

Tóth Gábor Attila

KÉT LÉPÉS AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA FELÉ*

SZÉLJEGYZETEK ARATÓ ANDRÁS ALKOTMÁNYTANAIHOZ

Kevés magyar jogtudós van, akitől az alkotmányjoggal foglalkozó újabb generációk többet tanulhatnak, mint a nem jogász Arató Andrástól. A társadalom- és politikaelmélethez sorolt társadalomtudást világszerte elismertté teszik az autokratikus rendszerekről, a civil társadalomról és az alkotmányozásról szóló munkái.

Arató András mai szemmel nézve messziről indult. Az 1956 óta az Egyesült Államokban élő tudós esztörténettel kezdett foglalkozni. A fiatal humanista Karl Marx, a fiatalon kommunistává váló Lukács György és más jelentős marxista gondolkodók munkásságát kutatta.¹ Habermasnál tanult Frankfurtban, és részben ennek is köszönhető, hogy érdeklődése a neomarxizmustól a demokratikus elméletek és a szovjetrendszerű országok kritikai elemzése felé fordult. Mások mellett Arató András írásai tárták fel, hogy miért nem lehet demokratikus a magát szocialistának és demokratának nevező állampárti hatalom. A párt, amely úgymond a dolgozó nép valódi érdekeit képviselő testületként tünteti fel magát, valójában egy hierarchikusan felépülő, bürokratikus apparátusra támaszkodó és kizsákmányoló rendszert működtető gépezet. A szovjetrendszerű országokban nincs politikai pluralizmus, gazdasági szabadság és független civil szféra, viszont van elnyomó közhatalom.²

Főképp a lengyel Szolidaritás mozgalom kibontakozása inspirálta Aratót arra, hogy behatóan foglalkozzon a civil szférával. A keleti, szovjet típusú államszocializmus radikális átalakításáért tett erőfeszítések megfigyelése összekapcsolódott a kapitalizmus demokratikus korrekciójáért küzdő nyugati mozgalmak, valamint a dél-amerikai katonai-bürokratikus önkényuralmak demokratikus átmeneteinek elemzésével. Átfogó és legnagyobb hatásúnak bizonyult

munkája a Jean Cohennel közösen írt *Civil Society and Political Theory*. A Habermas nyomán kifejtett elmélet szerint az államon és a gazdasági korporációkon túl létezniük kell a szabad önszerveződés és a szolidaritás elveire épülő civil kezdeményezéseknek, szervezeteknek, társadalmi mozgalmaknak. Úgy vélte, hogy széles körű és aktív civil szféra egyfelől növelheti a nyugati társadalmak egalitárius karakterét, másfelől elengedhetetlen a „létező szocializmus” felszámolásához és a demokratikus rendszerek stabilizálásához.³

Egy manapság virulens jelenség paradoxonára is felhívta a figyelmet: megjelenhetnek a civil társadalom „civil” ellenségei, vagyis olyan autoriter, illetve radikálisan populista tömegszerveződések, amelyek az intézményesített, szabad civil szféra elpusztítására törekednek. Az ilyen kezdeményezésekkel szemben nem a szólás- és egyesülési szabadság visszatetszésével indokolt felvenni a küzdelmet, hanem civil eszközökkel: még több szólással, gyülekezéssel, önszerveződéssel. Civil kultúra kialakítása és fenntartása nélkül nem lehetséges tartósan demokratikus rendszer, és ilyen állampolgári szocializáció nélkül az új demokráciák sérülékenyek maradnak.⁴

Arató András a szovjetrendszer hanyatlása idején kezdett behatóan foglalkozni a demokráciába való jogállami átmenettel. Azt vizsgálta, hogy milyen sikeres alternatívája lehet a forradalmi alkotmányozásnak, amely ugyan gyors és radikális hatalomváltást ígér, de súlyos áldozatokkal járhat, ráadásul nem garantál tartós demokratikus stabilitást. A térségünkben végbement kerekasztal-tárgyalásos átmenethez kapcsolódóan rajzolta fel – Kis Jánossal párhuzamosan, egymás gondolataira is reflektálva – az átmeneti, majd végleges alkotmány megalkotásának kétlépcsős modelljét: az átmeneti alkotmányt az *ancien ré-*

