Tóth Gábor Attila

AUTOKRÁCIÁBÓL DEMOKRÁCIÁBA

ÚJ ALKOTMÁNYOZÁSI MODELLEK VÁZLATA*

A demokrácia szelleme járja be az autokratikus Magyarországot. Az előválasztás hosszú idő után először adott valódi demokratikus élményt százezreknek. A sikeres előválasztás nyomán felizzott a vita az alkotmányos demokrácia helyreállításáról. A közös gondolkodás – évekkel és akár szenvedéllyel – a demokrácia egyik előfeltétele.

A dolgozatban ehhez a vitához szeretnék hozzájárulni. A demokrácia és az autokrácia fogalmát használom az elemzéshez. Körülírom az autokrácia egy modern változatát, amelynek az a fő jellemzője, hogy alkotmányos demokráciának tetteti magát.[1]

Magyarországot ebbe a típusba sorolom. Az alkotmányjogi tranzitológiai irodalom korábbi eredményeit hasznosítva vázlatosan leírom a demokratikus átmenet eltérő modelljeit és hazai adaptálási lehetőségeit. Külön foglalkozom azzal a helyzettel, amikor a demokratikus átalakítások ismert modelljeinek egyike sem adaptálható. Nem írok prognózisokat, és nem teszek javaslatot arra, hogy mi legyen. Az eltérő helyzetekhez illeszkedő alkotmányjogi modelleket keresem. És azt, hogy az adott helyzetben mi felelhet meg az alkotmányos demokrácia elveinek. A kérdés komplex, ezért nem ígérhetek egyszerű, frappáns megközelítéseket.

1. DEMOKRÁCIA: A TÖBBSÉGI ELVEN TÚL

A demokrácia a nép önkormányzata. A modern demokráciaelmélet megalapozói közös döntéshozatali eljárásként határozták meg a demokráciát. Hans Kelsen figyelmének középpontjában az eljárási kategóriák közül a választási eljárás, a parlamenti képviselet, valamint a többség és kisebbség közötti viszony áll. Azt hangsúlyozza, hogy a modern demokrácia parlamenti demokrácia, amelyben a politikai jogokkal rendelkezők többsége által megválasztott képviselők döntései határozzák meg a politikai közösség ügymenetét. Kelsennél a demokratikus önkormányzás többségi kormányzást jelent.[2] Joseph Schumpeter eljárási megközelítésében az a meghatározó szempont, hogy demokráciában a kormányzat elmozdítható békés és civilizált módon, vagyis jogilag megfelelően szabályozott többpárti választási eljárásban.[3]

A demokráciát mint többségi döntéshozatali eljárást többféle igazoló elmélet támogatja. Rivális demokráciaelméletek ugyanakkor vitatják a demokrácia többségi elvű eljárásra épülő felfogását.[4] De még akkor is, ha valaki elfogadja a többségi eljárási megközelítést, be kell látnia, hogy a többségi elv számos jogi, alkotmányos kritériumot előfeltételez.[5] A többségi elv csak meghatározott eljárási és tartalmi kritériumok teljesülése esetén működőképes.[6]

A többségi elv mindenekelőtt *általános és egyenlő választójogot* feltételez. A választás akkor demokratikus, és a választás eredménye akkor hiteles, ha az állampolgárok egyes csoportjai nincsenek önkényesen kizárva, illetve indokolatlan korlátok nem nehezítik a választójoguk gyakorlását. Igen, az egyenlő emberi méltóság elve követeli meg az általános és egyenlő választójogot. Hasonlóképp, akkor demokratikus a választás, ha olyan személycsoportok nem vehetnek részt az eljárásban, akik nem tagjai a politikai közösségnek, akik nem jogosultjai és kötelezettjei a választott képviselők döntéseinek.

Csak *plurális választási eljárás* számít demokratikusnak. Minden elmélet és demokráciaindex szerint ez szabad és tisztességes *(fair)* többpárti választást jelent, ahol a rivális pártok egyenlő eséllyel vesznek részt az eljárásban. A mindenkori ellenzéknek fair

* A dolgozat közvetlen előzménye a 444-en megjelent két rövid írásom: „Az alaptörvény eltörlése" (2021. október 23.) és „Az alaptörvénynek mennie kell" (2021. november 26.). Köszönöm Karsai Dániel, M. Tóth Balázs és Sepsi Tibor kritikáját, Arató András, D. Tóth Balázs, Kazai Viktor, Kis János, Kovács Kriszta, Majtényi Balázs, Majtényi László, Straub Dániel, Sólyom Péter, Sik Domonkos és Vörös Imre nyilvános vagy hozzám elküldött észrevételeit. Elgondolásaimat legutóbb a „Between Critique and Resentment: Common Sense in the Age of Populism" című kollokvium (Goethe-Universität Frankfurt and University of Michigan) és a „Lecture Series on Mobility, Activism, and Politics" (Einstein Fellows Research Group, Humboldt Universität) résztvevőivel vitattam meg. Mivel ez a dolgozat a Fundamentum felkérésére készült, az érthetően rövid határidő miatt nem került sor a kézirat – közlés előtt szokásos – szakmai megvitatására és korrigálására. Minden hiba az enyém.

esélye van a kormány leváltására, amit sok más mellett az ellenzék parlamenti eljárási jogai és a választási kampány forráselosztási szabályai garantálnak.

A többségi elvnek *intézményi* előfeltételei is vannak. A szabad és fair választások megfelelő demokratikus intézményrendszert igényelnek. Független, elfogulatlan választási szervek felügyelik az eljárást, és független bíróságok vizsgálják felül a választási szervek döntései elleni jogorvoslati kérelmeket. Schumpeter eljárási definíciója is magában foglalja, hogy a demokratikus kormányváltást együttesen biztosítani képes intézmények hatékonyan működnek.[7]

Nincs többségi demokratikus választás az *alapvető jogok* érvényesülése nélkül. A demokratikus választási eljárás előfeltételezi a közérdekű információk szabad áramlását, a közügyek szabad és akár szenvedélyes megvitatását. Ezen a téren döntő faktor a média és a civil társadalom szabadsága. Az állam akkor kezeli egyenlőként a választópolgárokat, ha egyenlő politikai részvételi jogokat biztosít számukra. Robert Dahl eljárási koncepciója is tartalmazza, hogy a demokratikus rendszer elismeri és biztosítja a szabad szerveződést és kommunikációt. A demokrácia és az alapjogok közötti összefüggésre nemzetközi jogi dokumentumok is utalnak. Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata kimondja, hogy mindenkinek joga van *„hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez"*, és joga olyan rendszerben élni, amelyben *„az emberi jogok teljes hatállyal érvényesülnek"*.[8] Az Ember jogok európai egyezményének saját „demokráciaklauzulája" van, amely szerint mindenkinek joga van a szabad választáshoz *„olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését"*.[9]

Bár a jog fogalma független a demokrácia fogalmától, a *joguralom* (*rule of law*) elvének érvényesülése a demokrácia elengedhetetlen kelléke. Ezt az összefüggést az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának preambuluma akként fogalmazza meg, hogy *„az emberi jogokat a jog uralma védelmezi, nehogy az ember végső szükségében a zsarnokság és az elnyomás elleni lázadásra kényszerüljön"*. Az Európa Tanács Alapszabálya megfogalmazásában az egyéni és politikai szabadságot és a jog uralmát megalapozó szellemi és erkölcsi értékek „minden igazi demokrácia alapjául szolgálnak". Az Európai Unió Alapjogi Chartája ugyanezt a kapcsolatot úgy jeleníti meg, hogy bevezetőjében rögzíti: *„az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik"*.[10] A joguralom különböző fogalmi megközelítései mindezekkel összhangban tartalmazzák az átlátható és demokratikus jogalkotási eljárás kritériumát, az önkényes jogalkotás és jogalkalmazás tilalmát, a független és pártatlan bírósághoz fordulás jogát és az egyenlő bánásmód elvárását. A joguralom eljárási és tartalmi összetevői az önkényes közhatalomgyakorlás elleni garanciák.[11]

Ma a világ szinte valamennyi államának van alkotmánya – amelyek sok hasonlóságot és sok eltérést mutatnak. A demokráciákban közös, hogy *normatív alkotmányuk* van. A normatív alkotmány egyebek mellett azt a célt szolgálja, hogy a legfőbb közjogi hatalmak birtokosai még demokratikus többségi felhatalmazás esetén se tudjanak visszaélni hatalmukkal.[12] A demokratikus alkotmány a legmagasabb rangú jogi norma, amely – rendszerint a bírói alkotmányvédelem valamely formájával támogatva – azt célozza, hogy senki ne gyakorolhasson önkényes és abszolút hatalmat mások felett.

Akármilyen fontos is a normatív alkotmány betűje, demokráciában a többségi hatalomgyakorlást *alkotmányos szokások* is korlátozzák.[13] Nem demokratikus rendszerben is érvényesülhetnek különféle alkotmányos szokások, de jól működő demokrácia nem lehet meg alkotmányos szokások nélkül.[14] Az alkotmányos szokások szigorúan véve nem tekinthetők jognak, hiszen nem jogalkotó szerv hozza létre azokat, és bírói úton nem érvényesíthetők. A rivális közjogi és politikai szereplők együttműködő gyakorlata hozza létre az alkotmányos szokásokat, amelyeket az tart érvényben, hogy a többséghez és a kisebbségekhez tartozó felek hosszú időn át kötelezőnek ismerik el azokat. A demokratikus intézmények tiszteletben tartják az alkotmányos szokásokat, amelyekre a bíróságok esetenként hivatkoznak is. Mindez azt fejezi ki, hogy a felek nemcsak az alkotmány betűjét, hanem annak szellemét is respektálják. Elfogadják, hogy a politikai riválisok nem ellenségek, hanem együttműködő partnerek is, akik egyenlő jogokkal vesznek részt a demokratikus felhatalmazásért való versengésben.[15]

Következésképpen a demokratikus többségi felhatalmazás időben és terjedelemben korlátozott. A szavazatokért és a közjavakhoz való hozzáférésért folyó demokratikus verseny valójában eljárások sorozata, amelyek során a leggyakrabban a többség dönt. Azonban a többségi paradigma jogi, alkotmányos mechanizmusokat – általános és egyenlő választójogot, plurális választási eljárásokat, független és pártatlan intézményeket, alapvető jogokat, a jog uralmát, normatív alkotmányt és alkotmányos szokásokat – előfeltételez, amelyek együtt garantálják a demokratikus minőséget. A demokrácia nem „mindent vagy semmit" eljárás: a győztes nem visz mindent, a vesztes nem veszít el mindent. A győztes elismeri és tiszteletben tartja a vesztes jogát a folytonos ellenőrzés-

re és bírálatra, és arra, hogy a következő választásokon leváltsa a kormányzatot. A vesztes elismeri a vereséget, gratulál a győztesnek, és tiszteletben tartja a győztes jogát a kormányzására.[16]

Az olyan elvont alkotmányos fogalomról, mint a demokrácia, elmondható, hogy még ha fel is állíthatunk ideáltípusokat, egyetlen létező alkotmányos rendszer sem teljesen demokratikus, de több olyan is van, amely elég jól megfelelhet a demokratikus feltételek többségének. Vannak egyértelműen érett vagy fejlett demokráciák, és vannak egyértelműen nem demokratikus rendszerek, de találkozhatunk határesetekkel is, például feltörekvő, fejlődő és defektív, hanyatló, regresszióban lévő demokráciákkal.[17]

2. AUTOKRÁCIA: A DEMOKRÁCIA POLÁRIS ELLENTÉTE

Az alkotmányelmélet kezdettől fogva normatív különbséget tesz igazságos és igazságtalan, jobb és roszszabb, mérsékelt és korrupt kormányzati formák között. A két elméleti ideáltípust – a legjobb és a legrosszabb alkotmányos rendszert – történetileg változó fogalompár jeleníti meg. Arisztotelész rendszerében azok az alkotmányok, amelyek „a köz javát" szolgálják, helyesek és igazságosak, míg azok, amelyek csak „az uralkodók javát" szolgálják, deviánsak és igazságtalanok. Attól függően, hogy a közhatalmat egy, néhány vagy sok ember gyakorolja, a királyság kontra zsarnokság, az arisztokrácia kontra oligarchia, illetve a politeia kontra demokrácia fogalompár jelenti a dichotómiát.[18]

Montesquieu normatív elhatárolásában az alkotmányosan korlátozott rendszerek állnak szemben a korlátlan közhatalmakkal: a köztársasági és a monarchikus kormányzatok az önkényuralommal (a despotizmussal és a türanniával). Míg a köztársaság és a monarchia mérsékelt intézményi struktúrákat foglal magában, ahol az uralkodó(ka)t törvények, testületek és szokások korlátozzák, addig a despota egyetlen személy, aki „egyedül kormányoz akarata és szeszélyei szerint".[19] Kant ennek a normatív rendszerezési hagyománynak a folytatója. Nála az uralkodás vagy republikánus, vagy despotikus. A republikanizmus elve a végrehajtó és a törvényhozó hatalom elkülönítését, vagyis mérsékelt kormányzatot igényel. A köztársaság definíció szerint képviseleti rendszer. Ebben a dichotómiákban a nem képviseleti rendszer elkerülhetetlenül despotizmus, ahol a kormányzó önhatalmúlag hajtja végre azokat a törvényeket, amelyeket ő maga hozott.[20]

Arisztotelésztől Kantig és tovább, a demokrácia – ami alatt a gondolkodók leginkább közvetlen, részvételi demokráciát értettek – a negatív értéktartományában szerepelt: az önkényes, despotikus, deviáns politikai alakzatok közé sorolták. A huszadik századra viszont jelentős változás következik be a dichotóm rendszerek megnevezésében és magyarázatában. Az alkotmányos kormányzatok elterjedése és a választójog kiszélesítése azt eredményezte, hogy a demokrácia lett a kulcskategória a normális alkotmányos rendszerállapot kifejezésére, szemben a deviánsnak tekintett autokratikus formákkal, amelyeket gyakran „diktatúráknak" neveztek.[21] Kelsen volt az egyik teoretikus, aki rendszerezett módon kifejtette, hogy különböző intézményi formák közül a demokrácia lett az egyetlen elfogadható, *normatív értelemben legitim* rendszer. De a korábbi évszázadokban nem volt így, és nem evidens, hogy a távoli jövőben is mindig így lesz.[22] Tiszta jogpozitivista felfogása és relativista értékelmélete ellenére Kelsen felismerte, hogy a demokrácia és az autokrácia két olyan ellentétes ideáltípus, amelyek közül a demokrácia található a „helyes", a „jó" oldalon.[23] A legtöbb kormányzati forma, véli Kelsen, köztes a két ideáltípus között, egyes formák közelebb állnak az egyik pólushoz, mások pedig a másikhoz.

