

Régi, új és kötetlen alkotmányosság: Mexikó esete

Francisca Pou Giménez

(megjelenik a következő kiadványban: *Constitutionalism in the Americas*,

Colin Crawford és Daniel Bonilla Maldonado szerk., Edward Elgar).

I. Bevezetés

Mexikó sok olyan jellemzőt oszt meg, amelyek más latin-amerikai kortárs országokat jellemeznek, de az alkotmányos változások mintája nem szokványos. A 80-as és 90-es években a régió országai kollektív visszatérést hajtottak végre a demokráciához, amely alkotmányozó gyűlések összehívásával és új alkotmányos szövegek elfogadásával járt.¹ Ezzel szemben Mexikó ugyanebben az időszakban változások hosszú sorát élte át - némelyikük apránként, mások erőteljesebben, de a politikai és jogi színteret összességében mélyrehatóan megváltoztatva -, miközben mindvégig megtartotta alkotmányos 1917 szövegét. Nem világos azonban, hogy a forradalom ikonikus dokumentumából mennyi maradt meg a több mint 500 alkotmánymódosítás után, amelyhez havonta újabb és újabb kiegészítésekkel bővül.² A reformizmus tehát a mexikói alkotmányos élet jelvénye: arról beszél, hogy a mexikói jogrendszer milyen mély kötelekeket őriz a múlthoz, de ugyanígy az alapvető szabályok és intézmények állandó, soha véget nem érő kiigazításának gondolatát is közvetítenie kell.

Ebben a fejezetben a kortárs mexikói alkotmányosságot statikus és dinamikus szemszögből is megvizsgálom, miközben hangsúlyozom az utóbbi jelentőségét, és azt javaslom, hogy az állandó alkotmányos változások dinamikájára való összpontosítás döntő fontosságú az ország alkotmányos demokráciájának alapvető jellemzőinek megértéséhez. Az elemzés az alkotmányos szöveg köré szerveződik, ami nyilvánvalóan korlátozást jelent - a politikai és jogi életben mindig több van, mint a szöveg. Ez az eljárás mód azonban,

· Tanársegéd, Jogi Tanszék, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

¹ A latin-amerikai alkotmányok általános feltérképezéséhez, amelyeket a régióban a demokratizálódás legutóbbi hulláma során fogadtak el, lásd Rodrigo Uprimny, *The recent transformations of constitutional law in Latin America: trends and challenges*, in *LAW AND SOCIETY IN LATIN AMERICA: A NEW MAP* (César Rodríguez Garavito szerk., 2015); Gabriel L. Negretto, *Replacing and Amending Constitutions: the Logic of Constitutional Change in Latin America*, 46 *LAW & SOC'Y. REV.* 749 (2012); *MAKING CONSTITUTIONS: PRESIDENTS, PARTIES AND INSTITUTIONAL CHOICE IN LATIN AMERICA* (2013).

² Lásd Jorge Carpizo, *La reforma constitucional en México*: *BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO* 543 (2011) (533 alkotmányos szakasz reformjáról számol be - az alkotmány egyes szakaszait 136 többször módosították) és Hector Fix-Fierro, *Engordando la Constitución*, *NEXOS* Febr 2014 (szintén egy alkotmányos szakasz módosítását érti "módosítás alatt", és 2015. január közepéig 573-at számolt össze). Lásd még M. Amparo Casar & Ignacio Marván, *REFORMAR SIN MAYORÍAS: LA DINÁMICA DEL CAMBIO*

CONSTITUCIONAL EN MÉXICO 1997-2012 (2014) (elemzésüket "alkotmányos rendeletek" köré szervezték, amelyek mindegyike egy vagy több szakasz egy adott időpontban elfogadott módosítását tartalmazza, és 206 rendeletet számoltak össze 1920 és az elmúlt években elfogadott rendeletek közül (2012, 6915)).

lehetővé teszi a mexikói alkotmányos rendszer bármely olvasatban fontos vonásainak rendezett bemutatását, megkönnyíti az összehasonlító elemzést, és megalapozza az átfogóbb utólagos értékeléseket. Ráadásul, mivel a mexikói politikára jellemző, hogy az alkotmányt állítja a középpontba, szemben a törvényekkel vagy a politikával, ilyen nagymértékben - ez a mexikói demokrácia egyik elemzést érdemlő vonása -, ez a módszertani választás esetünkben az átlagosnál többet nyújt.

Az I. rész a mexikói alkotmány (2014 közepén hatályos) tartalmának felületes ismertetésével kezdődik, tartalmi területek szerint: a hatalommegosztás, a föderalizmus, az igazságszolgáltatás, a választási rendszer, az alapvető jogok és a "gazdasági alkotmány". Bár az elbeszélés értelmessé tétele érdekében időnként a távoli múltra is történik majd utalás, a hangsúly az elmúlt 20-25 év eseményein lesz - ez az az időtáv, amelyben a többi regionális ország a demokratikus életbe való visszatérést működtette. Az általános feltérképezés - még ha kissé szűkös is, nem képes minden árnyalatot megragadni, és a módosítások következtében kiigazításra szorul - hasznos lehet egy olyan környezetben, ahol éppen a változások gyakorisága miatt ritkán próbálkoznak vele, és segíthet a mexikói alkotmányosságának a regionális vitákba való beillesztésében.

A fejezet további részében az elemzés háromféle értékelést különböztet meg, amelyeket az alkotmánnyal kapcsolatban végezhetünk: tartalomalapú értékelések, amelyek arra összpontosítanak, hogy milyen intézményeket, tartalmi normákat és szabályokat tartalmaz; folyamat alapú értékelések, amelyek azt vizsgálják, hogy milyen döntéshozatali folyamat eredményeként jött létre; és gyakoriság alapú értékelések, amelyek a bőséges és gyakori (szemben a ritka) alkotmányos változásokkal való együttélés hatásait mérik fel - függetlenül az alkotmány tartalmától, amely a változások eredményeként jön létre, és a változások eléréséhez szükséges folyamatok minőségétől. A II., III. és IV. rész a mexikói esetet e dimenziók mindegyikének szempontjából vizsgálja, megpróbál általános mintákat felismerni, és mindháromból nyugtalanító következtetéseket von le.

Összességében a fejezet a mexikói alkotmányos forgatókönyv olyan vonásait emeli ki, amelyek inkább aggasztóak, mint izgalmasak. Elmélkedik a mexikói fokozatosság előnyeiről, de egyben jelentős költségeiről is, és azonosítja azokat a vonásokat, amelyek vitathatóan problematikusak abból a szempontból, hogy hogyan nézne ki egy befogadóbb demokratikus forgatókönyv egy olyan ország kontextusában, amelyet jelenleg iszonyatos problémák sújtanak. Az biztos, hogy - ahogyan a kötet más szerzői is meggyőzően érvelnek - kritikusán fontos, hogy ne csatlakozzunk az "alkotmányos kudarc" narratíváihoz, amelyek gyakran a világ egyes részein a szabályok és intézmények értékére vonatkozó aszimmetrikus feltételezéseken alapulnak, és akaratlanul is hozzájárulnak az "alkotmányos kudarc" megerősítéséhez, ami a jogi tudás nem semleges politikai gazdaságtanát tükrözi, és amelynek kontextusában a Dél

alkotmányosságát úgy ábrázolják, mintha az

"természetesen" hibásak és szegények.³ Az ilyen típusú elfogultságok által megragadott elemzés ráadásul láthatatlanná teheti (vagy akadályozhatja) értékes szabályokat, intézményeket és gyakorlatokat társadalmainkban.

Ennek ellenére úgy vélem, hogy a posztautoritárius Mexikóban az alkotmányos struktúrák és szabályok eljutottak egy olyan pontra, ahol valószínűleg csak addig a pontig lesznek sikeresek, amíg végül valami minőségileg mással helyettesítik őket. Egy olyan forgatókönyvben, amelyet a jogállamiság törekenysége, valamint a politikai és társadalmi kirekesztés jellemez, Mexikóban a megállás nélküli, elit által vezérelt alkotmánymódosítások dinamikája egy mélyreható átalakulás magvait vetette el, miközben fenntartja a bennük rejlő lehetőségeket. Végre előfordulhat, hogy a mexikói alkotmányt, amelynek tartalmát és változásának mintáit ez a fejezet bemutatja, mind az emberek, mind a hatóságok komolyabban veszik, és ezentúl szélesebb körben használják majd. Ha ez megtörténik, akkor azonban valószínűleg egy olyan eseménysorozat mentén, amely végső soron az Alkotmány leváltásához vezethet - ha ez békésen történik, talán mégiscsak az "alkotmányos siker" története lesz.

II. A mexikói alkotmány a XXI. században

Bár a független politikai élet kezdetén Mexikó politikai instabilitás jellemezte, és a XIX. század első felében több alkotmányos szöveg (Cádiz, 1824, 1836, 1843 és 1848) váltotta egymást, az ország ezután több évtizedet töltött az 1857-es, hosszú ideig tartó liberális alkotmány alatt. A dokumentum azonban csak időszakosan volt érvényben, és az ernyője alatt - amikor nem külföldi inváziókkal vagy beavatkozásokkal és polgárháborús epizódokkal kellett szembenézni - nagyon különböző politikai projektek valósultak meg, a Benito Juárez vezette társadalmi és politikai liberalizációtól és állami szekularizációtól a Benito Juárez vezette Porfirio Díaz erősen kirekesztő, "modernizáló" politikájáig, amely a külföldi befektetésekre, a természeti erőforrások oligarchikus kiaknázására és a társadalmi zavargások ellenőrzésére épült egy egyre tekintélyelvűbb politikai keretben.

A XX. század elején a mexikói forradalom - amelyet a szélsőséges birtokkoncentráció és a politikai elnyomás váltott ki - a Queretaro alkotmányozó gyűlés összehívásához, majd a ma is hatályos szöveg 1917 elfogadásához vezetett. Az ország politikai dinamikáját ezt követően a *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) fokozatos hatalmi megszilárdulása jellemezte, amely hét évtizeden át maradt hatalmon.⁴ A politikai pluralizmus fokozatos megjelenése a

³ Lásd Bonilla és Esquirol ebben a kötetben. Lásd még Mauricio García Villegas, *SOCIOLOGÍA Y CRÍTICA DEL DERECHO*, (2652010).

⁴ Casar és Marván, 2. lábjegyzet, a PRI uralma alatti alkotmányos fejlődést öt időszakot különböztet meg, amelyeket a politikai rendszer általános alakjában bekövetkezett markáns változásokról neveztek el:

frakciózás parlamenti fegyelem nélkül (1917-1928); az egységes párt és a törvényhozási fegyelem kialakulása és megszilárdulása (1928-1946); a hegemon párt évei (1946-1963); domináns párt és mérsékelt pluralizmus (1964-1978); és a domináns párttól a többségi pártig tartó fejlődés (1979-1997).

A 80-as évektől kezdve - a természetes várakozásokkal ellentétben egy olyan országban, ahol a módosítási formula meglehetősen igényes - az alapidokumentumon végrehajtott módosítások számának folyamatos növekedésével járt együtt. Amint azt Fix-Fierro dokumentálja, az összes módosítás majdnem kétharmada 1982 után történt - az összes módosítás egyötöde a Calderon-évszázad alatt született;⁵ Peña Nieto pedig mindössze egyéves elnöksége alatt hat jelentős reformot hajtott végre az oktatás, a távközlés, az energia, a trösztellenes szabályozás, az átláthatóság és a választási rendszer területén, amelyek kisebb-nagyobb mértékben érintették az összes alkotmányos szakasz mintegy 60%-át, amellett, hogy az alkotmányt átmeneti rendelkezések rendkívül hosszú és részletes halmazával egészítették ki. A következő szakaszok tömören áttekintik az alkotmány főbb vonásait, amelyek egy ilyen hosszú folyamat eredményeként születtek.

A hatalmi ágak szétválasztása

Az amerikai szabályt követve Mexikó kezdettől fogva elnöki rendszert alakított ki, amelyet a mai napig megtartott. A PRI politikai hegemoniájának hosszú évtizedei azt a benyomást keltették, hogy az ország egy mindenható szövetségi elnök alatt él, aki alkotmányos és meta-alkotmányos hatáskörök egész tárházával rendelkezik. ⁶ Amikor azonban a politikai pluralitás megjelenése az intézményi tervezést relevánssá tette, kiderült, hogy - a könyvek alapján és összehasonlító perspektívából nézve - a mexikói elnökség valójában meglehetősen gyenge.⁷

Az elnököt hat évre választják meg, és nincs esélye az újraválasztásra: Porfirio Díaz hosszú évtizedekig tartó hatalom megtartása után a "tényleges választójog és az újraválasztás tilalma" volt az 1917-es alapító pillanat⁸ egyik központi mottója. Jellemzően egy olyan régióban, amelyet az intézmény széles körű igénybevétele jellemez, a mexikói ⁹elnöknek nincs hatalma arra, hogy rendeletekkel uralkodjon.¹⁰ Törvényjavaslatokat terjeszthet elő (amit bőségesen meg is tesz), megvétózhatja a jogszabályokat (ami

⁵ Lásd Fix-Fierro, *Supra* note 2.

