

Lehet-e jogi forradalom Magyarországon?

Sajó András jogtudóssal Kardos Ernő beszélget*

– *Professzor úr, kezdjük az egyszerebb helyzet elemzésével. Ha a jövő évi választáson kétharmaddal győz az ellenzék, akkor jogilag minden zökkenő nélkül helyreállíthatná a demokratikus jogállamot?*

– Az alkotmányozó többség egyszerecsíthetné, de az ellenzék számára nem oldaná meg a választás utáni helyzetet. Igaz ugyan, hogy a többség meglenne az új alkotmány elfogadásához, de korlátjai a kétharmados hatalomgyakorlásnak is vannak egy jogállamban. Tekintettel Magyarország nemzetközi kötelezettségeire, illetve az alkotmányozás általános elveire, nagyon nehéz a független intézmények vezetésének átalakítása, új szervezetek létrehozása vagy a régiék helyettesítése azon a címen, hogy az ország új alkotmányt fogad el, vagy módosítja a régít.

– *Jól értem, hogy abszolút többség esetén sem távolítható el a Fidesz érdekeit szolgáló legfőbb ügyész, a Kúria elnöke, vagy nehéz lesz a NER szolgálatába kényszerített alkotmánybírákat lecserélni, a médiahatóságot megszüntetni?*

– Ez a probléma már akkor is felvetődött, amikor a Legfelsőbb Bíróság éléről a Fidesz-kétharmad eltá-

volította Baka András. De akadtak törvényességi aggályok Jóri András adatvédelmi biztos hivatalának megszűnése esetében is. A független intézmények vezetőinek elmozdíthatatlansága jogállami elv. Az ilyen tisztségviselők még akkor is nehezen távolíthatók el, ha a tervbe vett új alkotmány vagy az Alaptörvény módosítása erre némi lehetőséget adna.

– *Ennek ellenére a Fidesz a kétharmadra hivatkozva lazán kirúgta a független intézmények vezetőit. Ennek lett valami következménye?*

– Baka András esetében évekkel később beigazolódott a jogsértés. A strasbourgi bíróság jogerős és egyhangú döntése szerint sérült a bíró joga a tisztességes eljáráshoz és a szabad véleménynyilvánításhoz.

– *Baka ugyanis bírálni merészelt a hatalomra kerülő Fidesz igazságügyi reformját, a bírói hivatal létrehozásában a korlátlan hatalmat látta.*

– Valóban, de a hatalom végül mégis létrehozta a kifogásolt hivatalt, megválasztotta a Legfelsőbb Bíróság elnöke helyébe lépő Kúria vezetőjét. Ezzel menesztette Baka-t.

– *Ennyi, oszt' jónapot?*

* Sajó András a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, az Emberi Jogok Európai Bíróságának korábbi elnökhelyettese.

– A Baka igazát alátámasztó döntés évekkel később született meg. A bíróság kimondta, hogy az elmozdítás az emberi jogi egyezménybe ütközött. A Kúria és a bírói hivatal viszont azóta is regnál, sőt, legutóbb a bírói gyakorlattal nem rendelkező, a Fidesz által delegált alkotmánybíró, Varga Zs. Andrászt nevezték ki elnöknek. Megjegyzem, a bíróság tagjaként megfogalmazott kisebbségi véleményem szerint az alkotmánybírói és ügyészi tapasztalat elég lehet ahhoz, hogy ellássa a feladatát. Baka esetében sem hiszem, hogy jogos volt a kifogás, miszerint több mint tizenöt évi strasbourgi bírászkodás nem lenne elég az Legfelsőbb Bíróság vezetésére. A gond mindkét esetben a személyre szabott törvénnyel van.

– *Erre a törvénytelenésre hivatkozva nem lehet a korábbi állapotot visszaállítani?*

– A strasbourgi bíróság vélhetően azt mondaná, hogy ha Baka elmozdítása emberi jogi egyezménybe ütköző, akkor Varga Zs. esetében is ez a helyzet. Ámbár az is lehet, hogy a kontextust is megvizsgálják, mert a két helyzet nem teljesen ugyanaz. Varga Zs. esetében azért hoztak személyre szabott törvényt, hogy megválaszthassák, Baka esetében viszont azért, hogy ne lehessen jelölni. Mindenesetre az eddigi ítéletek alapján a hatalmi ágaknak alá nem rendelt legfőbb ügyész leváltását csak rendkívül kivételes esetben vennék tudomásul a nemzetközi bíróságok, bár a legújabb gyakorlat alapján ez már nem zárható ki.

– *A Fidesz-rezsim tehát nem ragaszkodott az alkotmányos megoldásokhoz, ugyanakkor Pólt Péter bebetonozására törekszik?*

– Van azért mód bizonyos törvényi változtatásokra személycserék nélkül is. Az ügyészségen belül például hatásköröket lehetne módosítani, persze még mindig a kétharmados többség meglétét feltételezve. A magyar ügyészség jelenlegi szervezete nem felel meg az európai fősorodnak. Nálunk a vádhatóság olyan félkatonai szervezet maradt, amelyben a mindenkori vezető minden ügyre befolyással lehet. Az uniós országok többségében a konkrét ügyben eljáró ügyészt a közvetlen felettese vagy a hivatal vezetője nem utasíthatja. Ilyen szervezeti változtatásokat alkotmánysértés nélkül végre lehet majd hajtani, ha lesz hozzá megfelelő többség.