* A szöveg alapja az *Alkotmányos demokrácia: kihívások és megoldások. Arató András Doctor et Professor Honoris Causa 80* című nemzetközi konferencián *A törvénytelen szellem* címmel elhangzott előadásom (ELTE TáTK, 2025. május 15.). A gondolatmenetet a 2026. április 12-i országgyűlési választások eredményére tekintettel kiegészítettem. A szöveg helyenként átdolgozott részleteket tartalmaz a *Nemdemokrácia* című könyvemből (Budapest, Oriold, 2024).

gime és a demokratikus erők tárgyalásai határozzák meg, a véglegest a már demokratikus legitimitációval rendelkező képviselő-testület fogadja el.⁵

Arató nemcsak külső megfigyelője volt a hazai politikai és alkotmányos átalakulásoknak, hanem részt vett az 1989-es rendszerváltás szellemi előkészítésében is, majd tanácsadóként próbált hozzájárulni ahhoz, hogy sikerrel járjon az 1994-ben kezdődött alkotmányozási kísérlet, végül határozott kritikát fogalmazott meg a 2010-ben kezdődött alkotmányrombolásról. Kezdetől fogva figyelmeztetett, hogy Magyarországon az új, demokratikus rendszer Achilles-sarka a kétharmados alkotmánymódosítási szabály és a nem arányos választási rendszer, amely lehetővé teszi, hogy egy relatív többséget képviselő politikai erő megragadja és kisajátítsa az alkotmányos hatalmat. Ma már történelmi tapasztalat, hogy a választásokat a választópolgárok egyharmadának szavazatával megnyerő párt miként alakít ki jogi-alkotmányos korlátok nélküli, autokratikus rendszert. Arató számára világos volt, hogy a 2011-es Alaptörvény nem a rendszerváltást lezáró második alkotmányozási lépcső volt, hanem a rendszerváltást megtagadó, új korszak alapköve.⁶

Későbbi alkotmányelméleti és jogösszehasonlító munkái főképp azzal foglalkoznak, hogy melyek az ismertetőjegyei az újabb, nem forradalmi alkotmányozási folyamatoknak. Korábban tipikusan egy önmagát szuverénnek nyilvánító képviselő-testület vindikálta magának a jogot, hogy egy politikai közösség alkotmányát megalkossa. Manapság megfigyelhetők többszereplős folyamatok is, melyeket Arató „poszt-szuverén alkotmányozásnak” nevezett el. Lényege, hogy néprészvételi elemekkel gazdagodva, nyilvános diskurzus keretei között és alkotmánybírói kontroll mellett zajlik az alkotmány demokratikus átalakítása, melyet külső, nemzetközi tanácsadó testületek és bírói fórumok is befolyásolnak.⁷

Arató Andrást ezer szállal köti Magyarországhoz az anyanyelve, tanulmányai, mesterei, pályatársai és az itteni folyamatok iránti lankadatlan érdeklődése. Amikor a Kádár-rezsim világgá kergette az úgynevezett budapesti iskolához tartozó filozófusokat, Arató sokat segített nekik. Azóta már több nemzedék kutatóinak sokasága emlékezhet vissza jó szívvel kitüntető figyelmére, megvilágosító gondolataira és önzetlen támogatására. En is rengeteget tanultam írásaiból, levélváltásainkból és beszélgetéseinkből. Közös gondolkodásunk nyomai kimutathatók az írásaimban. Büszke vagyok közös produktumainkra: 2010-ben az általa is jegyzett *Amicus Brief* társszer-

zője lehettem,⁸ kevéssel utána fontos alkotmányelméleti tanulmányt küldött a szerkesztői közreműködéssel megjelent *Constitution for a Disunited Nation* kötetbe,⁹ majd egy könyvfejezet erejéig társszerzők lettünk.¹⁰

Ebben az írásban két olyan, egymástól elválaszthatatlan kérdést érintek, amelyekről gyümölcsöző vitát folytattunk: a nem demokratikus rendszer leírását és a rendszer megváltoztatási lehetőségeinek értékelését. Azt hiszem, a leíró és a normatív nézőpont összefüggéseit illetően mindkettőnk számára irányadó Rousseau megfogalmazása, amely szerint akkor lehet sikeres a kísérlet a kormányzás valódi alkotmányos elveinek megtalálására, „ha olyannak vesszük az embereket, amilyenek, a törvényeket pedig, amilyenek lehetnek”.¹¹