A második világháború után a demokrácia kontra autokrácia bináris logikája uralkodóvá vált.[24] Amikor Juan José Linz a demokráciát és az autokráciát tette meg a két fogalmi alapkategóriának, a rendszereket Kelsen megkülönböztetése szerint modellezte. Linz fogalomválasztását az a felismerése is befolyásolta, hogy a második világháború után Franco autokratikus uralma Spanyolországban jelentősen eltért a Harmadik Birodalom és a sztálini Szovjetunió működésétől, valamint a spanyol Falange korai ambícióitól.[25] Ezért Linz, azon túl, hogy éles különbséget tett a demokrácia és az autokrácia között, az utóbbin belül megkülönböztette a totalitárius rendszereket az autoritarizmustól.

Az autokrácia erősebb változata Linznél, akárcsak Hannah Arendtnél, a *totalitárius* állam, amelynek a főbb ismérvei közé tartozik az egypártrendszer, az abszolút uralkodói hatalom, a mobilizáló ideológia, a terror és a militarizmus.[26] A gyengébb változat, az *autoritarizmus* heterogénebb jelenség, ezért Linz alkategóriákat fogalmazott meg, mint például a bürokratikus, a katonai, a teokratikus, a posztototalitárius, a posztkoloniális autoritarizmus, és az egyes országokat elhelyezte ebben a rendszerben. Így például a szovjet rendszerű kelet-európai államok (köztük értelemszerűen Magyarország), a dél-afrikai apartheidrezsim és a chilei katonai uralom az autoritarizmus különböző altípusaiba kerültek.

Linz fogalomrendszerében a legfőbb elhatároló ismérv a *pluralizmus*. Míg a totalitárius rendszerben a közhatalom monolitikus szerkezetű, a demokráciá-

ban intézményesített és jogilag szinte korlátlan a pluralizmus. Ezzel ellentétben az autoritarizmusban korlátozott pluralizmus figyelhető meg: az érdekvédő és ellenzéki tevékenység *de jure* vagy *de facto* tolerált lehet, és egyes altípusokban pszeudoellenzéki csoportok a parlamentben is megjelenhetnek, kritikát fejthetnek ki, de nem veszélyeztethetik a rendszer stabil működését.

3. MODERN AUTOKRÁCIA: A DEMOKRÁCIA LÁTSZATA

„Ha új könyvet írnék a demokráciák összehasonlításáról, akkor abban lenne egy fejezet a defektív vagy pszeudodemokráciákról, amelyeket azonban leginkább »választási autokráciáknak« neveznék, ahol a demokratikus homlokzat autokratikus uralmat takar" – írta Linz, a főműve megjelenése után huszonöt évvel, 2000-ben, a könyv új kiadásának előszavában.[27] Felismerte ugyanis, hogy a huszonegyedik század fordulóján az újfajta autokráciákat nehezebb megkülönböztetni a demokráciáktól. Olvasva a „jelzős demokráciák"-ról szóló, egyre bővülő szakirodalmat, amellett volt, hogy a „demokrácia" helyett az „autoritarizmus" egészüljön ki jelzőkkel. Elismerve, hogy korábban ő is beleesett a csapdába, figyelmeztetett arra, hogy az olyan kifejezéseket, mint a „defektív demokrácia", választást imitáló nem demokratikus rezsimek leírására használják. Ezért Linz azt írja, hogy bár „értékelhetjük pozitívan ezeknek az új rezsimeknek bizonyos aspektusait, de semmiképpen sem az összeset, és világosan kell látnunk, hogy ezek nem demokráciák (még a minimális demokratikus normákat tekintve sem)."[28]

A modern autoritarizmus új jellegzetessége, hogy többségi demokrácia látszatát kelti.[29] A demokratikus homlokzat mögött azonban hiányzik mindaz, ami a demokráciát értékessé teszi, és amit a többségi elv előfeltételez. A modern autoritarizmus nemcsak hagyományos autoriter formáció átalakulásával jöhet létre, hanem demokratikus alkotmányos berendezkedés *regressziójával* is. A mögöttes cél mindkét jelenségnél ugyanaz: a demokratikus látszat megteremtése, illetve fenntartása.

Az egyes államok többé vagy kevésbé felelnek meg az absztrakt modell-leírásnak, és helyzetük sok tekintetben eltérhet. Például abban, hogy van-e új alkotmány (Magyarország), vagy a korábbi alkotmány módosításaival teljesedik ki az autokrácia (Törökország, Oroszország), vagy alkotmányozás nélkül, a korábbi alkotmány kritikai átértelmezésével és alkotmánysértő törvények sokaságával kezd kiépülni ilyen rendszer (Brazília, Lengyelország).[30]

A modern autoriter rendszer mindenekelőtt a választásokkal, valamint „felülről" kezdeményezett kvázi népszavazásokkal vagy „konzultációkkal" igyekszik demokráciaként legitimálni magát. A választójogi szabályozás és gyakorlat azonban hegemonikus természetű. A rendszer nélkülözi, vagy csak töredékesen tartalmazza a szabad és fair választások azon konstitutív elemeit, melyeket a nemzetközi emberi jogi normák és az alkotmányosság elvei írnak elő. Igaz, még a legsikerültebb demokratikus választási rendszerekben is találhatók hiányosságok, és minden megtartott választás során előfordulnak kisebb-nagyobb visszaélések, de az autoritarizmusban mindez tudatos és rendszerszerű: arra irányul, hogy az autoriter vezér ellenőrzése alatt tudja tartani a választási eljárásokat és a választások kimenetelét.[31]

A modern autoriter rendszer megtartja a többpártrendszert, és megtűri az ellenzéki mozgalmak bizonyos mértékű aktivitását, miközben a jog biztosítja a kormányzópárt dominanciáját. Tisztességtelen előnyt biztosíthatnak a választójogi egyenlőtlenségek, a választási jogszabályok egypárti módosításai, a *gerrymandering*, a választói regisztráció önkényes akadályai, a bejutási küszöb megemelése, a győzteskompenzáció, a korlátozó kampányszabályok (ideértve a finanszírozás aránytalanságait), a pártfüggő választási testületek és ítélkező fórumok, a közmédia és a pártközeli kereskedelmi média súlyosan elfogult működése, valamint az állam és a párt közötti határ másfajta elhalványulásai. A választópolgárok azonosítási és nyilvántartási szabályainak módosítása gyakorlatilag a választójog elvonását eredményezheti (Zimbabwe, Mugabe elnöksége idején). Hasonlóan torzító célzatú, ha a választójogi szabályozás a diaszpóra részvételét preferálja (Szenegál), vagy éppen akadályozza az emigrációban élők szavazását (Venezuela Chavez elnöksége idején). A szavazatszámítási átalakítások eredményeként a választók relatív többsége, vagyis a legnagyobb politikai kisebbség, képes tartósan hatalomban tartani egy-egy kormányzati vezetőt. Chávez a választók mintegy 30 százalékának támogatásával tudott tizennégy évig – a haláláig – hatalomban maradni. Magyarországon az utolsó két választáson a szavazatok kevesebb mint 50 százalékával jutott kétharmados többséghez a hatalmon lévő párt.[32] A szisztematikus visszaélések miatt jutottak arra a következtetésre nemzetközi választási megfigyelők és más elemzők, hogy a 2014-ben és a 2018-ban *nem fair* választások voltak Magyarországon.[33]

Ebben a modellben a népszavazás nem a közhatalmat korrigáló közvetlen részvételi, illetve döntéshozatali formaként működik, hanem az autoriter kor-

mányzat (vagy szervilis intézménye) kezdeményezi saját politikájának előmozdítására. Magyarországon például az Alaptörvény elfogadása utáni tizenkét évben két országos népszavazást tűzött ki az államfő. Egyiket sem a választópolgárok kezdeményezték, hanem a miniszterelnök: a „betelepítési kvótákról" és a homofób „gyermekvédelemről". A kormányzati kezdeményezésű „konzultációk" nem vitatott megítélésű közérdekű kérdések eldöntését várják el a választópolgároktól, hanem – a közvélemény folyamatos és rendszerszintű manipulációja mellett – a kormányzati törekvések jóváhagyását. A konzultációs eljárások lefolytatása és az eredmény megállapítása rendszerint nélkülözi a jogi garanciát. (A „nemzeti konzultáció" nevű legitimáló propagandaeljárást valószínűleg Pinochet találta fel.[34])

A modern autokráciában az alkotmányjogi hatalmak közötti viszony rendkívül kiegyensúlyozatlan. Például az orosz alkotmány az államfői végrehajtó hatalom karakterét illetően nem tér el különösebben a francia alkotmánytól (amely 1993-ban a mintát szolgáltatta a parlamentáris szerkezet átalakításához), a gyakorlat mégis teljesen eltérő. Mindkét alkotmányozást a parlamentarizmus bénultságával és az államfői végrehajtó hatalom megerősítésének szükségességével (de Gaulle, illetve Jelcin) magyarázták. Ám amíg Franciaországban hosszú távon sikerült fenntartani az alkotmányos demokratikus működést, addig Jelcin elnök idején, majd a Putyin-érában Oroszország lépésről lépésre távolodott a demokráciától, az alkotmány szövegének kis számú, de jelentős módosításával.

A végrehajtó hatalmi ág, pontosabban annak vezére túlhatalommal rendelkezik. A formalizált és a tényleges kompetenciák gyökeresen eltérhetnek. A formális kormányzati hatalom alárendelődik az informális egyszemélyi, egypárti uralomnak. Az autoriter vezér az „alkotmány őreként" többletjogosítványokat igényel a nemzeti szuverenitás védelmére, rendkívüli fenyegetettségre, külső – és akár belső – ellenségekre hivatkozva.[35]

Mivel a politikai hatalom egy személy (a vezér), illetve egy csoport (az uralkodó klikk) birtokában van, ezért a hatalmi ágak szolgálatot teljesítenek, de hogy kit és milyen módon szolgálnak, az csak az informális gyakorlatokból ismerhető meg.

A modern autoritarizmus megtévesztően működésben tartja az alkotmányos demokráciák formális intézményrendszerét, de annak egy része az önkényuralmi elnyomás eszköze (pl. ügyészség), másik része pedig hamis legitimáló funkciót tölt be: alkotmányos jogelvekre hivatkozva hozzájárul a népképviselet és az alapvető jogok érvényének fokozatos felszámolásához (alkotmánybíróság, ombudsman)[36] Oroszországban például Zorkin alkotmánybírósági elnök Putyin szolgálatába állította a normakontrollt. Az autoritarizmus konszolidálásához járult hozzá, hogy az orosz alkotmánybíróság folyamatosan jóváhagyta a hatalom centralizálását, a regionális autonómiák felszámolását, a Krím-félsziget annektálását.[37] Az autoriter vezér esetenként még alkotmányjogi kontrollt jelentő ítéleteket is eltűrhet az alkotmányosság látszatának fenntartása érdekében. A legfőbb korlát, hogy az ítélet ne veszélyeztesse a rendszer integritását vagy lényeges alkotóelemeinek működését. Lengyelország és Magyarország ezt a mintát követi: van alkotmánybíróság, de nincs alkotmánybíráskodás.[38]

A kevesebb alkotmányjogi korlát igénye nemcsak a bírói, hanem a törvényhozó hatalmat is alárendelt szerepbe kényszeríti. Mivel a „népakarat" artikulálásának és koordinálásának jogilag formalizált eljárásai eltorzulnak vagy megszűnnek, nincs is szükség a parlamentáris képviseleti kormányzás normális eszköztárára. A vezér, úgymond, érzékeli és kifejezésre juttatja a „népakaratot".[39] Összességében a rendszer nemcsak a bírói hatalom, hanem a nyilvános, deliberatív törvényhozás visszaszorulásával is jár.

