

Szalai Ákos

MIÉRT?*

„Isten nem akarta magának fenntartani az összes hatalom gyakorlását. Minden teremtményének megjelöli azokat a feladatokat, amelyeket természetének képességei szerint végezni tud. A kormányzásnak ezt a módját kell követni a társadalmi életben. Isten világot kormányzó stílusának, mely mélységes tiszteletet tanúsít az emberi szabadság iránt, kellene inspirálnia azok bölcsességét, akik az emberi közösségeket kormányozzák. Nekik úgy kell viselkedniük, mint az isteni Gondviselés szolgálóinak.”

(A Katolikus Egyház Katekizmusa, 1884)

Ha valaki új autót, lakást, alkotmányt akar magának, minden normális szolgáltató (autónepper, építész, alkotmányjogász) meg fogja kérdezni, hogy milyet is szeretne, miért akar újat, mire akarja használni. A magyar alkotmányjogászok ugyanezt teszik. Kérdésük jogos: miért is kell nekünk új alkotmány? A választ azoknak kell megadniuk, akik új alkotmányt akarnak. Részükről általában háromféle válasz érkezik. Az egyik szimbolikus: az elfogadás időpontja, módja, az eltelt húsz év lelki sebei miatt le kell cserélni az „előregedett, legitimitását vesztett” Alkotmányt. Ezzel az érveléssel nem szeretnék itt foglalkozni, hiszen az igényelt szimbolikus változás, mint az előbb említett alkotmányjogászaink (például ugyanebben a lapszámban Jakab András is) rámutatnak, bőségesen megtehető lenne a mai Alkotmány tartalmi átalakítása nélkül is. A sorszám, a preambulum is megváltoztatható.

A másik érvük politikai: nem jó a mostani Alkotmány, mint azt jól láhattuk 2006 őszén és az azt követő időszakban. Az érvelés – szerintem tévesen – az Alkotmányt teszi felelőssé azért, hogy Gyurcsány Ferenc Magyarország miniszterelnöke maradhatott azokban a hetekben. Ugyanakkor a politikai kérdés jogos: ha alkotmányozni akarunk, meg kell vizsgálni, hogy a magyar politikai berendezkedésben vannak-e olyan elemek, amelyek átalakításával csökkenteni lehet az esélyét annak, hogy az elmúlt húsz év problémái megismétlődjenek.

A harmadik változtatási ok „ideológiai” (jobb szó híján). Salamon László úgy szokott fogalmazni – bocsánat, az idézet nem pontos – hogy ’89-ben, nagyon helyesen, az egyéni jogok alkotmányos védelme került a középpontba. Azóta azonban azt láttuk, hogy az egyéni érdekek túlzottan is eluralkodtak, ezért most a „közösségi érdekek” alkotmányba emelését is meg kell tennünk. Ez az érv konzervatív szemmel féligazság – épp ezért veszélyes.

* A cikk elkészültében elvülhetetlen érdemei vannak Cserne Péternek és Jakab Andrásnak, akik a korábbi változat kritikáival segítették az érvek tisztázását.

Mielőtt hozzákezdenénk az elemzéshez, egy definíciós kérdéssel szembe kell néznünk. Az alkotmány ezen cikk felfogásában a teljes alkotmányos berendezkedést jelenti – ezek egy része nem közvetlenül az Alkotmányban, hanem fontos törvényekben (választójogi törvény, bíróságokról szóló törvény, médiatörvény stb.) kap helyet. Nem lévén jogász, a magam részéről nem kívánok állást foglalni abban a kérdésben, hogy mi az, amit az alkotmányban, és mi az amit „csak” ezekben a törvényekben kell rendezni.

I.

Az alkotmányozás melletti politikai érv tehát Gyurcsány Ferencre és az őszi beszédre hivatkozik. Ezzel az érveléssel egy nyilvánvaló probléma akad: Gyurcsány Ferenc nem olyan fontos politikai szereplő, hogy miatta az Alkotmányt módosítani kelljen. Hitler az volt, miatta tényleg rákényszerítették a németeket a weimari rendszer lecserélésére, de a korábbi miniszterelnök világtörténelmi – vagy akár magyar történelmi – jelentősége nem mérhető hozzá. Ezzel azonban nem negligálhatjuk a kérdést, hogy nincs-e szükség politikai rendszer átalakítására. Sólyom László szokott úgy fogalmazni – és az idézet megint nem pontos, de az érvelés logikáját követi –: ha gondok voltak, gondok vannak, azok nem az Alkotmány hibái, hanem a politikáé. Ha körülnézünk a világban, akkor ilyen alkotmányos keretek között sokkal jobban működő rendszereket is találunk. Igaz, csakhog... A magyar társadalomban, a magyar politikai rendszerben ez nem működik jobban. Éppen ezért érdemes körülnézni, és megnézni, hogy más – egyébként a világban szintén létező – megoldások nem illenek-e jobban a magyar problémákhoz.

