmány pedig nem lép hatályba. Amikor a nép nem gyakorolja vétőjogát, a régi alkotmány hatályban marad, illetve az új hatályba lép.

6. De hogyan gyakorolja a nép a vétőjogát? Locke nem sokat törte a fejét ezen a kérdésen. A népszuverenitást az erőszakos ellenállás jogával azonosította; amikor az általános engedetlenség csapásai alatt az államhatalom összedől, a nép jól látható módon színre lépett és kinyilvánította szuverén akaratát. Az amerikai alkotmányozók azonban nem erőszakos ellenállásban gondolkodtak. Meg kellett tehát mondaniuk, hogyan ismerhető föl a nép mindenki számára kötelező, szuverén döntése, miközben a jogrend nem omlik össze. Két lehetőségben gondolkodtak. Az egyik a referendum. A döntő pillanatban, az Egyesült Államok alkotmányának ratifikálásakor egyedül az új alkotmányt ellenző Rhode Island állam ragaszkodott ehhez a megoldáshoz. A többiek úgy vélték, a népakarat azon a módon is megismerhető, hogy minden államban rendkívüli gyűlést, konvenciót hívnak össze.

A konföderáció alkotmány fölötti intézmény volt, a konföderáció cikkelyei nem ismerték. Továbbá, jóval reprezentatívabb intézmény volt a korabeli törvényhozó testületeknél: a törvényhozási választásokon vagyoni cenzus alapján lehetett részt venni, a konvenciók megválasztásán általában minden szabad férfi részt vehetett, tekintet nélkül vagyoni helyzetére. Így könnyen keletkezhetett olyan látszat, mintha az Egyesült Államok alkotmányáról „We the people”, az egész nép határozott volna, a többség akaratnyilvánítása által. Ám ez a látszat ugyanilyen könnyen el is oszlik, ha kissé közelebbről belegondolunk a népszuverenitás klasszikus eszméjébe. A konvenciók nem a nép egészének, hanem képviselőinek gyűlései voltak. S bár a delegátusok megválasztásában a kor fogalmai szerint szokatlanul széles kör vehetett részt, a szavazók sokasága nem esett egybe a felnőtt országlakosok összességével (nemcsak a rabszolgákat zárták ki a résztvevők köréből, hanem – példának okáért – a nőket is), és előre rögzített szabályok döntötték el, hogy ki szavazhatott és ki nem. Ez távol állt a minden intézményi szabályt megelőző nép ideáljától.

A francia forradalom 1793-ban és 1795-ben párban alkalmazta a konvenció és a referendum gyakorlatát. Az alkotmányter-

vezeteket választott konvenció fogadta el, majd referendumnak kellett jóváhagynia.

Ám a referendum is legföljebb jobb-rosszabb közelítést kínálhatott a klasszikus tan szerinti népakarathoz, nem tekinthető a népakarat kinyilvánításának. A klasszikus tan értelmében a népakaratnak mindenféle jogi szabályozástól függetlenül kell megképződnie, a referendum pedig jogilag szabályozott intézmény: törvény szabja meg, hogy kik vesznek részt benne, hogy mi a kérdés, hogy mi a válaszadás módja, s hogy miként kell a résztvevők válaszait összesíteni. Ez sem esett egybe a minden intézményi szabályt megelőző nép ideáljával.

De talán mindkét megoldás védhetővé válik, ha figyelembe vesszük, hogy a háttérükben ott lappangott egy további hallgatólagos feltételezés. Bármiben álljon a hivatalos jóváhagyási procedúra, melynek nyomán az új alkotmány hatályba lép, a népnek hatalmában áll e procedúrától függetlenül is kinyilvánítani, hogy a hatályba léptetett alkotmányt elfogadja vagy elveti. Nevezetesen, az országlakosok jogilag nem determinált összessége vagy együttműködik az új alkotmányos renddel, vagy szembeszegül vele. Ha együttműködik, akkor ezzel mintegy magáévá teszi az alkotmányt, elvállalja a végső szerzőséget. Ha az engedetlenséget választja, akkor ezzel mintegy vétót emel, megtagadja a szerzőséget. A konvenció vagy referendum általi jóváhagyás nem önmagában teszi az új alkotmányt a nép alkotásává, hanem utóéletével együtt.