A modern autoritarizmus formálisan elismeri az alapvető jogokat, de az alkotmány önkényes jogkorlátozásokat rögzít, és a joggyakorlatban is védtelenné válnak az alapjogok. Tipikus jelenség, hogy az alapvető jogok csak abból a célból méltók az elismerésre és védelemre, hogy meghatározott közösség, jellemzően az uralkodó társadalmi csoport vagy osztály érdekeit szolgálják. A szólás szabadságát meg lehet tagadni az uralkodó réteg, a domináns vallás, a védett közhatalmi vezető(k) érdekében.[40] Bár a szabad szólást csorbító büntetőjog és cenzúra ma is része az autoritarizmus eszköztárának (pl. Oroszországban, Törökországban), a látszólag enyhébb beavatkozások is hasonló következményekkel járnak. A kormányzat az állami médiát *de jure*, a magánmédia nagyobb részét pedig *de facto* a befolyása alá vonja, és így szűkíti le a plurális nyilvánosság tereit. Az egyesülési szabadság is létezik formálisan, de diszkriminatív és költséges nyilvántartásba vételi (illetve engedélyezési) és bejelentési követelmények korlátozzák a civil társadalmi szerveződéseket. A „külföldi ügynök"-törvények valós célja – az elrettentésen és a megbélyegzésen túl – a nemzetközi és belföldi NGO-k közötti együttműködés ellehetetlenítése (például Belorusz, Oroszország vagy Izrael Netanjahu alatt). További jelenség, hogy az autoriter állam közvetlenül vagy közvetve NGO-nak tűnő szervezeteket (*government-organized non-governmental organizations*) hoz létre és/vagy finanszíroz annak érdekében, hogy azok imitálják a civil társadalmi aktivitást,

szolgálják az autoriter rezsimet, és akadályozzák a valós civil szervezetek tevékenységét.[41]

Tévesnek bizonyult az a feltételezés, hogy az új jelenség „autokratikus legalizmus", azaz formálisan jogszerű átalakítások sorozatával létrejött, és azok alapján működő szörnyállam, „*Frankenstate*".[42] Ezzel szemben a modern autoritarizmus a jogállam látszata, vagyis e tekintetben is „*szimulákurum*". Ezt a kifejezést Timothy Snyder az orosz jogrendszer leírására használja, ahol a demokrácia paravánja mögött a „*произвол*," a „*cári önkény*" jogi mechanizmusa érvényesül.[43] Magyarországon is inkább „autokratikus illegalizmusról" lehetne beszélni, hiszen az autokratikus átalakítás számos jogállaminak mutatott eleméről állapította meg európai bíróság, hogy sérti a formális jogot.[44] A jog eljárásai és intézményei a vezér akaratát és parancsát alakítják át törvényekké, rendeletekké. A modern autokratikus jog a jogállami látszatban tér el történeti előzményeitől: a jog *voluntas,* és nem *ratio*.[45]

A modern autoriter rendszerben tehát az alkotmány felsorol demokratikus elveket és alapvető jogokat. Választott képviselőtestület szavazza meg a törvényeket a többségi szabály alapján. A végrehajtó hatalom választott vezető kezében van, aki demokratának hirdeti magát, és olyan törvények alapján rendezi be uralmát, amelyek látszólag nem térnek el jelentősen a demokratikus országok szabályaitól. Az alkotmány és a törvények azonban egypárti uralomra vannak szabva. A választások szabályozása és gyakorlata hosszú időre egypárti hegemóniát eredményez. A fékek és ellensúlyok nem ellensúlyoznak, hanem a vezért szolgálják. Mindezek nem sporadikus hiányosságok vagy esetlegességek, hanem rendszeralkotó jelenségek: a demokratikus homlokzat díszei mögött szisztematikus önkényuralom érvényesül.

4. DEMOKRATIKUS ÁTMENET: ALKOTMÁNYOZÁSI MODELLEK

A *tranzitológiai* szakirodalom korábban a több hullámban jelentkező demokratizálódási folyamatokat elemezte, így sok ismeret halmozódott fel a jogrendszerek demokratikus átalakításának elveiről és gyakorlatairól.[46] Az autokráciából demokráciába való átmenet lehet hosszan tartó autokratikus berendezkedés megszüntetése vagy demokratikus rekonstrukció: korábban már létezett demokratikus struktúra helyreállítása megújított formában. A demokratikus elvek, intézmények és jogok kialakítása rendszerint az alkotmány megváltoztatását igényli. Az átmenet különböző eljárásokban valósulhat meg, és különböző súlyú eredményeket érhet el. Ezt most néhány egyszerűsített modell segítségével mutatom be, tekintettel a hazai aktualitásokra. Természetesen egy-egy átmenet a legritkább esetben felel meg tisztán egy általánosító, absztrakt modellnek, sokkal inkább kevert modell formájában zajlik. És előfordul teljesen atipikus megoldás is, amit nehéz bármelyik modellben értelmezni.[47]

Alkotmányértelmezés

Demokratikus változásokat bizonyos mértékig elő lehet mozdítani a fennálló alkotmányos keretek között, (alkotmány)bírói *alkotmányértelmezés* segítségével.[48] Az alkotmányszöveg nem módosul, de a változó értelmezés az egész alkotmányos rendszer karakterét módosítja. Ez tipikusan a korábbi, tévesnek bizonyult felfogás felülbírálatával valósul meg *(overruling)*, vagy az új ügynek a korábbitól való ténybeli és jogi elhatárolása, megkülönböztetése alapján *(distinguishing)*. Kanadában a női választójog teljeskörű elismerése történt bírói értelmezéssel, változatlan alkotmányszöveg mellett.[49] A másik – és talán a legismertebb – példa ebben a körben az „elkülönített, de egyenlő" *(separate but equal)* precedenst felülíró, a szegregációt alkotmányellenesnek minősítő bírósági ítéletek sorozata az Egyesült Államokban.[50] Az értelmezés ezekben az ítéletekben az absztrakt alkotmányszöveg radikális újraértelmezését jelentette. Látni kell azonban, hogy ezek a jogalkalmazási eszközök általában nem autokratikus rendszeren belül működnek, hanem tökéletlen alkotmányos demokráciák – és melyik nem az? – minőségét javítják.

Autokráciában egyedi jogvédelemre és jogérvényesítésre *(litigation)* nyílhat szűk körben lehetőség. Még a totalitárius Harmadik Birodalomban is lehetett pert nyerni a Gestapo ellen. A hatalmat ellenőrző fórumokat felszámolták, a nem megbízható bírákat eltávolították, és a politikailag érzékeny jogvitákat pártutasításra döntötték el. De a hétköznapi jogügyekben, például tulajdoni és szerződéses viszonyokban tisztességes bírói ítéletek is születhettek, ha a peres fél nem a „nép ellenségei" közé tartozott.[51]

A modern autokráciában az elnyomás enyhébb, és fennmarad valamennyi demokratikus látszat, ezért – a megfélemlítő bírósági légkör ellenére – hivatalban maradhatnak független és hivatásuk iránt elkötelezett bírák. Alkalmanként a „nép ellensége" is pernyertes lehet. Az autokratikus rezsim számára az a döntő, hogy a kedvezőtlen ítéletek ne veszélyeztessék magát az autokratikus struktúrát és mechanizmusait. Ezért az egyedi jogvédelem akár sikeres is lehet egyéni szinten, de ez nem eredményez változást az alkotmány értelmezésében és érdemben nem mozdít elő demokratikus rekonstrukciót.

A stratégiai perlés *(strategic litigation vagy high impact litigation)* különlegessége, hogy az ügy kiválasztásánál és bíróság elé vitelénél a döntő cél az, hogy a jogértelmezés módosulása széleskörű jogi és társadalmi változtatást idézzen elő. Az említett kanadai és egyesült államokbeli példában stratégiai perlés eredménye volt a demokratikus és jogkiterjesztő irányú értelmezési változtatás. Ilyen eljárásokra hagyományos autokráciákban értelemszerűen nincs lehetőség, és modern autokráciákban is rendszerszintű akadályok tornyosulnak a sikeres stratégiai jogvédelem előtt.

Az egyik akadály, hogy az alapjogot garantáló szabályok normativitása hiányzik vagy csekély, amit a jogvédelmi célú indítványok egyedül nem képesek megváltoztatni. Amikor pedig az alkotmányszöveg kifejezetten antidemokratikus, illetve alapjogsértő normájának értelmezéséről van szó, akkor a változtatáshoz nem értelmezés vezethet el, hanem *kritikai* olvasat: az alkotmányszöveg bírói felülvizsgálata. Például, ha egy alkotmány előírja a vallásos vagy nacionalista nevelést a közoktatásban, akkor az (alkotmány)bíróság a szabad és demokratikus neveléshez való jog elismerésével nem értelmezné az alkotmányt, hanem kritikai olvasat alapján felülbírálná.

Akadály az intézményrendszer is. A modern autoriter rendszerben a bíróság és más alkotmányos intézmények kontrollszerepe illuzórikus. A stratégiai ügyekben nincs fékező bírói hatalom, az autokrata vezér akaratán múlik az eljárás kimenetele. Ezért a jogvédelmi formák (konkrét normakontroll, teljes alkotmányjogi panasz, ombudsmani jogvédelem stb.) használata a stratégiai céllal ellentétes hatást érhet el: legitimálhatja az autoritarizmust, és hozzájárulhat az országlakosok csoportjainak közhatalmi alávetettségéhez. Vagyis egy-egy stratégiai beadvány – azon túl, hogy nem számíthat sikerre – még erősítheti is azt a látszatot, hogy van értékelhető alkotmányos jogvédelem, miközben valójában nincs.

Továbbá, a bíró jogértelmezés korrelációt mutathat a tágabb társadalmi-politikai folyamatok *dinamikájával*. Mivel az alkotmányos ügyekben a bíráskodás függő és pártos, ezért a puha autokráciából kemény autokráciába való elmozdulás idején az ítélkezésben is egyre evesebb figyelem fordul a demokrácia, illetve a jogállamiság látszatának fenntartására. Ahogy a kormányzati intézkedéseket is eluralják a hagyományos autokratikus megoldások, úgy hagyja jóvá azokat a rendszert szolgáló (alkotmány)bíráskodás. Például Magyarországon így fordult át gonosz karikatúrává az emberi méltóság autonómiavédő és egalitárius koncepciója, amit egykor az első Alkotmánybíróság értelmezése alakított ki. Az Alaptörvény alatt az emberi méltóságból először a magyar nemzet, az uralkodó vallások és az Országgyűlés „méltósága" lett, majd „etnikai és vallási homogenitás" kikényszerítése az üldözöttek, nélkülözők és menedékkeresők rovására.[52] Demokratikus irányú társadalmi-politikai tendenciák esetén viszont a stratégiai perlés mutathat fel eredményeket. Az értelmezésben is megjelenhetnek nemcsak látszólagos, hanem valódi alapjogvédelmi elemek. Ilyen változó széljárásban a jogértelmező bírák és más tisztségviselők között egyre többen lehetnek, akik – a damaszkuszi úton haladva vagy csak opportunistaként – az emberi jogok és a demokrácia szellemében hozzák meg döntéseiket.

A hatalmat persze érik stratégiai kudarcok, de ezeket tipikusan nem a belső igazságszolgáltatás okozza, hanem nemzetközi jogi fórumok, civil együttműködések és belföldi jogon kívüli akciók. Tényfeltáró újságírók, civil aktivisták, politikusok és ügyvédek együttműködéséről van itt szó. A tapasztalat mindazonáltal azt mutatja, hogy önmagában jogalkalmazással, bírói értelmezéssel nem lehet autokráciát demokráciává alakítani. A demokrácia tettetése miatt továbbra is tanulságos a helsinki folyamat: amikor a szovjet blokk országai elfogadták a Helsinki Záróokmányt, benne „az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat, beleértve a gondolat, a lelkiismeret, a vallás és meggyőződés szabadságát", akkor a Szovjetunióból kiindult emberi jogi mozgalom elkezdte számon kérni a szovjet kormányzatokon a Záróokmányban elismert emberi jogok betartását.