A magyar politikai rendszer hibáinak és azok alkotmányos gyógymódjainak kitárgyalására természetesen egy ilyen cikk nem elegendő. Hadd koncentráljak csak három problémára: 1) a politikai gazdasági ciklusok létrejöttére, 2) Lendvai Ildikó és a Medgyessy-kormány „szociális rendszerváltására” (rosszabb emlékezetűek kedvéért 100 napos programjukra) és 3) a magyar jogrendszer minőségére. Hangsúlyozom: ezek itt pusztán hipotézisek. Csak annyit szeretnék állítani, hogy az alkotmányozás megköveteli, hogy *először* a magyar politikai rendszer problémáit tárgyaljuk ki, majd az ezekért felelős intézményi okokat azonosítsuk, és csak ezek után gondolkozzunk el, hogy miképpen lehetne azokat kikúrálni. Az itt felhozott három állítás pusztán hipotézis: ezek azok a pontok, amelyek szerintem a legfontosabbak, de ezzel nem állítom, hogy más gondok ne lennének.¹

(*Politikai gazdasági ciklus*) Jól ismert fogalom közgazdászok körében a politikai gazdasági ciklus (DRANZEN 2002; DRAZEN 2000; KÁLMÁN 2008; NORDHAUS 1975; PERSSON–TABELLINI 2000; SHI–SVENSSON 2004, 2006). A logika: a politikusok, akik pontosan tudják, hogy mandátumuk négy (vagy három, vagy öt, vagy hat stb.) évre szól, arra törekszenek, hogy olyan programokat fogadjanak el, amelyek hasznai az adott ciklusban jelentkezzenek, költ-

¹ Mindenképpen ki kell emelni KÖRÖSÉNYI 2006 elemzését, amely valószínűleg a legteljesebb áttekintése a magyar alkotmányos, közjogi, politikai rendszer alakulásának, folyamatának. A mostani cikk első sorban arra tesz kísérletet, hogy azon cikk állításain túl további folyamatokat, problémákat azonosítson.

ségei pedig lehetőleg később. Ha pedig ez nem megy – mert mondjuk a befektetők nem nézik jó szemmel, ha egy ország túlzottan eladósodik –, akkor pedig abból indulnak ki, hogy a költségek lehetőleg a ciklus elején jelentkezzenek, a hasznok pedig a ciklus végén. A betegség tehát jól ismert, de oly nyilvánvalóan kevés helyen mutatkoznak a tünetek, mint a Magyar Köztársaságban. A magyar államháztartás hiánya szépen követi a „választás előtt költekezzünk, a választás után húzzuk meg a nadrágszíjat” elvet. Ez a politikai ciklus Csehországban és Lengyelországban lényegesen gyengébb.

A magyar politikai életben tehát a négyéves ciklus egyértelműen, és a többi a közép-európai gazdasághoz képest relatíve is rontja a magyar gazdaság állapotát. Lehet-e ezt kezelni az Alkotmányban, a politikai rendszer átalakításával? Ha eltüntetni nem is – ha csak nem akarjuk a parlamentáris demokráciát, a választásokat megszüntetni –, tompítani mindenképpen lehet. Álljon itt pusztán két lehetőség.

1. Az a tény, hogy Magyarországon négyévenként tartunk választásokat, vélhetően kifejezetten fel is erősíti a politikai gazdasági ciklust. Ha a választások gyakoribbak lennének, akkor kevesebb értelme lenne ezzel a technikával élni, hiszen túl gyakran kellene irányt váltani (megtakarításból költekezésbe, kiadás-visszafogásból osztogatásba). Ha pedig ennél hosszabb lenne a választási ciklus, akkor pedig legalább a köztes évek nyúlnának el, nem kéne gyorsan felhalmozni, adósságot csökkenteni azért, hogy a végén megint legyen miből osztogatni.

2. A ciklus egyik legfőbb oka, hogy a kormánypártok, a kormánypárti politikusok pontosan számolhatnak azzal, hogy mikor is jár le a mandátumuk. Tudják, mikorra kell időzíteni a ciklus csúcspontját – és akkorra is fogják. De mi történne, ha nem tudnák, hogy mikor lesz a ciklus vége? Nem arra gondolok persze, hogy véletlenszerűen legyenek a választások,² hanem arra, hogy mi történne, ha nem az összes kormánypárti politikus számolna ugyanazzal a ciklussal. Például a felének máskor érne véget a mandátuma. Pusztán gondolat kísérlet: ha mindig csak a parlament felét választanánk újjá (két kamara esetén mindig csak az egyik házat), akkor a politikai elit két fele pontosan ellentétesen ítélné meg ugyanazt a ciklust. Ha ez cserében azzal is járna, hogy az egyes képviselők mandátumát meg lehet hosszabbítani (például hatéves mandátum, háromévente felében – vagy kétévente harmadában – újraválasztott parlamenttel), akkor a másik gyakran előkerülő közgazdasági probléma is tompítható: a politikusok hosszabb időtávban (példánkban hat évben) fognak gondolkodni.