Ez tetszetős, de nem kielégítő megoldás. Az alkotmány konszolidálódása nem okvetlenül jelenti, hogy a nép magáévá tette, miként bukása sem okvetlenül a nép elutasító ítéletét fejezi ki. Stratégiai helyzetű kisebbségek képesek olyan helyzetet teremteni, melyben a többség, még ha előnyben részesítené is az alkotmány elvetését, kénytelen belenyugodni annak fennhatóságába. Vagy megfordítva, képesek meghiúsítani az alkotmány életbe léptetését, még ha a többség örömet élne is annak hatálya alatt. Márpedig a stratégiai kisebbségek akarata nem azonosítható az összesség akaratával. A klasszikus tan szerint az alkotmányt csak az összesség akarata legitimálhatja, vita esetén pedig az összesség akarata a többség szabadon kifejezett akaratával azonosítandó. Ezért nem kerülhető meg a kérdés: mikor mondhatjuk, hogy a népnek alkalma nyílt szabadon dönteni az alkotmányról, s hogy az alkotmány sorsa a nép egészének döntését tükrözi.

7. Csak jó 125 évvel az amerikai alkotmány elfogadása és a francia forradalom alkotmányozási kísérletei után nézett szembe ezzel a problémával Carl Schmitt, a klasszikus tan megkésett

képviselője. Schmitt a dualista változathoz kanyarodott vissza, noha ennek liberális előfeltevéseit elvetette. Azért elevenítette föl a népszuverenitás tanát, hogy egy antiliberális fordulat számára merítsen belőle érveket. Így aztán nem okozott nehézséget a számára, hogy kimondja azt, aminek végiggondolásától a dualista elmélet 17–18. századi képviselői még visszahőköltek.

Schmitt két dolgot vetett a liberalizmus szemére. Először, a liberálisok azt hiszik, hogy a politikai kérdések maradéktalanul lefordíthatók jogalkalmazási kérdésekké. Másodsor, a jogot világnézetiileg semleges technikai eszköznek képzelik, s ezért úgy gondolják, hogy a jogi konfliktusok – és számukra minden politikai konfliktus végső soron jogi konfliktus – racionális vita útján rendezhetők. A jog azonban nem semleges; minden jogrend mögött alapvető politikai döntések rejlenek. Ezek a döntések határozzák meg, hogy egy közösség milyen alkotmányos formát ad az egzisztenciájának. Akinek az így kialakított keretek közt nincs helye, az nem vitapartner, hanem ellenség. A politika lényege döntés és harc, nem szabályalkalmazás és vita. A végső politikai döntések nem támaszkodnak érvekre és indokokra. Vak akaratnyilvánításban állnak. Minden alkotmányos érv és indok feltételezi őket, rájuk épít. Az alkotmányos döntések alanya tehát szuverén: választásaiban semmi nem köti.

Demokráciában a szuverén döntéshozatal joga a népet illeti meg. Csakhogy a népakarat nem képződhet meg a szavazófülkék homályában, állítja Schmitt. Szavazóként az egyén jogszabályok által meghatározott szerepet tölt be. A néphez való tartozása viszont olyan szerep, melynek nincs jogi meghatározottsága. A szavazás aktusa elszigetel. A nép élő egység. Kollektív akaratnyilvánításának helyszínei a közterek, módja a jogi formalitást nem ismerő akklamáció.

A népszuverenitás 17–18. századi híveitől távol állt Schmitt decizionizmusa. De a leírás, melyet Schmitt a szuverén népakarat kinyilvánításáról adott, nem függ a decizionista premisszáktól. A decizionizmus csak megkönnyítette Schmitt számára, hogy végiggondolja azt, amit liberális elődei nem mertek végiggondolni. A népi döntések közfelkiáltásként való jellemzése abból a föltevésből következett, mely szerint a nép cselekedeteit nem lehet jogi eszközökkel megragadni és korlátozni. Schmitt csak kifejtette a klasszikus tanban benne rejlő következményeket. Megmutatta, hogy a klasszikus tan az újabb kori populizmus végsőig vitt s ezért a végsőig veszélyes változataival mutat rokonságot.