– *Ez is valami, de a kormányzóképeség megteremtéséhez ugyancsak szerénynek tűnik, hisz feladata az lenne az új kormánynak, hogy helyreállítsa a jogállamot, ami – ahogy mondta – még kétharmados többséggel sem egyszerű. Mi lesz így?*

– Alkotmányozással a jogállam semmiképp nem állítható helyre gyorsan, lévén az egy hosszú ideig tartó folyamat. Nem lehet fél év alatt kialakítani a jogállami készségeket, például, hogy milyen pozíciók összeférhetetlenek, amelyeket harminc év alatt se tanultunk meg. Az pedig nem lenne elegáns, ha a választáson esetleg kétharmados parlamenti támogatást szerző új kormány – függetlenül attól, hogy van-e formális felhatalmazása – néhány hét alatt összefércelné az új alkotmányt, ahogy azt a Fidesz tette. Az Alaptörvénynek elnevezett műalkotás mögül hiányzik a választók akarata, illetve a társadalom széles körének támogatása. Alkotmányt pedig csak

erre lehet hitelesen alapozni. Bár erővel természetesen mindent meg lehet csinálni, megtehetné ezt a mai ellenzék is megfelelő erő birtokában, de a hiteles és tartós alkotmány kialakításához idő kell.

– *Ehhez képest ha csak feles többséggel nyer az ellenzék, akkor még nagyobb a gond, hisz a kormányzó-képességre szükség lenne, különben Orbán páholyból nézhetné a kormányra jutott ellenzék bukását. Reális veszély ez?*

– Kormányozni kétségkívül nehéz lesz. Egyelőre számomra az sem teljesen világos, hogy melyek az ellenzék komolyan vehető közjogi elképzelései. Remélem, nem az előválasztási kampány hevében megfogalmazottak. Tudom, hogy elkészült a közös alapnak nevezett program, s ebből az derül ki, hogy törvényes és tisztességes rendet szeretnének. Szerintem kétféle módon képzelhető el a jogállamiság érvényesülése. Az egyik, hogy a jövőre nézve fogalmaznak meg elveket, és születnek kormányzati intézkedések. A másik pedig, hogy visszamenőleg is próbálják a jogállamiság követelményeit érvényesíteni.

A jövőre nézve sem lenne ez könnyű, mert fennmaradnak a jelenlegi hatalmi struktúrák, az úgynevezett vétőpontok, amelyek képesek a közjogi döntéseket ellehetetleníteni. Tehát ez az út sem járható teljes mértékben, de arra legalább van esély, hogy a feles többség körébe tartozó ügyekben tisztességes törvények születnek. Összhangba hozhatnák a közbeszerzéseket az uniós joggal, hogy legalább a jövőben ne lehessenek visszaélések. Jelezném, hogy ez sem lesz fáklyásmenet, mert a köz-

beszerzéseken az mégiscsak számít, hogy kinek van tőkéje és szakmai tapasztalata. Könnyen előre látható, hogy a jelenlegi oligarchák lényeges előnyben maradnak. Felvetődik, hogy ki lehet-e zárni a korábbi rendszer haszonélvezőit. Erre sietős választ kell majd adni.

– *Az, hogy a jövőre nézve lesz jogállam, az nem tűnik nagy változásnak, ennél azért többre lesz szükség, nem?*

– A politikai elemzők egy része szerint – ha a Fidesz által hátrahagyott kétharmados törvényeket kellene követni, illetve az Orbán Viktornak elkötelezett vezetésű ügyészséggel, a Kúriával vagy a sajtóságos politikai összetételű Költségvetési Tanáccsal közösen kellene kormányozni – az az ellenzékéből kikerült kormány népszerűségét fogja aláásni.

Ez a politológus békák meteorológiai előrejelzése. Közbevetőleg jegezném meg, hogy a mai szakmai bizonytalanságot mi sem érzékelteti jobban, mint az, hogy alkotmányügyi szakértők politikai forgatókönyvek jóslataival érvelnek, a politikai elemzők pedig alkotmányjogi érvekkel vagdalkoznak. A jogi megközelítésnél maradva: ha a jelenlegi ellenzékéből verbuválódott kormány a NER érdekeit sértő törvényeket fogadna el, akkor a hátrahagyott intézményrendszer s benne a már említett „független” intézmények vezetői meg tudják akadályozni, hogy a változást szolgáló törvények hatályba lépjenek. Az elvi lehetőség erre a következő: ha a parlament a NER érdekeit sértő – vagy akármilyen – jogszabályokat fogad el, akkor a Fidesz által rövidesen megválasztandó köztársasági elnök azokat rendre az Alkotmánybíróság elé „utalhatja”,

ahol el- vagy fennakadhat bármilyen törvény. Ugyanilyen módszerrel vakvágányra terelhető az ugyancsak beigért „elszámoltatás” is. Korábban úgy fogalmaztam, hogy az új többség alig vagy egyáltalán nem lesz képes kormányozni, s programozott semmittevésével készülhet a bukásra. Vagy pedig már az első nap túllép az Alaptörvény rendjén.