A jogértelmezéssel operáló civil jogvédelem képes nyilvánossá tenni a jogsértés autokratikus karakterét, felmutatni az autonóm szembenállást. Ez esetenként még kedvező változást is hozhat, főképp, ha nemzetközi emberi jogi perlés kapcsolódik hozzá. Az ilyen stratégia lehet az autokratikus rendszer lassú és fokozatos megváltoztatását eredményező eszközök egyike, de egymagában nem elégséges a szisztematikus változáshoz.

Alkotmányreform

A reformeljárások tipikus formája az alkotmányszöveg *módosítása* a fennálló eljárási szabályok alapján. Például Norvégiában (a lutheránus államegyház státuszának megszüntetése) és Írországban (abortusztilalom eltörlése, azonos neműek házasságának elismerése) alkotmánymódosítás változtatta meg az alkotmány karakterét befolyásoló rendelkezéseket. (Írországban népszavazások alapján.)

Más esetben az idejétmúlt alkotmányt nem egy-egy rendelkezés módosításával reformálják, hanem *alkotmányozási eljárás* eredményeként formálisan új

alkotmányt fogadnak el (példa erre Belgium, Svájc). Hangsúlyozni kell azonban, hogy az alkotmányok gyakran csak saját módosításukra, kiegészítésükre vonatkozó eljárási szabályokat tartalmaznak, egy teljesen új alkotmány elfogadásának módjáról viszont nem rendelkeznek. Egy originális alkotmányos rendszer kialakítása ugyanis nem feltétlenül az előző módosítási szabályai szerint történik.[53]

Az alkotmányreform – akár átfogó módosítás, akár formálisan új alkotmány – tipikus jellemzőit így foglalhatjuk össze vázlatosan:

1. Az új alkotmányszöveg nem eredeti alkotmányozó hatalom *(pouvoir constituant originaire)* műve, hanem származékos alkotmányozó hatalom vagy alkotmánymódosító hatalom működik *(pouvoir constituant dérivé)*, ami egy érvényes, legitim alkotmányt feltételez, annak keretei között fejti ki tevékenységét.[54]

2. Az alkotmányozási vagy alkotmánymódosítási reformeljárás megfelel a *legalitás* eljárási kritériumainak. Az eljárásrend vagy teljesen összhangban van a meglévő eljárási szabályokkal, vagy a képviselők új alkotmányozási eljárásrendet fogadnak el, de szintén az eljárási szabályok betartásával. Például legális alkotmányreform volt az izlandi alkotmányozási kísérlet új népszavazási elemekkel, alkotmányozó gyűléssel és az eljárás bírósági kontrolljával.[55]

3. *Kooperatív* körülmények között zajlik az eljárás, vagyis a rivális politikai oldalak között van együttműködés az alkotmányreform kivitelezésében. Igaz, előfordulnak atipikus, nem békés folyamatokhoz kapcsolódó alkotmányreformok, mint például a volt rabszolgák állampolgárságát, szavazati jogát és egyenlő jogvédelmét elismerő alkotmánykiegészítések az Egyesült Államokban *(Reconstruction Amendments)*, amelyeket polgárháború után fogadtak el legális eljárásban, kooperatív módon.

4. A reform eredményeként létrejövő alkotmányszöveg tipikusan nem jelent éles szakítást a korábbi alkotmányos jogrenddel. Sokkal inkább *modernizálásról*, a demokratikus és jogállami minőség jobbításáról van szó.

A demokratikus alkotmányreform a legalitás, a kooperáció és a modernizáció miatt kétségkívül követendő és ígéretes modell. Azonban épp ezekből a karakterjegyekből következik, hogy az alkotmányreform nem az autokráciából demokráciába való átmenet tipikus modellje. Az autokrácia szabályai és gyakorlatai ugyanis rendszerint nem engednek utat békés és törvényes demokratikus átmenetnek. Sokszor az autokrata uralom és a demokratikus ellenzék közötti együttműködés minimális előfeltételei is hiányoznak. A demokratikus átmenet nemcsak modernizálást, hanem az autokratikus karakter felszámolását igényli.

Atipikus volta ellenére a legális és kooperatív alkotmányreform Magyarországon is a legjobb elképzelhető modell. Politikai háttérfeltétele, hogy a rivális oldalak képesek legyenek együttműködésre és megállapodásra. Ilyen eljárás előtt kétféle politikai konstelláció nyithatja meg az utat: vagy akkor indulhat el alkotmányreform, ha az állampárt győz a választásokon, de elveszíti a kétharmados többséget, és előbb-utóbb alkura és kompromisszumra kényszerül a demokratikus ellenzékkel; vagy pedig akkor, ha a demokratikus ellenzék győz a választásokon, és az állampárt vagy az utána kialakuló képződmények együttműködővé válnak a demokratikus rekonstrukció alapkérdéseiben.

Ezt a forgatókönyvet már közel tíz évvel ezelőtt támogató érvekkel hoztam szóba a „dicsőséges forradalom" kifejezés kölcsönzésével. (A revolúció eredeti, kopernikuszi értelmében körforgást, visszatérést jelent. Az angol *Glorious Revolution* fő vonalaiban békésen visszaállított egy jobb rendszert, megreformált változatban: parlamentárisan korlátozott királyság jött létre.[56]) A „dicsőséges visszatérés" Magyarországon azt jelentheti, hogy a folyamatok az eljárásjogi keretek között maradnak, az együttműködés és az alkuk eredménye pedig *az alkotmányos demokrácia visszaállítása, de valamilyen korrigált, modernizált változatban*. Ezzel a koncepcióval mutatnak rokonságot azok a mai elgondolások, amelyek a rivális oldalak megegyezésétől és/vagy alaptörvény-módosítással és azt követően közvetlen választással létrehozott alkotmányozó gyűléstől várják a demokratikus alkotmányosság helyreállítását. Egy ilyen reform mindazonáltal nem csupán modernizálná a rendszert, hanem mélyrehatóbb tartalmi átalakítás volna.

A kooperatív reform modelljének ezzel szemben nem felel meg az, ha választásokon a demokratikus ellenzéki oldal szerez kétharmados parlamenti többséget (ez ma csak elméleti lehetőség), és egyoldalúan alkotmányoz. A „kétharmad" az alkotmányjogban ugyanis épp azt fejezi ki – tökéletlenül –, hogy vannak a kormányzás ügyeitől különböző, fundamentális kérdések, amelyekről kormányoldalnak és ellenzéknek meg kell egyeznie. (Figyelem, az Alaptörvény elfogadása nemcsak azért esik kívül a reformmodellen, mert egyoldalú diktátum eredménye, hanem azért is, mert ellentétes tartalmú: modern autokráciát vezetett be.)

Forradalmi alkotmányozás

A „forradalmi" alkotmányozás sokféleképpen használt fogalom. Mai, nem kopernikuszi értelmében lehet pejoratív jelző, ami egyszerűen azt fejezi ki, hogy az eljárás felforgató és erőszakos. Utalhat arra, hogy

az eljárás rendkívül gyorsan megy végbe, a korábbi jogrendnek nem megfelelő eljárásban zajlik, radikálisan szakít az *ancien régime* eszméivel és intézményeivel. A forradalmi alkotmányozás érthető Condorcet szellemében olyan progresszív, új kezdetnek, ami a zsarnokság megszüntetését és a szabadság garantálását célozza.[57] És felfogható marxista terminológia szerint is, az elnyomott és kizsákmányolt osztály társadalmi forradalmát szolgáló eljárásként. Szerencsére van alkotmányjogi terminológia, ami ennél szűkebb és jobban körülhatárolt értelemben használja a fogalmat.

A *klasszikus forradalmi* alkotmányozás alapesete az abszolút monarchiát elsöprő francia forradalom alkotmányozása. A közelmúltban a forradalmi átalakulások drámai módon tértek vissza az egykori szovjet tagállamokban, az arab világban, Latin-Amerikában. A klasszikus forradalmi modell kiinduló sajátossága, hogy a reformoknak és a legális hatalomváltásnak nincsenek meg a jogi csatornái (nincs megfelelő képviselet), miközben a közhatalom birtokosai és az alávetettek közötti társadalmi ellentét végletesen kiéleződik, ami jogellenes és gyakran erőszakkal is járó akciókhoz vezet. Az alkotmányt „a nép nevében" az új jogrend képviselői fogadják el.

Indokolt ebbe az alkotmányozási modellbe sorolni a *totalitarizmus utáni* alkotmányozást, amelynek alapesetei közé tartozik a második világháború után elfogadott német alaptörvény és a japán alkotmány. Jellemzője a megelőző, totalitárius közhatalmi struktúra teljes megsemmisülése, valamint a megszálló külföldi hatalmak jelenléte. Ez az alkotmányozás is teljesen szakít a korábbi elvekkel és intézményekkel. Az eljárás értelemszerűen nem felel meg a korábbi rendszer eljárási szabályainak, de ezen túl is lehetnek lényeges eltérések: a japán alkotmányt MacArthur tábornok katonái írták, a Herrenchiemsee-i alkotmányozó gyűlés a nyugat-német tagállamok küldötteiből állt.

Itt említhető a *posztkoloniális* alkotmányozás is. A gyarmati elnyomás alól felszabaduló államok a függetlenségük elnyerésével saját alkotmányt fogadnak el, amely az új, legitim kormányzatuk alkotmányjogi fundamentumaként érvényesül (pl. India és Nigéria). Történelmi perspektívában az északamerikai Függetlenségi Nyilatkozat és a Konföderációs Cikkelyek kodifikálása is posztkoloniális alkotmányozásnak tekinthető. További példa lehet a norvég alkotmány, amely a napóleoni háborúk utáni sikeres függetlenségi küzdelmek eredménye.

A forradalmi alkotmányozás tipikus ismertetőjegyei közé sorolhatjuk a következőket:

1. *Eredeti* alkotmányozó hatalom hozza létre az alkotmányt. Rendszerint alkotmányozó hatalommal rendelkező képviselőtestület a centrális döntéshozó fórum.

2. Az alkotmányozás *nem* felel meg a *legalitás* kritériumainak abban az értelemben, hogy az eljárás szabályai nem a korábbi, autokratikus jogrend szabályain alapulnak. A korábbi eljárásrend *de jure* vagy *de facto* érvényét vesztette, ezért a résztvevők új alkotmányozási eljárásrendet alakítanak ki (Németország);[58] vagy az adott történelmi körülmények között nem lehetséges az eljárásrend maradéktalan betartása (Egyesült Államok, Norvégia).

3. Az eljárás *nem kooperatív* abban az értelemben, hogy a legyőzött régi rend és az új rend képviselői között az alkotmányozási együttműködés képtelenség. Az eljárás ettől még lehet plurális: az alkotmányozó testületben eltérő álláspontok ütköznek, kompromisszumokra, megegyezésekre kerül sor az új rend képviselői között.

4. Tartalmát tekintve a forradalmi alkotmányozás eredményeként létrejövő új alkotmány szakít a korábbi alkotmányos jogrenddel, *radikálisan új* alkotmányos struktúrát hoz létre.

Az eljárási legalitást nélkülöző, nem kooperatív és radikális forradalmi alkotmányozásnál nyilvánvalóan kedvezőbb alternatíva a békés, legális és kooperatív, demokratizáló alkotmányreform modellje. A történelmi tapasztalatok azonban arra figyelmeztetnek, hogy kemény autokráciában a forradalmi útnak ritkán van alternatívája. Amikor az autokrácia hajóját keményvonalasok kormányozzák, akkor a formális jog nem engedi a civilizált kormányváltását, a szabad szerveződést és szólást, az autonóm aktivitást. (Vagy nincs plurális szabad és fair választás, vagy nyíltan és durván elcsalja az állampárt a választást.) A forradalom tehát nem tabu, hanem egy társadalmi jelenség, amely nem előzetesen kimunkálható forgatókönyv szerint zajlik. A forradalmi alkotmányozás tervezgetésének kevés értelme van.

Posztautoriter alkotmányozás

Autokráciából demokráciába vezető újabb alkotmányozási modell a posztautoriter alkotmányozás.

Ez a huszadik század második felében elterjedt modellje az autokratikus formációk demokratikus átalakításának. Előfeltétele, hogy az autoriter rendszer gazdasági, társadalmi, politikai okokból fenntarthatatlannak bizonyul, és a keményvonalas irányzat képviselői helyett reformerek kerülnek vezető pozíciókba, akik hajlandók tárgyalásba bocsátkozni a demokratikus ellenzékkel az átmenetről.

