

Alkotmányos puccsok

VISSZHANG - LXV. évfolyam, 26. szám, 2021. július 2.

Nehéz lenne ugyan tagadni a Nemzeti Együttműködés Rendszere (NER) által kiépített formális intézmények jogi érvényességét, mégsem kétséges, hogy a NER nélkülözi a demokratikus legitimációt. Néhányan bel- és külföldön (így például Kim Lane Scheppele, Vörös Imre és mások) egyenesen úgy látják, hogy egy szűk csoport a hatalom birtokában alkotmányos (pontosabban alkotmányellenes) puccsot hajtott végre. Egy puccs mindenesetre hirtelen váltást jelent, a NER pedig fokról fokra, csak néhány év alatt építette le a szélsőséges hatalomkoncentrációt meggátolni hivatott alkotmányos fékeket.

A legitimációs válságból való kiút keresés közben két szélső állásponttal is találkozhatunk: az egyik kétségbe vonja, hogy deliktum történt, vagyis hogy egy szűk csoport lopakodva megragadta volna a főhatalmat, kiszorítva abból mindenki mást, és autokráciába fordítva át a demokratikus és jogállami rendszert. A másik szélső értelmezés abban áll, hogy nemcsak deliktum fedezhető fel, hanem az rögtön szankcionálandó is. Ehhez képest van olyan vélemény, hogy deliktum van, a következtetések levonásához azonban ész és szent akarat még talán lenne, elégséges erő azonban nincs. A hatalommal való visszaélésnek és az autokrácia bekövetkezésének sok egyértelműnek látszó jele van ugyan, a radikális változtatással azonban a helyzetből adódó korlátok miatt várni kellene egészen addig, amíg egy alkotmányozáshoz szükséges többség ki nem alakul a társadalomban.

Egy rendszercsere lehetséges lenne, de csak forradalmi helyzetben, amitől azonban messze vagyunk. Milliók vélik úgy, hogy viszonylagos stabilitást és jólétet élveznek ma Magyarországon, amit nem kockáztatnának semmilyen radikális átalakítás kedvéért, sőt nem is érdeklik őket alkotmányos kérdések. Ez még akkor is így van, ha tudható: egyidejűleg pusztul a közösségi érték és növekszik a szegények és megalázottak kiszolgáltatottsága, miközben sokakban felhorgad az indulat, és mindannyiunkban rögzül az előítéletesség.

Ha a patthelyzetre magyarázatot keresünk, a következő kérdések adódnak.

- Jelen van-e életünkben egy lopakodó autokrácia?
- Ha igen, kivitelezhető-e egy új rendszerváltás az újraderokratizálás érdekében?
- Ha igen, akkor vajon megtörhető-e a jogfolytonosság?
- Ha amellet érvelünk, hogy legalábbis nem ajánlható, akkor egyáltalán túlléphetünk-e az alkotmányos és jogi rendszer újraszabásának a szándéka és a politikai-társadalmi adottságok közötti ellentmondáson?

A továbbiakban e problémákhoz szólunk hozzá.

Lopakodó autokrácia

A demokrácia és jogállam elleni módszeres támadások ténye nem vitatható. A kérdés csak az, ezek elérték-e olyan mértéket, hogy egy minőségileg új, demokráciahiányos és jogállamot nélkülöző politikai-társadalmi rendszerről lehessen beszélni. Lehetne érvelni amellet, hogy amikor uniós és nemzetközi bírói fórumok számos egyedi ítélet után sorra elmarasztalták a magyar kormány intézkedéseit, nem mondták ki azt, hogy Magyarországon nincs demokrácia. Az ilyen érvelés mégsem ér sokat, ha figyelembe vesszük azt, hogy a nemzetállami szuverenitásnak erős bástyái vannak, ezért a belső alkotmányos ügyek külső minősítésének a lehetősége még az Európai Unióban is korlátozott.

Erős érvek szólnak amellett, hogy egy szűk politikai csoport következetesen vitte végbe a fékek és ellensúlyok leépítését, és a kiépített rendszer jogosságát igazolni kívánta egy kierőszakolt Alaptörvénnyel. Amikor pedig a pillanatnyi helyzet úgy diktálta, a hatalom birtokosai nemegyszer módosították saját Alaptörvényüket is. Ténylegesen megvalósult a hatalommal való visszaélés, mert bár a vezérelt országgyűlés akkurátusan törvényt alkotott minden rögtönzött intézkedésre, a meghozott törvénybe foglalt célkitűzések csak arra szolgálnak, hogy leplezzék a hatalom valós szándékait.

