

# „ÉN AZ ALKOTMÁNYOSSÁG DIMENZIÓJÁBAN BESZÉLEK »ELLENFORRADALOMRÓL«”

ARATÓ ANDRÁS SZOCIOLÓGUS-POLITOLÓGUSSAL  
HALMAI GÁBOR BESZÉLGET

*Az elmúlt hónapokban nagyon sok írás látott napvilágot – a kérdező tollából is – a liberális alkotmányosság tavaly május óta tartó leépítéséről, a harmadik köztársaság végéről, illetve annak betetőzésésként az új alaptörvényről, amely már a nevében sem vállalja republikánus mivoltát, de nagyon kevés elemzést olvashattunk arról, hogy valójában mitette lehetővé ezt az alkotmányos fülke (ellen)forradalmat? Még kevesebben voltak azok, mint te, akik szinte kezdettől fogva folyamatosan – legutóbb éppen az e hasábkon a posztszuverén alkotmányozásról 2009-ben megjelent tanulmányodban – figyelmestettek: ha a magyar alkotmányos forradalom első fázisát nem fogja követni egy azt lezáró, legitímáló második, akkor nagy a veszélye annak a fajta alkotmányos diktatúrának, amely felé most tartunk. A másik korai figyelmestető Bruce Ackerman, a Yale jogászprofesszora volt 1992-ben, mégis egy nemrégiben publikált írásodban azt írod, Ackerman nem értette a magyar és a lengyel eseményeket.*

Ackerman az első volt a *Future of the Liberal Revolution* című könyvében, aki rámutatott a puha alkotmányos háttérre, amely szerinte nem engedheti meg hosszú távon a magyar Alkotmánybíróság aktivista gyakorlatát. Ahhoz szerinte több eredeti alkotmányos legitimitásra lett volna szükség, hogy a többségi akarattal a bíróság hosszú távon is szembe tudjon szállni. Ebben igaza volt; a jóslat bekövetkezett. Többek között ezért is utasította el több döntésében a magyar AB az alkotmány módosítások felülbírálatát. Szerintem Ackerman ennek ellenére több hibát követett el ugyanebben a könyvében. Az egyik az volt, hogy támogatta a prezidenciális, plebeszitariánus alkotmányozást, amely azután nagyon rossz eredménnyel Oroszországban be is következett. A fontosabb hiba viszont az volt, hogy nem ismerte fel a kétlépcsős, kétalkotmányos rendszerváltás természetét, amely Bulgáriában, Lengyel-

országban és később Dél-Afrikában lejátszódott, és nem ismerte fel a kerekasztalok korszakalkotó szerepét. Ez volt az átmenet fő jellemzője Magyarországon is, de sajnos, mint az említett tanulmányomban kifejtettem, befejezetlen maradt.

*Egy az „alkotmányos forradalmakról és ellenforradalmakról” rendezett konferencián úgy érveltél, hogy míg 1989–90-ben alkotmányos forradalom ment végbe Magyarországon, manapság éppenséggel ellenforradalom tanúi vagyunk. Milyen más alkotmányozási modellekhez hasonlítanád a huszonkét évvel korábbi és a mostani magyarországi fejleményeket? Milyen szerepet játszott az 1989–90-es hazai forradalomban az, hogy itt az alkotmányos rendszer átalakításával egyidejűleg a piacgazdaságra is át kellett térni, míg mondjuk a 70-es évek közepének spanyol, portugál, görög forradalmai csak a politikai szférát és az alkotmányokat érintették?*

Az alkotmányos forradalom valójában nem forradalom, sem klasszikus, sem pedig kelsen-i értelemben, mert a jogfolytonosság talaján játszódott le. Ezt Kis János és én egyaránt leírtuk, és én elfogadom János négysíkú elméletét, amelyben – Kelsen ellenében – a legalitás/legitimitás és a szakadás/folytonosság variációival négy lehetőséget vázol fel. A forradalom szó viszont megmaradt az irodalomban a harmadik lehetőségre, amelyet János rendszerváltásnak hívott először, magyar módra, habár különböző jelzőkkel ellátva, mint bársonyos, jogállami, alkotmányos, békés stb. Most azt állítom, hogy az ellenforradalmat is bele kell gondolni a négy mezőbe, és ott, ahol rendszerváltás típusú átalakulás játszódott le jogfolytonosság mellett, ott az ellenforradalom, vagy még inkább a visszarendeződés is a legkönnyebben fokozatosan, jogállami keretekben játszódik le. Ennek célja nem okvetlenül az eredeti rendszer – amely Magyarországon az autoriter államszocializ-

mus volt – visszaállítása. Persze én csak az alkotmányosság dimenziójában beszélek „ellenforradalomról” vagy de Maistre értelmében „*le contraire de la révolution*”-ról, amelynek jelenleg csak bizonyos elemeit észlelem: az AB hatáskörének korlátozását, a testület felduzzasztását a kormányhoz lojális bírakkal, a rendesbíróságok elleni támadást, és a mai kormány emberei mandátumának kiterjesztését több ciklusra minden lehetséges közjogi szervezetben.