A posztautoriter alkotmányos eljárást kétfázisú folyamatként szokás bemutatni.[59] Először az autokrá-

cia reformerei és a demokratikus ellenzék képviselői közötti kerekasztal-tárgyalásokon megállapodás születik a demokratikus átmenet eljárási feltételeiről és főbb elveiről, amit ideiglenes alkotmányi konstrukcióban rögzítenek. Később, a szabad és fair választások eredményeként megalakuló képviselőtestület fogadja el a rendszerváltást lezáró alkotmányt. A kétfázisú eljárást az a paradox helyzet teszi szükségessé, hogy sem a plurális kerekasztal-tárgyalások résztvevői (nem választott testület), sem a monolitikus törvényhozó testület (egypárti „választások" eredménye) nem rendelkezik demokratikus legitimációval az új alkotmány elfogadására, miközben ahhoz is demokratikus eljárási szabályok kellenek, hogy egy ilyen legitimációval rendelkező képviselőtestület létrejöjjön. Olykor ezt a modellt hibásan elitista alkotmányozásnak tartják, megfeledkezve a tömegmozgalmakról, nyilvános vitákról és népszavazásokról (Chile, Magyarország).

Spanyolország és Portugália szolgáltatta az első példákat arra, hogy a demokratikus átmenet sikeresen előkészíthető a hatalmi oldal reformista szárnya és az ellenzéki erők kerekasztal-tárgyalásain, a szembenálló érdekek ütköztetésével, de a konszenzus keresésével és kompromisszumos megállapodásokkal. Ilyen koordinált átmenet valósult meg a szovjet-típusú rendszerek bukásakor, 1989-ben Kelet-Közép-Európában, és valamelyest ehhez a modellhez közelített Németország újraegyesítése, valamint a volt Szovjetunió több utódállamának elszakadása Moszkvától. Szintén a koordinált átmenet modelljébe tartozik a Dél-Afrikai Köztársaság, ahol a fehér szupremácia alkotmányát egy átmeneti demokratikus alkotmány váltotta fel, amely alapján később végleges alkotmányt fogadtak el. Békés, koordinált demokratizálódási folyamatra bürokratikus-katonai rezsimek visszaszorulásakor is vannak példák Latin-Amerikában, valamint a Koreai Köztársaság példája is ilyen.[60] Hangsúlybeli eltéréseket nyilván itt is találni: Spanyolországban gazdasági-szociális kérdések voltak a fókuszban, Kelet-Németországban és Csehszlovákiában pedig a bukott állampárt már nem volt alkuhelyzetben, csak aláírta a megállapodást a kerekasztalnál. Chile attól különleges, hogy most is zajlik a posztautoriter alkotmányozás záró szakasza. Pinochet alkotmányát a katonai vezetés és az ellenzék közötti tárgyalások nyomán 1989-ben (és azt követően még sok alkalommal) módosították, kialakítva és fenntartva a többpárti demokráciát. Két éve társadalmi igazságosságot követelő tömegmozgalmak indították el a lezáró alkotmányozást. A mozgalmak hatására népszavazást írtak ki az új alkotmány szükségességéről, majd a sikeres népszavazás után közvetlen választással létrejött az alkotmányozó gyűlés.

A posztautoriter átalakulás modellje ötvözi a forradalmi és a reformalkotmányozás elemeit. Az 1–3. pontokban az alkotmányreformhoz közelít, a 4. pontban forradalmi jellegű.

1. Az új alkotmányszöveget *származékos* alkotmányozó hatalom hozza létre.

2. Az átmenti alkotmánymódosítás és az átmenetet lezáró alkotmányozás megfelel a *legalitás* eljárási kritériumainak. Az új demokratikus alkotmányt a régi autoriter jogrend eljárási szabályainak betartásával fogadják el.

3. Az eljárás *kooperatív*, mert az első fázisban az autokrácia reformerei és a demokratikus ellenzék közötti, a második fázisban a kormánypártok és az ellenzék közötti együttműködés eredménye a megújult alkotmány.

4. Tartalmát tekintve a változás *forradalmi* léptékű. Az alkotmánymódosítás már az első fázisban szakít az autokratikus jogrenddel, és alkotmányos demokráciát hoz létre. A második fázisra a demokratikus legitimáció és az átalakulás szimbolikus lezárása miatt van szükség. (Ismert, hogy a posztszovjet térségben Magyarország az egyetlen állam, ahol a demokratikus rendszerváltás lezárásaként nem jött létre demokratikus alkotmány.)

Ez a modell rendkívül sikeresnek bizonyult világszerte. A kiinduló társadalmi körülményeket és a paradox alkotmányjogi helyzetet tekintve forradalmi jelentőségű demokratikus változásokat ért el békés, kooperált módon. Az 1989-re vonatkozó kifejezés teljesen indokolt: *annus mirabilis*. A mai Magyarországon ez a modell azonban nehezen adaptálható, mert jelentősen eltér a kiinduló helyzet. A posztautoriter alkotmányozás *de jure* vagy *de facto* egypártrendszerből, katonai uralomból vagy faji elnyomó rezsimből indult ki, a modern autoritarizmus viszont a demokratikus parlamentarizmus látszatát fenntartó és többpárti választásokat *unfair* módon működtető rendszer. Ezért megítélésem szerint a kerekasztaltárgyalásokat és a kétharmaddal létrehozott alkotmányozó gyűlést modellező elgondolások valamivel közelebb állnak az alkotmányreform-koncepcióhoz, mint a posztautoriter alkotmányozáshoz.

5. REKONSTRUKCIÓS ALKOTMÁNYOZÁS

Magyarországon előállhat olyan helyzet, hogy a demokratikus átalakítások ismert modelljei nem adaptálhatók. Ezzel nem azért indokolt külön foglalkozni, mert ennek nagy esélye van, hanem azért, mert ez a legkomplexebb és legújszerűbb probléma. Egy ilyen helyzet a modern autokrácia fő jellemzője, a de-

mokratikus látszat következménye lehet. Bár az állampárt az ellenzéket ellenségnek tekinti, mégsem törölheti el a többpárti választásokat, mert a demokrácia az egyetlen elismert, a kormányzatnak legitimitást kölcsönző rendszer. A látszat kényszerű fenntartása okozza, hogy az állampárt nem tudja teljesen bebiztosítani, hogy megmarad az alkotmányozó többsége, de még azt sem, hogy mindig megnyeri a választást. Bár az utolsó két országgyűlési választás már nem felelt meg a tisztességesség (*fairness*) követelményeinek, és a soron következőt is várhatóan legalább ilyen vagy súlyosabb mértékű hiányosságok jellemzik (lásd a „voksturizmus" legalizálását), mégis megeshet, hogy a demokratikus ellenzék nyeri a választásokat. Ahogy a társadalmi és politikai folyamatok kiszámíthatatlanok, úgy a választások kimenetele is bizonytalan. Esélylatolgatások és prognózisok helyett indokolt két ellentétes irányú alapkonstellációt megkülönböztetni: az egyikben kialakul együttműködés a rivális oldalak között, a másikat viszont a konfrontáció határozza meg.

Kooperatív körülmények között sokféle lehetőség kínálkozik a demokratikus rekonstrukcióra. Ha az állampárt győz, de elveszíti a kétharmadot, és előbbutóbb alkura és kompromisszumra kényszerül a demokratikus ellenzékkel, akkor az alkotmányreform egy variánsa valósulhat meg. Ezzel párhuzamosan kiszélesedhetnek az egyéni jogérvényesítés, a stratégia perlés és az alkotmányértelmezés perspektívái is. Ha pedig az ellenzék győz, és az Alaptörvény intézményei elismerik az eredményt, biztosítják a kormányalakítást, továbbá az állampártban olyan áthatóváltozások mennek végbe, amelyek esélyt adnak a hosszútávú együttműködésre, akkor egy idő után szintén alkotmányreformra kerülhet sor. Ilyen helyzetben az új kormánytöbbségnek az Alaptörvény keretei között arra van módja, hogy nem kétharmadhoz kötött intézményi és alapjogi változásokat vezessen be, beleértve a médiaszabadság, a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint a szexuális kisebbségek jogainak visszaállítását.

A *konfrontatív* körülmények jelentik az ellentétes irányt ebben az egyszerűsített sémában. Ezzel azért kell számolni, mert a rendszer egypárti uralomra van szabva. Ez tükröződik a deklarált elvekben, a választott és kinevezett tisztségviselők megbízatási idejében, a kétharmadossá tett kormányzási tárgykörökben (adó, társadalombiztosítás, szociálpolitika, termőföld, mezőgazdaság stb.) és más közismert rendelkezésekben.[61] Kornai János úgy fogalmazott, hogy ellenzéki győzelem esetén „szinte elmozdíthatatlan hatalmi struktúrák szegülnek szembe egy új kormánnyal": mindenekelőtt az ügyészség, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács.[62]

A rendszer *jelenlegi dinamikája* miatt is számolni kell konfrontatív körülményekkel. Jelenleg nem a kemény autokráciából a puha autokráciába való átmenet jelei mutatkoznak, ami egykor előkészítette a szovjetrendszer tárgyalásos átalakítását. Például az Alaptörvény újabb kiegészítéseiben, az Alkotmánybíróság határozatainak szellemiségében, a Nemzeti Választási Bizottság tevékenységében, a házelnök, a Kúria vezetője és a legfőbb ügyész közjogi aktivitásában az tükröződik, hogy a rendszer egyre kevésbé ügyel a demokratikus látszatra, és egyre több a hagyományos autokratikus jellemző.

Megtörténhet, hogy ebből drámai válsághelyzet lesz. A választások utáni hónapokban vagy később létrejöhet olyan konstelláció, amikor a demokrácia helyreállításához szükséges együttműködés minimális feltételei is hiányoznak. Amikor megtapasztalt bizonyítéka lesz annak, hogy az Alaptörvény nem biztosítja a demokratikus kormányzás feltételeit. Amikor az állampárthoz lojális közjogi tisztségviselők lesznek az A*laptörvény és a formális jog sáncain belül*, és erre hivatkozva maximálisan érvényesítik az Alaptörvény és a kétharmados törvények antidemokratikus szabályait. Amikor a parlamentáris kormányzat működését nemcsak oly módon lehetetlenítik el, hogy kíméletlenül számon kérik az Alaptörvény kétharmados elvárásait az említett adózási, társadalombiztosítási, szociálpolitikai és más kormányzati tárgykörökben, hanem úgy is, hogy – az Alaptörvényt kiterjesztően értelmezve – kétharmados követelményt támasztanak az egyszerű többséggel is szabályozható kérdésekben. (Azt, hogy mi kétharmados és mi nem, konkrét esetben az Alkotmánybíróság dönti el.)

Ilyen helyzetben nemcsak a kooperatív alkotmányozás, de a demokratikus parlamenti kormányzás is kivihetetlen. A formális alkotmányjogi megoldási lehetőségek kimerülnek. A demokratikus ellenzék elképzelt jövőbeli kétharmados győzelme nem oldja meg az aktuális alkotmányjogi válságot. A rendkívüli választás és a kétharmados győzelem valószínűségét csökkenti – más okok mellett – az, hogy a választás kitűzése az államfő jogköre, a választási szabályokat a választójogtól a választókerületekig az állampárt állapította meg egyoldalúan és önkényesen, és hozzá lojális főbírák kontrollálják a választási jogorvoslatokat.

Tehát a konfrontatív feltételek sajátos együttállása esetén újfajta paradox helyzet állhat elő. A konfrontáció nem abban nyilvánul meg, hogy az autokratikus rendszer jogi és jogon túli mechanizmusai „jogellenesen szabotálják" a formális jogrendet, hanem abban, hogy a formális jognak megfelelően, törvényesen (vagy az Alkotmánybíróság és a főbíróságok által törvényesnek minősített módon) eljárva, a

saját érdekeik szerint érvényesítik az egypárti uralomra szabott autokratikus jogot. A jogérvényesítés lehet a konfrontáció fő eszköze. Ilyen szituációt előfeltételezve indokolt megvitatni a *demokratikus rekonstrukció egy új, kétfázisú modelljét*.

ÁTMENETI ALKOTMÁNYOZÁS

Negatív alkotmányozás. Az első meghatározó fázis az alkotmányos demokrácia minimumát időlegesen helyreállító alkotmányozás. Ez negatív alkotmányozás abban az értelemben, hogy az autokratikus jogrendet megalapozó szabályok érvénytelenítésére irányul. Ha nincsenek meg az együttműködés minimális feltételei, akkor egyszerű többséggel történik. Tagadhatatlan, hogy ez nemcsak minden jogász, hanem minden felelősen gondolkodó számára drámai mozzanat. Végülis itt arról van szó, hogy a parlamenti többség olyan döntéshez igényel jogi elismerést, ami nem felel meg a formális eljárásrendnek.

Az alkotmányozási forgatókönyvek többségében megtalálható az eljárási szabály megsértésének mozzanata. Vörös Imre és Fleck Zoltán eleve nem kooperatív, egyszerű többséggel kivitelezett alkotmányozással számolt. Sajó András igazolhatónak tartja, hogy a parlamenti többség döntése nyomán az Alkotmánybíróság „ideiglenesen nem működik", és egy államtanács látja el a funkcióit. Kis János szerint meghatározott előfeltételek esetén vissza kell vonni az egyoldalúan megválasztott vagy kinevezett közjogi tisztségviselők, köztük az alkotmánybírák, a főügyész, a Kúria elnöke és a Médiatanács elnöke megbízatását. Arató András és Halmai Gábor, akik az alkotmányreform-paradigmán belüli kerekasztal-tárgyalást modelleznek, elismerik, hogy annak kudarca esetén van egy töréspont, ahol egyszerű többséggel alkotmányozó nemzetgyűlést kell összehívni. Több feltétel együttes teljesülésétől függ, hogy jogként működni tud-e egy ilyen parlamenti döntés. A feltételek közül csak az egyik az imént leírt konfrontáció a demokratikus és autokratikus oldalak között.