AZ ÖNKÉNYURALOM ÚJ FORMÁJA

Despotizmus, türannia, abszolutizmus, autokrácia, diktatúra, totalitarizmus – az önkényuralom számos történelmi formája ismert. A különböző formák vizsgálatának hosszú hagyománya van az alkotmányelméletben. Arató András tanulmányai – az arisztotelészi tradíciót követve – nem a zsarnok gonosz vagy örült viselkedésére helyezik a hangsúlyt, hanem a rendszerszintű jellemzőket, az ismétlődő mintázatot mutatják be.¹²

Milyen az a modern rezsim, amelyben egy vezér és pártjának egyeduralma érvényesül, de a párt demokratikus választásokon került hatalomra, a parlamentben ellenzék működhet, van alkotmánybíróság, és időszakonként vannak többpárti választások? Autoriter vonásai ellenére ez még félig-meddig demokratikus rezsim, afféle átmenet a demokrácia és az autokrácia között, vagy az autokrácia új, kétarcú formája, úgynevezett választásos autokrácia, amely a látszat kedvéért kénytelen megőrizni bizonyos demokratikus intézményeket és eljárásokat, de valójában önkényuralmi konstrukció?

A szimuláció mintázatai

Linz írja le, hogy a korábbi fasiszta, szultánikus és más autokráciákkal ellentétben az autokrácia újabb formációi egyre inkább a plurális demokrácia homlokzata mögött működnek.¹³ Az alkotmányos demokrácia szimulálása viszonylag újszerű jelenség, ugyanakkor tekintélyes szerzők a kezdetektől fogva

számot adnak önkényuralmak tudatos látszatkeltségéről, megtévesztő alkotmányos mechanizmusok és elnyomás együttes gyakorlatairól. Montesquieu írja *A rómaiak nagysága és hanyatlása* című munkájában: „Nincs kegyetlenebb zsarnokság, mint az, amelyik a törvények nevében, a jog színeiben cselekszik; amelyik épp azokkal az eszközökkel végez áldozataival, amelyek megmentésüket kellene szolgálnia.”¹⁴ Szemléltetésként felidézi azt a köztársaság idején elfogadott törvényt, amely eredetileg a nép elleni bűnök (hazaárulás, lázadás stb.) elkövetőinek felelősségre vonását szolgálta. Tiberius használatba vette ezt a törvényt, de „nem olyan esetekben használta fel, amilyenekben eredeti rendeltetése szerint kellett volna, hanem gyűlölete és gyanakvása szolgálatában”. Nemcsak cselekedetek estek ennek a törvénynek a hatálya alá, hanem szavak, jelek, sőt gondolatok is. „És mivel nem akadt még zsarnok, aki ne találta volna meg a zsarnokság eszközeit, Tiberius mindig talált bírakat, akik készen álltak elítélni mindazokat, akiket a császár meggyanúsított.”¹⁵

A rómaiakról szóló dolgozatában Montesquieu a hanyatló jogrendszerekre vonatkozó általános jellemzőket figyeli meg. Kifejti, hogy a köztársaság az az államforma, amely Róma nagyságának forrása, mert a szenátus és a konzulok kölcsönösen kiegyensúlyozzák egymás hatalmát. Elbeszéléseiben a császári zsarnoksággá való átalakulás a hanyatlás története. Montesquieu felismeri, hogy a patológikus átalakulás során *efemer*, átmeneti jellegű rezsim jöhet létre. A mérsékelt kormányzathoz despotikus állammá való átalakulásban egy olyan köztes szakasz figyelhető meg, amelyben a korábbi rendszer elvei és intézményei már nem érvényesek, de az új rendszer még nem stabilizálódott. Az átmeneti időszak jellemzői azután eltűnnek a megszilárdult zsarnoki államban, melyben maximálisan engedelmességre kell, és a hatalom oldalán nincs önmérséklet, önkorrekció, és nincsenek tárgyalások, alternatívák, észszerű mérlegelések.

A másik jellemző, amelyet Montesquieu különösebb részletezés nélkül megemlít, a színlelés. Az alkotmányos mechanizmusok díszletei között a feltörekvő zsarnok azt állítja, hogy betartja a köztársasági elveket. Azt a látszatot kelti, hogy aláveti magát a jog uralmának, és úgy tesz, mintha teljesen fenntartaná a jogfolytonosságot. A köztársaságot úgy alakítja át zsarnoksággá, mintha megfelelne a jogszerűség és méltányosság elvárásainak.