Ideje összefoglalni, hogy mit tudtunk meg a népszuverenitás klasszikus elméletéről. Fő állítása egy negatív és egy pozitív tézisben összegezhető. A negatív tézis úgy szól, hogy semmilyen,

az országlakosok összességénél szűkebb csoport nem rendelkezhet szuverén (azaz nem delegálásból származó) autoritással. A pozitív tézis ezt kiegészíti azzal, hogy a szuverén autoritás az országlakosok összességét mint népet illeti meg, s hogy a néptől nyert felhatalmazás soha nem járhat együtt teljes és végérvényes lemondással: delegálásban kell állnia. A klasszikus tan radikális demokrata változata tagadja, hogy bármely elkülönült csoport legitim autoritással rendelkezhetne: a szuverén nép nem ruházhatja át senki másra az autoritását, mert ezzel mindjárt le is mondana róla, azaz közösséggént elveszítené kollektív szuverenitását, tagjai pedig egyéenként elveszítenék személyes szabadságukat. A liberális változat szükségesnek és lehetségesnek ismeri el a néptől elkülönült legitim autoritás létezését; amellet érvel, hogy az autoritás legitim módon delegálható, de csak akkor, ha eleget tesz két további feltételnek: a delegálás során nem adják fel a nép mint közösség szuverén jogait (azaz a felhatalmazás nem jár együtt lemondással), és megőrzik a nép tagjainak mint egyéneknek emberi jogait. Ugyanakkor a liberális változat sem szakít a szuverenitás Bodin–Hobbes-féle elméletének premisszáival: feltételezi, hogy a felhatalmazási lánc nyitott végű, s hogy a sor elején egy minden korlátozástól mentes, abszolút szuverén van. Ez a tétel pedig a népszuverenitás eszméjével kombinálva csak úgy tartható, ha megkülönböztetik a népet mint minden jogi meghatározottság előtti entitást az állampolgárok közösségétől mint jogi meghatározottságok által teremtett entitástól. A klasszikus tan képviselői nem néztek szembe azzal, hogy a nép korlátlan és korlátozhatatlan szuverenitásának feltételezése csak formátlan akklamációként teszi elképzelhetővé a népszuverenitás gyakorlását. Nem néztek szembe elméletük mélyen fekvő populizmusával és ennek veszélyes következményeivel.

Ez a megállapítás átvezet az elméleti rekonstrukciótól a kritikai vizsgálódáshoz.

A KLASSZIKUS TAN KRITIKÁJA

8. A klasszikus tan legfeltűnőbb bajai abból a tételből származnak, mely szerint a nép a jogot megelőző valóság, szuverén akaratú jogilag korlátozatlan és korlátozhatatlan. Ezen a ponton bírálta már Benjamin Constant is, nem sokkal a forradalom és a császárság bukása után. Constant még a korai liberálisok folytatója volt; nemcsak a korlátozott állam, hanem a népszuverenitás eszméjét is fönn kívánta tartani. Viszont elődeivel szemben azt állította, hogy a szuverén sem állhat az alkotmány jogi

korláta fölött, az ő hatalma sem lehet abszolút. Nem tudta azonban megmondani, hogyan lehetséges alkotmányosan korlátozott szuverén hatalom. A klasszikusok súlyos érvekre támaszkodva állították, hogy az alkotmányosan korlátozott szuverenitás fogalma inkonzisztens. Ezt az érvelést kell megingatni.

Az itt következő érvelés azt fogja kimutatni, hogy az abszolút szuverenitás fogalma üres: az abszolút szuverén akaratnyilvánításának nem tulajdonítható meghatározott tartalom, a klasszikus tan által jellemzett nép döntései azonosíthatatlanok. Valamely embersokaság közös akaratáról csak akkor beszélhetünk értelmesen, ha ez a sokaság szabályok hatálya alatt áll. Szabályokra van szükség annak megállapításához, hogy kik azok, akiknek a közös akaratát kutatjuk. Szabályokra van szükség ahhoz, hogy egyértelművé váljon: ha valamely egyén az adott sokasághoz tartozik, mi számít az ő választásának, melyet össze kell adni mások hasonló választásaival. Végül szabályokra van szükség ahhoz is, hogy miután az egyéni választások adva vannak, meghatározott közös döntéssé összegződjenek. Ha így van, akkor a klasszikus tan föltevési közt egyszerűen nem beszélhetünk szuverén népakaratról.