(100 napos program) A magyar közgazdászok nagy része egyetért azzal, hogy a magyar gazdasági helyzet romlásáért elsősorban a 2002-ben megválasztott MSZP–SZDSZ-kormány 100 napos programja tehető felelőssé.³ Nem azt jelenti ez, hogy az első Matolcsy-program ne okozott volna jelentős hiányt, pusztán azt, hogy épp az előző ciklus-magyarázat szerint 2002-ben egy komolyabb megszorításnak kellett volna következnie. (Hogy aztán 2006-ra legyen miből osztogatni...) A szocialista kormány azonban nem ezt tet-

² Bár például a parlament feloszlását megkönnyítő lépéseknek ilyen – igaz a kormánypárti politikusok ellenérdekeltsége miatt erősen korlátozott – hatásuk is lehetne.

³ Lásd például KOLOSI-TÓTH [szerk.] 2010.

te. Lett helyette közalkalmazotti béremelés, 13. havi nyugdíj. Mi okozta ezt? Az, hogy a kormánypártoknak nem volt stabil többségük a parlamentben: a többség, az MSZP-frakció nem bírta volna el, hogy akár csak néhány ember is elhagyja azt, ahogyan tették azt néhányan 1995–1996-ban, a Bokros-csomag után. A kormánypárti frakciók egyben tartására pedig egy esély volt: meg kellett valósítani a választáskor tett ígéreteket – az SZDSZ emiatt hőbörgő felét pedig úgyis benntartotta a kormány mögött a „nagyobb rossztól” való félelem. A hipotézis tehát így hangzik: ha egy parlamentáris rendszerben nincs stabil kormánytöbbség, akkor nehezebb a gazdasági egyensúlyt megteremteni (megszorításokat életbe léptetni). Megoldást kínálna erre egy stabil kormánytöbbség valószínűsítő választási rendszer. Ilyen teremthető például, ha...

1. ... olyan választójogi szisztémát alakítunk ki, amelyben erős többség alakulhat ki – akár az arányosság kárára. Tudjuk a magyar politikai földrajzból, hogy a mai rendszerben komoly kormánytöbbség, mint 2010-ben a Fidesz vagy 1994-ben a szocialistáké, csak akkor jöhet létre, ha a pártszimpátiában nagyon nagy a különbség a nyertes párt és a második helyezett között. Láttuk például 2006-ban, hogy hiába van egy egyértelműen nyertes párt, nem nyerték meg az egyéni képviselők túlnyomó többségét, nem jutottak hasonlóan nagy többséghez.

2. ... nem az arányosságot adjuk fel a többségi elv érdekében, hanem azt garantáljuk, hogy a többség nem olvadhat el egy-két népszerűtlen (nem eléggé populistá) lépés nyomán. Gondoljunk például a – nekem roppant szimpatikus – olasz megoldásra, ahol a rendszer garantálja azt, hogy a választást megnyerő koalíció legalább a képviselői helyek 55%-át megkapja; ha nem éri ezt el, akkor is garantálnak neki annyit, az ellenzéki pártok helyeinek számát arányosan csökkentve.

(*Jogszabályok minősége*) Az előző két probléma esetén viszonylag könnyen azonosítható a probléma oka. Hadd álljon itt egy harmadik is, melynek esetén a tünetek nyilvánvalóak, sejtethetjük, hogy a probléma részben az alkotmányos rendszerben keresendő, de a pontos kórokat nem ismerjük, ezért jelen pillanatban, a mostan tervezett rohamtempójú alkotmányozásban kezelni sem fogjuk tudni.

A tünet: a magyar jogszabályok minősége nem túl magas. Az állítás alátámasztására álljon itt az a *táblázat*, amely a Világgazdasági Fórum évente kiadott versenyképességi jelentésének adatait tartalmazza. Ebben az egyes országokban dolgozó vállalatvezetőket, az egyes országokkal foglalkozó nemzetközi szakértőket kérdezik meg több kérdésről – így a jogrendszer állapotáról is. Mivel a kérdések ugyanazok, mivel gyakran ugyanazok a cégek több országban is jelen vannak, így az adatok vélhetően jól jelzik az országok közötti különbséget. Látszik, hogy a táblázat 1. oszlopából, hogy a magyar jogrendszer miatti terhek közép-európai (és balkáni) összehasonlításban is roppant magasak.