⁶ Lásd M. Amparo Casar, *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*, 1 POLÍTICA Y GOBIERNO 61 (1996) (hangsúlyozva, hogy a mexikói elnöki rendszer hagyományosan nem mutatta az e kormányformától várt következményeket, és elemezve az elnöki hatalom politikai-intézményi forrásaiként működő tényezőket az országban) és Fernando Serrano Migallón, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, in PODER EJECUTIVO: SELA 2006 (Roberto Saba szerk., 2007) (a mexikói elnök meta-alkotmányos jogköreinek kifejtése).

⁷ Eric Magar, *Los contados cambios al equilibrio de poderes*, in Casar & Marván, 2. lábjegyzet, 281. o. Lásd még Tom Ginsburg, Jose Antonio Cheibub & Zachary Elkins, *Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution*, in NEW CONSTITUTIONALISM IN LATIN AMERICA: PROMISES AND PRACTICES (Detlef Nolte & Almut Schilling-Vacaflor szerk., 2012) (az elnökök hatáskörének és attribúciójának feltérképezése a mai latin-amerikai országokban).

⁸ A mexikói modell egyik sajátossága, hogy nincs alelnök, és az alkotmány egy bonyolult - a 2013-as alkotmánymódosítás után valamilyen módon egyszerűsített - utasításlista alapján tisztázza, hogy mit kell

tenni a helyettes kijelölése érdekében, ha nincs alelnök.

⁹ Ginsburg et al., *fenti* megjegyzés. 7.

¹⁰ De két alak alatt széles körben elterjedt volt a végrehajtó jogalkotás: "szükségállapot" és a "rendkívüli hatáskörök átruházása", amelyet a Kongresszus gyakran adományozott az elnököknek a XIX. században.

ritkán), és rendelkezik - a múltban széles körben alkalmazott, de az utóbbi időben¹¹nem alkalmazott, és a 2011-es emberi jogi reformot követően szigorú korlátok közé szorított - rendkívüli jogkörökkel.¹²

Az elnöki hatáskörök a Kongresszus hatáskörével a fékek és ellensúlyok eléggé szokásos rendszerén keresztül vannak összehangolva. Az elnök irányítja a hadsereget és a külpolitikát, megosztja a szerződés-kötési jogkörét a szenátussal, és együtt kell működnie vele számos fontos kinevezés - többek között a főügyész, a legfelsőbb bírósági bírák és a magasabb szintű diplomaták - esetében.

A törvényhozás egy meglehetősen szimmetrikus kétkamarás rendszer mentén szerveződik, amelyben a képviselőház és a szenátus egyenrangú félként működik együtt a jogalkotás során, bizonyos ügyekben a szenátus enyhe, más ügyekben (jellemzően a pénztárcával kapcsolatos ügyekben) a képviselők enyhe fölénye mellett. A képviselőház 500, mindössze három évre megválasztott képviselőből áll, a szenátus pedig - a földrajzi képviseletre érzékeny szabályok szerint 128 megválasztott - hat évre megválasztott személyekből.

Amint azt a kommentátorok hangsúlyozták, a mexikói kongresszust is úgy tervezték, hogy gyenge legyen.¹³ Az alkotmányozás 1917 pillanatában azonban úgy vélték, hogy Porfirio Díaz többek között azért folyamodott olyan széles körben kivételes hatáskörökhöz, mert a törvényhozás az 1857-es alkotmány értelmében erős helyzetben volt: ez "kényszerítette" volna arra, hogy informális, törvénytelen hatáskörökhöz folyamodjon.¹⁴ Az 1917-es alkotmány ezért olyan kongresszust határozott meg, amely évente csak öt hónapig ülészik, és olyan belső protokollt követ, amely arra kényszeríti a két kamarát, hogy végtelen ping-pong-játékot folytasson bármilyen jogszabály megalkotása érdekében. A helyzetet súlyosbította az állandóan újonnan belépő, nem újra választható képviselők integrációja, akiket a változó képzettségű "tanácsadók" - nem állandó tisztviselők - állandóan változó csoportja segít.

A végrehajtó hatalom törvénykönyveket és más fontos jogszabályokat adott ki. *Lásd* Stephen Zamora et al., MEXICAN LAW, 150,79. jegyzet (2005) (idézi Jorge Carpizo, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, 102 (1991) és

Jesús Orozco Henríquez, *El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior*, in EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO (ALGUNAS REFLEXIONES), 49 (1988)). A végrehajtó hatalom egy további szűk körben egyoldalú döntési jogkörök: az elnök által vezetett tárcaközi bizottság (*Consejo de Salubridad General*) általános rendelkezéseket hozhat súlyos egészségügyi válsághelyzet esetén (a mexikói alkotmány 73-XVI. szakasza).

¹¹ A XIX. század második felének instabilitása közepette a szükség hatalmak tömeges alkalmazásáról *lásd* José A. Aguilar Rivera, EL MANTO LIBERAL. LOS PODERES DE EMERGENCIA EN MÉXICO. 1821-1876 (2001); Carlos Bravo Regidor, *De la épica de la victoria a la política de la derrota: Juárez, la Constitución y la Convocatoria de 1967*, in DE CÁDIZ AL SIGLO XXI: DOS SIGLOS DE CONSTITUCIONALISMO EN MÉXICO E HISPANOAMÉRICA 1812-2012 (Adriana Luna, Pablo Mijangos & Rafael Rojas szerk., 2012), 203-267.

¹² Lásd az 29 Alkotmány azon szakaszát, amely az elnök, a Kongresszus és a Legfelsőbb Bíróság egyetértését igénylő rendszert határoz meg.

¹³ Stephen Zamora et al., 180-18610,. lábjegyzet.

¹⁴ Az Emilio Rabasa által kidolgozott ilyen irányú érvelés állítólag befolyásolta a választást. *Lásd:* Emilio Rabasa, LA CONSTITUCIÓN Y LA DICTADURA (1956 [1912]).

Eric Magar az e területet érintő módosításokról készített áttekintésében kiemeli, hogy a hatalmi ágak horizontális szétválasztása az alkotmány olyan területe volt, amelyet az elmúlt 15-20 évben nem változtattak meg jelentősen.¹⁵ Tekintettel a sok más dimenzióban véget nem érő reformokra, ez meglepő, és összefüggésbe hozható azzal, hogy a mexikói "politikai osztály" a változások önfenntartó dinamikáját támogatja.¹⁶ A legtöbb változás az átláthatóság és az elszámoltathatóság menetrendjéhez kapcsolódik.¹⁷ Ezek azonban nem voltak messzemenőek, és semmiképpen sem enyhítették a mexikói kongresszus rendkívül rossz közmegítélését. Ezzel kapcsolatban többször felvetették, hogy az újraválasztás elmaradása az egyik fő oka a képviselők általános szakmaiatlanságának, és hogy ez megvédte őket a releváns elszámoltathatóság minden formájától. A 2013-as módosítások végül megváltoztatták a rendszert: 2018-tól kezdve a szenátorokat egy további időszakra (összesen 12 évre), a képviselőket pedig három további időszakra (összesen 12 évre) lehet majd újraválasztani.¹⁸

Mexikót a közvetlen vagy részvételi demokrácia eszközeinek gyengesége különbözteti meg latin-amerikai szomszédai többségétől. Az elmúlt évtizedek teljes tétlenségét követően ezen a területen a 2013-as alkotmányreform két csatornát ismert el: a népi törvényhozási kezdeményezést és a népi konzultációt. Mindkettő azonban rendkívül korlátozóan van megfogalmazva - különösen a konzultáció, amely a tárgykörök hosszú listáján tiltott, és amelynek előzetesen át kell mennie a Legfelsőbb Bíróságon az alkotmányossági vizsgálaton.¹⁹ Az újbóli összehívás lehetőségét nem engedélyezték. Ugyanebben a módosító csomagban, szintén a polgárok politikai profiljának növelését célzó elképzeléssel, jóváhagyták a független (azaz nem párt által támogatott) jelöltek szövetségi választásokon való indulásának lehetőségét.²⁰

A mai Mexikóban a hatalmi ágak szétválasztásának körvonalainak leírása során végül ki kell emelni a független ügynökségek számának az utóbbi időkben történt megszorodását.

¹⁵ Magar, *Supra* note 7, 260-61.

¹⁶ Amint azt később javasolni fogom, az állandó alkotmányreform dinamikája egyes területeken, különösen az alapvető jogok területén, úgy értelmezhető, mint a rövid távú legitimitás megszerzésének módja - miközben elkerülik azokat a módosításokat, amelyek megváltoztathatják azokat a kiváltságokat, amelyeket a "politikában való részvétel" továbbra is jelent Mexikóban. *Lásd alább*, 25.

¹⁷ Magar 37 módosított szakaszt tart számon ezen a területen, de megjegyzi, hogy a módosítások közül csak 11 változtatta meg érdemben a korábban fennálló egyensúlyt. Ezek közül kiemeli a végrehajtó hatalomnak a költségvetés és az államháztartási beszámoló benyújtására vonatkozó ütemterv módosítását, valamint a képviselőház szolgálatában álló felügyeleti szerv (*Auditoría Superior de la Federación*) létrehozását - mindezek növelik a képviselők hatalmát a végrehajtó hatalommal szemben a pénzügyi kérdésekben -, valamint a törvényhozás elnöki vétójának mechanizmusának tisztázását, ami megerősítette a kongresszust. Véleménye szerint a módosításokat összességében tekintve a végrehajtó hatalom ugyanolyan viszonylag gyenge maradt, mint korábban volt, megerősítette a képviselőket, a szenátust ugyanabban a helyzetben hagyta, és megerősítette a Legfelsőbb Bíróságot a másik két hatalmi ággal szemben (tekintettel például az új kinevezési jogkörére az Igazságszolgáltatási Tanácsban és a népi konzultációval kapcsolatos attribútumaira). Magar, *Supra* note 7, 266-279.

¹⁸ A reform kötelezővé teszi az államok számára, hogy az állami alkotmányokban lehetővé tegyék az állami képviselők és az önkormányzati elnökök újraválasztását.

¹⁹ VII. és VIII. szakasza, valamint a 71.4 mexikói alkotmány 35. szakasza.

²⁰ A mexikói alkotmány 55.II. szakasza

A 80-as és 90-es évektől kezdve olyan különböző szervek, mint a Nemzeti Emberi Jogi Bizottság, a Nemzeti Statisztikai és Földrajzi Intézet (INEGI), a Mexikói Bank (Banxico) vagy a Szövetségi Választási Intézet (IFE) "független alkotmányos szervezetek" státuszát kapták meg - és alapvetően az alkotmányban szabályozták. A 2013-as reformok független státuszt adtak további szerveknek, amelyek formálisan a végrehajtó hatalom égisze alatt maradtak: a Szövetségi Távközlési Intézet (IFETEL), a Szövetségi Gazdasági Kompetencia Bizottság (COFECE), a Nemzeti Értékelő Bizottság (CONEVAL) és a Szövetségi Információhözáférési Intézet (IFAI). A módosítások még a Szövetségi Ügyészséget (PGR) és az újonnan létrehozott Nemzeti Oktatásértékelési Intézetet (INEE) is független státusszal ruházták fel.²¹ Ezek a fejlemények jól mutatják, hogy a "független ügynökségi csomag" milyen mértékben tekinthető megkérdőjelezhetetlen intézményi megoldásnak, amelyhez a politikusok szinte automatikusan folyamodnak, amikor a "hatékonyság" és a "pártatlanság" patináját akarják kölcsönözni a problémás politikai területeknek. E szervek intézményi felépítése - a kinevezési szabályok, a joghatóság (sok közülük egyesíti az irányítást, a szabályozást és a bíraskodást) és a külső ellenőrzési mechanizmusok tekintetében - rendkívül változatos. Az a tény, hogy ma már a közpolitika hatalmas területeit kezelik, amelyek korábban a hagyományos ágazatok ellenőrzése alatt álltak, kötelezővé teszi gondos elemzésüket.

Föderalizmus

A mexikói alkotmány szövetségi rendszert fogadott el, amely eredendően követi a sok más amerikai szövegben is megtalálható "kettős" logikát: az alkotmány felsorolja a szövetségnek tulajdonított joghatósági területeket, a többi pedig állami kézben marad.²²

Az alkotmányos felépítés e választásával ellentétben azonban a mexikói föderalizmus nem alulról építkezett. Nem olyan jellegű berendezkedés volt, amely az ország egységének fenntartásához szükséges, tekintettel az erős regionális politikai identitásokra, mint amelyeneket Németországban, Kanadában vagy az Egyesült Államokban találunk. A XIX. század instabilitását követő forradalmat követő állami újjáépítés folyamatában a föderalizmus feláldozódott.²³ Ahogy Casar megjegyzi, ez részben az intézmények kiépítésének folyamatával magyarázható egy olyan országban, ahol feudális zónák, gyenge kommunikáció, szűkös gazdasági

²¹ A Szövetségi Ügyészség az ország legkevésbé megbecsült intézményei közé tartozik; a szövetségi bünyügyi nyomozások vezetőjeként nyújtott teljesítménye felháborító. A reform célja, hogy megerősítse függetlenségét a végrehajtó hatalommal szemben, és két szakosodott ügyészséget hoz létre (a választási ügyekre és a korrupcióra). Az Oktatásértékelési Intézetet a maga részéről 2012-ben hozták létre az "oktatási reform" csomag keretében, a tanári szakszervezetekkel való hosszas konfliktus után; érthetetlen módon a reform kizárólag a tanárok értékelésére és fegyelmezésére összpontosít, ahelyett, hogy az e kulcsfontosságú szakpolitikai területen fennmaradt mélyreható hiányosságok strukturális

meghatározóival foglalkozna.