Attól nem lett a NER legitim, hogy az uralkodó párt az Alaptörvény 2012-es bevezetését követően utólag megszerezte a választói szavazatok többségét, mert a 2014-es parlamenti választások idejére ez a párt már kész helyzetet teremtett, és ennek következtében a választások már nem voltak tisztességesnek mondhatók. A NER urai a hatalom megtartására összpontosítanak, miközben nincs sem gazdaság-, sem pedig társadalompolitikájuk. A hatalom pénzügyi konszolidáció helyett is célzott intézkedésekkel operál, és általában végzetesen elgyengítette a szakpolitikákat.

Ítéletalkotáskor számolnunk kell azzal, hogy a hatalommal való visszaélés – miként a joggal való visszaélés is – mindenütt a jog Achilles-sarka: abban nyilvánul meg, hogy nincs a hatályban lévő tételes jognak olyan egyedi rendelkezése, amelyet a rosszallással illetett személyek megsértettek volna, magatartásuk mégis az alkotmányosság és a jogrendszer gyengítése, a jogi integritás megbontása irányában hat. Ha ilyen esetekben fel kívánjuk tárni a visszaélést, akkor a dolog természete szerint a szilárd tényállításon nyugvó véleményt kénytelenek vagyunk némi spekulációval kiegészíteni, ami azonban mindig vitatható.

Gustav Radbruch szerint kivételesen bekövetkezhet olyan helyzet, amikor a törvényes jogtalanságot (gesetzliches Unrecht) félre kell tenni egy törvények feletti jog (übergesetzliches Recht) érvényesítése érdekében. Mégis ki mondja meg, hogy ilyen helyzet mikor következik be? Akkor, amikor az egyik oldal csekély többséggel nyer a választásokon a másik oldalhoz képest, ez az oldal aligha érvelhet azzal, hogy kivételes helyzet van, és a hatályos törvényeket felül kellene írni.

Új rendszerváltás

Mivel a NER lényegét képezik a leválthatatlanságot szolgáló formális intézmények, nehéz értelmezni egy bármennyire is kívánatos új rendszerváltást. Különösen fontos figyelembe vennünk a garmadával előforduló informális befolyásolási eszközöket: mindent elnyomó állami propaganda, NER-kompatibilis káderek felbukkanása a jogalkalmazásban vagy sorozatos pozícióba helyezésük a gazdaságban stb.

A radikális változtatásokhoz a választók kivételesen nagy többségét kellene megnyerni, ami lehetetlennek látszik. Ha viszont az új országgyűlés – jó esetben – csekély többséggel látna hozzá alapvető intézményes változásokhoz vezető rendszercseréhez, az éppúgy illegitim lenne, mint ahogy a NER is az. Ha nincs meg a parlamenti helyek kétharmada, azzal a választók félre nem érthető módon üzennek: nem kívánnak új rendszerváltást.

A minősített parlamenti többséghez elegendő választói támogatottság hiánya mellett a másik gond, amely önmagában megakaszthatja a rendszerváltozást, a káderhiány. A jelenlegi ellenzéki pártok éppúgy a NER termékei, mint a Fidesz: felesküdték az Alaptörvényre, és szép jövedelmet húznak a Kövér házelnök által irányított apparátustól. Sokszorosan megalkudtak, és máig erősebb motivációnak bizonyul a pártos önérték és az ezzel járó állami támogatás, mint egy egységes demokratikus platform hatásos működtetése. A NER-ből igen kevés ellenzéki képviselő beszél ki.

Mivel a választási rendszer súlyosan aránytalan, elvileg benne van az a lehetőség, hogy a választásokon döntő fölénybe kerüljön. A Fidesz erre ismétlődően képes volt, az ellenzék számára viszont ugyanez szinte lehetetlen egy manipulált választási rendszerben, amely mára teljesen eltorzult például a külföldön szavazók közötti durva diszkrimináció vagy a választási körzetek átrajzolása miatt, nem is említve a sajtószabadság hiányát.