A legitimitás három dimenziója. A kétharmados szabálytól való eltérés a legalitás és a legitimitás közötti ütközésnek látszik. Mintha duális ellentétek feszülnének egymásnak: a legalitás objektív, eljárási és formális jogi kategória; a legitimitás szubjektív, tartalmi, a formális jogon túli dolog. Ebben a mátrixban az átmeneti alkotmányozás, amely eltér az eljárási szabálytól, a legalitás sérelmét jelenti képlékeny, jogon kívüli szempontok miatt.

Szerintem ez a dualitás nem a legjobban írja le az átmeneti alkotmányozás problémáját. A legitimitás ugyanis fokozatos kategória (lehet több vagy kevesebb legitimitásról beszélni), és három különböző dimenziója van.

Az elsőt a szaknyelv *normatív* legitimitásnak nevezi: igazolható-e súlyos érvekkel, etikai és jogi megfontolásokkal a rendkívüli döntés? Ebben a dimenzióban logikus, észszerű alkotmányjogi érvek lépnek működésbe. Normatív értelemben akkor legitim egy alkotmány pozitív vagy negatív megváltoztatása, ha megfelel a demokratikus önkormányzás elvének, a hatalommegosztás intézményi elvárásainak, és biztosítja az egyenlő emberi méltóságra épülő alapjogok védelmét.

A második az *empirikus* legitimitás: milyen társadalmi támogatottsága van a döntésnek? Ha az állampolgárok meghatározó többsége kiáll mellette, akkor a rendkívüli társadalmi nyomás hozzásegít az autokratikus struktúrák felszámolásához. Ha viszont nincs kellő társadalmi támogatása, és a közhatalmi szervek nem hajtják végre, akkor nagyobb kárt okozhat, mint amit meg akar szüntetni. Ebből is látszik, hogy az *időzítésen* sok múlik: választások utáni helyzetben nem lehetnek meg a feltételei a rekonstrukciós alkotmányozásnak. Ide kapcsolódó empirikus kérdés, hogy a mértékadó nemzetközi intézmények és szereplők elismerésre méltónak tartják-e a rendkívüli beavatkozást.

A harmadik az *eljárási* legitimitás: azok hozták-e meg a döntést, akiket feljogosítanak a döntésre az eljárási szabályok, és megfelelő eljárásban hozták-e meg a döntés? Vagyis a formális legalitás is a legitimitás része. Ez azért nem felesleges fogalmi pontoskodás, mert rávilágít, hogy a legalitás is igazolási, normatív szempont. Az eljárási legalitás elve mögött végső soron etikai elvek húzódnak meg.[63] Így amikor egyfelől az Alaptörvény illegitim volta, másfelől az átmeneti alkotmányozás legitimitása a kérdés, akkor egyszerre van jelentősége mindhárom dimenziónak: a normatív, az empirikus és a legalitási szempontoknak. Nincs kőbe vésve, hogy a legitimitás három dimenziója közül az eljárási legitimitás az adu ász. Rekonstrukciós alkotmányozás során az eljárási dimenzió alulmaradhat a másik kettővel szemben. (Az ettől sok szempontból eltérő forradalmi alkotmányozásnál ez evidencia.)

Legalitások ütközése. A képet tovább árnyalja, hogy a probléma nem az, hogy szabad-e eltérni az írott jogtól az eljárás során, hanem az, melyik jognak kell engedelmeskedni, és melyiknek nem. Az Alaptörvény paragrafusai és a kétharmados törvények bővelkednek a nemzetközi joggal és az Európai Unió jogával ellentétes szabályokban. Ha egy kormányzat a legalitás nevében feltétlenül aláveti magát az előbbinek (az Alaptörvénynek), akkor illegális módon megsérti az utóbbit (a nemzetközi és uniós jogot). És hogy még bonyolultabb legyen, a nemzetközi jog elsőbbségét az Alaptörvény is elismeri, így a legalitá-

sok ütközése a belső jogon belül is kimutatható. Ez a kérdéskör külön tanulmányt igényelne, ezért itt csak jelezni lehet a legalitási elvnek ezt az elágazását.

Jogállamiság. A legalitási érv az alkotmányjogban a jogállamiság elvével fonódik össze. „Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani"[64] – mondta ki helyesen a dicső Alkotmánybíróság a demokratikus idők kezdetén. A jogállamiság összetett rendszer. Hogy sérül-e, az nem egy eljárási szabálytól függ, hanem normatív követelmények összességétől. Ezt bizonyítja, hogy az AB ebben a határozatában a jogállam nevében megakadályozta a visszamenőleges igazságosztást, és alig két évvel később – szintén a jogállam nevében – a nemzetközi jog alapján lehetővé tett visszamenőleges eljárásokat.[65] Ebből is kitűnik, hogy a nemzetközi jog és az EU-jog elsőbbségének akkor is komoly szerepe lehet, amikor a demokratikus jogrend rekonstrukcióját kell mérlegelni. Ezt vetíti előre az EUB újabb eseti döntése: a hazai bírónak figyelmen kívül kell hagynia az uniós joggal ellentétes Kúria-ítéletet, valamint a kúriai elnök és a legfőbb ügyész gyakorlatát.[66] A jogállamiság alapjait lefektető AB-döntés hangsúlyozta a különleges történelmi körülmények szerepét is. Ennek akkor is jelentősége lehet, ha a jogbiztonság eróziójával kell szembesülni.

A jogbiztonság eróziója. A jogállamiság elve kifejezésre juttatja, hogy a jogrend méltó a tiszteletre. Hobbes óta sokan leírták, hogy a jog az emberi civilizáció kulturális teljesítménye, közösségi gyakorlat. Formái, hagyományai, precedensei stabilitást és kiszámíthatóságot hozhatnak. Intézményei hatékonyan képesek befolyásolni az emberi magatartásokat. A jog lehet az emberi szabadság garanciája. Ez a joguralom értelme és etikai értéke.

Ha a kétharmados szabálytól való eltérés egy csapásra felszámolná a létező jogrendet és a jogbiztonságot, akkor indokolt volna a közkeletű megfogalmazás: a „káosz első napja". A rekonstrukció modellje azonban nem ilyen helyzetre van szabva, hanem arra, amikor a már tapasztalható folyamatok elérnek egy végpontot. Az ország évről évre és hónapról hónapra halad afelé, amit a „káosz" kifejezés takar. A közszolgáltatások, a hivatalok, az igazságszolgáltatás és a jogalkotás ütemesen távolodik a kiszámítható, tisztességes és jogállami működéstől. Hogy mi a kötelező jogszabály hétfőn, azt lehet, hogy csak kedden tudjuk meg. A kormány és a fővárosi önkormányzat között hatásköri háború zajlik. A Magyar Közlöny pártharsonává vált. Jogi karok vizsgáztatóitól a végrehajtói apparátuson és a minisztériumokon át bírák is részesei a jogot abuzáló hálózatnak. Egy ember akaratán és szeszélyén múlik, hogy ki kap, és kitől vesznek el. A legalitás, a jogrend és a jogbiztonság fogalmai ebben a világban fokozatosan értéküket vesztik, és az autokratikus uralom eszközeivé válnak.

Kooperatív körülmények között egy kormányváltás megállíthatja a jogrend erózióját. Viszont a demokratikus kormány és az elmozdíthatatlan struktúrák közötti konfrontáció esetén a jog eróziója tovább folytatódik. Az intézmények egyik része betartja a parlamenti többség demokratizáló törvényeit, a másik része, amelyik a mostani rezsimhez kötődik, az Alaptörvényre hivatkozva megtagadja. Az elmozdíthatatlan struktúrák olyan jogot és olyan alaptörvényt érvényesítenek, amit a hatalom civilizálatlan módon és civilizálatlan célokra hoz létre, ami rendszeresíti a jogbizonytalanságot, és intézményesíti az önkényt. Mindezt államfői és költségvetési tanácsi vétók, alkotmánybírósági törvénymegsemmisítések, bírósági, ügyészségi, választási bizottsági határozatok összehangolt obstrukciója képes megvalósítani. Ez a rendszerszintű és súlyos válság magában hordozza az utcai megmozdulások és az erőszak veszélyét. És – a többi normatív és empirikus feltétel mellett – ez teheti indokolttá a kivételes beavatkozást, a kaotikus válságból való kilábalás érdekében.

A jog érvényessége és folytonossága. A közkeletű jogfelfogás szerint „érvénytelen jogból nem lesz jog". Azt értjük alatta, hogy ha eltérnek az érvényes kétharmados szabálytól, akkor onnantól nem lesz érvényes alkotmány és jogrend. Valóban ilyesmi a normális hétköznapi gyakorlat. Akkor érvényes egy szabály, ha visszavezethető egy korábbi érvényes szabályra. Olyan ez, mint a tulajdoni viszonyoknál az érvényes adásvételek és ajándékozások láncolata a *nemo plus iuris* elv alapján. Annyi jogom van, amennyit a jogelődtől törvényesen megszereztem. Ez biztosítja a jog stabilitását, kiszámíthatóságát.

A mindennapok során nem kell belegondolni, hogy ez egy hiedelem. Mondhatni, csak érvénytelen jogból lesz jog. Nem igaz ugyanis, hogy ha visszafejtjük az érvényes jog előzményeit, akkor mindig találunk egy előző érvényes jogot. (Vagy a másik példában: érvényes tulajdont.) A kezdőpont sokszor homályba vész, illetve önkény, erőszak vagy más olyan körülmény jelenti a kezdőpontot, amire – önmagában véve – bajosan alapítható a jog mai érvényessége. A magyar alaptörvény esetében az „eredeti alkotmányozás", amire az érvényességet visszavezetik, az 1949-es sztálini alkotmány. Egy alkotmány és a jogi normák érvényessége nem hiedelmen alapul. Az is kell hozzá, hogy méltó legyen az elismerésre, és a gyakorlatban érvényesnek ismerjék el. A kétharmados szabálytól való eltérés nem jár a *jogfolytonosság* megszakításával. A jogfolytonosság a neve ellenére nem olyan, mint a cérna, hogy vagy elszakad vagy nem. Fokozatai vannak. A francia forradalom idején,

ami jogi és fizikai értelemben tényleg brutális szakítás volt, jelentős részben fennmaradt az *ancien régime* jogrendjének folytonossága. Jogszabályok, ítéletek, hatósági döntések, szerződések, családjogi viszonyok maradtak érvényben változatlanul. Az autokratikus elemeket eltávolító negatív alkotmányozás az átmeneti időre sem eredményez szabálynélküliséget, mert az Alaptörvény számottevő része és a többi jogforrás érintetlen marad, ahogy az országban érvényes nemzetközi jog és az uniós normák is.

Ideiglenes intézmények. Bár az átmeneti alkotmányozás alapvetően negatív karakterű, mégis szükség van ideiglenesen működő intézmények létrehozatalára. Autokráciából demokráciába való átmenet idején mértékadó nemzetközi jogi intézmények és – most újszerű módon – akár *ad hoc* európai uniós ellenőrző testület is betöltheti a fék és ellensúly szerepét. Valószínű, hogy egy hazai átmeneti intézménynek nagyobb lenne az elfogadottsága, de csak akkor, ha a tagjairól nem a kormánytöbbség dönt, mert az nem a demokratikus átmenet megoldása, hanem az autokratikusé (*auto-coup*). Átmeneti helyzetben viszont észszerű lehet más, normális körülmények között nem legitim választás, például jogászi korporációk bevonása a döntési folyamatba.[67]

Az alkotmány véglegesítése

A második fázis egy új alkotmány elfogadása, kooperatív körülmények között. Mivel az első fázis konfrontatív körülmények között zajlik, a kettő között értelemszerűen hosszú idő telhet el. A demokratikus rekonstrukciót lezáró alkotmány nem csak kétharmad kérdése. Az egyszerű többség és a kétharmad ugyanis nem tetszőleges számok. Tom Paine írta, hogy „az alkotmány egy nemzet tulajdona, és nem azoké, akik kormányoznak".[68] Ezért tett különbséget alkotmányos és kormányzati ügyek között. Az alkotmányos ügyek közé tartoznak az alapelvek, az intézményi mechanizmusok és az alapvető jogok. Oda tartoznak a politikai verseny alapfeltételei is, amiket nem határozhat meg egyoldalú alkotmányozással egyik vagy másik oldal. Magyarországon ezt jeleníti meg – tökéletlenül – a kétharmados szabály. (Az alkotmányos ügyeket nevezhetjük – nem túl távol a dworkini fogalomhasználattól: *principle* – elvieknek). Ezzel szemben a kormányzati ügyek a többségi kormányzat kompetenciái, amiket pontosan nem is lehet felsorolni. (Ezek nevezhetők közpolitikaiaknak – *policy*). Az alkotmányos és kormányzati ügyek kettősét mosta egybe teljesen az autokratikus jogrend azzal, hogy kétharmadossá tett egyszerű többségi szabályozási ügyeket, miközben megszüntette az alapjogok kétharmados védelmét.