²² Az alkotmány "hallgatóságos hatáskörök" záradékkal látja el a szövetséget (73.XXX. szakasz), amelyhez ritkán folyamodtak, mivel a szövetségi hatáskörök alkotmánymódosítással történő közvetlen bővítése szükségtelenné tette ezt a záradékot.

²³ Casar, *fentebb* 6. lábjegyzet, 89.

fejlődését, a hadsereg szalonképességét stb., de ez egy olyan politikai projekt központi hatása is volt, amelynek keretében a párt vezetője először a szövetségi rendszer összetételének meghatározásának lehetőségét - a kormányzói poszthoz való hozzáférés ellenőrzését -, majd viselkedését is megszerezte, egy hegemon pártrendszer kontextusában.²⁴

Ezzel összhangban az alkotmányos szinten az eredeti kettős logika fokozatosan erodálódott. A folyamatos, egymás utáni módosítások kiterjedt hatásköröket ruháztak a Szövetségre, és nagyon fontos ügyeket a Szövetség által koordinált vagy irányított, megosztott hatáskörű területként szerveztek meg. Amint azt a tudósok hangsúlyozzák, számos jellemző most már közelebb állna a kooperatív föderalizmushoz, mint a hagyományos dualizmushoz,²⁵ ha minden egyértelműen centralizáló ujjlenyomatba öltözne. Ehhez hozzá kell tennünk az államok finanszírozáson keresztül történő alárendelésének mechanizmusait: az adóbevételeket nagyrészt a szövetség szedi be, amely aztán a "fiskális koordináció rendszerében" kezeli azokat, nagymértékben felhasználva a feltételes készpénztranszfereket. Az állami alkotmányok a maguk részéről a legkülönbélebb forgatókönyvek gyűjteményét kínálják, amelyeket itt nem tudunk részletesen ismertetni. A szövetségi alkotmány meghatároz egy minimális tartalmat, amelyet tartalmazniuk kell, de mindez a hatalmi ágak strukturálására vonatkozik. Ezen túlmenően nagy heterogenitást találunk: némelyiküknek kiterjedt jogtörvénykönyve van, másoknak sovány; némelyiküknek van alkotmányossági felülvizsgálata, másoknak nincs; némelyikük a kulturális sokszínűség elismerésére vonatkozó szövetségi rendelkezéseket dolgoz ki, mások nem. És így tovább.

A Szövetségi Körzet sokáig a Föderáció ellenőrzése alatt állt. 1993-ban elindult egy folyamat, amely a városnak az államokhoz közeli státuszt adott, választott kormányfővel, egykamarás törvényhozó gyűléssel, felsőbb bírósággal és saját választási ággal. A város politikai élete élénk, és az a tény, hogy a baloldali párt mindig győzött, érdekes ellenpontot teremtett a szövetségi szintű politikához képest. Mexikóváros azonban még mindig kimaradt az alkotmánymódosítási folyamatból, és rendszeresen elhangzanak felhívások a szövetségi körzet "politikai reformjára".

Az önkormányzatok végül sokáig erősen alárendeltek az államoknak - különösen a kormányzóknak -, és nem rendelkeztek önálló döntéshozatali hatáskörrel. 1999-ben az Alkotmány kizárólagos jogköröket biztosított számukra, és az ezt követő években a Legfelsőbb Bíróság több ítélete is megerősítette az önkormányzati normatív és bevételi források helyzetét. Teljesítményüket azonban továbbra is jelzőként terheli a túlzott politikai rotáció - a reformig2013 az önkormányzati elnökök megbízatása három évre szólt.

²⁴ *Id.*

²⁵ *Lásd* José M. Serna de la Garza, *EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO: UN ANÁLISIS JURÍDICO* (2009), és *Las reformas al*

federalismo mexicano, in Casar & Marván *supra* note 2 (az elmúlt 15 év alkotmánymódosításainak elemzése). *Lásd még* Martín Díaz Díaz, *México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias*, in HOMENAJE A FERNANDO ALEJANDRO VÁZQUEZ PANDO, 129-173 (1996).

évek óta nincs esélyük az újraválasztásra, és - néhány nagy népsűrűségű városi önkormányzat kivételével - bizonytalan infrastruktúrával, rossz szabályozással és elégtelen finanszírozással rendelkeznek. A nemzeti hatóságok valódi elkötelezettségének hiányában az őshonos helyi önkormányzatok fejlődése - amelyet 2012. évi Alkotmány egy szakasza ír elő - továbbra is kezdetleges marad.

Bár a Legfelsőbb Bíróság sikeres teljesítménye a hatásköri összeütközések terén adott némi esélyt a politikai decentralizációnak, a mexikói föderalizmus jogi kerete összességében nem egyértelmű és gyenge. Az állami alkotmányok alkotmányos szerepéről, illetve arról, hogy az állami jogrendszereknek hogyan kell illeszkedniük az emberi jogok és a gazdaság területén a közelmúltban végrehajtott reformok nyomán kialakuló új struktúrába, még mindig nem zárult le a vita. Az államokat rendszeresen említik, mint a korrupció és a hatékonyság hiányának példáit, amelyeket az országnak nem sikerült felszámolnia. Úgy tűnik, hogy a föderalizmus megerősítése határozottan kívül esik a politikai napirenden.

Az igazságszolgáltatás

Mint a legtöbb szövetségi országban, itt is két igazságszolgáltatási irányzat létezik egymás mellett. A büntető- és polgári ügyek az államok joghatósága alá tartoznak (bár mindig is voltak szövetségi bűncselekmények, és ezek köre folyamatosan bővül), a munkaügyi és kereskedelmi ügyek pedig a szövetségi joghatóság alá. Az ország a polgári jogi hagyományokra jellemző eljárásokat és törvénykönyveket ötvözi az Egyesült Államokéhoz hasonló igazságszolgáltatási struktúrával, amelynek csúcsán kerületi bírák, körzeti bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság áll. Mexikóban azonban a szövetségi igazságszolgáltatás az állami döntések általános felügyelőjeként működik az *amparo* végzésen keresztül, amely lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy azokat szövetségi bírák előtt kérdőre vonják. Ez természetesen nagymértékben megerősítette az országot átítató központosító ízt.

Az elmúlt huszonöt év legkövetkezetesebb reformjai három területet érintettek: a bírósági felülvizsgálatot, a bírósági kormányzást és a büntetőeljárások szabályozását.

Ami a bírósági felülvizsgálatot illeti, az elmúlt évtizedek során az *amparo* végzés kizárólagos, hegemón figurájára épülő rendszerből egy hibrid, többszintű rendszer lett, amely az alkotmányossági felülvizsgálat számos csatornáját kínálja, különböző bíróságok előtt, különböző eljárásokon keresztül és különböző hatásokkal.

A függetlenség kikiáltásakor Mexikó nem az Egyesült Államokhoz hasonló, diffúz felülvizsgálati rendszert alakított ki, hanem a politikai-legiszlatív felülvizsgálat francia mintájú rendszerét, amelyet a XIX. század közepére a kizárólag az *amparo* végzésen alapuló bírósági rendszer váltott fel.²⁶ Az *amparo*

²⁶ J. Ramón Cossío, SISTEMAS Y MODELOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO (2013) (a CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO (2013) (a a rendszer teljes történelmi fejlődése).

egy olyan végzés, amelyet a polgárok nyújthatnak be, hogy egy szövetségi bíró előtt feljelentést tegyenek alkotmányos jogaiknak egy hatóság általi megsértése miatt. A hatóság fogalma nem minősített, így a végzés ugyanúgy véd a rendőrség önkényes lefoglalása ellen, mint egy törvény, egy bírósági határozat vagy egy közigazgatási rendelet ellen. Ha egy normával szemben nyújtják be, az *amparo* védelemnek *inter partes* hatása van. Bármennyire is erőteljesnek tűnik papíron, az évek során az *amparo* rendkívül összetett csatornává alakult át, és nagyrészt kiiktatta eredeti jogvédő funkcióját. A jogrendszeren belüli központi szerepe miatt fokozatosan egyre több funkciót kapott. Egy korai stádiumban, a XIX. században a törvényességi felülvizsgálat eszközévé vált - és ez végül az alkotmányossági felülvizsgálat eszközeként elvesztette előnyét. Eljárásjogi szabályozásának szélsőséges barokkossága miatt csak szakjogászok segítségével volt használható, és az a felfogás alakult ki, hogy nagyrészt a leghatalmasabbaknak - sokan közülük vállalatok, nem pedig állampolgárok - biztosított kivételt az általános szabályok alkalmazása alól.²⁷

Az utóbbi idők jelentősen kiegészítették ezt a panorámát. Először is, 1994-ben a rendszer kiegészült két, a kelseni, centralizált modell szerint kialakított felülvizsgálati csatornával: az alkotmányellenességi keresettel - amely lehetővé teszi az általános normák absztrakt felülvizsgálatát, ami *erga omnes* érvénytelenséget eredményezhet - és az alkotmányos vitával - egy olyan intézmény felújításával, amelyet Mexikó az előző évszázadban szunnyadóban tartott, most pedig a kelseni modell szerint újratervezve, hogy a Szövetség, az államok és a települések közötti joghatósági konfliktusokat csatornázza. Ugyanebben az évben megreformálták a Legfelsőbb Bíróságot, de nem egészítették ki alkotmánybíróssággal vagy kamarával: az továbbra is a kizárólagos csúcsbíróság maradt, bár erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy felszabadítsák az alkotmányos ügyektől független joghatósági területek alól. Másodszor, 2011-ben a Legfelsőbb Bíróság megváltoztatta egy alkotmányos rendelkezés értelmezését, és valamennyi mexikói bíró számára elismerte a diffúz felülvizsgálati jogkört. Ez a nagy építészeti változás megfosztotta a szövetségi bírákat attól a kiváltságtól, hogy az alkotmány kizárólagos birtokosai legyenek. Következésképpen Mexikó most már egy hibrid felülvizsgálati modellel rendelkezik, mint a legtöbb latin-amerikai ország,²⁸ bár ez nem kettőt, hanem három szálát ötvözi: centralizált, félig centralizált (*amparo*) és diffúz. Ráadásul a 2011-es emberi jogi reformot követően a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a mexikói bírónak mind az alkotmányossági, mind a konvencionális felülvizsgálatot végre kell hajtaniuk. Végül meg kell említenünk a 2011-2013-as *amparo* alkotmányos és jogi reformot. Ennek célja az *amparo* egyszerűsítése volt, hogy hatékony legyen a jogvédelem szempontjából, de az eredmény mérsékelt volt. Bár lehetővé teszi a kollektív keresetek benyújtását és szélesebb körben határozza meg, hogy milyen feltételek mellett lehet feljelenteni a jogsérelmet, a bírónak a következőkön keresztül kell gondoskodniuk

²⁷ Francisca Pou Giménez, *El nuevo amparo mexicano y la protección de los derechos: ¿ni tan nuevo ni tan protector?*, 14 ANUARIO DE DERECHOS HUMANOS 91, 93 (2014).

²⁸ *Lásd Uprimny, Supra note 1; Justin Frosini & Lucio Pegoraro, Constitutional Courts in Latin America: A Testing Ground for New Parameters of Classification?*, 2 J. COMP. LAW 39 (2008) (kiemelve a latin-amerikai bírósági felülvizsgálati rendszerek hibrid jellegét, ez utóbbi azt hangsúlyozza, hogy a térségben zajló kortárs fejlemények miként teremtenek terepet és követelik meg az elméleti osztályozás új formáinak kidolgozását azok megfelelő leírásához).

értelmezés az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek azt a plusz adagját, amelyet a jogszabályi egyszerűsítés elégtelen volta nem biztosít.²⁹

A fejlődés másik iránya, amely Mexikót a latin-amerikai standardokhoz igazítja, az autonóm igazságügyi öngazgatás rendszerének létrehozása 1994 volt, a szövetségi igazságszolgáltatási tanács és az állami szintű hasonló testületek létrehozásával.³⁰ Mexikó jellegzetessége, hogy a Legfelsőbb Bíróság továbbra is erős befolyást gyakorol a Tanács felett, amelynek elnöke a Bíróság elnöke.³¹ A mexikói igazságszolgáltatás nagyrészt megőrizte régi, erősen hierarchikus stílusát, és a Legfelsőbb Bíróság számos olyan funkciót összpontosít, amelyeket más országokban két vagy három különböző intézmény lát el.³²

A hagyományos hierarchikus ujjlenyomatok megőrzéséhez hozzá kell tennünk a nagyon formalista ítélkezési stílusok megtartását, amelyek a közelmúltig keveset tettek a lakosság többségének hatékony jogvédelme érdekében. Míg az elmúlt 20 évben a Legfelsőbb Bíróság meglehetősen jól teljesített a szakmák közötti konfliktusok eldöntésében, a mexikói igazságszolgáltatás egésze a jogok védelme terén gyenge teljesítményt nyújtott.³³ A dolgok azonban az utóbbi néhány évben egyértelműen elkezdtek jelentősen megváltozni: a Legfelsőbb Bíróság nyilvános tanácskozásokon vett részt, fontos ítéleteket hozott, amelyek számos területen jelentősen megváltoztatták a joggyakorlatot, és aktív résztvevőjévé vált a nemzeti és az Amerika-közi jog közötti kapcsolatokról szóló vitának, még ha a bírák közötti heves nézeteltérések nem is határozzák meg, hogy a Bíróság az elkövetkező években milyen irányt fog követni.³⁴

²⁹ Pou Giménez, 27. lábjegyzet.