Nézzük kicsit közelebbről ezeket a kijelentéseket. A nép az adott állam területén élő egyének sokasága. Úgy tűnik, ennyi elég ahhoz, hogy megmondjuk, kik is alkotják. Aki az adott állam területén él, oda tartozik, aki az adott állam területén kívül él, nem tartozik oda. Ez azonban nem elégséges meghatározás. Minden modern állam ismer valamilyen mértékű ki- és bevándorlást. Az ott születettek egy része külföldre távozik, a külföldön születettek az állam területére lépnek. Ki az, aki a múltban az adott állam népéhez tartozott, de már nem tartozik oda, mert elköltözött? Ki az, aki a múltban nem tartozott ide, de mivel bevándorolt, most már ide tartozik? A válasz nem minden esetben támaszkodhat maguktól adott, nyilvánvaló kritériumokra. Aki soha nem élt az állam területén, biztosan nem tartozik az ország népéhez, ez nyilvánvaló. Aki soha nem ment el onnan, biztosan oda tartozik, ez is nyilvánvaló. Még azt is természetesnek tartjuk, hogy aki ma elutazik, de holnap visszatér, nem veszi el a népben való részességét. Ugyanígy, aki ma ide érkezik, de holnap távozik megint, nem válik a nép részévé. Hosszan adhatjuk egymáshoz a napokat, hónapokat, éveket, és a helyzet még mindig nyilvánvalóan nem változik. De aztán elérkezünk egy ponthoz, ahol elbizonytalanodunk. A néphez tartozik-e még, aki már hét éve elment, és soha nem jött haza? A néphez tartozik-e már, aki hét éve folyamatosan itt él? S ha hét év és egy hónapja? Hat év és tizenegy hónapja? Láthatóan lesz egy szürke zóna, amelyen belül nem találunk kitüntetett határvonalat. Sok-sok

egyenrangú határvonal húzható. Ahhoz, hogy a nép kiléte determinált legyen, ki kell választani a sok közül egyet és csakis egyet. Meg kell egyezni abban, hogy meddig marad a távozó a nép tagja, valamint abban, hogy mikortól válik a nép tagjává a bevándorló.

Tegyük föl azonban, hogy a nép identitása ismert, és már csak az akaratát kell kifürkésznünk. Mindenekelőtt azt kell megállapítani, hogy mit akarnak a néphez sorolt egyének külön-külön. Mások elméjébe azonban nem látunk bele; az egyének akarata csak akkor válhat ismertté, ha valahogy kinyilvánítják. Ez önmagában nem volna különösebb gond, hiszen az ember megnyilatkozó lény, szívesen ad kifejezést az akaratának. A nehézséget az okozza, hogy ezt sokszor, sokféleképpen is megteszi. A munkatársaival beszélgetve buzgón helyesel egyiküknek, a sarki kocsmában társalkodva jelentőségteljesen bólogat, egy gyűlésen megéljenzi vagy kifütyüli a szónokot, egy másikon öklét magasba emelve csatlakozik a sokasághoz, hazatérve beszámol a történekről a feleségének, és így tovább. E gesztusok egy része nem jön számításba, mert nem nyilvános. De ha a magángesztusokat kiszűrtük, még mindig előfordulhat, hogy több közül kell választanunk, s hogy egyiket sem tünteti ki semmi a többivel szemben.

Ki kell választani egyet a sok lehetséges akaratnyilvánítási mód közül, elkerülendő, hogy egyesek akaratát többször is számba vegyék, másokét pedig egyszer sem. A feladat azonban nem egyszerűen ebben áll. Kézfelemeléssel, éljenzéssel és más hasonló módokon sokféle attitűdről adhatunk hírt: óhajról, vágyról, vonzalomról, egyetértésről, félelemről és így tovább. Nem mindig világos, hogy amikor az egyén ilyen gesztust tesz, ezt azzal a szándékkal teszi, hogy akaratának, azaz elhatározott döntésének adjon kifejezést. Márpedig a közösségi döntés azonosításához az egyének döntését kell ismerni, nem pusztán óhajaikat stb. Ehhez pedig nekik maguknak is tisztában kell lenniük a tétellel. Tudniuk kell tehát, hogy amit az adott gesztussal tesznek, az közösségi döntéshez való megmásíthatatlan hozzájárulás. Egyszóval, közösségi döntésről csak ott beszélhetünk értelmesen, ahol a közösséget alkotó egyének abban a tudatban foglalhatnak állást több alternatíva között, hogy ezzel (és csakis ezzel) elkötelezik magukat valamelyik megvalósítása mellett. A népakarat megképzése tehát feltételezi, hogy van egy szabály, mely kitünteti az egyén érvényes választását attitűdjeinek más kifejezéseivel szemben, és amelyet az egyén is szem előtt tart.