Megtörhető-e a jogfolytonosság?

Nem. A jog ereje a folytonosságban van, ami lehetővé teszi azt, hogy a joggyakorlat viszonylagosan önállóvá váljon és a jog öngeneráló legyen, főképpen pedig azt, hogy megőrizze intaktságát a politikai-ideológiai beavatkozással szemben. A jogfolytonosság nem mindig minőség kérdése ugyan, főként nem biztosítéka a politikai demokráciának és a jogállamnak, de ha a politika kívülről és felülről megtöri, akkor csak rosszabbra lehet számítani. Jogi eszközökkel nem lehet igazságot tenni, amit már a kilencvenes évek elején megtanulhattunk a *lex Zétényi* alkotmánybíróági megsemmisítése nyomán.

Ha egy nem minősített többséggel megválasztott országgyűlés hatályon kívül helyezné az Alaptörvényt és a sarkalatos törvényekhez nyúlna egyszerű többséggel, akkor nem a legalitás talaján állna, és akkor a rendszercsere sem tekinthető a legalitás talaján állónak, még ha iránya a demokratikus jogállam helyreállítása is. Új jogrend jogszerűen csak a régi rend jogalkotásra vonatkozó szabályainak maradéktalan betartásával teremthető, és a korábbi rend legitimitása (vagy annak hiánya) ebből a szempontból közömbös. A korabeli Alkotmánybíróság így fogalmaz: „Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani” (11/1992. [III. 5.] AB III.4. pont). Érvényességét tekintve nem tehető különbség a rendszercsere előtti és utáni szabályok között.

A szerzett jogok ütközhetnek az igazságosság magasabb rendűnek tetsző szempontjával, és lehetnek esetek – például a célzott törvénnyel fedezett különféle egyéni vagyonszerzési akciók esetében –, amikor a szerzett jogok elvehetők, annak megítélése azonban nagyon bizonytalan, hogy mikor és milyen feltételekkel. A szerzett jogokat általában tiszteletben kell tartani, különben fellazul az általános jogbiztonság, és a jog már nem lesz világos, kiszámítható és előre látható. Jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető.

Ha az új országgyűlés oly módon szánna el magát az alkotmányos rend radikális átalakítására, hogy nem áll a legalitás talaján, akkor az egész államapparátus megzavarodhat és elveszítheti működőképességét. Ekkor megkérdendő: vajon érvényesek-e a bírósági ítéletek? Továbbá: habozás nélkül kezdje-e el alkalmazni a köztisztviselői kar a félretettek helyébe állított új jogszabályokat?

Ki fogja – ha kell – törvényes eszközök alkalmazásával, de határozottan megfékezni a választásokat elvesztő Fidesz által szított zavargásokat? Mi történik, ha lesznek államok, amelyek nem ismerik el az új rendszert legitimnek?

Az új rendszerváltozás előtt tornyosuló akadályok árnyékában is feltehető a kérdés: lehetséges-e a demokratikus és jogállami működésnek annyi kárt okozó NER félretételével egy új színről újraindítani a jogfolytonosságot? Vagy nem arról van-e szó, hogy amit újra kell kezdeni, az már nem jogfolytonosság?

Második puccs vagy cselekvés a legalitás talaján

Azokat politikai értelemben meggyőzni, akik az Alaptörvény félretételét vitatnák, csak elsőprő többségi felhatalmazással lehetne, ami nincs, és nem is valószínű, hogy lesz. A rendszerváltoztatás jogi technikáiról beszélni ezért idő előtti. Új alkotmány megteremtése Kis János szerint népszavazási úton nem lehetséges. Úgy látja, hogy egy népszavazás eredményességéhez elégséges az egyszerű többség, ami viszont kevés ahhoz – bármi legyen is a szavazás eredménye –, hogy kifejezze a társadalom túlnyomó többségének véleményét és érzéseit, ami viszont a demokratikus alkotmányozás előfeltétele.

A Fidesszel kapcsolatban alkotmányos puccsot emlegető ellenzék egy második puccs bekövetkezésében lenne részes, ha alkotmányozásba fogna minősített többség hiányában, félretéve az Alaptörvényt és a kétharmados törvényeket. A kellő legitimitás nélküli alkotmányozás groteszk módon már csak azért is indokolatlan, mert – ahogy Hack Péter érvel – már az akármekkora választási győzelem is azt mutatná,

hogy a NER uralkodó erői mégsem leválthatatlanok, és hogy az alkotmányos puccs ugyan lopakodó volt, de nem volt sikeres.