³⁰ A bírák vagy a bírák és a politikai kinevezettek kombinációja által ellenőrzött intézmények létrehozása, amelyek a bírói karon belül a hozzáférés, a hirdetés, az előléptetés és a fegyelem irányítását végzik, a bírói függetlenség megerősítése (vagy első alkalommal történő elnyerése) szempontjából fontosnak tűnt. A nemzetközi adományozók és intézmények a jogállamiságot erősítő menetrend részeként támogatták ezeket. *Lásd* Linn Hambergren, ENVISIONING REFORM: CONCEPTUAL AND PRACTICAL OBSTACLES TO IMPROVING JUDICIAL PERFORMANCE IN LATIN AMERICA (2007); Pilar Domingo & Rachel Sieder, RULE OF LAW IN LATIN AMERICA: THE INTERNATIONAL PROMOTION OF JUDICIAL REFORM (2001).

³¹ *Lásd* Andrea Pozas-Loyo & Julio Ríos-Figueroa, *The Politics of Amendment Processes: Supreme Court Influence in the Design of Judicial Councils*, 89 TEXAS LAW REV. 1807, 1907-1833 (2011).

³² Julio Ríos-Figueroa, *El sistema de administración de justicia*, in DEBATIENDO LA REFORMA POLÍTICA: CLAVES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO (Gabriel L. Negretto szerk., 2011), 164.

³³ Julio Ríos-Figueroa & Gretchen Helmke, *Bevezetés*, COURTS IN LATIN AMERICA, 5 (2011). Az ország nem vett részt a jogérvényesítés új fejlődési hullámában, amely Kolumbia, Costa Rica vagy Argentína bíróságait tette egyeduralkodóvá.

³⁴ A Bíróság plenáris ülésének tanácskozásai televíziós közvetítésének rendszeréről lásd Francisca Pou Giménez, *Changing the Channel: JUSTICES AND JOURNALISTS: THE GLOBAL PERSPECTIVE* (Richard Davis & David Taras, szerk., 2017); a Legfelsőbb Bíróság új doktrínáinak gyors azonosításához a jogok területén (és más alkotmányos területeken) *lásd* José Ramón Cossío, Jimena Ruiz Cabañas, Julio Martínez Rivas és Santiago Oñate Yáñez, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA (2017).

A változások harmadik iránya a büntetőeljárásokban az inkvizítori rendszerről a kontradiktórius rendszerre való áttérés - ez a tendencia egész Latin-Amerikában közös. A reformot 2008-ban úgy tervezték meg, hogy fokozatosan végrehajtják állami szinten (ahol a legtöbb büntetőeljárás zajlik), és 2013-ban megerősítették az országos szinten alkalmazandó közös eljárási szabályok kódexének kiadásával. A büntetőjogi rendszer teljesítményének javítása az egyik legnagyobb kihívás, amellyel az országnak szembe kell néznie - jelenleg minden lehetséges szempontból borzalmasan működik.

Összefoglalva, a demokrácia megerősödése Mexikóban együtt járt az igazságszolgáltatás egyértelmű megerősödésével az alkotmányos rendszeren belül. A mexikói bírák azonban csak nagyon lassan kezdték feloldani a múlthoz való kötődésüket, és a rendszer súlyos terhet visel az örökölt intézmények és eljárások tekintetében, amelyek rosszul illeszkednek a jogtörvénykönyv közelmúltbeli, mélyreható reformjaihoz. Az, hogy a bírói kar mit fog kezdeni az új alkotmányos eszközökkel a jogok területén, minden bizonnyal az elkövetkező évek legdinamikusabb fejleményei közé fog tartozni az alkotmányos rendszerben.

Választási igazgatás

A demokráciába való mexikói átmenet - nem meglepő módon a PRI által évtizedekig vasmarkúan ellenőrzött, időszakos "választások" után - a választási ügyek hangsúlyozásával kezdődött. A 80-as években kezdődött az időszakos módosítások hosszú sorozata, amelyek utolsó epizódja a 2014-es "politikai reform" volt.³⁵ A választási rendszert érintő változások fokozatosan történtek, és egy olyan rendszerhez vezettek, amely - a többségi elvek alapján megválasztott végrehajtó hatalom mellett - a többségi és az arányos képviselő kombinációjával választja a kongresszust - mind szövetségi, mind tartományi szinten.

A modell egyik fő jellemzője, hogy létezik egy hatalmas és jól finanszírozott választási ág, amelynek valószínűleg nincs párja összehasonlítható szinten. Első szintje adminisztratív: 1990 és 2014 között az *Instituto Federal Electoral* (ma már az *Instituto Nacional Electoral*, INE) állt az élén. Az IFE/INE nemcsak a választások szervezését végzi, hanem a politikai pártok pénzügyeit és tevékenységét folyamatosan (nem csak a választások idején) szabályozó számos szabályt is érvényre juttat. A második szint a joghatósági szint: a Szövetségi Választási Törvényszék (TEPJF) alkotja, amelynek egy felsőbb szintű kamarája Mexikóvárosban, öt regionális kamarája pedig Mexikó-szerte található. Formálisan a szövetségi igazságszolgáltatás része, bár önállóan működik, törvényességi és alkotmányossági felülvizsgálati jogkörrel egyaránt rendelkezik (bár a választások absztrakt felülvizsgálata

³⁵ Lásd José Woldenberg et al., *EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO* (2007) és Lorenzo Córdova Vianello, *Sistema electoral y sistema de partidos. Pluralismo político en las reformas constitucionales en materia*

electoral, in Casar & Marván *supra* note 2 (a választási reformok számos epizódjának feltérképezése a 80-as évektől kezdve). A 2014-es reformmal kapcsolatban lásd a <http://pac.ife.org.mx/reforma2014> honlapon elérhető anyagokat (utolsó látogatás 2014. november 28.).

statútumokat a Legfelsőbb Bíróság fenntartja). Ami elképesztő, hogy ezek az intézmények csak a szövetségi választójogra vonatkoznak: minden államnak (és Mexikóvárosnak) megvan a maga kétszintű választási kirendeltsége, amely épületeket és állandó jelleggel dolgozó személyzetet foglalkoztat.

A mexikói választási ágazat által felhasznált erőforrások mennyiségét azzal indokolták, hogy az szükséges a demokrácia alapjainak megteremtéséhez egy olyan országban, ahol a választások évtizedek óta szennyezettek. Az IFE két évtizeden át tekintélyt és megbízhatóságot halmozott fel, míg nemrégiben a tanácsosok kinevezésével megbízott ágak hagyták, hogy az intézmény bizonyos mértékig hanyatlásnak induljon. A 2014-es reform, a politikai pártok között kétes "csomagként" értelmezett tárgyalás során, váratlanul felváltotta az IFE-t az INE-vel, és összepakolta a *consejerosukat*. A terv az volt, hogy az intézmény átveszi az állami választási kirendeltségek feladatait, és eltünteti az utóbbiakat - ezáltal forrásokat takarít meg, és megerősíti a választási hatóságokat az állami kormányzók nyomása előtt. Végül az eltűnés nem következett be, de az így kialakult rendszer egyértelműen centralizáltabb lett.³⁶

Alapvető jogok

A jogok területén az elmúlt években mélyreható változások történtek, de ezek az alkotmány más részeit érintő változásokhoz képest később következtek be. Három rubrikára kell utalni: a védett jogok katalógusára, a jogok azonosítására, értelmezésére és alkalmazására vonatkozó elvekre, valamint a jogok garanciáinak szabályozására.

Bár az alkotmány 1917 a szociális jogok rögzítésében úttörő volt a világon, a védett jogok katalógusát csak nagyon lassan frissítették. Az elmúlt 15 évben folyamatosan, apránként történt kiegészítés: az őslakos népek jogai - amelyeket a nemzet alapjává nyilvánítottak, és amelyek mind az autonómia, mind a befogadás jogával rendelkeznek; az információhoz való jog és a kormányzati adatokhoz való hozzáférés joga - az országban előrehaladott, erőteljes átláthatósági menetrend alapja; az egyenlőségi garanciák megerősítése - bár nem tartalmazott "anyagi egyenlőségi" záradékot; a tisztességes eljárás megerősítése és az áldozatok jogainak elismerése; az egészséghez, az élelemhez, a vízhez, az egészséges környezethez, a kultúrához vagy a sportoláshoz való jog; a gyermekek különleges jogainak elismerése, az oktatási jogok reformja... többek között.³⁷

A papíron nagy katalógus ellenére a jogok alkotmánya az elmúlt évtizedekben szunnyadt. A jogokon alapuló peres eljárások szinte teljesen hiányoztak.

³⁶ Az állami intézetek megmaradtak, de most már az INE koordinálásával (és felügyeletével) szervezik az állami választásokat, amely kijelöli tanácsadóikat. Az INE elvesztette fegyelmi jogkörét (átkerült a TEPJF-hez), és ez utóbbi mostantól bizonyos esetekben hatáskörrel rendelkezik az állami választások

szabályszerűségének felügyeletére.

³⁷ *Lásd* Pou Giménez, *Las reformas en materia de derechos fundamentales* in Casar & Marván, *Supra* note 2, az 1997-2012 közötti időszak összes, jogokkal kapcsolatos alkotmánymódosításának feltérképezéséhez, valamint Miguel Carbonell, *id. a* három legfontosabb, az emberi jogok, az átláthatóság és a büntetőeljárás területét érintő alkotmánymódosítás részletes bemutatásához.

még 2005-ben. Nem alkalmazták a nemzetközi emberi jogi törvényeket; nem voltak közérdekű perek; a vállalatok voltak azok, amelyek az *amparo*-t kihasználták a gazdasági követelések védelmére; nem voltak kollektív perek (még azután sem, hogy egy módosítás az alkotmányban 2010-tömören megnevezte őket); az 1988-ban létrehozott emberi jogi bizottságok nem tudtak változást elérni; az elvont felülvizsgálatot nem használták a jogok védelmében.... A gyengén szervezett és mozgósíthatatlan mexikói civil társadalom nem használta fel az alkotmányt arra, hogy a bíróságokon vagy azokon kívül a jogok tisztességes szintű érvényesülésének védelmében fellépjen.

Nagy előrelépés történt, amikor 2011, egy szakaszmódosítás¹ alkotmányos státuszt adott a szerződésekben rögzített emberi jogoknak, és egyben minden hatóságot arra ösztönözt, hogy támogassa, tiszteletben tartsa, védje és garantálja a jogokat, megfelelően orvosolja azok megsértését, és kötelessége, hogy *pro personae* értelmezze azokat. Mint megjegyezték, ez a módosítás "paradigmaváltást" jelez,³⁸ a "kiskereskedelmi" változástól a "nagybani" változásig tartó fejlődést a jogok³⁹ területén. A reformot, mint említettük, egy túlságosan félénk *amparo* módosítás kísérte, amely enyhíti a hagyományos akadályok némelyikét, de elmulasztja azt a fajta radikális átalakítást, amely képes lenne valódi változást biztosítani az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében.⁴⁰

Azzal együtt, hogy a mexikói bírák egyidejűleg elismerik a diffúz ellenőrzést, és a Legfelsőbb Bíróság kritériumai a nemzeti és a nemzetközi emberi jogi jog közötti kapcsolatokról - amelyeket azonban a közelmúltban újrafogalmaztak, hogy a *pro personae* elvét⁴¹ korlátozzák -, kétségtelen, hogy a mexikói jogállamiság másként fog mozogni. Az alkotmány ma már élvonalbeli érvelési eszközöket tartalmaz - többek között a nemzetközi emberi jogi kategóriák elismerését, kifejezettebben, mint az átlagos regionális szövegek. Az elmúlt két-három év eseményei bizonyítják az új rendelkezések dinamizáló potenciálját. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagynunk, hogy az alkotmány - amint arra alább utalni fogok - továbbra is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek teljes feszültségben állnak az új vívmányokkal.

A gazdasági alkotmány

³⁸ Miguel Carbonell & Pedro Salazar, LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS: UN NUEVO PARADIGMA (2011)

³⁹ Pou Giménez, 36. lábjegyzet, 112.

⁴⁰ A reform enyhíti a keresetösségi követelményeket, lehetővé teszi a kollektív keresetek benyújtását, lehetővé teszi az *amparo* alkalmazását bizonyos közfeladatokat ellátó magánjogi szereplőkkel szemben, újradefiniálja a releváns jogérvényesítést, és bizonyos feltételek mellett megnyitja az alkotmányellenes jogszabályok *erga omnes* érvénytelenítésének lehetőségét. Az eljárás szabályozása és általában az *amparótörvény* nyelvezete és szerkezete azonban továbbra is zavaros és érthetetlen az átlagpolgár

számára. *Lásd* Eduardo Ferrer Mac-Gregor & Rubén Sánchez Gil, EL NUEVO JUICIO DE AMPARO. GUÍA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA LEY DE AMPARO (2014).