– *Mindez azt jelenti, hogy kényyszerűen ugyan, de mindenképp feles többséggel változtatnak a kétharmados szabályokon?*

– Ha a mai ellenzék be akarja tartani a választóknak tett ígéreteit – s miért ne akarná –, akkor rákényszerülhet arra, hogy túllépjen az Alaptörvényen. Bár ez valóban ellentétes bizonyos jogállami elvekkel, de jogilag is védhető, más jogállami elvek alapján. De lehetséges az is, hogy a NER hátrahagyott intézményei elegendő feles törvénynek megkegyelmeznek ahhoz, hogy a kormány kormányozhasson, és bizonyos területeken helyreálljon a jogállami működés, mivel elképzelhető, hogy ez nem okoz elviselhetetlen károkat a NER által létrehozott „hitbizománynak”.

– *Több mint harminc kétharmados törvény létezik, ennyit kellene feles többséggel megváltoztatni?*

– Vörös Imre jogtudóst leszámítva – akit persze ezért jó magyar szokás szerint inkább kritizálnak, mint dicsérnek – a magyar jogtudományban az előválasztásig komolyabb elméleti erőfeszítéseket nem láttam a helyzet törvényes vagy legalábbis jogi rendezésére. Mivel az én munkám nem kapcsolódik a hazai fejleményekhez, magam is csak akkor

kezdtem érdeklődni, mondhatni, akkor kaptam fel a vizet, amikor az előválasztás során az ellenzék vezetőitől azt hallottam, hogy az új parlament majd hoz egy alkotmányt, amit népszavazással fogadnak el, jogászkollégák meg azt kezdték magyarázni, hogy alkotmányt csak hatályos szabályok szerint lehet hozni. Ezeket a szakmai képtelenségeket épp eleget hallottam, amikor különböző országokban alkotmány-előkészítő munkában vettem részt. Azt is megszoktam, hogy a változtatni nem akaró finnyáskodók azzal riogatnak, hogy ha egyszer a jogállam helyreállítása érdekében megszegni engedjük a legalitás parancsolatát, egy más többség majd ugyanezen az alapon visszacsinálja, ugyancsak szabálytalanul, a szabályt. Ezt hívják „törvényhozási jojó” érvnek. Csakhogy az „újra rossz lehet majd” gyenge érv, ha arra gondolunk, hogy már most is épp ilyen rossz a helyzet. Hogy egyszer majd megint ilyen rossz lehet, az nem érv. Attól, hogy formailag korrekten számolták fel a jogállamot, még nem lesz ez a felszámolás legitim. Az ilyen viták helyett inkább nagyarányú kollektív jogi munkára lenne (lett volna) szükség, hiszen az elmúlt tíz évben született minden egyes jogszabályt alaposan elemezni kell, hogy a törvényekben, illetve a kormány által megkötött szerződésekben megbúvó „trükkök” lelepleződhessenek. Ezt a munkát mielőbb el kellene végezni, hogy az ellenzéki győzelem esetén legyen mire támaszkodni.

– *Vörös professzor lapunk hasábjain hosszan kifejtette¹, hogy miután*

¹ A végrehajtó hatalom mozgásteré immár

a Fidesz „lopakodó államcsínnnyel” szétverte a jogállamot, s helyére egy önkényuralmi rendszert épített ki, ez ellen mindenkinek alkotmányos kötelessége fellépni. Ez adná az alapot arra, hogy az alkotmány bizonyos pontjait felfüggeszsek. A kormány feladata lehetne egy úgynevezett semmisségi törvény elfogadása, ami a jelenlegi autokratikus rendszert hatályon kívül helyezi. Ez járható út?

– Vörös Imre – ismétlem, tisztelet érte – levette a jogászi szemellenzót. Ráadásul hozott ehhez releváns politikai érvet is, amivel azonban a jelek szerint nem tudta áttörni a jogászi gondolkodás sáncait. Ami az alkotmányozást illeti, kétségtelen, van élet az Alaptörvényen kívül is, amire számos példát lehet felhozni az alkotmányok történetéből. Sok maradandó alkotmány született az előírt eljárástól eltérve. Vörös professzor semmisségi törvényféléit javasol, ami a törvényekre vonatkozik, és többé-kevésbé forradalmi módszer az Alaptörvény megkerülésére, annak pozitív és negatív velejáróival együtt. Pontosabban ez nem is jogi forradalom lenne, hanem klasszikus értelemben jogi „ellenforradalom” – ami nálunk nagyon rosszízű szó –, végül is Magyarországon a fülkeforradalom indította el a Fidesz uralmát. Nem akarom Vörös Imre elképzeléseit evvel a rossz emlékkű kifejezéssel illetni. Szeretném azonban jelezni, hogy Franciaországban, amikor Napóleon zsarnoksága után restaurálták a Bourbonok legitim uralmát, a konzervatívok fennen és büszkén hangoztatták, hogy „ellenforradalmat” hajtottak végre.

– Azt mondja tehát, hogy ez szinte forradalmi lépés lenne?