Benjamin Constant hasonló megfigyeléseket tesz *A hódító szellem és a bitorlás* című művében, félreértetlenül Napóleon militarizmusára és diktatórikus

hatalmára utalva. Constant leleplezi a zsarnokságot, amely a köztársaságtól vagy az alkotmányos monarchiától örökölt alkotmányos intézmények látszatmechanizmusai mögött bontakozik ki. Bemutatja az autokratikus hatalomátvételt, szól a zsarnoki szellem háborús mentalitásáról, szembeállítja a barbár háborúskodást a civilizált kereskedelemmel. Míg a hódítást vad indulat hajtja, és csak nélkülözést és szenvedést hoz, addig a kereskedelem szelíd és biztonságos, mert tiszteletet mutat a másik fél iránt, és kölcsönös előnyök motiválják. Ebből fakad a hódító kormányok képmutatása és hazugsága: mivel az országlakosok többsége nem pártolja a háborúskodást, a hódító nem állhat a nemzet elé azzal, hogy „hódítsuk meg a világot!”. Ehelyett a nemzeti függetlenségre, a határok igazságos kiigazítására hivatkozik, és előrelátó óvintézkedésekről beszél, amikor háborúba viszi az országot.¹⁶

Később Kelsen számára ugyancsak világos volt, hogy az abszolút monarchia is működtet olyan mechanizmusokat, amelyek az alkotmányosság látszatát kölcsönözik neki.¹⁷ A huszadik századi totalitárius formációk, bár a legélesebben elhatárolják magukat az alkotmányos demokráciától, olyan legitimáló mechanizmusokat működtetnek, mint a népszavazások a Harmadik Birodalomban vagy a képviselő-választások a Szovjetunióban.

„Demokratikusnak kell kinéznie, de mindent kézben kell tartanunk” – mondja Walter Ulbricht német kommunista pártvezér a szovjetrendszer kelet-németországi kialakításakor.¹⁸ Mindazonáltal a totalitárius rendszer távolról sem

tűnik demokratikusnak, nem enged ellenzéki pártokat, és nem tűr alkotmányos kontrollmechanizmusokat.

A mai alkotmányos rendszerekkel összefüggésben Timothy Snyder vezeti be a *szimuláció* fogalmát, kimutatva az orosz közjogi berendezkedés szellemi és történeti gyökereit, valamint a demokrácia paravánja mögötti mechanizmusait.¹⁹ Snyder szerint az Oroszországi Föderáció mai alkotmányos rendszere Ivan Iljin filozófus eszméihez áll közel, aki egykor – Mussolini rendszerével rokonszenvezve és Carl Schmitt gondolatait kölcsönözve – az „orosz keresztény fasizmusról” érkezett. Arról írt, hogy a politika a nemzeti egység kialakításának és az ellenségkép megteremtésének, továbbá az ellenség beazonosításának és semlegesítésének művészete. Iljin mindezt elvetette az alkotmányosság elveit, és a nyugati világot ruszofóbiával vádolta. Snyder szerint a mai orosz alkotmányos rendszer abban hasonlít Iljin ifjúkorának császári birodalmára, hogy nincs jogál-

A MODERN AUTOKRÁCIA LEGFONTOSABB ÚJ JELLEMZŐJE, HOGY AZ ALKOTMÁNYOS INTÉZMÉNYEK ÉS ELJÁRÁSOK SZINTJÉN A DEMOKRÁCIA LÁTSZATÁT KELTI

lamiság, a jog szinte azonos azzal, amit az orosz terminológia az autokrata cárok önkényuralmának hív. A mai orosz rendszerben megvalósult, amit egykor Iljin elképzelt: a demokrácia „szimulákrummá”, látszólagossá vált, vagyis az időszakos választások csak rituálék, amelyek célja, hogy a vezetőt ünnepélyes és látszólag demokratikus keretek között ismételt megerősítsék hatalmában.