Sajnos a kiváltó okot nem ismerjük pontosan, csak sejtéseink lehetnek. Például ha azt a számot nézzük, amely szerint 2009-ben a Magyar Közlöny éves összterjedelme majd 50 000 oldal volt, akkor talán hipotézisként legalábbis elfogadható, hogy kissé túl könnyű kézzel születnek a jogszabályok. Ha ehhez hozzátesszük, hogy tavaly törvényből „csak” 163 született, ezzel szemben kormányrendeletből több mint 350, miniszteri

rendeletből pedig több mint 700, akkor talán nem túl erős állítás (legalábbis hipotézisként elfogadható), hogy elsősorban a rendeletalkotást kell némileg visszafogni, megfontoltabbá tenni, ad absurdum nehezíteni; például az Alkotmányba épített gátakkal, a kormány és a törvényhozás közötti feladatmegosztás módosításával, vagy a rendeletek felletti hatékonyabb bírósági ellenőrzés megteremtésével. (Tegyük hozzá, hogy a magyar kormányzati hivatalnokok, tehát a rendeleteket a választott politikusoktól függetlenül, a kormány vagy a miniszterük erősebb-gyengébb felügyelete alatt megalkotó bürokrácia minőségéről, etikai állapotáról eleve nincs túl jó véleménnyel a nemzetközi közvélemény. Ugyanakkor a bíróságokban lényegesen nagyobb a bizalom, csak hogy ezzel – véltetően a jogi eszközök hiánya miatt – nem tudnak élni.)

*A jogrendszer, a szabályozást és a kormányzati bürokrácia jellemzőit leíró mutatók
Közép-Európa és a Balkán egyes országában*

	A szabályozás terhe¹⁾	Közösségi források eltérítése²⁾	A kormányzati hivatalnokok „favoritizmusa”³⁾	Bíróságok hatékonysága reguláció felülvizsgálatakor⁴⁾	Bíróságok függetlensége⁵⁾
Magyarország	2,2	2,7	2,6	2,8	4,0
Lengyelország	2,7	4,2	3,4	3,1	4,3
Szlovákia	2,8	2,5	1,9	2,4	2,9
Csehország	2,7	2,7	2,6	3,3	4,0
Szlovénia	3,5	3,9	3,0	3,4	4,2
Horvátország	2,1	3,0	2,7	2,6	3,1
Szerbia	2,3	2,9	2,4	2,7	2,5
Románia	2,9	3,1	2,4	2,9	3,5
Bulgária	3,2	2,7	2,6	2,8	3,0
Világátlag	3,3	3,7	3,3	3,7	4,0

1) Milyen mértékben terheli meg a cégeket, a vállalkozásokat az, ha be akarják tartani a törvényeket?

2) A közpénzeket mennyire gyakran „téríti el” a korrupció?

3) Mennyire jellemző, hogy a kormányzati hivatalnokok a hozzájuk közelálló cégeket és személyeket előnyben részesítik a politika-alakításkor és szerződéskötéskor?

4) Mennyire hatékony eszköz a bíróság, ha egy magánszemély egy kormányzati lépés vagy szabályozás törvényességét kérdőjelezi meg?

5) Függetlenség kormányzattól, civil szervezetektől és a cégek befolyásától.

Minden esetben 1–7-es skálán mérve, a legjobb érték (vagyis például a bürokratikus teher, a korrupció a legkisebb) a hetes.

Forrás: World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report, 2010–11*, Genf, 2010.

Az első rész lezárásaként mindenképpen még egyszer hangsúlyozni kell: nem azt kívánom itt állítani, hogy ezeket, és csak ezeket a problémákat kellene egy új alkotmányban kezelni. Pusztán arra tettem javaslatot, hogy hogyan kellene kinézni az alkotmányozás logikájának – példaként felhozva három, általam jelentősnek ítélt problémát.

II.

Az új alkotmány mellett felhozott ideológiai érv: az egyéni jogokkal szemben, de azok tiszteletben tartása mellett, a közösségi érdekek erősítése. Egyelőre nem igazán tudjuk, hogy mit jelenthet ez – a ma ismert anyagokból nem látszik, hogy miképpen akarják ezt a „megerősítést” megvalósítani. A második részben arra teszek kísérletet, hogy ezt a közösség–egyén dichotómiát tartalommal töltssem meg. Az itt olvasható értelmezés egyben arra a – napjaink politikai kommunikációban mind gyakoribb – csúsztatásra is megpróbál rávilágítani, amely a közösségi érdek védelmét az állammal (a kormánnyal, a törvényhozással) kapcsolja össze.