– Van olyan érvrendszer, amely szerint az elképzelés a közvélemény szemében védhető, mert morálisan helyes, vagyis a társadalmi szinten ez lehetséges megoldás. De akad olyan álláspont is, amely szerint ez bizony beleütközik a hatályos alkotmányba. Jogi szinten nehezen kezelhető a probléma. Az bizonyos, hogy különbség van a forradalom szó hétköznapi jelentése, azaz a társadalmi rend erőszakos megváltoztatása és a jogi forradalom közt. Az utóbbi lezárhatja vagy előkészítheti a forradalmat, de szerencsés esetben kiküszöbölheti vagy pótolhatja is. Papíron zajlik, nem az utcán.

– Ezt inkább politikai s nem jogi döntésnek látja?

– Igen, ez hatalmi kérdés: nem is az érdekek, hanem az erőviszonyok döntenének. Vörös elképzelése figyelemre méltó, mert érvényes érvei vannak. A javaslat megvalósulása kizárólag azon múlik, hogy a társadalom képes-e a programot befogadni, támogatni és követni. Az erőviszonyok döntenek el, hogy lesz-e ebből valami, ideértve a szellemi erőviszonyokat is. Ami a szellemi erőviszonyokat illeti, a szakmában – függetlenül attól, hogy személy szerint ki hogyan viszonyul a NER-hez – a tehetetlenség beidegzettsége és a tudatlanság képzeletszegénysége nem Vörös Imrét támogatja. Az anticipált félelem bénító hatású.

– Tehát egy ilyen radikális megoldáshoz „erő”, vagyis támogatottság kell?

– Ez attól is függ, hogy Orbánék távozása után mit talál az irattárak-

ban az új kormány. Az ellenzék valószínűleg csak ennek megismerése alapján lesz képes a Vörös Imre-féle elképzelésről dönten.

– *Gondolja, hogy egy ilyen lépés utcai zavargásokhoz vezethet?*

– Azok az alkotmány iránt érdeklődők, akik polgárháborút vizionálnak, ezzel túllépnek saját szakmai kompetenciájukon. Ezért én is megteszem ugyanazt: mint egy a tízmillió magyar laikus közt, úgy vélem: lövöldözés vagy inkább a hagyományos bunkósbót helyettesítő baseballütős koponyalékelés enélkül is bekövetkezhet, nem az idézett javaslat lesz a kiváltó ok. Hogy ismét történelmi példával éljek: 1848. március 15-én a pesti utcai jeleneletről értesülve, a hatalom azt gondolhatta, hogy ebből nagy baj lesz. De nem lett, legfeljebb annyi, hogy Bécsben – ahol szintén óriási zűrzavar volt – lenyelték a békát, elfogadták a forradalom feltételeit. Később előkerültek a fegyverek, de ez nem azon múlt, hogy Petőfi elszavalta a Nemzeti dalt.

– *Fontos kérdés az is, hogy vajon az ellenzék kizárásával létrejövő Fidesz-Alaptörvény után is vizionálhattunk volna utcai zavargásról.*

– Nem. Amikor a Fidesz az Alaptörvényt az „ország asztalára tette”, nem lehetett világos, hogy annak alapján a Fidesz hogyan gyakorolja majd a hatalmat, hogy az 1989-es alkotmány sietős lecserélése után a hatalom szívós következetességgel le fogja építeni a jogállamot, s létrejön a ma ismert NER, a kizárólagos és átfogó hatalommegőrkítési rendszer. A társadalom ezt nem látta előre, ezért 2011-ben lényegében

zokszó szó nélkül tudomásul vette a történeteket. Nagyon sokan kifejezetten örültek. A szétesett ellenzék aligha tudta volna az utcára vinni az embereket azzal a szöveggel, hogy az Alaptörvény rémes, mert nem plurális. Egyébként a szakmai szervezet, a Velencei Bizottság is legfeljebb az Alaptörvény megalkotásának módját kifogásolta. Emiatt azonban aligha lehetett érvénytelennek tekinteni. Megkockáztatom: talán Orbán Viktor sem tudta, hogy milyen útra viszi a kormányát az alkotmányozással. Csak néhányan – mint Vörös Imre – sejtettek valamit, bár a 2010-es választások után rögvest meghozott törvények az alkotmánybírák jelölésével és a médiatanáccsal kapcsolatban már a falra írták a jóslatot: „Mene, tekel, ufarszin.” Akkor még kevesen értettek arameusul. Utólag persze könnyű arameusnak lenni.

Emlékezhetünk, volt egy sor kormányzati döntés, amit az Alkotmánybíróság megpróbált megakadályozni, mire a kormánytöbbség megnyirbálta az Alkotmánybíróság hatáskörét, s végül ehhez az Alaptörvényébe az alkotmányosság szellemével ellentétes szövegeket passzírozott. Ezek után az Alkotmánybíróság nem vállalta a nyílt harcot – amire hasonló helyzetben például az indiai legfelső bíróság sikerrel vállalkozott –, tehát nem mondta ki, hogy az alkotmányban végrehajtott változások aláássák az alkotmányosságot. A jelek szerint mérlegelték ennek lehetőségét, de végül tartották magukat a Sólyom László vezette Alkotmánybíróság formalista precedenséhez.