(kimerítő általános áttekintést nyújt az újdonságokról) és Francisca Pou Giménez, *Supra* 27. lábjegyzet (kiemelve a változások szerénységét a hatékony jogvédelem szempontjából).

⁴¹ *Lásd* Legfelsőbb Bíróság, CT 293/2011

A Peña Nieto elnökségének első évében²⁰¹³, a kezdetek kezdetén egy csoport módosítás jelentősen megváltoztatta a mexikói gazdasági alkotmányt, miután az hosszú évekig változatlan maradt. A reform három fő területet érintett: az energiaügyet, a távközlést és a trösztellenes szabályozást.

Mint ismeretes, az eredeti, 1917-es szöveget a gazdasági tevékenység felfogásában és a tulajdonjogok kezelésében erős államvallási jegyek jellemezték. A szakasz eredeti megfogalmazásában azt állította²⁷, hogy minden tulajdon eredetileg a nemzet tulajdonában van, és elismerte a paraszti közösségek (*ejidos*) kollektív földtulajdonjogát - a mexikói forradalom nagyrészt a földek újraelosztása után zajlott. Az államnak a piaccal szembeni erőteljes érvényesülését két döntő epizód is megerősítette: a 40-es években elrendelt kőolajkiszajátítás és a bankszektor államosítása a 1981.⁴²

Az első változások ebben a helyzetben Miguel de la Madrid és - ami még ennél is fontosabb - Carlos Salinas de Gortari elnöksége idején következtek be. De la Madrid igyekezett kiszámíthatóságot és meghatározást adni a gazdaságban való állami szerepvállalás határainak, és ennek érdekében módosította a 25., 26., 27., 28. és 73. szakaszt, bár a "gazdaság állami irányításának" gondolata szilárdan megmaradt a könyvekben. Salinas változtatásai radikálisabbak voltak, és az eredeti alkotmányos paktum központi elemeit érintették. Reformjai kivonták a bankszektort az államnak fenntartott bankok közül, autonómiát adtak a Mexikói Banknak, és ami még következetesebb, létrehozták az agrárbíróóságokat, leállították a földosztást, és elismerték a tulajdonjogot az *ejido* parasztok számára, akik mostantól elidegeníthették a földet, másokkal együtt hasznosíthatták vagy vállalati tőkeként átruházhatták. A szabadkereskedelem mellett is kiállt, és aláírta a NAFTA-t - de anélkül, hogy hozzányúlt volna az alkotmányhoz.

Ezt követően a gazdasági alkotmány még a tequila-válság éveiben is - egy kisebb Zedillo-reformtól eltekintve, amely megszüntette az állam kizárólagosságát a vasúti és a műholdas szektorok felett - változatlan maradt. Sok szó esett azonban arról, hogy a globális forgatókönyv szerinti versenyképesség biztosítása érdekében "strukturális reformokat" kell végrehajtani. A politikusok minden alkotmányos módosításban szívesen egyetértettek volna, de ellenálltak más olyan módosításoknak, amelyek nyilvánvalóan mély gazdasági érdekeket érintettek. Peña Nieto látszólag e prioritás szem előtt tartásával lépett hivatalba, és a *Pacto por México* nevű pártkupaktum alkotta tárgyalási fórumot kereste meg, és rendkívül hosszú listát állított össze a tervezett reformokról. A mindössze egy év alatt elfogadott 2013-2014-es reformok messzemenőek, de nem teljesen világos, hogy milyen üzenetet közvetítenek az állam és a piac kapcsolatáról. Az energetikai reform, amely messze a legvitatottabb, mivel Mexikó kőolajkészleteinek kiaknázására vonatkozik - amelyek a mexikói gazdaság gigantikus százalékát adják a

⁴² *Lásd* Carlos Elizondo Mayer-Serra, *¿Una nueva constitución en el 2013? El capítulo económico*, CUESTIONES31 CONSTITUCIONALES X (2014). Ebben a részben nagyjából követem a szerző narratíváját a mexikói alkotmányban a piac-állam viszonyok fejlődéséről.

költségvetés - lehetővé teszi a magántőke részvételét a feltárási és kitermelési feladatokban olyan szerződések révén, amelyek célja, hogy az állam számára tisztességes bérleti díjat biztosítsanak. A távközlési és trösztellenes reformok ezzel szemben arra irányulnak, hogy legalábbis részben megfékezzék a gazdasági magánhatalom túlzott befolyását. Amint Elizondo hangsúlyozza, az a tény, hogy ezek a reformok a *Pacto por México* keretében (a választási, átláthatósági és politikai reformokkal együtt tárgyalt) mélyreható tranzakciók termékei voltak, rendkívül homályossá tette körvonalait. A trükkös rendelkezéseket és fogalmakat a készülő státútumokban kellett rögzíteni, amelyeket most a kongresszusban sietősen tárgyalnak.

III. Tartalomalapú értékelés

Az előző szakaszban szereplő áttekintés, bár gyors és szükségszerűen felületes, előzetes alapot ad néhány olyan tartalmi kérdés megválaszolásához, amelyek gyakran a latin-amerikai alkotmányosságról folytatott kollektív viták során merülnek fel. Hosszú, reformista útja után hogyan néz ki a mexikói alkotmányosság? Osztja-e azokat a vonásokat, amelyeket a tudósok a kortárs latin-amerikai alkotmányosság közös jellemzőiként azonosítottak? Hol áll Mexikó, ha megkülönböztetünk liberális és radikális irányzatokat? Melyek a jelenlegi mexikói alkotmánynak mint a közös politikai és társadalmi élet keretének legmarkánsabb vonásai?

Az előzetes elemzés szerint Mexikó a latin-amerikai alkotmányosság legtöbb közös vonását osztja.⁴³ Így az ország ma már kiterjedt jogkatalógussal rendelkezik, beleértve az utolsó generációs jogokat is, és kifejezetten elismeri a nemzetközi emberi jogokhoz való kötődését. Az alkotmány érdemi része magában foglalja a kulturális sokszínűség elismerését, mint a polisz alapvető meghatározó elemét. A jogok garantálására külön csatornák állnak rendelkezésre, mind bíróságon kívüli (emberi jogi bizottságok), mind bírósági úton, beleértve az *amparo* végzést is, amelyet azonban nem alakítottak ki eléggé a hatékony védelem biztosításához. A szövetségi rendszer tetején az ország különösen jól válogatott, háromszintű bírósági felülvizsgálati rendszerrel rendelkezik - egy másik latin-amerikai alapelem -, és a legtöbb szomszédos országhoz hasonlóan a bírói öngazgatás rendszerével, amelyet egy bírói tanács vezet. Részt vesz az "igazságügyi reform" regionális tendenciájában is, amely a büntetőjog területén a kontradiktórius rendszer bevezetéséhez vezetett. Az elnöki rendszer megmaradt, mint egész Latin-Amerikában, amelynek keretében a végrehajtó hatalom a kétkamarás szövetségi parlamenttel a fékek és ellensúlyok amerikai típusú rendszerén keresztül működik együtt. A végrehajtó hatalom nem különösebben erős, de a kongresszus sem, amelynek célja, hogy takarékosan járjon el - bár elég ösztönzést kapott ahhoz, hogy gyorsan és folyamatosan módosítsa az alkotmányt.

⁴³ A közös regionális alkotmányos jellemzők Uprimny által javasolt katalógusára támaszkodom, *Supra* note. 1.

A közvetlen demokrácia mechanizmusai azonban kifejezetten bátortalanok: a közelmúltban létrehozták a népi konzultáció és a törvényhozás kezdeményezésének egy nagyon korlátozó változatát. A választási kérdésekre is olyan hangsúlyt fektetnek, amelyet máshol nem találunk, hatalmas és költséges közigazgatási és igazságszolgáltatási struktúrával, amely a választások megbízhatóságát és a politikai pártok ellenőrzését szolgálja. A gazdasági fejezetben a mexikói forradalom ujjlenyomata szövegszerűen még mindig kimutatható, de a 2013-2014-es reformok üzenete egy olyan országé, amelynek központi gondja a gördülékeny kapitalista piaci tranzakciók feltételeinek biztosítása. Az alkotmányosan független ügynökségek megszorodása a többségi politikától elvonatkoztatott kiterjedt szakpolitikai területeket, amelyek nemcsak a gazdasági területet érintik, hanem az alapvető jogokhoz - oktatás, szólásszabadság, információhoz való jog - kapcsolódó területeket is, sőt még az olyan atipikusabb állami funkciókat is, mint a bűnügyi nyomozás.

Ennek fényében a mai mexikói alkotmányosság egyértelműen az úgynevezett liberális modellhez kapcsolódik, szemben a bolíviai vagy ecuadori újszerű tapasztalatokkal: nincsenek újítások a hatalommegosztás kialakításában, hogy a politikai legitimitás sokszínűbb forrásaira reagáljanak; létezik a nemzet kulturális pluralitásának kifejezett, erős elismerése, de a fejlődés alacsonyabb normákra marad, és nem alakítja át a nemzeti intézmények kialakítását; a részvételi demokrácia eszközei különösen gyengék; az átláthatóság fontos helyet foglal el a jogtörvényben, és egy speciális intézmény létrehozásához vezetett, ami újszerű. Összességében azonban a mexikói alkotmány egyszerűen a Gargarella által "liberális-konzervatív" hagyományosnak nevezett latin-amerikai modell⁴⁴ felismerhető továbbfejlesztését tartalmazza, amelynek keretében a többségi és a többségellenes összetevők közötti egyensúlyban vitathatatlanul az utóbbiakra helyeződik a hangsúly - tekintettel az igazságszolgáltatás megerősítésére, a jogok törvénykönyvének bővítésére, az országnak az Amerika-közi rendszerbe való integrálására, a független ügynökségek megsokszorozására, vagy a fékek és ellensúlyok szigorú rendszerének alkalmazására széleskörű területeken (népi konzultáció, szükségállapot stb.).

Ezt az előzetes értékelést több irányban is elmélyíthetnénk, finomítva bizonyos alkotmányos csomópontok leírását, vagy értékelve azokat egyik vagy másik normatív nézőpontból.⁴⁵ Sok minden, ami a mexikói alkotmányt egyedivé teszi, nem

⁴⁴ Roberto Gargarella, *Una maquinaria exhausta. Constitucionalismo y alienación legal en América*, 33 ISONOMÍA 7, 19 (2008); LOS FUNDAMENTOS LEGALES DE LA DESIGUALDAD. EL CONSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA: 1776- (18702008).

⁴⁵ A kötethez való hozzájárulásában Gargarella például az amerikai alkotmányosságot kétféle kritérium alapján értékeli: funkcionális és tartalmi szempontok alapján. Elemzésének funkcionális dimenziója az amerikai alkotmányok alkotmányos kongruenciájának mértékét értékeli - mind a belső kongruenciát (azt, hogy belső szakaszai, elemeik vagy részeik mennyire működnek koherensen, megerősítve és nem aláásva kölcsönös hatékonyságukat), mind a külső kongruenciát (azt, hogy ezek az alkotmányok milyen mértékben vállalnak felelősséget az adott társadalomban valóban kiemelkedő problémákért és

valóságokért). Elemzésének tartalmi dimenziója azt vizsgálja, hogy ezek az alkotmányok vitathatóan mennyire egyenlőségelvűek.

megragadható azonban egy előzetes tartalmi leltárral: nagymértékben független az egyes intézményekre vonatkozó szabályozástól, mivel a szöveg egészét vizsgálva a szöveg stílusához, szerkezetéhez, szövegszervezéséhez, nyelvezetéhez és tartalmi jelentőségéhez kapcsolódik. A mexikói alkotmány ezen a ponton meglehetősen rendezetlen rendelkezések gyűjteménye: hosszú és rendkívül részletes szöveg, nem jól strukturált, nagyon heterogén - néha ellentmondásos - és több szempontból is rendkívül összetett. Ezek a jellemzők véleményem szerint kiemelkedő hatással vannak arra, hogy milyen normatív keretet biztosít a társadalmi és politikai élet számára -ezek a legmarkánsabb élek az "alkotmányos tartalom" szempontjából. Ezért a fejezet hátralévő részét ezek azonosításának és rövid tárgyalásának szentelem.

Először is, a mexikói alkotmány nagyon hosszú, és a lehető legrészletesebben szabályoz számos kérdést, egy jogi kódex stílusában, bőséges részletességgel alakítva ki a közpolitika számos területének és az általa szabályozott intézményeknek a körvonalait. ⁴⁶ Ez szerkezeti szükségletet teremt a folyamatos módosításra - mivel a szabályok könnyebben elavulnak - és megterheli az értelmezési feladatokat. Igaz, hogy sok mai alkotmány hosszú - köztük a latin-amerikaiak -, és nem minden részletesség problémás az alkotmányban, hiszen a részletesség elősegítheti a jogérvényesítést, és megkönnyítheti a bírói döntések ellenőrzését. A hosszúság, a részletesség és más, rögtön azonosítandó vonások kombinációja azonban a mexikói alkotmányt mint közvetlenül végrehajtható chartát nehezkessé és kissé nyomasztóvá teszi, és megnehezíti a polgárok számára annak "kisajátítását".