Az Alkotmányról gondolkodva az alapvető kérdés: az Alkotmányt az egész jogrendszer és ezzel a társadalom, a gazdaság működését meghatározó jogszabályok alapjának tekintjük-e, vagy pusztán a politikai hatalom intézményi berendezkedését, illetve annak minimális korlátait kívánjuk-e vele megadni. A fő különbség a két megközelítés között talán leginkább a pozitív és a negatív jogok (BERLIN 1990) közel sem tökéletes párhuzamával adható meg: az első megközelítés szerint az alaptörvény a kormányzat, a törvényhozás céljait, kötelességeit is meghatározza. Ezzel szemben a politikai hatalmat definiáló (klasszikus) alkotmány-felfogás szerint csak azt kéne tartalmaznia, hogy miképpen, milyen súlyok és ellensúlyok között legyen gyakorolható a politikai hatalom, illetve hogy melyek azok a szférák, amelyek immunisak kell hogy legyenek a kormányzati, törvényhozói beavatkozásától. Ebben a szövegben az első megközelítést, mint a modern alkotmányok jellegzetességét, szomorú szívvel bár, de elfogadom.⁴

(*Elvek vagy intézmények, ösztönzők?*) Bár ezek szerint elkerülhetetlen, hogy az alkotmány bizonyos társadalmi alapértékek védelmét is előírja, még mindig fennmarad a kérdés: ezt mi módon tegye. A legtöbb esetben az ilyen követelmények egyszerű leíró mondatként kerülnek a szövegbe: „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a [szólás szabadságá]-hoz”; „az Alkotmány biztosítja [az öröklés] jogát”; „a Magyar Köztársaság védi a [házasság és a család intézményé]-t”; „a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az [ifjúság létbiztonságá]-ra”; „a Magyar Köztársaság a [rászorulók]-ról [kiterjedt szociális intézkedések]-kel gondoskodik”. Ezek a mondatok *elvileg* kötelezettségeket rónak a mindenkori kormányra. Csakhogy...

⁴ Lásd például Sandler kiváló művét (SANDLER 1998), amelyben azt elemzi, hogy az amerikai alkotmány eredeti formájában nem kívánt ilyen kormányzati kötelezettségeket, sőt igazából még tilalmakat sem megállapítani, hanem pusztán a kormányzás módjának meghatározására – mindenekelőtt a központi hatalomnak a tagállamokkal szembeni korlátozására – szorítkozott. Minden más elv, így a kormányzat döntési jogának az emberi jogok vélt vagy valós megsértése miatti korlátozása is viszonylag új, a 20. század közepén megjelenő fejlemény. Természetesen választásokon alapuló rendszerben, egy pusztán a kormányzás módját definiáló alkotmány esetén sem lehet – mint ahogyan nem is volt – korlátlan a politikai hatalom felhatalmazása, hiszen azt minden esetben korlátozza az általa képviselt politikai közösség nyilvánvaló akarata, ha másért nem azért, mert 1) a választások révén hatalmát elveszítheti, amennyiben a politikai közösség akaratával nyilvánvalóan szembehelyezkedik, vagy mert 2) a hatalommegosztás miatt vele együtt létező más hatalmi ágak nem engedik azt. Sőt Sandler levezetése szerint épp a politikai hatalom 20. századi korlátozása választja el a kormányzást a közakarttól.

1) Ki állapítja meg ezen hangzatos elvek megsértését? Az Alkotmánybíróság. Ha hajlandó erre. Komoly vitát gerjeszt az alkotmányjogi irodalomban például, hogy a második, harmadik, többedik generációs jogok értelmezésére a bíróságok csak roppant ritkán ragadtatják magukat.⁵ (A modern alkotmánybíróságok, a gazdaságpolitikai semlegességre hivatkozva, hasonlóképpen kivonulnak a gazdasági alapjogok vagy az egyes közpénzügyi elvek védelméből is. Lásd CSERNE 2005; SALÁT 2005.)

2) És mi történik ezen hangzatos elvek megsértése esetén? Az Alkotmánybíróság egyes jogszabályokról, amelyek megsértik a védett elveket, kimondhatja, hogy jogellenesek, megsemmisítheti azokat. Negatív védelem – vagyis a korábban létező jogok elvonása elleni védelem – tehát, ha korlátozottan is, de létezik. Ezzel szemben, ha valamely elvet az aktuális kormány negligál, akkor az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmánysértést mondhat ki. De ezzel a kormányzat magatartását megváltoztatni nem tudja.