– *Térjünk vissza a kormányzóképeség megteremtéshez. Az ellen-*

zéknek fogalma sem lehet a titkos szerződések tartalmáról. Bár tudjuk, hogy van egy százmilliárdos lélegeztetőgép-biznisz, ezenkívül a kínai Fudan Egyetem, a Paksi Atomerőmű vagy a Budapest–Belgrád gyorsvasút gigantikus beruházása. Mindez nem béníthatja meg az ország kormányzását?

– A nemzetközi szerződések felülvizsgálatára, a titkosított hazai kötelezettségek áttekintésére természetesen szükség lesz. Csak ezek után állapítható meg, hogy az országot mennyire adósította el, szolgáltatotta ki a jelenlegi kormány, s mennyire maradt kormányozható Magyarország – Magyarországról. Csakhogy a nemzetközi szerződéseket sem olyan egyszerű egyik napról a másikra felmondani, még akkor sem, ha jogilag elegendő hozzá az egyszerű többség.

– Egy új kormány nyilvánosságra hozhatja az említett titkokat vagy a Pegasus-ügy részleteit, tehát hogy kiket és miért figyeltek meg?

– Az államtitok feloldása a titokgazda, tehát a kormány kezében van. Egyébként ez lenne az egyik olyan ügy, amely a hatalom demokratikus elköteleződését hitelesíthetné. Hasonló az ügynökakták nyilvánossága. A rendszerváltás óta szinte minden kormány azzal az ígérettel vagy elszánással vette át a kormányrudat, hogy „a kommunista idők” ügynöknévsorát nyilvánosságra hozza. Ez mindeddig nem történt meg, a levéltárakat még a látszólag legkevésbé érintett Fidesz sem nyitotta meg. Ez jelképes döntés lenne. S ha ennek harminc év elteltével még mindig lennének gyakorlati következményei, az persze sok min-

dent megmagyarázna a rendszerváltás utáni történelmünkről.

Egyébként egyetértek azokkal, akik szerint azért nem célszerű kikutyogni, hogy az ellenzék valójában mit tehetne, mert abban a pillanatban születhet válaszul egy kétharmados törvény, ami ezt lehetetlenné teszi. Ezért nem is mondanám el, hogy milyen intézkedések lehetségesek például a kétharmados média-törvény formai tiszteletben tartása mellett a tájékoztatási szabadság helyreállítására.

– Azt elárulja, hogy ki mozdítja majd el a Fidesz iránt feltétlen lojalitást bizonyító kádereket, akik a hatalmat a NER számára fenntartják?

– Nem kell elmozdítás, ahol működik az elmozdulás. Várjuk meg, mi kerül ki az irattárakból. Működhetnek majd az iratmegsemmisítő darálógépek, de mint Bulgakovtól tudjuk, kéziratok nem égnek el. Mint említettem, ma a politológusok jogásznak vélik magukat, a jogászok meg politikai jövőmegmondónak. Én viszont szeretnék megmaradni a magam jogászi kaptafájánál. Ez nem nehéz, mivel fogalmam sincs róla, ki vagy mi mozdítja el ezeket az illetőket, ha ugyan el lehet és el kellene mozdítani őket. Vannak még hiteles emberek, és remélem, hogy törvényes eszközöket találnak a morális küldetéshez.

– Professzor úr, talán tényleg nincs más út, csak egy gyors, minimalista sebészi pontosságú beavatkozással – ahogy Fleck Zoltán fogalmazott – eltávolítani a független intézmények vezetőit. Vagy van más út is?

– A válaszhoz látnom kellene, hogy a szóban forgó sebészkes mibe és fő-

leg hogyan akar belevágni. Nem se-bész vagyok, legfeljebb jogi patológus.

– *Pedig ez nem titok, Pólt Péter azonnali elmozdításáról lenne szó, s talán a NER többi kulcsfigurájáról. Hisz önnel is ezt a témát kerülgetjük már jó ideje. Ez elfogadható lenne?*

– Erre a kérdésre gyakorló jogásztól jó választ nem kap. Mi ugyanis arra vagyunk trenírozva, hogy a leírt szabályokat kövessük. Ez persze még mindig ad bizonyos mérlegelési lehetőséget, de alapvetően a törvény elfogadására vagyunk szocializálva. Talán az ebből származó lelki restség miatt alakult ki ez a szerencsétlen vita az alkotmányozásról. Ebben a szóváltásban egyetemi tanárok részéről is elhangzott az a csacska-ság, hogy alkotmányozni csak egy-féleképp lehet: ahogy le van írva a hatályos Alaptörvényben. Ez azonban történelmileg igazoltan hamis állítás! Egy alkotmány legitimitása ugyanis sokszor nem az előző jogrendből származik, hanem a népszuverenitásból ered, tehát a leírtaktól eltérő eljárásban fogalmazzák meg a szabályokat.

– *Erről korábban azt írta, hogy alkotmányozni lehet az alaptörvényt megkerülve is!*

– Valóban ez a rendszerváltó, vagy ha jobban tetszik, forradalmias törvényhozás, ami nem akadály, hanem segítője a demokrácia sikeres működésének. Csak egy példa: az amerikai alapító atyáknak 1787-ben semmiféle felhatalmazásuk nem volt új alkotmányt hozni. De hasonló volt a helyzet a II. világháború után Magyarországon is. Az 1946. évi első törvénycikk minden korábbi felhatalmazás nélkül, közönséges

törvénnyel – a nép megbízására hivatkozva – deklarált egy új államrendezkedést azon az alapon, hogy a „nemzet visszanyerte önrendelkezési jogát”. Ezt a minialkotmányt egyszerű többséggel hozták meg.