*Valójában mennyire ellenforradalmi, illetve reform jellegű, jogfolytonos a január elsejétől hatályba lépő új alkotmányos rend? Mennyire volt adekvát Timothy Garton Ash refolúciófelfogása a magyar helyzet leírására 1989–90-ben, és mennyire lenne az ma?*

Szerintem a kérdés arra redukálódik, hogy vajon a Smég hatályos 1949/1989-es alkotmány 24. § (5) bekezdésének kétharmaddal történő hatályon kívül helyezése jogszerű volt-e. Mint ismeretes, ez a rendelkezés – amelyet a Fidesz-kormány a hatalomra kerülését követően szinte azonnal, minden indoklás nélkül kivett az alkotmányból – azt írta elő, hogy az új alkotmány előkészítésének szabályaiban négyötödös többséggel kell megállapodni. A másik kérdés pedig az, hogy vajon az alkotmány 19. § (3) bekezdésének megfelel-e, ha az Országgyűlés minden alkotmányos rendelkezés nélkül, pusztán a kormánypártok kétharmados szavazatával alkot új alkotmányt. Ha ezek nem voltak jogszerűek, akkor olyan helyzettel állunk szemben, mint 1933-ban a német *Ermächtigungsgesetz* esetében: jogszerűnek tűnik, de jogtalanságot bújtat. Ebben az értelemben a mostani kormányzat által semmire sem értékelt 1989-es átment jogszerűbb volt. Ha viszont a két pont közül akár az egyik is jogszerű volt, akkor ugyanaz a helyzet a jogfolytonosság kérdésében, mint 1989-ben volt. Viszont nem kérdés, hogy az 1989-es sokkal nagyobb, mélyebb és szélesebb rendszerváltást jelentett, mint ez a mostani. A preambulum ellenére én a tartalmat egy módosító csomagnak tartom, amely sajnos a néhány említett tekintetben kikezdi a jogállami rendszerváltást, de még nem rendezi teljesen vissza, hisz az AB megmarad, mégpedig fontos hatáskörökkel.

*Mit mondhatunk az „alkotmányozási kényszerről” vagy annak hiányáról? Az 1989-es alkotmány deklarált ideiglenessége elégséges indoka-e a második szakasznak? Hiszen az 1949-es Grundgesetz is tartalmazta ugyanezt a fenntartást, amelyen az egyesüléskor elég könnyen túltették magukat – főleg a nyugatiak.*

Nem szeretem a fogalmat magát, de azt sem, amit a németek 1990-ben tettek. Egyáltalán nem volt jó példa, hiába ment könnyen. Nem minden nyugati példa jó. Különösen a kelet-németek békés forradalma lett csúnyán elárulva, és ami történt, nem volt más, mint egy új *Anschluss*, ha demokratikus is. A *Grundgesetz* 23. cikkelye nem erre a helyzetre volt kitalálva, vagyis a 146. cikkelyt kellett volna használni, mind történelmileg, mind szövegszerűen. A valóban új alkotmány megőrizhette volna a *Grundgesetz* minden vívmányát. Németországhoz hasonlóan egyébként Magyarországon sem csak az ideiglenesség a gond. Az első probléma az, hogy a rendszerváltás típusa olyan két stádiumot jelentett, amelyek közül az első szükségszerűen legitimitáshiányban szenvedett. A Nemzeti Kerekasztal egyetlen szereplőjének sem volt demokratikus legitimitása. (Nem ez volt a helyzet melleleg Chiemsee-ben, a *Parlamentarische Rat* esetében. Ott a tartományok demokratikusan választott gyűlései delegálták a küldötteket.) A második probléma a kétharmados szabály volt, az aránytalan választási rendszerrel együtt, ahogy azt 1990 óta több tanulmányomban is jeleztem. Ennek a gyümölcse érett be 2010-ben, de ez a lehetőség tulajdonképpen 1990 óta végig adott volt. Egy új módosítási és alkotmánykészítési szabály elfogadásával lehetett volna védekezni ellene. De ezt, mint minden angol alkotmányjogász tudja, egy közönséges parlament nem teheti meg, legitimációs hiány miatt. A Fidesz most sem merete megtenni. Csak akkor teheti meg, ha megerősíti a saját legitimitását konszenzust kreáló eszközökkel (a konszenzushoz szükséges arány felemelése, referendum, két ciklus által történő elfogadás stb.). Az NKA ezt megtehetné volna, de nem tette. Az 1994–1998 közötti parlament megtette, amikor elfogadta a 24. § (5) bekezdését, amely szerint csak a parlament négyötödének kell megegyeznie az alkotmánykészítés részletes szabályaiban, de öngyilkos módon ezt csak a saját ciklusukra és nem a jövő valamennyi parlamentjének szánták. Elég az hozzá, hogy a 24. § (3) bekezdésének megmaradása (lám, nem igaz, hogy semmi fontos nem maradt meg az 1949-es alkotmányból az 1989–90-es és a mostani, 2011-es változások nyomán) éppen azt jelenti hogy van úgynevezett kényszer: amíg ez a szabály létezik, fennáll a veszélye a diktatúra bevezetésének, legalább is pseudoalkotmányos alapon.