Tegyük fel végül, hogy létezik ilyen szabály: tudjuk, hogy mi számít szavazatnak, és mi nem számít annak. Minden egyén szavazatát ismerjük. Ez még mindig nem jelenti, hogy ismerjük

a nép akaratát. Az egyéni választások megoszlása önmagában még nem determinál egy és csakis egy közösségi döntést. Ugyanaz a szavazatmegoszlás más és más közösségi döntést vonhat maga után, attól függően, hogy milyen összesítési eljárást alkalmaznak.

Egyetlen eset van, amikor ilyen bizonytalanság nem áll fenn. Ha mindenki ugyanazt választja, akkor bármi legyen az összesítési eljárás, a döntés kimenetele ugyanaz lesz. Ha azonban mindenki mindig ugyanazt választaná, nem is volna szükség összesítési eljárásra. Elegendő volna véletlenszerűen rábökni egyetlen egyénre, és megkérdezni tőle, hogy mit választ – máris ismernénk a közösségi döntést. De többnyire nem mindenki választja ugyanazt. Érdekeink, meggyőződéseink nem esnek egybe, nem azonos döntéseket támogatnak. Az ilyen – tipikusnak tekinthető – esetekben hiába adott az egyéni választások megoszlása: a közösségi döntés nem determinált, amíg nem ismerjük meg az összesítési eljárást is.

Csakhow ilyen eljárás egyszerre több is lehetséges. A klaszszikus tan képviselői természetesen tekintették, hogy az öszszesség akaratát a többség akaratával kell azonosítani, többségen az összes egyén felét és legalább még egyet értve. Ezzel azonban még nem válaszoltak meg minden kérdést. Nem tisztázták például, hogy az összes egyén felén a szavazáson részt vevők összességének felét vagy a szavazati joggal rendelkezők összességének felét kell-e érteni. Elvileg mindkét értelmezés megengedhető, és a többségi akarat más és más lesz attól függően, hogy melyiket veszik alapul. Továbbá, az öszszesség akaratának a többségi akaratval való azonosítása még nem dönti el, hogy a többség akaratát hogyan kell számba venni: az egész országot egyetlen választókerületként kezelve avagy több választókerületet alapul véve. Az előbbi esetben a többség közvetlenül egybeesik az országos többséggel, az utóbbi esetben a többség közvetve adódik ki a helyi többségekből. A két eredmény nem okvetlenül azonos; gondoljunk csak a 2000. évi amerikai elnök-választás kimenetelére: országosan Al Gore kapta a több szavazatot, de az államonként számított elektori szavazatokból George W. Bushnak jutott több. És épp az amerikai alkotmányos rendszer példája mutatja meg, hogy nem lehet mindig egyértelműen megmondani, melyik öszszegzési eljárás a jobb vagy igazságosabb. Jó érvek szólnak amellett, hogy föderális köztársaságban a szövetségi szintű döntések az egyes tagállamok többségi akaratát öszszegezzék, de amellett is, hogy az unió polgárainak többségi akaratát fejezzék ki.

Ezek a nehézségek akkor is előállnak, amikor két alternatíva közül kell választani. Ha azonban a nép kettőnél több alternatí-

va közül választ, további kérdések is adódnak. Ilyenkor ugyanis több egyaránt természetes megoldás kínálkozik a többség azonosítására:

A szavazást egy fordulóban bonyolítják le s a legtöbb szavazatot elnyert alternatívát győztesnek nyilvánítják, akkor is, ha nem kapta meg az összes leadott szavazat felét.