A jog ezen felfogását a közgazdaságtan ún. utasítás-ellenőrzés (*command and control*) modellnek nevezi. Ennek lényege, hogy a felettes (esetünkben az alkotmányozó, illetve a későbbiekben a helyébe lépő, az alkotmányt értelmező bíróság) parancsot ad, majd ellenőrzi, hogy az utasított (az aktuális kormányzat) teljesíti-e azt. Az elvárt viselkedésre különböző büntetésekkel fenyegetve megpróbálja rávenni. A közgazdászok többsége, különösen, ha a parancsmegtagadás felderítésének esélye vagy a büntetés mértéke alacsony, inkább az ösztönzési modellt javasolja: alakítsuk ki úgy a játékszabályokat, hogy az utasítottat ne a büntető hatóságtól, a potenciális lebukástól, a büntetéstől való félelem, hanem például a saját hasznai ösztönözzék arra, hogy a kívánt úton járjon. Például nem sok értelme van előírni az eladónak, a szolgáltatónak, hogy legyen kedvesnek a vevőkkel, hiába fenyegetjük azzal, hogy amennyiben nem ezt teszi, akkor elbocsátjuk. Lényegesen hatásosabb, ha részesedést kap a bolt forgalmából, vagyis ha visszatérnek a vendégek. A modell az alkotmány szintjén is működtethető, mint azt például a gyerekek, pontosabban a szüleik szavazati jogáról folyó vita mutatja. A gyermekek vagy a családok védelmének alkotmányos garantálásánál vélhetően lényegesen hatékonyabb eszköz, ha egyszerűen a politikusok ösztönzőit alakítjuk át, lévén, hogy akkor a gyerekesek szavazata többet ér majd.

(Az együttműködés szabadsága) Térjünk vissza a második részt indító kérdésre: mi kerülhet, egyáltalán kell-e hogy valami kerüljön a jelenlegi Alkotmány emberjogi megközelítése helyébe, a mellé? Javaslatom: az együttműködés szabadsága. A fogalom, amelyet először e folyóirat hasábjain definiáltuk (SZALAI–SZEPESI 2008), elengedhetetlen a jól működő kapitalista társadalom kiépítéséhez. A kooperáció, legalapvetőbb formájában a csere. Ekkor két ember vagy emberek egy kisebb csoportja egymásra talál, és rájönnek, hogy érdemes átadniuk egymásnak azt, ami az övék: ha az új tulajdonosnak, új jogosultnak az többet ér,

⁵ Lásd például SUNSTEIN 2001, amely éppen ezen – számára nem túl kedves – korlátozott kikényszeríthetőség miatt ünnepli a dél-afrikai gyakorlatot, melyben ha nem is az embereket megillető jogként védelmezi a szociális jogokat, hanem bizonyos programok létét tudja levezetni belőle, és ezért az egyes programokat védelmezi. A témához lásd HALMAI–TÓTH 2003, illetve a magyar gyakorlathoz JAKAB [szerk.] 2009.

mint a korábbinak (és cserébe a korábbi tulajdonos is olyat kap, ami számára többet ér, mint amit kapott), akkor értékteremtés történik.⁶ A csere, a kooperáció az értékteremtés alapja – írtuk. A félreértések elkerülése érdekében: nemcsak a gazdasági érték létrejöttéhez kell kooperáció, együttműködés, hanem minden értékes dolog megszületéséhez.

Az együttműködés szabadsága – a klasszikus liberális érveléssel szemben – több, mint az egyén szabadsága, abból levezetni nem lehet. Az egyéni jogaimat gyakorolhatom egyedül, mások ezt el kell hogy tűrjék, az együttműködés azonban legalább két embert vagy egy kisebb közösséget feltételez. Ha az elmúlt húsz év kritizálható azért, mert az egyéni jogokat túlzottan előtérbe tolta, akkor ezt elsősorban azért tehetjük, mert a kooperáció helyett az egyéni érdekek többiekkel szembeni, többiek akaratát semmibe vevő érvényesítése terjedt el. De ne feledjük: az egyéni jogok korlátlan érvényesítésének nem az állami hatalom erősítése az ellentéte, hanem az együttműködés megvédése. Amikor különböző szociális, társadalmi vagy üzleti csoportok a saját hasznukat, kifizetéseiket, jutásaikat akarják növelni, akkor általában épp a kormánytól, az államtól kérnek ehhez segítséget. Ha nem szaladhatnak a kormányzathoz a számukra kedvező szabályozás, költségvetési támogatás, adózás érdekében, akkor kooperációra, együttműködésre lennének kényszerítve.⁷

Mit jelent ez az alkotmány esetén? Bizonyos köztes intézmények védelmét. Azokét az intézményeket, amelyek az emberek spontán és – fontos kiegészítés! – másokat nem zavaró együttműködése révén jönnek létre. Ezen intézmények legtöbbje – a család, az egyház – a mostani alkotmányozás során is hangsúlyos szerepet kap, épp ezért hadd emeljem ki azt az elemet, amely elsikkadni látszik: a szerződések szabadságát. A szerződés az emberi együttműködés legalapvetőbb formája. Igaz, általában ez az együttműködés csak időleges, szemben az olyan általában – de persze szintén csak általában – hosszabb távú intézményekkel, mint például a házasság, ám ettől a védelme még indokolt lenne. Ugyanis ez minden kooperáció alapja. A jelenlegi Alkotmány – és amennyire figyelem: a most megfogalmazódó tervek – az együttműködést önmagában nem, csak bizonyos intézményesült formák esetén tartja védendőnek. Nyilvánvaló számomra, hogy a család vagy az egyház (többek szerint – szerintem kevésbé – a szakszervezet vagy a helyi közösségek) magasabb fokú védelmet érdemelnek, mint a szerződések. De az együttműködés ott kezdődik.