*Vajon hat demokratikus választás nem legitimál-e egy mégoly szeplős legitimitású alkotmányt is? Másfelől viszont, vajon az, hogy Antall és Tölgyessy a paktum helyett meg sem próbáltak a végleges alkotmánnyal, valamint hogy 1996-ban ez a kísérlet kudarcba fulladt, nem azt jelzi-e,*

*hogya a politikai eliten belül egy kegyelmi pillanatot leszámítva nem volt konszenzus a liberális alkotmányosság elveit illetően? Nem is beszélve arról, hogy a lakosság körében kezdettől fogva nem volt érték a liberális alkotmányosság, és ez a helyzet az elmúlt bő két évtizedben sem változott.*

Szerintem nem. Ezt lehetett volna Törökországban is mondani 1983-ban, Evren államcsínye után, és teljesen hamis lett volna és maradt is mind a mai napig. Az emberek inkább ne menjenek el szavazni, ha nem szeretik az alkotmányt? Az SZDSZ és az MDF mulasztása megbocsáthatatlan: nyugodtan meg tudták volna csinálni a végleges alkotmányt és meg is kellett volna tenniük, a többi párt bevonásával. Miért lehetett Bulgáriában megcsinálni? 1997-ben miért lehetett Lengyelországban? Akkor ez Horn Gyula árulása volt, Kwaśniewski viszont helyesen viselkedett. Ami ma történik, az közös felelősségük ezeknek a pártoknak. És hozzá kell tennem: a Fidesz jó oldalon állt 1990-ben és 1996-ban is. Most sajnos fordítva áll a dolog.

*Mekkora a szerepe az Alkotmánybíróságnak a második fázis elmaradásában? Megoldást jelentett-e volna a nagyobb aktivizmus az alkotmány módosítások felülvizsgálatát illetően? Mondjuk az indiai Legfelső Bíróság alapszerkezet-doktrínájának felhasználásával? Vagy legalább a török vagy a kolumbiai alkotmánybírák óvatosabb aktivizmusát követve.*

Szerintem volt szerepe, mert Sólyom – akit én Snagyra becsülök – állandóan lebecsülte a politikai szereplők alkotmányozását. Azt gondolta, hogy az alkotmány az AB ügye, és maximum a módosítási szabály megváltoztatását várta volna el a törvényhozó/alkotmányozó hatalomtól. Ilyen szívességet persze nem akartak neki tenni, és szerintem komoly legitimitációs problémákkal járt volna. Viszont Sólyom legalább játszott a gondolattal, hogy a módosításokat a bíróságnak felül kellene vizsgálnia. Ez azért lett volna fontos, mert azzal, hogy a módosítási szabály ilyen maradt, fennállt a lehetősége annak, hogy a választások szerencsés (vagy szerencsétlen!) kimeneteléstől függően – mint ma – teljesen elmosódik a különbség a törvényhozás és az alkotmányozás között. Az indiai Legfelső Bíróság éppen ezért alakította ki az alkotmányos „alapszerkezet” doktrínát, amely a kolumbiaival együtt több hasonlóságot mutat a magyar helyzettel, mint Törökország, ahol létezik német típusú örökös klauzula az alkotmányban. Mindenesre a módosítások felülbírálata behozhatott volna egy harmadik szintet

az alkotmányosságba, és megakadályozhatta volna az egyszerű törvényhozó általi módosítást a legfontosabb kérdésekben, és még az új alkotmány meghozatalával kapcsolatban is felállíthatott volna követelményeket. Mindez azonban nem történt meg.