A részletesség hatásait súlyosbítja, hogy a szöveg szerkezeti felépítése erősen erodálódott, és azok a rendelkezések, amelyeket csoportosítva várnánk - jogok, föderalizmus, hatalommegosztás -, szétszóródtak és összekeveredtek a szövegben. Ráadásul a 2013-2104-es módosításokat hosszadalmas átmeneti rendelkezések egész sora kísérte, amelyek minden részletre kiterjedően szabályozzák, hogyan kell eljárni az intézményekkel és a politikai tervekkel kapcsolatban az energia, a távközlés, a választási igazgatás, az oktatás felügyelete, az átláthatóság és a verseny területén. Ennek a terjedelmes, kodifikált, átmeneti alkotmánynak a normatív státusza megfoghatatlan, és azt a benyomást erősíti, hogy egy sok szempontból rejtélyes dokumentummal állunk szemben.

A mexikói alkotmány stilisztikailag is nagyon heterogén: az alkotmányos szöveg több rétegének ujjlenyomata látható rajta, amelyek nagyon különböző időpontokból származnak, és különböző alkotmányos logikákat és az alkotmány megírására vonatkozó különböző elképzeléseket tükröznek. A jogok területén például egyes rendelkezések rendkívül részletesek, ahogyan azt már említettük, míg mások absztraktak; egyes jogok

⁴⁶ Az Alkotmány a körülbelül szavakról 22,00070,000februárban 20141917majdnem egy szóra nőtt - az

átmeneti záradékokat nem számítva. *Lásd* Elizondo, 41. l. l. jegyzet, és Fix-Fierro, 2. l. l. jegyzet.

negatív módon rögzítik (azaz az alkotmány meghatározza, hogy a hatóságok mit nem tehetnek), mások pedig pozitív módon (közvetlen hivatkozással arra a mögöttes értékre, amely indokolja a különösen védett igény rögzítését); egyes jogok a föderalista hatalommegosztásban találnak megfelelőt (azaz joghatósági területként kezelik őket, és az alkotmány meghatározza, hogy ki szabályozhatja a jogot), mások pedig nem. Ez nehézségeket okoz az alkotmányos jelentés rekonstruálásában és az alkotmányértelmezés szilárd elméleteinek megfogalmazásában - különösen a jogok területén.

Ennél is fontosabb, hogy a mexikói alkotmány tartalmi szinten is nagyon heterogén, mivel a módosításokat nem a már létező alkotmányos testületre gyakorolt hatásukat figyelembe véve hajtották végre. Az biztos, hogy a tartalmi heterogenitás bizonyos mértékig mindig fennáll az alkotmányokban, amelyek jellemzően politikai tranzakció, tárgyalás eredménye. Ahogyan azt már megjegyeztük, az alkotmány *ex novo* létrehozása sem biztosítja a koherenciát.⁴⁷ Az alapvető jogok és értékek ráadásul természetüknél fogva hajlamosak arra, hogy konkrét esetekben konfliktusba kerüljenek egymással: egy pluralista társadalom alkotmánya bizonyos mértékig - mint most is - úgy van megalkotva, hogy sokféle értéket és elvet tartalmazzon, amelyeknek az egységbe való végső visszavezetése még várat magára. Mexikóban azonban a véget nem érő, töredékes változtatások mintája, amelyet a politikai konjunktúra gerjeszt, és amelyet olyan politikusok vezetnek, akik látszólag csak abban látják a nyereséget, amit a szöveghez hozzáadnak - nem pedig a kiegészítések, elhallgatások és a meglévő záradékok szintéziséért folytatott küzdelmekben -, egy olyan alkotmányos részletekben, amelyek sok mindent önmagukban döntenek el, az alkotmányon belül egy sor olyan égbekiáltó ellentmondást eredményeztek, amelyek sok gondot okoznak.

Így a mexikói alkotmány jelenleg több olyan, a konvenciókkal ellentétes rendelkezést tartalmaz, mint például az, amely megtagadja a politikai jogokat a büntetőeljárás alatt álló személyektől - ellentétben az amerikai egyezmény 23. szakaszával és az alkotmány⁴⁸ 20.B.I. szakaszában foglalt ártatlanság vélelméhez való joggal -, amely lehetővé teszi az ügyészi őrizetbe vételt bizonyos esetekben akár napokra⁸⁰ is, a szabadságkorlátozó büntetések⁴⁹ kiszabását a közigazgatási hatóságok által, vagy⁵⁰ a büntetőeljárásban részt vevő személyek szabadságát korlátozó szankciókat.

⁴⁷ Lásd Tom Ginsburg, *COMPARATIVE CONSTITUTIONAL DESIGN*, 2 (2012) és Blount, Elkins & Ginsburg, *Does the Process of Constitution-Making Matter?*, ugyanebben a kötetben, 50 (hangsúlyozva, hogy az alkotmánytervezésre helyezett minden kortárs hangsúly ellenére a tényleges alkotmányozásban továbbra is meglehetősen sok tényező működik, ami a heterogenitást segíti elő).

⁴⁸ Az ACHR 23. szakasza a választójog korlátozására (nem pedig megtagadására) vonatkozik (nem pedig a mexikói alkotmány 38.II. szakaszában említett politikai jogok körére), és csak az elítélt személyekre (nem pedig azokra, akiket egyszerűen csak bizonyos vádakkal vádolnak, amelyeket akár érdemtelenül vagy akár azzal a közvetlen szándékkal is felróhatnak, hogy (például) kizárják a választási versenyből).

⁴⁹ Lásd az úgynevezett *arraigo* (házi őrizet) szabályozását a mexikói alkotmány 16. szakaszában.

⁵⁰ *Lásd* a21 mexikói alkotmány szakaszát, amely ellentétes 2az ILO Paktum szakaszával és1 az Emberi Jogok Amerikai 8Egyezményének szakaszával29, és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi 8.3Egyezségokmányának szakaszával (amely mentesíti a közösségi munkát a "kényszermunka" fogalma alól, amennyiben azt megfelelő eljárást követően *bíró* diktálja).

a külföldi emberek jogainak szabályozása.⁵¹ Amint azt a Legfelsőbb Bíróság belső csatározásai is mutatják, ezek a ⁵²patológiák nagyban megnehezítették a belső és a külső jogforrások közötti - az Alkotmány szakasza1 által a jogok területén azonos hierarchiájának nyilvánított - artikuláció tisztázásának feladatát, és akadályozták az érdemibb alkotmányos érvelés felé való haladást - ami a 2011-es emberi jogi reform egyik fő célja volt. A mexikói új "jogokra vonatkozó alkotmány" életének első éveit jelzővel terhelte az a rengeteg szakmai beszéd, amely a belső következetlenségek okozta problémák értelmezésére irányult.⁵³

A túl bonyolult, gyakran homályos és néha összefüggéstelen alkotmány olyan alkotmány, amely akadályokat gördít saját érvényesülése elé. Ha az alkotmányoknak bizonyos mértékig olyan koordinációs eszközként kell működniük, amelyek képesek megfelelő mértékű önérvényesítésre, akkor a ⁵⁴mexikói dokumentum problémás. A *jóhiszemű* olvasó, beleértve a jogi terminológiában jártasakat is, hamar zavarba jön, amikor megpróbálja eldönteni, miről is szól az alkotmány. Az alkotmány érvényesítésében valóban érdekelt politikusok és köztisztviselők esetében ugyanezek a nehézségek merülnek fel. Igaz, hogy az alkotmány1917 kitartása, változó változataiban, nem magyarázható anélkül, hogy ne feltételeznénk az azonosítható megállapodásokhoz való hűséget - ebben az értelemben az alkotmány "önérvényesítő" volt, azon politikai és társadalmi csoportok köre szempontjából, amelyek kikényszeríthették volna a lecserélését. De ez azért volt így, úgy vélem, mert az ilyen értelemben kikényszerített alkotmány nem az alkotmány volt minden tényleges részletében. Amint az alkotmány politikai felfogásától egy olyan normatív felfogásig jutunk el, amely arra hivatott, hogy naponta érvényesüljön, és fegyelmezze az állampolgárok és a hatóságok közötti kapcsolatokat - nem csak az utóbbiak közötti kapcsolatokat -, a tartalom számít, és a tartalom összetettsége egyre inkább számít.

E tartalmi jellemzők további következménye a bírák szerepét érinti az alkotmány mindennapi igazgatásában. A bírói kar, különösen a Legfelsőbb Bíróság lesz az egyetlen szereplő, akit ismételten meghívunk, hogy megpróbáljon némi koherenciát kölcsönözni a bonyolult alkotmányos "egésznek". Ilyenkor különösen fontos lesz annak biztosítása, hogy

⁵¹ Lásd az Alkotmány 8., 9., 11., 31., 32. és 33. szakaszát. E rendelkezések közül sok - és a honosított állampolgárokra vonatkozó rendelkezések, akiknek bizonyos jogai a természetes születésükhöz képest erősen korlátozottak - nehezen egyeztethetők össze a vonatkozó szerződéses rendelkezésekkel, sőt az alkotmány más rendelkezéseinek nyilvánvaló "szellemével" is.

⁵² Lásd Fernando Silva García, *Derechos humanos y restricciones constitucionales: ¿reforma constitucional del futuro vs. interpretación constitucional del pasado?* (Comentario a la CT 293/2011 del pleno de la SCJN), CUESTIONES30 CONSTITUCIONALES (2014)251; Rubén Sánchez Gil, REVISTA21 IBEROAMERICANA DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL (2014)333.

⁵³ A mexikói alkotmány ekkor inkonzisztens lenne Gargarella értelmében (lásd az ő hozzájárulását ebben a kötetben), mivel az alkotmány érdemi része és a "gépház" szabályozásának módja között gyakorlati artikulációs problémák vannak nyitva, valamint az alkotmány egyes szerkezeti részein belüli belső

ellentmondásokat tartalmazó, erősebb értelemben.

⁵⁴ *Lásd* például Russell Hardin, *Why a Constitution?*, A FÖDERALISTA PAPÍROK ÉS AZ ÚJ INSTITUTIONALISM (Bernard Groffman & Donald Wittman szerk., 1989).

az alkotmánybíráskodás olyan intézményi és eljárási struktúráján belül zajlik, amely megfelelően kiegyensúlyozza az alkotmánybíró szerepét a rendszerben.⁵⁵ Mindenesetre fontos látni, hogy az alkotmány belső bonyolultsága megnehezíti az ilyen tág határok között előrehaladott bíráskodás értelmes felügyeletét. Az alkotmány most új eszközöket biztosít az állampolgárok számára, hogy szinte mindenről érvelhessenek, amiről csak szeretnének, és ahogy említettem, ígéretes dinamikát indíthatnak el, amely az elmúlt évtizedekben valóban indokolatlanul gyenge volt Mexikóban. Ugyanilyen értelemben azonban nehéz lehet fenntartani, hogy a polgárok által a bírától kapott válaszok önkényesek vagy megalapozatlanok lennének: az alkotmányos rendelkezések sokfélesége és különbözősége lehetővé teszi a kényelmes bírói cseresznyeválogatást.

IV. Folyamatalapú értékelés

Az értékelés másik forrása az alkotmányok keletkezésére összpontosít, azaz arra, hogy milyen folyamatból (a döntéshozó testület összetétele, a tanácskozás dinamikája, a szavazási szabályok stb.) származnak, a politikai és társadalmi befogadás és az eljárási megfelelőség szempontjából. Egyes tudósok szerint az alkotmányszöveg tényleges tartalma kevésbé fontos az alkotmány közép- és hosszú távú "sikere" szempontjából, mint az, hogy az alkotmány egy olyan alkotmányozó pillanat terméke, amely lehetővé teszi, hogy a polgárok és a fontos politikai és társadalmi csoportok "sajátjuknak" tekintsék az alkotmányt: olyan kollektív vállalkozásnak, amelynek résztvevőinek érzik magukat, és amely olyan alapszabályokat tartalmaz, amelyeknek értelmes társszerzőinek érezhetik magukat.⁵⁶ A mexikói esetben tehát azt kellene értékelnünk, hogy az alkotmány milyen alkotmányos pillanattól származik, és milyen folyamat során születtek meg a módosítások.

A dolgok ebből az álláspontból nézve ismét szuboptimálisnak tűnnek. Egyrészt az eredeti alkotmányozó gyűlés már messze a múltban van. A Querétaróban képviselt politikai közösség és a mai mexikói társadalom között kevés a közös pont. Bár az 1917eredetileg az alkotmány1857 megreformálására összehívott gyűlés

⁵⁵ Lásd Roberto Gargarella, *POR UNA JUSTICIA DIALÓGICA: EL PODER JUDICIAL COMO PROMOTOR DE LA DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA* (2014).