A kétharmad mögöttes elve tehát az, hogy az alkotmányozás a kormányzati többségen túli együttműködést és kompromisszumokat igényel. Amíg a többségi elvű *policy*-re a demokratikus verseny szabályai érvényesek, addig a *principle*-ügyekben partneri együttműködés szükséges. Ha ez nem valósul meg, akkor nem működik a demokrácia. Az 1994–97-es sikertelen alkotmányozás tiszteletben tartotta ezt az elvi elhatárolást. A kudarcot nem a kormánypártok és az ellenzék kooperációjának hiánya okozta, hanem az akkori kormánypárton belüli manőverek.[69] A 2010–11-es eljárás viszont a kooperáció helyett egyoldalú volt; ennek következményeivel szembesül az ország.[70] Összességében ezek miatt a szempontok miatt mondhatjuk, hogy az igazolt alkotmányozó hatalom nem azonos a parlamenti kétharmaddal. Akár van kétharmada az egyik oldalnak, akár nincs, a válságokat lezáró alkotmány elfogadásához együtt kell működnie a másikkal. Hiába felel meg az egyoldalú kétharmados alkotmányozás a formális legalitásnak, és kínál esetleg pillanatnyi megoldást, a másik oldal későbbi visszavágását vetíti elő, és újabb egyoldalú alkotmányt.

A második, kooperatív fázisnak többféle eljárás megfelelhet, de az alkotmány akkor demokratikus, ha választott képviselőtestület – akár az Országgyűlés, akár speciálisan alkotmányozási céllal létrehozott testület – fogadja el nyilvános vita után, minősített többséggel. Ezzel egyenértékű lehet, ha az alkotmány elfogadása után választásokra kerül sor, és az új Országgyűlés megerősítésével lép hatályba az alkotmány (lásd például a holland alkotmánymódosítási szabályt). A tisztán „népi alkotmányozás" viszont illúzió. Chilében sem a nép alkotmányoz, hanem népszavaz az új alkotmány szükségességéről, és megválasztja az alkotmányozó gyűlés tagjait.

Az alkotmányt megerősítő népszavazás gondolata népszerű. Elvi indokok nem zárják ki, de gyakorlati szempontok óvatosságot követelnek. Előfordul, hogy a megerősítő népszavazás vagy érdektelenséget tükröz alacsony részvételi számokkal, vagy a *megosztottságot* tükrözi vissza szoros szavazati arányokkal, esetleg egyszerre *mindkettőt*. Például Lengyelországban az 1997-es referendumon alig több mint 40 százalékos volt a részvétel, és a szavazók 53,5 százaléka mondott igent az alkotmányra. Egyiptomban az iszlamista alkotmány 2012-ben 33 százalékos részvétel mellett kapott közel 64 százalékos támogatottságot, és az állampolgárok nem kis része akár harcolni is kész volt ellene. Két évvel később, az iszlamista rendszert megbuktató katonai puccs után szintén népszavazás erősítette meg az – eljárási és tartalmi tekintetben is antidemokratikus – alkotmányt

98 százalékos támogatottsággal, de kevesebb mint 40 százalékos részvétellel.

A közvetlen döntéshozataltól külön kérdés a néprészvétel. Bár a nép nem tud alkotmányozni, és a megerősítő népszavazásnak is lehetnek hátulütői, a választópolgárok közvetlen részvétele nagyon is indokolt. A folyamat részesévé tesz, a politikai közösségben való tagságot erősíti, informálja a képviselőket, és legitimáló ereje van. A részvételi elemeket könnyebb megjeleníteni egy olyan, kis lélekszámú politikai közösségben, mint Izland, ahol – ügyelve a területi és nemi arányokra – kisorsoltak a választói névjegyzékből 1000 állampolgárt, akik lefektették a készülő alkotmány elveit. Majd megválasztottak egy 25 fős alkotmányozó tanácsot, amely a javaslatokat szöveggé formálta. Ezt egy országos véleménynyilvánító népszavazás követte, ahol 70 százalék felett volt az igenek száma, de 50 százalék alatti a részvétel. A döntő szó végül a törvényhozó testületé volt: Izland legnagyobb pártja, részben az alacsony társadalmi részvételre hivatkozva, nem támogatta az új alkotmány elfogadását, ezért az új alkotmány ügye elakadt. Fontos tapasztalás, hogy a többlépcsős folyamatban végig nagy szerepet kapott az internetes kommunikáció, a közösségi média – nem döntéshozó, hanem deliberációs fórumként.[71]

1. A rekonstrukciós modellben – szemben a forradalmival – nem eredeti, hanem származékos alkotmányozó hatalom hozza létre a végleges alkotmányt.

2. Az átmeneti fázisban a formai *legalitás* kritériuma nem érvényesül maradéktalanul, a második fázisban viszont igen. A végleges alkotmányt a korábbi jogrendek eljárási szabályaira visszavezethető módon fogadják el.

3. Az eljárás első fázisa nem *kooperatív*, a második viszont igen. A rekonstrukciós alkotmányozás ezért években mérhető időt vesz igénybe.

4. Tartalmát tekintve a változás *helyreállító* karakterű. Az első fázisban az alkotmánymódosítás szakít az autokratikus jogrenddel, és visszaállítja az alkotmányos demokrácia alapjait. A második fázisban a végleges alkotmány *modernizált* struktúrát eredményez.

*

A reformkor volt az első, és 1989 volt eddig az utolsó kísérlet arra, hogy Magyarország modern alkotmányos állam legyen. Optimista olvasatban ezek az erőfeszítések a görög anekdota békájának küzdelméhez hasonlóak. „Kettőt előre, egyet hátra" – a gödörből való kikecmergés lassan, kudarcok árán lehetséges. Más olvasatban ez sziszifuszi vállalkozás, de nincs más választás: nem lehet beletörődni a zsarnokságba, mindig új kísérletet kell tenni a szabadság, egyenlőség és igazságosság elérhetetlen ideáljának megvalósítása felé.[72]

JEGYZETEK

1. A „*pretence of democracy*" hipotézist itt fejtettem ki: Gábor Attila Tóth: Constitutional Markers of Authoritarianism, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019/1, 37–61. Előzménye Gábor Attila Tóth: *The Authoritarian's New Clothes: Tendencies Away from Constitutional Democracy, The Foundation for Law, Justice and Society,* Wolfson College, University of Oxford, 2017, 1–12. Összehasonlításként lásd ehhez: János Kornai: The system paradigm revisited: clarification and additions in the light of experiences in the post-socialist region, *Revue D' Études Comparatives Est-Ouest,* 2017/1–2, 239–296; Kis János: Demokráciából autokráciába. A rendszertipológia és az átmenet dinamikája, *Politikatudományi Szemle*, 2019/1, 45–74.
2. Hans Kelsen: Allgemeine Staatslehre, Berlin, Springer, 1925, 320–326; Hans Kelsen: On the Essence and Value of Democracy, in *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*, eds. Arthur J. Jacobson – Bernhard Schlink, Berkeley L.A. – London, University of California Press, 2000, 84–109.
3. Joseph Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Routledge, 1994. Lásd még, Giovanni Sartori: *Democratic Theory,* Detroit, Wayne State University Press, 1962; Giovanni Sartori: *Parties and Party Systems,* Cambridge University Press, 1978 Robert A. Dahl: *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control*, New Haven, Yale University Press, 1983.
4. Lásd például a Waldron–Dworkin vitát. Jeremy Waldron: *Law and Disagreement,* Oxford, Clarendon, 1999; Jeremy Waldron: Democracy, in *The Oxford Handbook of Political Philosophy,* ed. David Estlund, Oxford University Press, 2015, 197; Ronald Dworkin: *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, Belknap Harvard University Press, 2011, 379–399. Magyarországgal összefüggésben lásd Ronald Dworkin: What is democracy? in *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law,* ed. Gábor Attila Tóth, New York – Budapest, CEU Press, 25–34. Lásd még, Thomas Christiano: *The Constitution of Equality: Democratic Authority and Its Limits,* Oxford, Oxford University Press, 2008.
5. Ezzel Waldron is egyetért. Lásd Waldron (4. vj.) 197–199.
6. A többségi demokrácia alkotmányjogi előfeltételeit itt foglaltam össze: Gábor Attila Tóth: Legal preconditions for majoritarian democracy, *Zeitschrift für Politik*, 2021/3, 307–322.
7. Az alkotmánybíráskodásnak mint a többségi eljárások demokratikus kontrolljának klasszikus igazolása John Hart Ely: *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press, 1980.

8. 21. és 28. cikk.
9. 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikk. Lásd erről Kriszta Kovács: Parliamentary Democracy by Default: Applying the European Convention on Human Rights to Presidential Elections and Referendums, *Jus Cogens*, 2020/2, 237–258.
10. Részletes elemzését lásd Christian Tomuschat: Democracy and the Rule of Law, in ed. Dinah Shelton: *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2013.
11. Az alapmű Tom Bingham: *The Rule of Law,* Penguin Books, 2010. Lásd még Trevor R. S. Allan: *Constitutional Justice: a Liberal Theory of the Rule of Law,* Oxford University Press, 2003, vi, 301–15. A Velence Bizottság jelentésében, Venice Commission: *Report on the Rule of Law*, No. 512/2009, para 34-35. Az EJEB gyakorlatából lásd *Stafford Egyesült Királyság* elleni ügye, 46295/99. számú kérelem, az EJEB 2002. május 28-án kelít ítélete, 63. bek.
12. Dieter Grimm: *Die Zukunft der Verfassung,* Berlin, Suhrkamp, 31.; Dieter Grimm: Types of Constitutions, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law,* eds. Michel Rosenfeld – András Sajó, Oxford University Press, 2012, 104.
13. Az alkotmányos szokások és az autokratikus regresszió kapcsolatáról itt írtam: Gábor Attila Tóth: Breaking the Equilibrium: From Distrust of Representative Government to an Authoritarian Executive, *Washington International Law Journal*, 2019, 342.
14. A két klasszikus szerző: Albert V. Dicey: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution,* ed. Roger E. Michener, Indianapolis, Liberty Fund, 1982, 244; Walter Bagehot: *The English Constitution,* ed. Paul Smith Cambridge University Press, 2001, 34.
15. Ennek szöges ellentéte a „*constitutional brinkmanship*". Az előzményekről lásd Deborah Baumgold: *Hobbes' Political Theory*, Cambridge University Press, 1988, 71. Az alkotmányos szokások jelentősége megjelenik Levitsky és Ziblatt könyvében is. Steven Levitsky – Daniel Ziblatt: *How Democracies Die. What History Reveals About our Future, New York,* Viking/Penguin, 2018.
16. Már Kelsen is tisztában volt ezzel: die Minderheit ist „nicht absolut im Unrecht, nicht absolut rechtlos." Hans Kelsen: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Stuttgart, Ditzingen, 2018, 76f.
17. A hibrid rendszerek problémájával itt foglalkoztam: Gábor Attila Tóth: Constitutional System Typology. Reflections on the Distinction between Democracy and Non-Democracy, in *Populismo, constitucionalismo populista, jurisdição populista e crise da democracia,* eds. Pedro H. Villas Bôas – Castelo Branco – Carina Barbosa Gouvêa – Bruno Lamenha, Belo Horizonte MG, Casa do Direito, 2020, 310–341.
18. Aristotle: *Politics*, transl. Ernest Barker, rev. Richard F. Stalley, 2009, Oxford University Press, Book III. Chapter 7. 1279a, 97–100. Az elgondolás Platón *Az államférfi* című munkájának adaptációja (302c-d).
19. Montesquieu: *The Spirit of the Laws*, transl. and eds. Anna M. Cohler – Basia Carolyn Miller – Harold Samuel Stone, Cambridge University Press, Book III Chapter 2, 21.
20. Immanuel Kant: *Az örök béke, filozófiai tervezet*, ford. Babits Mihály, Budapest, Európa, 1985.
21. Az autokrácia és az autoritarizmus körülírásával itt foglalkoztam részletesen: Gábor Attila Tóth: *Authoritarianism,* in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law,* eds. Rainer Grote – Frauke Lachenmann – Rüdiger Wolfrum, Oxford, Max Planck Foundation – Oxford University Press, 2017; Tóth Gábor Attila: Demokrácia és diktatúra között: az autoritarizmus, *Fundamentum*, 2016/2–4, 5–18.
22. Bobbio foglalkozik azzal, hogy Kelsent befolyásolta Kant kategorizálása. Norberto Bobbio: *Democracy and Dictatorship: The nature and limits of state power*, Oxford Polity Press, 1989, 102.
23. Kelsen (2. vj.) Allgemeine Staatslehre, 320–326; On the Essence of Democracy.
24. Lásd például Carl Friedrich – Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, 1956; Gordon Tullock: *Autocracy*, Springer, Berlin, 1987.
25. Juan José Linz: An Authoritarian Regime: Spain, in *Cleavages, Ideologies and Party System: Contributions to Comparative Political Sociology,* eds. Erik Allardt – Yrjö Littunen, Helsinki, Westermarck Society, 1964, 291–341; Juan José Linz: Totalitarianism and Authoritarian Regimes, in *Handbook of Political Science* Vol. 3, *Macropolitical Theory,* eds. Fred Greenstein – Nelson Polsby, Reading, Mass., Addison-Wesley Press, 1975, 175–411.
26. A terror Linznél az igazságtalan gyakorlatok következménye, Arendtnél viszont a totalitarizmus fogalmának központi eleme. Hannah Arendt: *A totalitarizmus gyökerei*, Budapest, Európa, 1992.
27. Juan José Linz: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder–London, Lynne Rienner, 2000, 34.
28. Linz (25. vj.) 24–28, 38. Néhány példa a jelzős kombinációkból: „racial democracy" (Dél-Afrika), „socialist democracy" (szovjet-rendszerű államok), „tutelary democracy" (Indonézia Szukarno alatt), „protected democracy" (Chile Pinochet alatt), „disciplined democracy" (Burma/Mianmar), és újabban „illiberal democracy".
29. Lásd Kelsen (2. vj.).
30. Ozon O. Varol: Stealth authoritarianism, *Iowa Law Review,* 2015, 1673–1742; Ahmet Erdi Öztürk – İştar Gözaydin: *Turkey's constitutional amendments: a criti-*