Ha az első fordulóban egyik alternatíva sem nyeri el az összes szavazat felét, akkor még egy fordulót rendeznek. Ekkor már csak a legtöbb szavazatot kapott két alternatívát veszik figyelembe, és az összes szavazat felét és még egyet elnyert alternatívát nyilvánítják győztesnek.

Páronként vetik egybe a rivális alternatívákat, a győztes minden menetből továbbjut, és addig folytatják a páronkénti mérkőzést, míg valamelyik alternatíva az összes többit nem győzi le.

Minden szavazó sorba rendezi az összes alternatívát 1-től n-ig, és valamennyihez hozzárendeli a sorszámát, majd a különböző szavazók által adott számokat összeadják, és azt az alternatívát nyilvánítják győztesnek, amelyik a legkisebb összegű számot kapta.

Belátható, hogy miközben az egyéni választások nem módosulnak, a közösségi döntés más és más lehet, attól függően, hogy melyik összesítési eljárást alkalmazzák.

A klasszikus tan képviselői általában úgy beszéltek a népakaratról, mintha ez a közösségi döntés előtt már adva volna; mintha a döntés csupán föltárná, hogy a nép tőle függetlenül mit is akart. Ám ez a beszédmód az egyéni akaratnyilvánítás és a mögötte rejlő akarat közti viszony jogosulatlan kiterjesztése volt a kollektív cselekvés szintjére. Az egyén akarata: mentális állapot, s mint ilyen, megkülönböztethető a viselkedésektől, melyekben kifejezésre jut. A közösségi akarat azonban nem mentális állapot; a közösség nem egyén fölötti egyén, akinek saját elmét lehetne tulajdonítani. Közösségi akaratról csak abban az értelemben beszélhetünk, hogy a közösséget alkotó egyének választásai valamilyen meghatározott kollektív döntést adnak ki. Míg tehát az egyén megnyilvánulásából visszakövetkeztethetünk a megnyilatkozásoktól függetlenül létező akaratra, a közösségi döntések nem utalnak a közösség tőlük függetlenül létező akaratára. A közösségi akarat nem más, mint maga a kollektív döntés; ez utóbbi nem feltárja, hanem létrehozza, konstituálja.

De mint már megállapítottuk, a közösségi akarat általában nézeteltérések közepette képződik meg. Ilyen körülmények közt pedig hiába ismerjük a népet alkotó összes egyén akaratát külön-külön; az egyéni választások eloszlása nem determinál

egy és csakis egy közösségi döntést az összesítési eljárás meghatározása nélkül. Ugyanazon egyéni választásokhoz más és más közösségi döntés rendelődhet hozzá, attól függően, hogy milyen aggregációs eljárást alkalmaznak. Intézményi szabályok nélkül a nép akaratáról nem beszélhetünk értelmesen.

Ezért a népakaratra vonatkozó értelmes állítások teljesen kifejtve mindig így szólnak: figyelembe véve a szabályokat, melyek alapján eldönthető, hogy ki tartozik a néphez, s hogy a népet alkotó egyének választásait hogyan kell azonosítani és összegezni, a nép döntése a következő...

Ha a szuverén nép minden alkotmányos szabályt megelőző entitás, miként a klasszikus tan állítja, akkor népszuverenitásról nem beszélhetünk értelmesen.

9. Hobbes nagyon közel jutott ahhoz, hogy ezt a felismerést megfogalmazza. A főhatalom létrejötte előtt az emberek sokasága nem képes egyetlen személyként megnyilatkozni, írja a *Leviatánban*; nem egy hangon szólal meg, hanem sok hangon, s ezek nem állnak össze egyvalakinek a szavaivá. A sokaság csak azáltal válik egyetlen személlyé, hogy a főhatalom révén képviselőt nyer. Már pusztán ezért sem lehet a nép mint kollektív entitás a politikai hatalom végső forrása.