⁵⁶ Lásd Oscar Vilhena Vieira et al., *Resiliência Constitucional. Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual* (a szerzőnél) (azzal érvelve, hogy a brazil alkotmány tárgyalásos és inkluzív keletkezése kulcsfontosságú volt a brazil alkotmány sikeréhez, mint olyan általános kerethez, amely képes befogadni egymást követő, meglehetősen különböző politikai projekteket); James Blount, Zachary Elkins & Tom Ginsburg, *Does the Process of Constitution-Making Matter?*, in *COMPARATIVE CONSTITUTIONAL DESIGN* (Tom Ginsburg szerk., 2011), 31-59. (óvatosságot javasol, megjegyezve, hogy a folyamatok és az eredmények közötti kapcsolatokra vonatkozó számos hipotézis hiteles tesztelése még várat magára, és áttekintve a meglévő szakirodalmat - többek között - a lakosság alkotmányozásban való részvételének állítólagos hatásairól). További vizsgálódásért lásd Stefan Voigt, *The Consequences of Popular Participation in Constitutional Choice: Towards a Comparative Analysis*, in *DELIBERATION AND DECISION* (Anne van Aaken et al. eds., 2003) és Justin Blount, *Participation in Constitutional Design*, in

a legfontosabb társadalmi követelések körül artikulálódott, sok más, ma már központi jelentőségű követelés nyilvánvalóan nem került szóba, és az alkotmányozó testület reprezentatív struktúrája

-219 férfi⁵⁷ által integrált - természetesen teljesen hibás, ha a jelenlegi normák szerint nézzük. És bár az iskolai tantervek biztosítják a mexikói gyerekek fáradhatatlan szocializációját a nemzeti mítoszokba, a politikai folytonosság érzése, ami megmaradhat, nem azon alapul, amit az alkotmány valójában mond - többek között azért, mert túl sokat változott, és az emberek nem ismerik a tartalmát; legfeljebb egy olyan szövegre hivatkozik, amely, mint említettem, történelmileg más értelemben volt fontos, mint amit ma az alkotmányról mondanánk - mint *kötelező* és közvetlenül érvényesíthető dokumentumról.

Másrészt, amint azt az a tény is jelzi, hogy ilyen nagyszámú módosítást fogadtak el, az alkotmányreform Mexikóban csak egy újabb esete a hétköznapi politikának. Ez meglepő lehet, tekintve a módosítási formulát, amely a kongresszus minden egyes kamarájában jelenlévő képviselők 2/3-ának támogatását és a 31 állami törvényhozás felének ratifikációját igényli.⁵⁸ Amint azonban a tudósok megjegyezték, a tényleges merevség figyelembevételéhez nemcsak az érintett intézményi szereplők számát és a szükséges többség nagyságát kell figyelembe venni, hanem egy sor további elemet is: a folyamat időbeli szervezését (a közreműködő intézményeknek meghatározott időpontokban kell-e fellépniük vagy sem, a szavazási fordulóknak többszörösnek kell-e lenniük...); a népszavazás kiírásának szükségességét vagy nem; a pártrendszer alakját. Ehhez hozzáadhatjuk a változásban való részvétel strukturális ösztönzőinek körét.⁵⁹ Mexikóban, még ha a szükséges többségek nagysága nem is triviális, a módosításoknak nem kell egymást követő ciklusokban jóváhagyást nyerniük, nincsenek a rendes politikai szereplőkön kívüli szereplők, és nincs szükség a nép közvetlen megszólítására sem. A formula tehát az alkotmányos törvényhozást rendkívül közel hozza a rendes törvényhozáshoz - annál is inkább, mert a szakasz nem szabályozza a 135belső eljárási lépéseket, és a gyakorlat az volt, hogy analóg módon alkalmazzák a rendes törvényhozási folyamat során alkalmazottakat.

⁵⁷ Salomón Díaz Alfaro, *La composición del congreso constituyente de Querétaro de 1917*, in EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERÍAS DEL SIGLO XX. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA AÑOS 70 DESPUÉS, (2191998).

⁵⁸ A135 mexikói alkotmány szakasza. A mexikói formula "egy az egyben" (nem ír elő különböző eljárásokat az alapvető és a rutinszerű módosításokra), és lakonikus, szabályozatlanul hagyva olyan kérdéseket, mint például, hogy ki nyújthat be módosító indítványokat, milyen parlamenti vitát kell tartani a 2/3-os szavazás előtt, vagy hogy mi a helyzet az állami törvényhozásban. Mint már említettük, Mexikóváros - mivel technikailag nem "állam" - nem vesz részt a ratifikációs folyamatban. Az alkotmány nem tartalmaz módosíthatatlan rendelkezéseket.

⁵⁹ Lásd Donald Lutz, *Toward a Theory of Constitutional Amendment*, in RESPONDING TO IMPERFECTION (Sanford Levinson szerk., 1995) (a módosítási terv lehetséges variációinak feltérképezése és a "merevség indexének" kidolgozása, és Mexikónak a következő pontszámot adta: -2.55 a magasabb a volt Jugoszlávia, az alacsonyabb pedig a volt Jugoszlávia esetében 5.6...).

0,80 Ausztria esetében). Lásd még Víctor Ferreres Comella, *Una defensa de la rigidez constitucional*, 23 DOXA (292000) (megjegyezve, hogy a tényleges merevség hat tényező kombinációjából adódik: a föderalizmus, az előírt többség vagy szupertöbbség típusa, a népszavazás megléte vagy hiánya, a politikai

pártrendszer (és a pártfegyelem mértéke), olyan történelmi tényezők megléte vagy hiánya, amelyek bizonyos alkotmányos döntések megváltoztatását "tabuvá" tehetik, valamint az uralkodó politikai kultúra konzervativizmusának mértéke).

Röviden, a módosítások mintája nagyon távol áll az Ackerman-i értelemben vett "magasabb szintű jogalkotástól", amely a befogadás, a részvétel, a mérlegelés és a magas szellemiség szempontjából megkülönböztetett folyamat.⁶⁰ Az alkotmánymódosítás (alig) más eszközökkel történő jogalkotás. Az alkotmányos reformokért például ugyanolyan könnyen lehet lobbizni, mint a rendes törvényhozásért; néha a közvélemény csak azután értesül egy módosításról, hogy azt már elfogadták; időnként bizonyos változtatások nagyobb nyilvánosságot kapnak - de csak úgy, ahogyan egyes törvényjavaslatok időről időre több vitát generálnak. Mindezt bizonyára demokratikus előnyként is felfoghatnánk: Mexikóban a jelenlegi generációk kezében a szokásosnál jóval többször lenne az alkotmány, és így kevésbé lenne a múlt zsarnoksága a jelen felett. Ugyanígy azonban a jelen, amelynek döntései (bizonyos mértékig) korlátozzák a jövőt, ezt nem különösen értékes indokok vagy eljárások alapján teszi. Röviden, úgy tűnik, gyenge alapunk van arra, hogy a módosításoknak a származásuk alapján különleges demokratikus jogosítványokat ismerjünk el. Talán önmagában nincs semmi rossz abban, ha az alkotmányozás rendes eszközökkel történik, de ha a rendes politikai rendszer nem működik elfogadható módon - ahogyan az Mexikóban vitathatóan előfordul -, akkor természetesen fel kell adnunk minden különleges reményt az alkotmány demokratikus szerkezetével kapcsolatban.

A gyorsított eljárás dinamikáját az alkotmánymódosítások területén tovább erősíti az a tény, hogy a Legfelsőbb Bíróság fokozatosan kizárta az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatát. Talán paradox módon egy olyan országban, amely hektikus alkotmánymódosítások között él, a Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálat minden csatornáján bezárta az ajtót mind az anyagi, mind az eljárási szabályszerűség vizsgálata előtt.⁶¹ Ismétlem, nem arról van szó, hogy az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálata demokratikus szempontból problémamentes lenne - különösen ott, ahol az alkotmány nem tartalmaz kőkemény záradékokat, és nem ruházza kifejezetten ezt a hatáskört a megfelelő legfelsőbb bíróságra. A lényeg csupán az, hogy a bíróságok és a jogalkotók közötti összetettebb kölcsönhatás hiánya, amelyet ez a felülvizsgálat valószínűleg eredményezne, megerősíti a korlátlan alkotmányosság dinamikáját.

⁶⁰ Lásd Bruce Ackerman, *WE THE PEOPLE* (1993).

⁶¹ Egy ügyben 2002(CC 82/2001, melyet egy oaxacai önkormányzat nyújtott be) a Bíróság kimondta, hogy az *alkotmányos viták* eldöntése során nem vizsgálhatja sem az alkotmánymódosítások tartalmi, sem eljárási szabályszerűségét. Az *alkotmányellenességi keresetekkel* (absztrakt r4evue) kapcsolatban a Bíróság a 168/2007. és 169/2007. számú (2008-ban megoldott) AAll ügyekben kimondta, hogy az alkotmánymódosítások eljárási szabályszerűségét nem lehet felülvizsgálni ezen a csatornán. Ami az *amparo-t* illeti, a Bíróság a "Camacho" ügyekben (AARR 2996/96 és 1334/98) kimondta, hogy az eljárás szabályossága ellenőrizhető, még akkor is, ha a jelen ügyben nem észlelt eljárási hibákat. Az úgynevezett "értelmiségiek" saga (ahol véleményformálók egy csoportja azzal érvelt, hogy a kampányfinanszírozásra vonatkozó alkotmányos rendelkezések sértik a szólásszabadságot) kezelése során azonban megváltozott a törvény: míg először (AARR 186/2008, 552/2008) a Bíróság azt mondta, hogy az eljárási és anyagi hibák feljelentése nem "nyilvánvalóan" elfogadhatatlan *amparoügyben*, végül úgy ítélte meg, hogy nem

vizsgálható (AR 488/2010).

V. Gyakorisági alapú értékelés

Ahogy Elkins, Melton és Ginsburg az alkotmányos állóképességről szóló munkájukban hangsúlyozzák, az alkotmányosság elemzésének gyümölcsöző módja arra összpontosít, hogy az alkotmány sokat, nagyon keveset, elégtelenül, túlzottan, vagy -megállapítható-e valaha is- éppen az optimális mértékben változott. Ebből a nézőpontból a változás vagy a változatlanság hatásain *önmagában* gondolkodik az ember, túl azon, hogy mit lehet mondani az így létrejött szöveg tartalmi vagy a hatályba léptetésére alkalmazott eljárás érdemeit illetően.

Amint e szerzők megjegyzik, az alkotmányos állóképesség, stabilitás vagy állandóság - azaz. az alkotmány tényleges merevsége - olyan pozitív elemekkel hozható összefüggésbe, mint például az alkotmánynak való engedelmesség szokásainak kialakulása; az előzetes kötelezettségvállalás hatásának megerősödése a közhatalmi szervekre (akiket ténylegesen korlátozni fognak a rájuk vonatkozó szabályok); a jogi-politikai élet idejének és folyamatainak rendezettebb irányításának lehetősége; az alkotmányos megbízások teljesítését segítő segédintézmények kialakulása (ami lehetetlen, ha az alkotmány állandóan változik); az alkotmányszöveg körüli politikai *demosz* érzésének fokozatos kialakulása; a kiszámíthatóság növekedése, ami fellendítheti a gazdasági fejlődést; vagy a "munkamegosztási" rendszerrel kapcsolatos előnyök, amely a jelenlegi politikai többséget felszabadítja bizonyos kérdések megoldásának szükségessége alól.⁶² Az alkotmányos stabilitás azonban olyan hátrányokkal is járhat, mint például a jelenlegi polgárok aggodalmainak gyengébb képviselése, kevesebb lehetőség az intenzív politikai részvételre, vagy kevesebb lehetőség az olyan, nem optimális intézményektől való megszabadulásra, amelyek csak tehetetlenségéből maradnak a rendszerben.

Mit mondhatunk ebből az elemzői álláspontból kiindulva a mexikói alkotmányos *reformizmusról*? Hangsúlyozzuk-e a tömegesen módosított, de nem eltűnt alkotmány passzív, konzervatív oldalát, valamint az alkotmányos stabilitás és állandóság előnyeit? Dicsérnünk kellene-e egy olyan szöveget, amely egy évszázadon keresztül adott némi teret a politikai életnek, és 25 éven keresztül kísérte/vezette a fokozódó demokratizálódás folyamatát? Vagy inkább a módosítás innovatív dimenzióját kellene hangsúlyoznunk, és megjegyeznünk, hogy a mexikói szöveg csak állandó módosítással maradt fenn, hangsúlyozva ezzel az instabilitással járó hátrányokat? A mexikói forogatókönyv a változás és az állandóság optimális kombinációját sugallja? Milyen kapcsolat van a *reformizmus* és a mexikói politikai és társadalmi realitások között?

Véleményem szerint, és eltekintve az állandó változás egyik alapvető problémás hatásától, amelyre már utaltam - azaz, hogy a változás egy összetett és gyakran összefüggéstelen szöveget eredményezett a következő szövegekben

⁶² *Lásd* Zachary Elkins, Tom Ginsburg & James Melton, THE ENDURANCE OF NATIONAL CONSTITUTIONS, 12-35 (2009); Tom Ginsburg, *Constitutional Endurance*, in Ginsburg & Dixon, *supra* note 55, 112-114.

tartalmilag - a fokozatos, töredékes és szüntelen alkotmányos változások mexikói mintája nem sok okot ad a dicséretre. Természetesen nem támaszkodhatunk kontrafaktumokra - talán a dolgok rosszabbul alakultak volna, ha az országban gyakori módosítások helyett gyakori cserék történtek volna -, és ebben a tanulmányban semmi sem tud módszertanilag közelíteni az ok-okozati magyarázatokhoz. E lemondás korlátain belül a mai mexikói forgatókönyvnek számos olyan jellemzője van, amelyeknek az alkotmányos instabilitás mintáival való kapcsolatát véleményem szerint tovább kellene vizsgálni.