*Mennyire állja meg a helyét a dél-afrikai kétlépcsős alkotmányozás analógiája? Hiszen ott az 1993-as ideiglenes alkotmány már tartalmazta a végleges megalkotásának menetrendjét, sőt annak elvei alkotmánybírói felülvizsgálatát is előírta. És vajon Dél-Afrika mai alkotmányos helyzete igazolja-e a megoldást?*

A ttól még lehet kétlépcsős a magyar modell, hogy nem volt olyan körülmények között, mint a dél-afrikai. Itt is, ott is kerekasztalok írtak ideiglenes alkotmányt. Itt is, ott is erős alkotmánybírókat hoztak létre, hogy ezt az alkotmányt betartassák a hatalmi ágak képviselőivel és valamennyi politikai szereplővel. Itt is, ott is új alkotmányozási helyzetet és legitimitást teremtettek a szabad választások. Nézd meg Bulgáriát Magyarországgal egy időben! Ugyanaz történik, mint Dél-Afrikában később. Igaz, a kisalkotmány elfogadása még nem klasszikus alkotmány Lengyelországban, de még az is jobban van csinálva – mert tartalmazza a harmadik stádium szabályait –, mint a magyar. Nem állítom, hogy Magyarország mai alkotmányos krízise csak innen, ezekből ered, de azt igen, hogy innen is ered. Dél-Afrikában a bíróságok igazán csak aktivista szerepet játszanak tizenöt éve, és nincs jele annak – mint volt Magyarországon az első fázis után –, hogy félve meg fognak állni. A problémák ott abból erednek, hogy egy nagy, hegemónikus párt van hatalmon 1995 óta, ami természetesen rosszat tesz a demokráciának. De annak ellenére, hogy ennek a pártnak, az ANC-nek mindig is volt annyi ereje, mint a Fidesznek most, és vannak olyan tagjai is, mint a Fidesznek, akik a tárgyalásos rendszerváltást árulásnak tekintik és második forradalmat követelnek, mindezek ellenére az alkotmányosság szilárd. Nem beszélve a történelmi sérelmekről és a szegénység mértékéről, amelyek egyaránt nagyobbak, mint Magyarországon.

*Mit változtatott volna a helyzeten, ha 1996-ben sikerült elfogadtatni az új alkotmányt? Elkerülhetővé tette volna ez a mostani alkotmányos ellenforradalmat? Az alkotmányozás lezárása hozzájárulhatott volna-e egy alkotmányos identitás kialakulásához? Egyáltalán mi szükséges ahhoz, hogy a polgárokat érdekelje az alkotmányos rendszer alakulása?*

Szerintem ha az 1996-os alkotmány tartalmazott volna egy holland–spanyol típusú módosítási szabályt, ma a Fidesznek igazi forradalmat kellett volna csinálnia, és nem ezt a pszeudót, hogy belekezdjenek abba, amit én – bevallott túlzással – alkotmányos ellenforradalomnak vagy visszarendeződésnek nevezek. És ehhez nem volt meg az erejük vagy a támogatásuk. Tehát jelentősen meg lett nekik könnyítve az alkotmányos/alkotmányellenes ellenforradalom. Igazi forradalom ellen persze nincs védekezés. Sok helyen nincs az a fajta identitás, amiről te beszélsz, mégis meg tudják védeni az alkotmánybíróságok az alkotmányosságot. Ha rossz a struktúra és befejezetlen a folyamat, mint Magyarországon, akkor bizony jó lett volna egy kis *Verfassungspatriotismus*. Sajnos ez, többek között – okként említhetném a liberalizmus thatcherizmussá való degradálását is –, azért nem jött létre, mert nem követték azokat a példákat, amelyek léteztek a demokratikus alkotmányozásra – még 1994–1996 között sem. És természetesen nem a Fidesz otromba nemzeti konzultációjára gondolok.