Ha a jogállam helyreállítása csak „jogi forradalom” útján kényszeríthető ki, akkor olyan mértékben indokolt a forradalmiság, amilyen mértékben az előző rendszer egyes intézményei tagadják a jogállam elveit. Ezt a módszert csak ott indokolt alkalmazni, ahol a jogállamiság alapvető sérelmeinek orvoslásához nélkülözhetetlenül szükséges. Továbbá ha a folyamat nem az éppen hatalomra kerülők érdekeit szolgálja! Az alkotmányozás alatt is működtetni kell a fékek és ellensúlyok rendszerét. Ha például az Alkotmánybíróság ideiglenesen nem működik, az így keletkezett jogállami űrt be lehet és be is kell tölteni. Ezt a célt szolgálhatja egy ideiglenesen működtetett államtanács. Az Alaptörvény és az arra épülő kétharmados törvények részleges felfüggesztése ebben az esetben még talán védhető lenne.

– *Mellette szólhat viszont, hogy a világban nem a kétharmados, hanem az úgynevezett feles törvénnyel kormányoznak. Ez igaz?*

– A kétharmados törvény ellentmond az angol parlamenti szuverenitás logikájának, amely szerint a többségi akaratnak kell érvényesülnie. De mint más parlamentáris rendszerekben, nálunk se szuverén a parlament. Magyarországon a kétharmados törvényeknek van egy speciális oka: az egykamarás parlament itt olyan korlátok nélküli hatalom, ami törvényhozási önkényre csábít;

tehát az egyszerű többség a többség zsarnokságával fenyeget. Nálunk nincs második kamara, nincs szövetségi rendszer. Ebben az ellensúlyhiányos rendszerben a kétharmados törvények lennének hivatottak arra, hogy kompromisszumra, a kisebbségi álláspont figyelembevételére ösztönözzenek. A mai választási rendszerben a kétharmaddal, vagyis a lakosság harminc-harmincöt százalékanak a támogatásával vagy még kevesebbel is alkotmányozni lehet. A maitól eltérő, arányos választási rendszerben azonban a kétharmad képes lenne legalább részben helyettesíteni a két házról álló parlamenti rendszerből adódó kontrollt. Ez ma teljes mértékben hiányzik.

– *Mi történik akkor, ha nem mozdítják el a független intézmények vezetőit? Akkor hogyan tud az ellenzék kormányozni?*

– Ha azt ígérik, hogy jelenlegi hatalom kulcsemberei ellen büntetőeljárásokat akarnak indítani, akkor ehhez be kell szerezni a bizonyítékokat. Még akkor sem biztos, hogy a jelenlegi ügyészség eljárást kezdeményez. Az már politikai döntés, hogy ez elfogadható-e, vagy sem. Ettől még lehet kormányozni.

– *Ha mindezt az ellenzék még a választás előtt bejelenti, akkor majd nem számít jogsértőnek?*

– Akkor is az, de ha az ellenzéki összefogás erre felhatalmazást kér és kap, akkor politikai értelemben talán nem olyan súlyos a vétség, mert a választó tudta, hogy ez bekövetkezik, és erre szavazva felhatalmazást adott. Persze attól, hogy a vétség mögött ott áll a demokratikus felhatalmazás, még nem változik a jogi megítélés.

– *Vagyis azt mondja, hogy az alkotmány elfogadásakor el lehet térni a formális szabályoktól, de vajon a kétharmados törvények esetén is ez a helyzet?*

– Amit az eltérésről, az Alaptörvény kikerüléséről mondtam, az csakis az alkotmány készítésére vonatkozik, mert ennek forrása a népszuverenitás, nem pedig a hatályos Alaptörvény. Amikor azonban az alkotmány által szabályozott tételes törvényekről van szó, akkor más a helyzet. Ebben az esetben ugyanis elsősorban azt kell mérlegelni, hogy intézményesen mi történik. Ha például az ügyészséget kétharmados helyett feles törvénnyel szeretnék átalakítani, akkor azt a jogszabályt egy alkotmánybíróság akkor is megsemmisíti, ha nincs feltöltve aktivistákkal. A jogász logika ugyanis arra épül, hogy a leírt törvényt be kell tartani.

Vannak olyan elképzelések, amelyek szerint a feles törvényekkel való kormányzás is hatékonyra tehető. Az eddig felhozott elképzelések számomra nem meggyőzők. Ha azonban van ilyen lehetőség, akkor az új kormány akár ki is egyezhet a múlttal, elfogadhatja azt, hogy csakis a jövő felé fordulhasson. A jövőt sosem tiszta lapra írják, és a múlt ezer módon érvényesülhet. A csak a jövőbeli viszonyokra alkalmazott jogállamisági kormányzás elképzelhető – hogy morálisan elfogadható, esetleg szükséges, vagy politikailag megvalósítható, vállalható-e, az más kérdés. Mint laikus, úgy vélem, néhány hónappal a választás és az az után kialakuló helyzet ismerete nélkül, ez megválaszolhatatlan kérdés, amit éppen ezért talán nem is érdemes feszegetni.