Először is, a végtelen változás nem lehet független attól, hogy az alkotmány tartalmának széleskörű ismeretlensége ma már az állampolgárok, sőt a szakközönség körében is jellemző. Lehetetlennek tartom, hogy ma az alkotmányt a mexikóiakat összekötő elemek közé soroljam, de ha marad is valamiféle azonosulás, az biztosan nem a tényleges tartalmával való azonosulás. Az pedig, hogy lehetetlen nyomon követni, hogy az alkotmányos jogalkotás tekintetében mi van éppen folyamatban, megakadályozza a mérlegelést és a nyilvános kritikát mind a módosítások elfogadása előtt, mind pedig azok után - mivel addigra a professzorok, a média és az emberek figyelmét már elvonják a már megfontolás alatt álló új módosítások. A reformdinamika megszakíthatatlansága így hatékonyan hozzájárul ahhoz, hogy a politikai cselekvést megvédjék a kritikától. Véleményem szerint ez gyengíti a bírósági felülvizsgálat hatékonyságát és minőségét is, mivel a bírácoknak kevés az ösztönzésük vagy energiájuk arra, hogy határozott doktrínákat dolgozzanak ki egyik vagy másik konkrét rendelkezés értelméről, ha feltételezik, hogy az nem marad sokáig a könyvekben - vagy ha tudják, hogy az "egész", amellyel összhangba kell hozniuk, folyamatos változásokon fog átteni. Ugyanezen okok miatt a tudományos elemzések a szokásosnál vékonyabbak vagy könnyebbek lesznek: nincs értelme elmélyülni a jog egyes pontjaiban, ha az ember úgy véli, hogy azokat hamarosan más szabályok és intézmények fogják felváltani, ami kevésbé vonzóvá teszi az ezek alapján végzett kutatások közzétételét és megvitátását.

Másodszor, az alkotmányos minta véleményem szerint gyengítette az előzetes kötelezettségvállalás logikáját, és kevésbé segítette a jogállamiság és a korlátozott kormányzati rendszerként értelmezett alkotmányosság logikájának telepítését. Mexikóban a hatóságok számára túl könnyű volt elkerülni a politikai cselekvésük korlátozására szolgáló normatív keret alkalmazását. Az alapvető jogok területén az elmúlt időszakban végrehajtott reformok hatalmas mennyisége szerintem jól mutatja, hogy a politikusok milyen mértékben egy fogatlan, nem félelmetes alkotmány feltételezésével operáltak. Így egy olyan időszakban, amelyre szomorúan fogunk emlékezni a magán- és állami ügynökök által meggyilkolt és eltűnt emberek megdöbbentő száma miatt, a politikusok nagy mennyiségű emberi joggal egészítették ki az alkotmányt, látszólag azért, hogy azt hirdessék, hogy "valami szépet" tesznek az emberekért. Ez az eljárás azonnali legitimációs nyereséget biztosított számukra, miközben a költségeket - a tekintetben, hogy ezeket a jogokat a bírácok érvényesítik

velük szemben - (jogosan) alacsonyra és

a jövőbeli hivatalban lévőkre ruházzák át. Amikor egy-egy alkotmányos rendelkezés epizódszerűen valóban fenyegetőnek bizonyult - mint például amikor a Legfelsőbb Bíróság 2008-ban alkotmányellenesnek nyilvánította a hosszú távú, felügyelet nélküli házi őrizetet -, a pártok kupacsinálói megtalálták a módját, hogy összegyűjtsék az alkotmány módosításához szükséges többséget, és preventív módon megszabaduljanak tőlük.

A mexikói módosítások dinamikája e tekintetben egy olyan jelenséget látszik illusztrálni, amelyet a szociológusok a latin-amerikai jogterületekre jellemzőnek tartanak, és amely a jogi termelés mintáit a hatástalanság mintáival hozza összefüggésbe. García Villegas & Rodríguez Garavito azzal érvel, hogy a politikai rendszer bizonytalan társadalmi beágyazottsága és a mások (a termelés tere, a hazai szféra...) feletti hegemonia hiánya megnehezíti a társadalmi problémák kezelését a szokásos politikai csatornákon keresztül, és kedvez a normák túltermelésének: "Az állam instrumentális hatástalanságából eredő és abból eredő legitimációs deficitet" - jegyzi meg - "a jogi diskurzusok és normák előállításával igyekeznek kompenzálni, válaszul a biztonság, a társadalmi igazságosság és a részvétel társadalmi igényeire".⁶³ A jogrendszert olyan feladatokkal terhelik túl, amelyeket a politikai rendszer nem tud ellátni, és a reformok célja az állami cselekvés legitimálása a mély társadalmi igényekkel terhelt területeken: a létrehozott normák hatékonysága kevésbé fontos, mint azok kommunikatív és szimbolikus funkciója.⁶⁴

Harmadszor, Mexikó látszólag lemondott a merev alkotmányosság logikájából fakadó munkamegosztás előnyeiről. Mivel minden ponton minden a kezében van, a jogalkotók nem próbálkoztak azzal a gondos és részletes jogi mesterséggel, amely ahhoz szükséges, hogy az alkotmányos mandátumok a törvények és rendeletek szintjéig áthatoljanak. A felső és alsó normák közötti súlyos kiigazítások, amelyek egy olyan országban szükségesek, amely masszív újratervezésen megy keresztül, nem történtek meg, részben azért, mert a folyamatot nem olyan politikusok vitték előre, akiknek volt rálátásuk arra a globális architektúrára, amelyet megpróbáltak felépíteni.

Végül, az elmúlt évtizedekben a *reformizmus* véleményem szerint korlátozta a mexikóiak lehetőségeit arra, hogy politikai közösségként fejezzék ki magukat. Az alapító pillanattól való eltávolodás akadályozza az embereknek az alkotmányos tervvel való azonosulását, és azt, hogy közös értékrend és szabályok szerint élő állampolgárokként tekintsenek magukra. Az emberek már régóta nem vesznek részt abban a fajta intenzívebb köztársasági gyakorlatban, amely ahhoz szükséges, hogy új alkotmányt adjanak maguknak, és így lemondtak azokról az előnyökről, amelyek az "alapokhoz való lelkes visszatéréstől" származnak. Ez az állapot a végére mutathatja meg az első repedéseket, mivel az 2014, emberek tömegesen reagálnak az utcán a felháborító

⁶³ García Villegas, *Supra* note 3, 284-285 (belső hivatkozással José Eduardo Faria, EFICACIA JURIDICA E VIOLENCIA SIMBÓLICA: O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMACAO SOCIAL (1988)).

⁶⁴ *Id.* 287. Amint azt e szerzők megjegyzik, ez nem azt jelenti, hogy a szimbolikus motivációkra hivatkozva létrehozott jogi reformok instrumentálisan mindig hatástalanok lesznek: azt jelenti, hogy nem valószínű, hogy a normákban előírányzott és a politikusok által a bevezetésük indokaként említett anyagi hatásokat fogják kiváltani. *Id.* 288.

gyilkosságok és eltűnések Guerrero államban az állami ügynökök és a drokartellek közös akciója során. Peña elnök válasza - egy tízpontos terv a "jogállamiság helyreállítására", amelyből nyolc a törvény- és alkotmánymódosítások⁶⁵ elfogadásából áll - mindenesetre megerősíti a hagyományos automatizmusok célját vagy irányát: a politikusok módosító javaslatokkal próbálják (megpróbálják) megakadályozni a polgárokat abban, hogy részt vegyenek a (sokat rettegett) nagyfeszültségű politikai akciókban.

VI. Záró gondolatok: A mexikói alkotmányosság és a demokratikus élet formája

Az általam ebben a dokumentumban felvázolt forgatókönyv nem túl biztató. Az elemzésnek azonban nem az a célja, hogy hozzájáruljon a (szokásosan elfogult) "latin-amerikai nyomorúságok" hiperkritikus globális narratívájához, hanem az, hogy bemutassa a jogról alkotott képet egy olyan időszakban, amikor Mexikó több fronton is különösen súlyos válságot él át. Az ország előtt álló kihívások nagysága - a köz- és magánéleti erőszak felszámolása, az egyenlőtlenségek drámai szintjének csökkentése, az oktatás és az egészségügy javítása, a korrupció felszámolása vagy a politikai élet befogadóbbá tétele - úgy tűnik, tükröződik az alkotmányos rendszer által támasztott kihívásokban. Az általunk azonosított problémák tehát akár epifenomének is lehetnek: a mexikói alkotmányosság általunk bemutatott jellemzői nem okok, hanem a problémás társadalmi és politikai dinamika tükröződései vagy hatásai. Ebben a tekintetben az alkotmány kíméletlen leírása a társadalmi és politikai realitások kíméletlen önkritikus leírásának részének tekinthető, amely alkalmasnak tűnik arra, hogy megteremtse az átalakulásukhoz szükséges feltételeket.

Regionális szempontból nézve a mexikói alkotmány egyértelmű hajlamot mutat a liberális alkotmányossági modellre jellemző megoldásokra, nem pedig a posztliberális, radikális tapasztalatokra, amelyek Amerika egyes részein folyamatban vannak.⁶⁶ De ahogyan azt hangsúlyozni igyekeztem, a mexikói alkotmány azzal tűnik ki, hogy olyan szöveg, amely ezen a ponton "egy kicsit mindenből" tartalmaz, egy olyan "egész" testesít meg, amely nagyrészt egymásra helyezéssel jön létre: az új alkotmányosság elemeinek hozzáadása anélkül, hogy megszabadulna a régi struktúrák és normák nagy részétől.

Mexikó alkotmányos korszerűsítése rendkívül fokozatos, ugyanakkor mozgalmas és szakadatlan volt. Ez az alkotmányt az ingadozás érzésével ruházta fel, és elemzésünkben felvetettük, hogy ez hogyan függhet össze a szokások kialakításának nehézségeivel.

⁶⁵ [Seehttp://www.animalpolitico.com/2014/11/pena-nieto-acuerdo-seguridad-comision-anuncio-](http://www.animalpolitico.com/2014/11/pena-nieto-acuerdo-seguridad-comision-anuncio-)

[mensaje-palacio-nacional](#) (utolsó megtekintés 20142,. december).

⁶⁶ *Lásd* Javier Couso Salas, *Las democracias radicales y el "nuevo constitucionalismo latinoamericano"*, in DERECHOS HUMANOS: POSIBILIDADES TEÓRICAS Y DESAFÍOS PRÁCTICOS: SELA (2013Marisa Iglesias et al., 2014). (rekonstruálva és kritikusan értékelve fő jellemzőiket).

engedelmesség - a politikusok fejében azt az elképzelést rögzítik, hogy bármikor megváltoztathatják a viselkedésüket korlátozni hivatott keretszabályokat - és a politikai identifikációs minták. Az alapvető szabályok bírósági érvényesítését tovább nehezíti az a tény, hogy az így keletkező szöveg gyakran összefüggéstelen és mindig bonyolult értelmezni.

A mexikói alkotmányosság ezen kívül és egy olyan mintát testesít meg, amely kétségtelenül felülről lefelé irányuló változásokat jelent, amelyek kontextusában a politikai elit határozza meg, hogy mit kell tenni a sürgős politikai kérdésekre adott válaszként. Bár az elmúlt 25 év változásai megteremtették a demokrácia kereteit, a mindennapi mexikói demokratikus életet érdeemben, a polgárok szemszögéből nézve továbbra is alacsony feszültségű marad. Úgy tűnik, hogy a politikusok őrjöngése az alaptörvény folyamatos módosítása iránt - még ha részben egy régi rendszer korszerűsítésének szükségességével is magyarázható - sokáig kényelmes ürügyet adott nekik arra, hogy elkerüljék a törvény végrehajtásának megkezdésével járó költségeket. A hiperreformizmus megakadályozta a közös értékeken alapuló, országos szintű politikai vita kialakulását, miközben súlyosan akadályozta a demokráciára jellemző elszámoltathatósági dinamika fejlődését.

Az biztos, hogy a mexikói alkotmányosság most olyan eszközöket tartalmaz, amelyek olyan mértékben adhatnak felhatalmazást a polgároknak, amit egy évtizeddel ezelőtt még elképzelni sem lehetett. Az új jogokat biztosító alkotmány olyan új interakciós formákat indíthat el - a polgárok egymás közötti, valamint a polgárok és a bírák vagy más hatóságok közötti -, amelyek kollektív társadalmi és politikai energiákat szabadíthatnak fel. Hogy azonban a mexikói alkotmány az elkövetkező évtizedekben végül egy teljesebb demokratikus élet hordozója lesz-e - vagy a polgárok a Jefferson-képhez hasonlóan arra a következtetésre jutnak, hogy kinőtték az alkotmányos köntösüket⁶⁷ -, azt még nem lehet tudni.

⁶⁷ Thomas Jefferson, Levél Samuel Kerchevalhoz [1816], in THE ADAMS-JEFFERSON LETTERS: THE COMPLETE CORRESPONDENCE BETWEEN THOMAS JEFFERSON AND ABIGAIL AND JOHN ADAMS (Lester J. Cappon szerk., 1930),

idézve

Elkins, Ginsburg & Melton, *Supra* note ("61,16,Amikor 25egy társadalom kikerül az alkotmányos berendezkedéséből, az újratárgyalásra irányuló nyomás súlyossá válhat. Jefferson metaforája, miszerint egy felnőtt férfi viseli gyermekkori kabátját, itt találó: amikor egy alkotmány már nem illik a közösséghez, akkor teljesen helyénvaló, hogy az alkotmányt levetkőzzék, nehogy a benne lévő nemzet növekedését meggátolja.").