Érdekes módon Hobbes figyelmét elkerülte, hogy ugyanaz az érv, melyre a népszuverenitás ellen hivatkozik, a főhatalmi szuverenitás ellen is felhasználható. A szuverén főhatalom Hobbes szerint vagy egyetlen személy (az uralkodó), vagy egy testület (a parlament). Ha egy testület, akkor ennek az akaratáról is csak abban az esetben beszélhetünk értelmesen, ha már adva vannak a szabályok, melyek alapján eldönthető, hogy mi ez a testület, kikből áll, s hogy tagjainak választásait hogyan kell azonosítani, majd összesíteni. Ha egyetlen személy, akkor összesítési szabályra nincs szükség, de ebben az esetben is szükség van valamilyen azonosítási szabályra, melynek segítségével eldönthető, hogy ki jogosult a szuverén szerepének betöltésére (például a korábbi szuverén legidősebb fiúgyermek vagy a szuverént adó nemzetségnek az a tagja, akit az ország nemesei választás útján maguk fölé emelnek és így tovább), és olyan szabályokra, melyek különbséget tesznek a szuverén privát és publikus akaratnyilvánításai között (például törvény az az írásba adott uralkodói rendelkezés, melyen rajta van a királyi pecsétgyűrű viaszlenyomata, szemben a szóban elhangzott utasításokkal). Akárki legyen a szuverén, akaratnyilvánítása nem állhat szabályok fölött.

Egyszóval, a népszuverenitás klasszikus elmélete nem azon akad fenn, ami megkülönbözteti a főhatalmi szuverenitás klasz-

szikus elméletétől, hanem azon, ami összeköti vele: a szuverén autoritás korai modern felfogásán. Nem azt az érvelést kell felülvizsgálnunk tehát, mely szerint ha létezik szuverenitás, csak is a népet illetheti meg. A vizsgálatnak arra a kérdésre kell irányulnia, hogy létezik-e egyáltalán szuverenitás, beszélhetünk-e értelmesen arról, hogy minden államon belül lennie kell valahol egy szuverén instanciának. Ezt a föltevést kell a politikai elméletnek felülvizsgálnia.

De mennyire legyen radikális a revízió? Ez attól függ, hogy milyen mélyen találjuk meg az elméleti hibát, s hogy mi módon lehet azt korrigálni. Annyit máris beláthatunk, hogy a szuverenitás fogalma nem tartalmazza a szuverén instancia korlátozatlan és korlátozhatatlan voltának tézisést: ha lehetséges szuverén, akkor szabályok keretei közt kell működnie. Ennél azonban okvetlenül tovább kell mennünk. Eddigi eredményeink oda vezetnek, hogy a szuverenitás klasszikus elméletében ellentmondás lappang. Egyfelől a delegálási lánc nyitott végű voltának feltételezése maga után vont a szuverén autoritás feltételezését: szüksége volt egy instanciára, melynek autoritása nem delegáláson nyugszik. Ám ebből az is következni látszott, hogy a szuverén autoritás nem állhat intézményi szabályok hatálya alatt. Másfelől viszont azt találtuk, hogy minden autoritás feltételez szabályokat, melyek lehetővé teszik az autoritással rendelkező személy azonosítását és az általa hozott döntések felismerését.

Nevezük ezt az ellentmondást az önmagába zárt felhatalmazási lánc ellenérvének!

10. Még egy másik ellenérvet kell okvetlenül szemügyre vennünk. Ezt beleegyezési ellenérvnek fogom nevezni, mert a klasszikus tannak azt a tételét vonja kétségbe, mely szerint a nép szuverén joga a konszenzus nélküli döntésre tagjainak beleegyezésén alapszik.

A klasszikus tan – helyesen – a népet alkotó egyének politikai egyenlőségéből eredeztette a népszuverenitás elvét. Abból indult ki, hogy mindenki inherens autoritással rendelkezik ön maga fölött, és senki nem rendelkezik inherens autoritással más emberek fölött. Ebből arra következtetett, hogy mielőtt a nép felhatalmazást adna az állami hivataloknak és hivatalviselőknek, az egyéneknek fel kell hatalmazniuk a népet, hogy valamennyiük nevében és valamennyiüket elkötelező érvennyel döntsön. Első lépésben az összességnek néppé kell válnia, s ez nem történhet másképp, mint beleegyezés által.