*Van-e még esély a már elfogadott Alaptörvény alkotmánybírósági megsemmisítésére, és ha igen, kizárólag eljárási vagy tartalmi alapon is?*

Szerintem a vázolt okok miatt lehetne esély, mert a négyötödös szabály kétharmaddal történt megsemmisítése *prima facie* illegális volt, miként az is, hogy ezt a szabályt semmivel sem helyettesítették. Még azt tenném hozzá, hogy egy precedensbíróság, mint a magyar AB, nyugodtan megkülönböztethetné ezt a döntését a korábbiaktól, amikor elutasította az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát, sőt azt is kimondhatná, hogy a korábbi döntései során tévedett. Ennek ellenére a magyar AB eddigi precedensei majdnem lehetetlenné teszik ezt az utat, és aki ilyen indítványon töri a fejét, annak arra is nagyon kell vigyáznia, hogy az AB feltehetően elutasító döntésével maga ne járuljon hozzá ahhoz, hogy ezt az alaptörvényt akarva-akaratlanul legitimálja. Más utat vagy utakat kell keresni, mert ezzel az alkotmánnyal még a legkedvezőbb értelmezése mellett sem szabad megbékélni.

*Ha erre nem látsz esélyt, mennyire látod sötétén a magyar alkotmányosság jelenlegi helyzetét és jövőjét? Meddig tarthat a „húsvéti alkotmány”, és mi kellene ahhoz, hogy születhessen egy valóban tartós liberális demokratikus alkotmány Magyarországon?*

Egyelőre marad a húsvéti ajándék. Senki sem tudja, ez mit jelent igazából. Én nem tulajdoní-

tok fontos szerepet a preambulumnak, és még kevésbé az 1949-es alkotmány visszamenőleges hatályatlanításának. Viszont, főleg a Fidesz jelenlegi ciklusában, ez a dokumentum azt jelenti, hogy teljesen meggyengül a lojális bírakkal kiegészített AB szerepe, amit az új előzetes normakontroll sehogy sem tud kompenzálni, mert nem lesz meg a parlamentáris egynegyed annak kezdeményezésére. A következő ciklusban más lesz a helyzet. Ha a Fidesz megint győz, majdnem biztosan nem lesz meg a kétharmada. Nem tudom, milyen választási rendszerrel tudná ezt garantálni. A sok kétharmados törvény akkor talán erősen korlátozni fogja saját mozgási lehetőségeit is, hiszen ezeket az ellenzék nélkül nem fogja tudni módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Ha a jelenlegi vagy egy új ellenzék nyer, megint csak valószínűleg kétharmad nélkül, akkor még rosszabb lesz a helyzet, mert a Fidesz beágyazta magát egy csomó állami és közjogi funkcióba több ciklusra, köztük a kormánypárti bírakkal felhígított AB-ba. Nagy lesz a kísértés megpróbálni egy igazán forradalmi áttörést elérni. Szerintem két stratégia tudna ennek a kérdéses és rizikós lehetőségnek, amely az országot nagyon megoszthatná, elébe vágni. Az első az lenne, hogy minden demokratikus párt összefogna egy ciklus erejéig a tekintélyelvű jobboldal ellen, és megpróbálná megszerezni a kétharmadot, hogy alkotmányozni tudjon a létező szabályok szerint. Ehhez egy új jobbközép párt kellene az egyik vezető erőként, de mindenképpen közös jelölteket és közös listát kellene állítani. A másik lehetőség: várni a Fidesz belső szakadására és egy új paktum lehetőségére a következő ciklusban a kormányozhatatlanság elkerülése végett. Szerintem erre is van lehetőség, ha a képviselők, akik a mostani tákolmányra szavaztak, rájönnek, mi is az, amit ráerőszakoltak az országra.

*Lehet-e a nemzetközi közösségnek, különösen az Európai Uniónak mint alkotmányos értékközösségnek szerepe a liberális demokrácia kieszközlésében?*

Az európai szerepvállalást leginkább a bíróságoktól, vagyis az Emberi Jogok Európai Bíróságától és az Európai Bíróságtól várom. Ha ugyanis a jogállamiságot sértő szabályozások konkrét döntésekben is megnyilvánulnak, például a média területén, akkor egyre több konkrét sértett fog – különösen a magyar bíróságok meggyengülésével – az európai bíróságokhoz fordulni. Ezeknek a bíróságoknak a Magyarországot elmarasztaló döntései pedig befolyásolhatják a többi európai intézmény lépéseit is. Vagyis ezek kezdeményezésében, de egyébként is, az eszközök leginkább a magyar választópolgárok kezében vannak.