Az előző pontban azt láttuk, hogy az elvek deklarálása az esetek jó részében felesleges, hiszen nincs kikényszerítési lehetőség. Felmerülhet a kérdés: miért fogalmazok meg akkor olyan javaslatot, amely csak a deklarált elvek számát növeli? Az előző pontban arról szóltam, hogy azon elvek, amelyek bírósági úton nem szankcionálhatók,

⁶ Tegyük azonnal hozzá: az együttműködés szabadsága elképzelhetetlen az ember jogainak, a tulajdonjognak a védelme nélkül, hiszen enélkül együttműködni sem lehet: a másik nem csere útján szerzi meg azt, ami a mienk, hanem egyszerűen elveszi. Ez nem együttműködésre, gazdasági értelemben nem értékteremtésre ösztönöz – a lopás, a zsarolás, a kényszer nem létezhet tulajdon és egyéni jogok nélkül.

⁷ Klasszikus közgazdászként úgy fogalmazhatjuk meg mindezt, hogy az alkotmány egyik legfontosabb feladata a politikai járadékvadászat korlátozása. Az ún. alkotmányos közgazdaságtan legfontosabb problémája éppen ez. Ennek irodalma szintén könyvtárnyi: magyarul erről az irodalomról kiváló áttekintést nyújt MITCHELL–MUNGER 2004.

amelyek pozitív (például újabb törvényalkotási) kötelezettséget akarnak megszabni, feleslegesek lehetnek. De a szerződés szabadsága esetében olyan elvvel van dolgunk, amelyet a magyar jogrendszer ma is elismer; csak alkotmánnyal nem véd. Nem újat kell tehát építeni, hanem a mait megvédeni. Erre – és talán csak erre – alkalmasak lehetnek az elvek is az Alkotmányban, hiszen az Alkotmánybíróság eszközei erre alkalmasak.

(A *szubszidiaritás elve*) Az együttműködés szabadságát az előbb mint a jó kapitalizmus legfontosabb elvét védelmeztem. Ugyanakkor rá kell mutatni, hogy ez nem más, mint a katolikus egyház tanításából évtizedek óta jól ismert szubszidiaritás elve. A szubszidiaritás ugyanis, szemben a közkeletű véleménynel, nem a helyi önkormányzatokat védő elv, a társadalom kormányzattól független csoportjainak autonómiáját garantálja. Nem árt talán felidézni az eredeti megfogalmazást, a *Quadragesimo Anno* enciklikából:

A társadalomelmélet szilárd és örökérvényű elve az a rendkívülien fontos alapelv, amelyet sem megcáfolni, sem megváltoztatni nem lehetséges; ez így szól: amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat. (QA 79.)

Látható, hogy a szöveg több ponton csatlakozik a fenti érvelésünkhöz. Mindenekelőtt érdemes felhívni a figyelmet, hogy a szubszidiaritás katolikus, keresztény elve az alapegységnek, a keresztény tanítás elvének megfelelően az egyént jelöli meg. A szabadpiac mellett elkötelezett katolikusok éppen ezért az elvet mint az egyéni szabadság követelményét fogalmazzák meg (SIRICO 1997).

Másrészt látszik, hogy a katolikus társadalmi tanítás nem az állam–piac dichotómiában gondolkodik, mint azt sajnos sokan a keresztényszocialisták közül gondolják és hirdetik. A talán legfontosabb, leginkább védett intézményi forma az, amit máshol a tanítás köztes intézményekként (*Caritas in Veritate*, 7, 57) emleget. A szubszidiaritás alapelve a szabad szerveződés. Jól látható ez a *Caritas in Veritate* enciklikából, amely a szubszidiaritás veszélyét pontosan azzal a fogalommal (partikularizmus) ragadja meg, amely leginkább a szabadsághoz kapcsolható:

Mert ahogyan a szolidaritás nélkül a szubszidiaritás társadalmi partikularizmusba csúszik, éppen úgy igaz az is, hogy a szubszidiaritás nélkül a szolidaritás olyan társadalmi rendszerekbe torkollik, amelyek megalázzák a rászorulókat. (CV 58.)