Nem elég, hogy az egyének valamiféle kritikus tömege – akár a többség – megegyezzen a nép felhatalmazásában. Ha minden ember csakis maga rendelheti alá magát mások autoritásának,

akkor a lehető legnagyobb többség egybehangzó döntése sem adhat a népnek autoritást a – még oly elenyésző – kisebbség fölött. A felhatalmazásnak egyhangúnak kell lennie. Bármely tetszőleges időpontban az adott állam területén élő bármely tetszőleges egyénről meg kellene tudni mutatni: valamiképpen beleegyezését adta ahhoz, hogy a nép – akár az ő ellenvéleményével szemben is – felhatalmazást adjon állami szerveknek és azok betöltőinek őt magát is kötelező előírások kibocsátására és kikényszerítésére. Ez a feladat kivihetetlen.

Senki nem vitatná – persze *ha* elfogadjuk, hogy szükséges és kívánatos –, hogy legyenek az összesség nevében hozott és mindenkire nézve kötelező, közös döntések, akkor le kell mondanunk a teljes konszenzus megköveteléséről. De ez még nem jelenti, hogy ténylegesen el is fogadtuk, hogy legyenek ilyen – bennünket is kötelező – döntések.

A beleegyezés, akárcsak az ígéret vagy a szerződéskötés, olyan aktus, mely módosítja a cselekvő normatív helyzetét. Ha beleegyезem abba, hogy valaki más kötelező előírásokat adjon nekem, akkor mostantól fogva végre kell hajtanom az illető parancsait. Ahogy nem akármi számít ígéretnek (ha azt mondom: „Holnap este 7-kor valószínűleg az Uránia mozi előtt leszek”, ezzel közöltem valamit arról, hogy ott leszek-e, de nem ígértem meg, hogy ott leszek), úgy nem akármi számít beleegyezésnek sem. Ahhoz, hogy egy aktus beleegyezésnek minősüljön, egyértelműen ki kell fejeznie, hogy a cselekvő felhatalmaz valakit arra, hogy kötelező előírásokat adjon neki, világossá kell tennie, hogy ki a felhatalmazott, s hogy mire terjed ki a felhatalmazása. Továbbá, nem elég, hogy mások így értelmezhesék az aktust: a cselekvőnek abban a tudatban kell végrehajtania, hogy így fogják értelmezni és a jövőben ennek megfelelően fognak eljárni vele szemben. Végezetül, önként kell végrehajtania az aktust, melyről tudja, hogy mások beleegyezésnek veszik.

A beleegyezés feltételének bármely adott állam területén a *túlnyomó többség* (elvbén az összesség) esetében teljesülnie kellene. De csak egy *elenyésző kisebbség* esetében sikerülhet kimutatni, hogy valóban teljesül. Az állampolgársági eskü joggal értelmezhető beleegyezésként. A született állampolgárok azonban nem tesznek esküt. A legtöbb ember soha nem hajt végre olyan, mások és önmaga előtt beleegyezésnek minősülő önkéntes cselekedetet, melyre rámutatva azt mondhatnánk: elfogadta, hogy a nép teljes konszenzus nélkül is döntést hozhat, s hogy ez a döntés őt magát is kötelezheti, méghozzá akkor is, ha nem értett egyet vele, sőt akkor is, ha egyet nem értésének kifejezést is adott.

Nem világos ezért, hogyan lehetne fenntartani a népszuverenitás elméletét. Úgy tűnik, vagy a beleegyezési elmélet is menthető, vagy a klasszikus tan is menthetetlen.

A beleegyezés ellenérve és az önmagába visszatérő felhatalmazási lánc ellenérve külön-külön is elegendő a klasszikus tan megdöntésére. A kérdés most már az, lehetséges-e más, a klasszikus tannál jobban védhető elméletet alkotni a népszuverenitásról.

A következő lépésben ezzel a kérdéssel foglalkozom. De ez már nem tartozik előadásom szorosan vett tárgyához.¹

JEGYZET

¹ A fenti szöveg, mely a Bibó István-díj átvételekor (2005. december 9.) elhangzott előadáshoz szolgált alapul, első megfogalmazása egy nagyobb tanulmány kezdő fejezeteinek. A klasszikus tan modern alternatívájának kifejtése és néhány alkotmányjogi következményének tárgyalása későbbi fejezetekre marad. A teljes tanulmányt a *Fundamentum* c. folyóirat fogja közölni 2006. évi 2. számában. Az előadásba nem illő jegyzetapparátust is itt fogom megadni.