– *Csak nem arra gondol, hogy a jelenlegi Fidesz és az ellenzék kiegyezhetne egymással bármiben is?*

– Erre gondoltam, de ehhez az kellene, hogy az új és a régi többség között valamilyen bizalmi viszony kialakuljon. A mai NER-világban ez nagyon nehezen képzelhető el, hisz – ahogy korábban említettem – még az sem látjuk egyértelműen, hogy mi van a törvényeik mögött, mit tartalmaznak a titkos szerződések, s arról sincs fogalmunk, hogy az esetleges kormányváltás után a szekrényekből milyen csontvázak zuhannak majd ki. Ezért aztán nehéz a kiegyezést elképzelni, hisz ha a Fidesz beadná is a derekát s tenne is némi engedményeket, kérdés, hogy a kínos csontvázhalmok közepette a hatalomra készülők megengedhetik-e maguknak az egyezkedést, hisz az jelentős presztízs- és hitelességi veszteség lenne. De volt itt már kiegyezés Ferenc Józseffel is. Vannak kollégák, akik szerint, ha súlyosan kompromittáló adatok birtokába jut az ellenzék, akkor megállapodásra bírhatja a vesztes Fideszt, egyebek közt egy új alkotmány formájában. Nem állítom, hogy ez lenne az alkotmányozás csúcsa vagy a kétharmados törvények felessé alakításának a legelegánsabb formája. Nem tanítanám szívesen ez a módszert a Bevezetés az alkotmányosságba kurzuson, de hát a politika pusztán alkotmányos alapon kiszámíthatatlan.

– *Tehát mindkét fél részéről lenne veszélye egy ilyen megállapodásnak?*

– Van, mert mindkét politikai erő rákényszerülne, hogy elfogadtassa a választókkal azt, amit addig illegitimnek tartott. De előnye is van az alkunak. Rövid távon elhárulhatna

például annak a veszélye, hogy a társadalom éles megosztottsága drámai következményekkel járjon. A másik következménye a kormányozhatóság helyreállítása lehetne. Remélni lehetne, hogy Magyarország a jövőben jogállamként működik. Ehhez fátylat borítanak az elmúlt tizenkét esztendőre. Nyilván ez lehetne a megállapodás alapja. De ha már elcsábított a kérdése a kávéházi magánpolitizálás világába: mint átlagos újságolvasó nem tudom elképzelni, hogy a Fidesz annyira padlóra kerüljön, hogy jelentős kompromisszumokra kényszerüljön. S persze a kormányváltásnál többet követelők is nehezen vennének tudomásul egy ilyen megállapodást. Nem beszélve a szavazóikról. De ennek elemzése igazán túlmegegy az összehasonlító alkotmányjogon.

– *De előfordulhat?*

– Nem lehet kizárni egy ilyen kompromisszumkényszeres helyzet bekövetkezését. Az élet nem az alkotmányjogi tankönyvek igazolására szolgál.

– *Mondana valamit arról, hogy ha megvan a politikai akarat, akkor itt-hon mennyi idő alatt készülhetne el egy új alkotmány?*

– Egy hét. De megkockáztatom: komolyabb jogtudósoknál ott van a fiókban egy kész alkotmányszöveg. Onnan számítva viszont, hogy minden szakértő előlovagol a maga jól felkantározott vesszőparipáján, eltarthat az egyeztetés az idők végezetéig. Komolyra fordítva a szót: egy társadalmilag hiteles alkotmány, ha teljes gőzzel készítik, egy-másfél évnél rövidebb idő alatt nem jut el a népszavazásig. Érdeemes felidéz-

ni, hogy a Franco-rendszer bukása után a spanyol alkotmányos átalakítás elnyúlt, mint a rétestészta, egyebek közt mert a francóista, örökölt törvényhozás ellenállt. Végül a választásokat követően az anti-francóista (tehát korábbi ellenzéki) politikus vezetők összeültek a Moncloa-palotában, és pár nap alatt megszövegezték azokat a társadalmi megállapodásokat, amelyek alapján létrejöhetett az alkotmányos egyetértés. De még ezt követően is több mint egy évbe telt, amíg a referendum elfogadta az 1978-as alkotmányt. Az egész valóban „csak” politikai szándék kérdése – és végső fokon mégiscsak a népakaraté.

– Sokan várják a jogállam helyreállítását attól is, hogy az új kormány egyszerűen csak tudomásul veszi és végrehajtja az Európai Bizottság eljárásainak, illetve a parlamenti jelentések felszólításait, a strasbourgi bírói döntéseit, egyáltalán: a jogállami mechanizmust. Ezen az úton kormányozhatóvá válik az ország?