cal perspective, *Research and Policy on Turkey*, 2017/2, 210–224; Wojciech Sadurski: *Poland's Constitutional Breakdown,* Oxford University Press, 2019.

31. Sajó András e tekintetben is „csaló" rezsimnek tartja Magyarországot, Törökországot és Venezuelát, ennek ellenére plebiszcitárius vezérdemokráciának nevezi őket. András Sajó: *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*. Cambridge University Press, 2021. A koncepció értékelését lásd Kriszta Kovács – Gábor Attila Tóth: Book Review, *International Journal of Constitutional Law*, 2022/4 (forthcoming).
32. Ez az Egyesült Államokban is probléma. A szenátusi többséghez elég a választópolgárok 30 százalékának támogatása. Eddig öt választáson nyert az az elnökjelölt, aki riválisánál kevesebb szavazatot kapott. Todd N. Tucker: *Fixing the Senate: Equitable and Full Representation for the 21st Century*, Roosevelt Institute, 2019, 6; összehasonlító nézőpontból lásd még Sanjay Ruparelia: *Divided We Govern: Coalition Politics in Modern India,* Oxford University Press, 2015.
33. *Hungary, Parliamentary Elections, 6 April 2014*, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 11 July 2014; és *Hungary, Parliamentary Elections, 8 April 2018, OSCE/ODIHR* Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 27 June 2018. Lásd még a klientizmusról Isabela Mares – Lauren Young: Varieties of Clientelism in Hungarian Elections, *Comparative Politics,* 2019, 449.
34. Az 1978-as konzultációs szöveg angol fordítása: *„Given the international aggression against the government of our country, I support President Pinochet in his defense of the dignity of Chile, and I confirm again the legitimacy of the Government of the Republic in its sovereign head of the institutionalization process in the country."*
35. Átfogó képet ad David Dyzenhaus: *The constitution of law: legality in a time of emergency*, Cambridge University Press, 2006. Lásd ehhez hazai vonatkozásokkal, Mészáros Gábor: *Alkotmányosság válságban? Különleges helyzetek és kezelésük modelljei az alkotmányos demokráciákban,* Budapest, Menedzser Praxis, 2018; Kriszta Kovács: The State of Exception. A Springtime for Schmittian Thoughts? *Diritto e Questioni pubbliche,* 2017/2, 163–182.
36. Andreas Schedler: *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism,* Oxford University Press, 2013, 54–61.
37. Anna Zotééva – Martin Kragh: From Constitutional Identity to the Identity of the Constitution: Solving the Balance of Law and Politics in Russia, *Communist and Post-Communist Studies*, 2021/1–2, 176–195.
38. Az egész bírósági intézményrendszerről lásd Kriszta Kovács – Kim Lane Scheppele: The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland – and the European Union, *Communist and Post-Communist Studies*, 2018, 189; Laurent Pech, The Rule of Law, in *Evolution of EU Law,* eds. Paul Craig – Gráinne de Búrca, Oxford University Press, 2021, 307–338.
39. Jan-Werner Müllernél ez a populizmus definitív eleme. A modern autokrácia és a populizmus kapcsolatára itt nem tudok kitérni. Jan-Werner Müller: *What is Populism?* University of Pennsylvania Press, 2016. Lásd még David Landau: Populist constitutions, *University of Chicago Law Review,* 2018, 521.
40. Lásd ehhez Balogh Éva: *Közszereplőkről csak pontosan és szépen? Elemzés az Emberi Jogok Európai Bírósága és az alkotmánybíróságok közötti kölcsönhatásról*, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2019.
41. Lásd ehhez a *Civil Society and Political Theory* szerzőinek új könyvét, Andrew Arato – Jean L. Cohen: *Populism and Civil Society: The Challenge to Constitutional Democracy*, Oxford University Press, 2021. Lásd még Deák Izabella: A watchdog funkciót ellátó civil szervezetek működésének korlátairól, *Jogtudományi Közlöny*, 2021/5, 217–228; Deák Izabella: A civil szervezetek külföldi támogatása és a korlátozás típusai, J*ogtudományi Közlöny*, 2021/10, 425–439; Egy magyarországi pillanatfelvétel: Ágnes Kövér – Attila Antal – Izabella Deák: Civil Society and COVID-19 in Hungary: The Complete Annexation of Civil Space, *Nonprofit Policy Forum,*(2021/1, 93–126.
42. Kim Lane Scheppele: The Rule of Law and the Frankenstate, *Governance*, 2013, 559–562; Kim Lane Scheppele: Autocratic Legalism, *University of Chicago Law Review,* 2018, 545.
43. Timothy Snyder: *The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America,* Tim Duggan Books, 2018, 28–33, 50. Snyder szerint Putyin elnök Ivan Iljin filozófus elgondolásaira épít, aki Carl Schmittet adaptálta.
44. Például: a Legfelsőbb Bíróság elnökének menesztése, *Baka Magyarország* elleni ügye, 20261/12. számú kérelem, a Nagykamara 2016. június 23-án kelt ítélete; az adatvédelmi biztosi tisztség megszüntetése*Bizottság kontra Magyarország*, C-288/12, az EUB 2014. április 8-án kelt ítélete; a tapasztalt bírák mintegy 10 százalékát érintő rendkívüli nyugdíjazás, *Bizottság kontra Magyarország,* C-286/12, Judgment of 6 November 2012; köztisztviselők jogviszonyának indokolás nélküli megszüntetése, *K. M. C. v Magyarország* elleni ügye, 19554/11. számú kérelem, az EJEB 2012. július 10-én kelt ítélete; az egyházak 90 százalékát érintő jogfosztás, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások Magyarország* elleni ügye, 70945/11., 23611/12., 26998/12., 41150/12., 41155/12., 41463/12., 41553/12., 54977/12. és 56581/12. számú kérelmek, az EJEB 2014. április 8-án kelt ítélete.
45. A történeti előképekről lásd Franz Neumann: *Behemoth: The structure and practice of National Socialism*

1933–1944, Toronto – New York, Oxford University Press, 1942 és London, Victor Gollancz, 1944; Franz Neumann, *Demokratischer und autoritärer Staat. Studien zur politischen Theorie,* ed. Herbert Marcuse, Europäische Verlagsanstalt, 1967.

46. János Kis: Between Reform and Revolution, *East-European Politics and Societies*, 1998/2, 300–383; Andrew Arato: *Civil Society, Constitution, and Legitimacy,* Lanham, Rowman and Littlefield, 2000; Andrew Arato: Conventions, Constituent Assemblies and Round Tables: Models, principles and elements of democratic constitutional-making, *Global Constitutionalism,* 2012/1, 173–200; Andrew Arato: *The Adventures of the Constituent Power Beyond Revolutions?* Cambridge University Press, 2017.
47. Az alaptörvény utáni alkotmányozási perspektívákat először itt vizsgáltam. Tóth Gábor Attila: *A jogok törvénye,* Budapest, Gondolat, 2014, 235–260.
48. Fogalomhasználatban ezt a munkámat követem: Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen, Értekezés a magyar alkotmányról*, Budapest, Osiris, 2009.
49. *Edwards v. A.G. of Canada*, Judicial Committee of the Privy Council, [1930] A.C. 124.
50. A separate but equal gyakorlatot megváltoztató precedens: *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954).
51. A klasszikus munka: Ernst Fraenkel: *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship,* Oxford University Press, 1997. Lásd ehhez Hans Petter Graver: Why Adolf Hitler Spared the Judges: Judicial Opposition Against the Nazi State, *German Law Journal*, 2018/4, 845–874.
52. 32/2021. (XII. 20.) AB határozat.
53. Christoph Möllers: Pouvoir Constituant – Constitution – Constitutionalisation, in *Principles of European Constitutional Law*, eds. Armin von Bogdandy – Jürgen Bast, Oxford, Hart, 2009, 186.
54. A klasszikus munka: Carré de Malberg: *Contribution à la théorie générale de l'Etat* II (1922), Paris, Dalloz, 2004. Lásd ehhez Zsugyó Virág: *Az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálata,* PhD értekezés, Debrecen, 2019.
55. Ágúst Þór Árnason – Catherine Dupré: *Icelandic Constitutional Reform. People, Processes, Politics*, Routledge, 2021.
56. Hannah Arendt: *A forradalom,* ford. Pap Mária, Budapest, Európa, 1991, 37, 55.
57. Condorcet, Influence of the American Constitution on Europe, in *Writings on the United States*, ed. Guillaume Ansart, Pennsylvania State University Press, 2012, 21–42.
58. Loewenstein elemezte először, hogy a weimari alkotmányt Hitler idején nem helyezték hatályon kívül, hanem de facto megszűnt az érvényessége. Karl Loewenstein: Dictatorship and the German Constitution: 1933–1937, *The University of Chicago Law Review,* 1937/4, 546.
59. Tóth (47. vj.).
60. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, eds. Guillermo O'Donnell – Philippe C. Schmitter, The Johns Hopkins University Press, second edition, 2013.
61. Miklós Bánkuti – Gábor Halmai – Kim Lane Scheppele: From Separation of Powers to a Government withut Checks. Hungary's Old and New Constitutions, in *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law,* ed. Gábor Attila Tóth, New York – Budapest, CEU Press, 2012, 237–268.
62. Ezt jelentős részben már az első elemzések is felismerték. Andrew Arato – Gábor Halmai – János Kis eds., Opinion on the Fundamental Law of Hungary (Amicus Brief), in *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law,* ed. Gábor Attila Tóth, New York – Budapest, CEU Press, 2012, 455; Kriszta Kovács – Gábor Attila Tóth: Hungary's Constitutional Transformation, *European Constitutional Law Review,* 2011/7, 183–203.
63. Ezt igyekeztem kifejteni a *Túl a szövegen* című munkámban, lásd Tóth (48. vj.).
64. 11/1992. (III. 5.) AB határozat.
65. 53/1993. (X. 13.) AB határozat.
66. A C-564/19. számú ügyben, előzetes döntéshozatali iránti kérelem tárgyában, 2021. november 23-án hozott ítélet.
67. Ezek kivételes megoldások. Lásd Andrew Arato – Gábor Attila Tóth: The Multifaceted Sovereign: Domestic and International Actors in Constitutional Regime Changes, in *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond*, ed. Paul Blokker, Routledge, 2018, 73–96.
68. Thomas Paine: *Az ember jogai*, Budapest, Osiris, Readers International, 1995, 162.
69. Andrew Arato – Zoltán Miklósi: Constitution Making in Hungary 1989–1996, in *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, eds. Laurel E. Miller – Louis Aucoin, Washington DC, United States Institute for Peace, 2010.
70. Zoltán Miklósi: Constitution-Making, Competition, and Cooperation, in *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law,* ed. Gábor Attila Tóth, New York – Budapest, CEU Press, 2012, 59–84.
71. Árnason – Dupré: 56. lj.; Venice Commission, *Opinion on the Draft New Constitution of Iceland*, 702/2013, para 13–17.
72. Kovács Kriszta – Tóth Gábor Attila: Az alkotmányosság értelme, *Fundamentum*, 2021/1, 12.