Nem kerülhető meg ezek után az a súlyos kérdés, hogy miként lehet képes egy közönséges parlamenti többség kormánya megteremteni a kormányozhatóság feltételeit, miközben szembe kell néznie a kétharmados törvények garmadájával, a sok évre bebetonozott főtisztviselőkkel és a radikális államtalanítás súlyos társadalmi és gazdasági következményeivel. Hasonló kérdés a rendszerváltozás hajnalán is felmerült: hagyjuk-e azt, hogy az *ancien régime* káderei tömegesen átmentsék hatalmukat és magánvagyonná váltsák politikai privilégiumaikat, vagy bízunk abban, hogy egy demokratikus intézményes struktúrában mások lesznek a játékszabályok, és akkor már mindegy lesz, ki alkalmazza e szabályokat? A józan hang amellet szolt, hogy a struktúraváltás a lényeg, nem a személycsere.

A baj csak az, hogy akkor a struktúraváltásra lehetőség nyílt, mert kerekasztal-tárgyalásokon lehetett megegyezni a szükséges alkotmánymódosításról és a demokratikus választási törvényről (még ha rajtunk maradt is a súlyos államadósság és a működésképtelen állami vállalatok terhe). Ma egyelőre a struktúraváltás lehetősége nem áll fenn. Nemcsak azért, mert a legyőzöttek feltehetően nem lesznek sem készek, sem alkalmasak a konstruktív tárgyalásokra, hanem azért sem, mert nem úgy néz ki, hogy a mai ellenzéknek olyan elsöprő támogatottsága lenne, mint az akkorinak. Igaz, az akkori rendszerváltás alatt mindenki mást értett: az egyik polgár a demokratikus fordulatot, a másik a Gorenje hűtőszekrényt.

Nem lehet a társadalmat boldogítani annak ellenében. Legyen egy kisebbség (vagy akár csekély többség) bármennyire sértett és elkeseredett is, ha hatalomra kerülve radikális változtatásokra szánja el magát, akkor egy demokratikus mozgalom is könnyen a blanquizmus csapdájába esik. Itt már a morál szólal meg: még ha a politika felülírná is a jogot, a morált nem helyezheti hatályon kívül.

Amennyire indokolt lenne egy új köztársaság kikiáltása, annyira lehetetlen vállalkozás lenne tehát ezt egyszerű többséggel megtenni. Sok fontos intézkedés meghozható azonban ettől függetlenül is: az új parlament kezében lesz a költségvetés, legalább részben helyre lehet állítani a szakmai és települési autonómiákat, újjá lehet szervezni az egészségügyet, a köz- és felsőoktatást és a szociálpolitikát, környezetvédelmi főhatóságokat lehet szervezni, vissza lehet állítani jogaiba a műemlékvédelmet, és vissza lehet szigorítani az építésügyet az európai szintre. Következétesen szét lehet választani az állami és egyházi feladatokat, szem előtt tartva azt, hogy egy köztársaságnak szekulárisnak kell lennie, és meg kell teremteni a világnézeti semlegesség tényleges lehetőségét a városokban és falvakban is. Csatlakozni lehet továbbá az Európai Ügyészséghez, és kezdeményezni lehet a paksi és belgrád-budapesti beruházásokra vonatkozó nemzetközi szerződések újratárgyalását stb.

A konfliktusok nem elkerülhetők ugyan, de a gyűlölet pszichózisán felül lehet emelkedni. A megtalált jog akkor keletkezik, amikor a gyöngék és elnyomottak egyesítik erejüket, hogy lerázzák magukról az elnyomást. A jog az együttműködést pártolja, bár hatalmi természetét megtartja.

A társadalomban élő ember Freud szerint a kultúra révén, etikai értékek és esztétikai ideálok kifejlesztésének folyamatában képes ösztöneit megrendszabályozni. Ilyenkor értelmi kontrollt gyakorol, és bensővé teszi, humanizálja a támadó ösztönt. Miért ne adhatna egy ilyen program életünknek értelmet akár egy csekély politikai többség mellett is?