Harmadrészt, visszatérve az egyén és a közösség (vagy közérdek) mai szembeállításához, érdemes figyelmesen olvasni: a szöveg a közösséget nem azonosítja a nemzettel, az állammal. Kisebb és nagyobb közösségekről beszél, amelyek közül a kisebbeket védelmezi a nagyobbal szemben. A szubszidiaritás kifejezetten az államhatalom korlátozásának az elve:

Nem is olyan régen még az állam cselekvési mezejét annyira kiszélesítették, hogy az már valamiképpen egy új típusú állam, a „jóléti állam” létrehozásához vezetett. [...] Az atyáskodó állam működési rendellenességei és hibái az állam sajátos feladatainak nem megfelelő felfogásából származnak. E vonatkozásban is be kell tartani a kiegészítés elvét (principium subsidiaritatis): egy magasabb szintű közösség nem avatkozhat be egy alacsonyabb szintű közösség belső életébe és nem foszthatja meg illetékességétől, sőt ha a szükség úgy kívánja, támogatnia és segítenie kell abban, hogy összehangolja tevékenységét a társadalmat alkotó más tényezőkkel, ti. a közjó érdekében. (*Centesimus Annus* 48.)

III.

Ha valóban alkotmányozni akarunk, akkor bizonyos alapkérdéseket meg kell válaszolni. Miért? Mi a baj a mostanival? A mai problémáink (a politikai rendszerben, a társadalmi életben) megválaszolhatóak-e az alkotmány megváltoztatásával? Milyen intézményi változások szükségesek ehhez?

A cikk ezek kérdéseket, ezt az általam preferált alkotmányozási logikát próbálta megvilágítani néhány példa segítségével. Szkeptikus vagyok, hogy a mostani folyamatok valóban követik-e ezt a logikát. Pedig ezzel valóban kiküszöbölhető lenne az elmúlt húsz év egy-két (de nem az összes) problémája. Pedig, mint a II. részben megpróbáltam bizonyítani, ezzel a logikával közelebb juthatnánk az együttműködés valódi rendszere, a szabad együttműködésen alapuló társadalom felé is.

Felhasznált irodalom

- BERLIN 1990 – Isaiah BERLIN: *A szabadság két fogalma* = Uő.: *Négy esszé a szabadságról*, Európa, Budapest, 1990.
- CSERNE 2005 – CSERNE Péter: *A gazdasági alkotmányosságról*, *Fundamentum* 2005/4., 75–77.
- DRAZEN 2000 – Allan DRANZEN: *The political business cycle after 25 years* = *NBER Macroeconomic Annual*, szerk. Ben S. Bernanke – Kenneth S. Rogoff, MIT Press, Cambridge (Mass.), 2000, 75–117.
- DRANZEN 2002 – Allan DRANZEN: *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton UP, 2002.
- HALMAI-TÓTH 2003 – HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*, Osiris, Budapest, 2003.

- JAKAB [szerk.] 2009 – *Az Alkotmány kommentárja*, szerk. JAKAB András, Századvég, Budapest, 20092.
- KÁLMÁN 2008 – Judit KÁLMÁN: *Some Political Economy Insights to Multi-Level Government Financing Mechanisms in Hungary*, PhD-dolgozat, CEU, 2008.
- KOLOSÍ-TÓTH [szerk.] 2010 – *Társadalmi riport 2010*, szerk. KOLOSÍ Tamás –TÓTH István György, Tárki, Budapest, 2010.
- KÖRÖSÉNYI 2006 – KÖRÖSÉNYI András: *Mozgékony patthelyzet*, Politikatudományi Szemle 2006/1., 29–67.
- MITCHELL–MUNGER 2004 – William C. MITCHELL – Michael C. MUNGER: *Az érdekcsoportok közgazdasági modellje*, Századvég 34. (2004), 129–170.
- NORDHAUS 1975 – William D. NORDHAUS: *The Political Business Cycle*, Review Economic Studies 42/1. (1975), 169–190.
- PERSSON–TABELLINI 2000 – Torsten PERSSON – Guido TABELLINI: *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 2000.
- SALÁT 2005 – SALÁT Orsolya: *A gazdasági alkotmányosságról*, Fundamentum 2005/4., 84–90.
- SANDEL 1998 – Michael J. SANDEL: *Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy*, Belknap Press of Harvard UP, Cambridge (Mass.), 1998.
- SHI–SVENSSON 2004 – Min SHI – Jakob SVENSSON: *Political budget cycles: a review of recent developments*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, 2004.
- SHI–SVENSSON 2006 – Min SHI – Jakob SVENSSON: *Political budget cycles. Do they differ across countries and why?*, Journal of Public Economics 90. (2006), 1367–1389.
- SIRICO 1997 – Robert A. SIRICO: *Subsidiarity, Society, and Entitlements: Understanding and Application*, Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy 11. (1997), 549–579.
- SUNSTEIN 2001 – Cass R. SUNSTEIN: *Social and Economic Rights? Lessons from South Africa (May 2001)*, University of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper 124. (2001) [<http://ssrn.com/abstract=269657>].
- SZALAI–SZEPESI 2008 – SZALAI Ákos – SZEPESI Balázs: *Mit nem tudunk a magyar kapitalizmusról?*, Kommentár 2008/1., 3–17.