– A kötelező uniós dokumentumok egyikében sincs olyan egyértelmű megállapítás, hogy Magyarország nem jogállam. Maximum kifogások léteznek, a parlamenti vizsgálatok is megneveznek bizonyos területeket, ahol fennáll a sérelem veszélye, az Európai Bizottság is aggályokat fogalmazott meg az éves jelentésében. Felvetik többek között az igazságszolgáltatás függetlenségére leselkedő veszélyeket, az Alkotmánybíróság tagjainak a szokástól eltérő módon történő kiválasztását vagy az eredménytelen korrupcióellenes stratégiát, továbbá a médiapluralizmus hiányát. Tehát mindent, amiről beszéltünk. Minimális követ-

kezményekkel. Ha egy új kormány elismerné is a megjelölt területek problémáit, továbbra is csak a saját alkotmányos lehetőségei között cselekedhetne. Vegyük az Európai Bizottság jelentését, amelyre hivatkozva az új kabinet megváltoztathatja, mondjuk, a közbeszerzést – amit nyilván egyébként is megtenne –, vagy feles törvényekkel elfogadtatna egyéb változásokat. Ilyen lépésekkel az egész politikai berendezkedést, a NER államát képtelenség átalakítani. Hiába tartaná felszámolandónak – a bizottság éves jogállami jelentésére hivatkozva – a kormány a Fidesz által gründolt médiamonopóliumot, kétharmad nélkül ezt sem tudja átalakítani.

– Mindössze ennyit érne a bizottság jogállami jelentése?

– A kormány a jogállam helyreállítása közben hivatkozhat ugyan a nemzetközi kötelességeire, változtatásra csak a belső jog keretei, formái közt van lehetőség. Kétharmad híján – de hisz erről korábban már volt szó – az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezné az új parlament által elfogadott törvényt. A jogállamsértő lépések már rég megtörténtek, az unió vagy szemet hunyt ezek többsége fölött, vagy eleve nem volt hatásköre fellépni. Nem nyilvánvaló, hogy milyen eljárások keretében kötelezhetné a magyar államot a korábban kialakított rendszer felszámolására az unió. Feltéve, ha lenne is hajlandósága erre, ami nem egyértelmű. És mi történne, ha az uniós jog múltbeli, mondjuk, tízéves, máig ható sérelmét valahogy elővennének az uniós bíróságon, és köteleznék Magyarországot arra, hogy az érintett jogszabályt hozzák összhangba

az uniós joggal: ha a változtatáshoz kétharmad kell, azt a luxemburgi ítélet ellenére sem bizonyos, hogy megszavazná a Fidesz. A kiszabandó bírság viszont a költségvetést terhelné, tovább nehezítve a kormány és a társadalom dolgát.

– *Azt látjuk, hogy a jogállami mechanizmus pénzelvonásokat tesz lehetővé. Ez sem kényszerítheti ki a jogállam helyreállítását?*

– Ez az új mechanizmus – már ha elfogadja az unió bírósága – csak bizonyos alapokból való kifizetés visszatartását teszi lehetővé. Paradox a helyzet: az unió korlátozott lehetőségei és korlátozott szándéka elsősorban az új kormányt hozhatja nehéz helyzetbe: elmarasztalják, bírságot kell fizetni, mert nem tud változtatni a közjogi helyzeten. Persze ha a nemzetközi kötelezettség teljesítése érdekében tér el a kétharmados szabálytól, az könnyebben védhető, mint az az álláspont, miszerint a fennálló alkotmányos rend illegitim módon jött létre, és tisztességtelen, kivételező megoldásokat szentesít, s ezért el lehet térni tőle.

– *Már beszélt arról, hogy mi lesz, ha kétharmaddal vagy csak feles többséggel nyer az ellenzék. De mi történik, ha a Fidesz marad hatalmon?*

– Mint állampolgár aggódhatom emiatt, vagy tapsolhatok ennek, ez magánügy. Hasznosabb, ha a hasonló szituációkat próbáljuk elemezni. Ha megnézi az 1950-es évek elejének Dél-Afrikáját, ahol akkortájt éppen

az apartheid intézményesítésén szorgoskodtak, akkor azt látja, hogy kezdetben ott is volt ellenállás. Eleinte nemcsak a kisemmizettek, de az állam alkalmazottai, még a bírák is próbáltak ellenállni. Csak jóval később történt, hogy az apartheid fokozódó terrorja felszámolt szinte minden legális, államgépezeten belüli tiltakozást. Akinek nem tetszett a rendszer, az próbált elmenni. Így aztán a tekintélyelvű, rasszista kormány összesen negyvenhat évig tartotta a kezében a kormányrudat. Nálunk apartheid-szintű állami kirekesztés nincs. Ha volna is rá igény, szükség nincs rá, mivel a beletörődés eleve benne van a magyar kártyapakliban.

Említhetném az orosz példát is. Putyin hozzávetőleg húsz éve került hatalomra, tízévi „uralkodás” után már teljesen világossá vált, hogy sokáig marad még a helyén. Bár az első két elnöki periódusban a lakosság inkább közönyösen szemlélte a kibontakozó putyini erőpolitikát, és a középosztály élvezte az anyagi előnyöket, Putyin népszerűsége lassan csökkent, de – választási csalásokkal is – mindig nagy fölényrel választották elnökké. A tekintélyuralmi politikát diktáló orosz elnök népszerűsége mindig ötven százalék felett volt. Ehhez persze szüksége volt a nyers erő felmutatására, bizonyos ukrán területek elfoglalására, a média kormányszolgálatba állítására. Az erőszakos módon fenntartott biztonságért cserébe a jelek szerint az oroszok elfogadják vezérként. Ez a helyzet Magyarországon is bekövetkezhet.