A modern autokrácia legfontosabb új jellemzője, hogy az alkotmányos intézmények és eljárások szintjén a demokrácia látszatát kelti. Legfőképp azért szimulál demokratikus mechanizmusokat, mert a demokratikus berendezkedés az egyedül legitim alkotmányos konstrukció. Az alkotmány többpárti választásokat intézményesít, a parlamentben ellenzék is tevékenykedik, az alkotmánybíróság olykor-olykor látszólag a rezsim ellen ítélt, és amikor – tipikusan – a rezsimet támogatja döntésével, akkor különvélemények jeleznek valamiféle pluralitást a testületen belül. A rendszer sok tekintetben úgy működik, *mintha* érvényesülnének a demokrácia elvei és szabályai. A rendszer azonban nem felel meg a többségi elvű demokrácia minimális kritériumainak sem. Az alkotmány és a törvények egypárti uralomra vannak szabva. A választások szabályozása és gyakorlata tartós egypárti hegemoniát eredményez. A vezér ellenőrzése alatt tartja a választási eljárásokat és a választások kimenetelét. A parlament a végrehajtó hatalom végrehajtójává válik, nyilvános ellenőrző funkciói nem érvényesülnek. Az alkotmánybíróság hamis legitimáló funkciót tölt be: hozzájárul az autokratikus rendszer fenntartásához. Mindez nem elkerülhetetlen tökéletlenség vagy szörványosan előforduló rendellenesség, amely minden működő demokráciában előfordul, hanem együttesen rendszert alkotó jelenségek. A demokrácia kalkulált, intézményesített és szisztematikus szimulálásával autokratikus rendszer működik. Azonban a demokratikusnak tűnő homlokzat mögül hiányzik mindaz, ami a demokráciát értékessé teszi.

Hagyományos autokratikus jellemzők

Az újfajta rendszer ugyan az alkotmányos demokrácia látszatát kelti, de lényeges vonásai megfelelnek az autokrácia egyes konvencionális jellemzőinek. Az átalakulás újabb mintázata az, hogy a rezsim jogszerűnek és demokratikusnak feltüntetett lépések sorozatával, a jogfolytonosságot megőrizve, lényegében erőszak nélkül számolja fel az alkotmányos demokrácia intézményeit és mechanizmusait, és építi ki a saját struktúráját. A szimuláció mechanizmusa azonban itt is működik: az átalakulás csak látszólag történik

demokratikusan és törvényesen, a formális alkotmányos kereteknek megfelelően. A sikeres rendszerátalakítás mintázatának része a törvényhozó testület demokratikus működésének megszüntetése, a bíróságok autoritásának csorbitása, bírák eltávolítása, a média és a tömegkommunikációs eszközök feletti kontroll megszerzése, sérülékeny társadalmi csoportokkal szembeni jogalkotási és hatósági fellépés. A rendkívüli átalakításhoz rendszerint különleges jogrendi megoldások kapcsolódnak. Ez az átalakítás megfellelthető a hagyományos autokratikus átalakulások tipikus sémájának, azzal a jelentős különbséggel, hogy számottevő erőszak és tömeges letartóztatások nélkül zajlik.

Az autokrácia újabb szimulatív mechanizmusai egyfelől arra hívják fel a figyelmet, hogy nem egyszerűen a történelem ismétlődéséről van szó, nem a régi totalitarizmus éled újjá. Az elnyomás fokozati eltérései és az innovatív megoldások nyilvánvalóan megkülönböztető jellemzők. Másfelől a demokráciát imitáló új jelenségek sem feledtethetik, hogy nem a demokrácia alternatív koncepciója valósul meg, mert az önkényuralom minden formájában az emberi méltóság, szabadság és egyenlőség ellensége, amit történelmi párhuzamok sokasága támaszt alá.

A modern autokrácia kétarcúsága miatt úgy tűnhet, mintha helyes és célszerű volna fenntartások nélkül használni a fennálló alkotmányos intézményeket, például az alkotmánybíróságot, miközben ezek az intézmények a működésükkel a rendszert legitimálják. Másfelől viszont a kétarcúság előnye, hogy fennmarad a lehetőség a legális változtatásra, a kormányzat leváltására.

2026. április 12-én, a magyar országgyűlési választások estéjén Orbán Viktor miniszterelnök elismerte a nagyarányú választási vereséget. Nemcsak a politikailag elvakultak, hanem néhány tudományos elemző is úgy vélte, ez a bizonyíték arra, hogy az ország demokrácia vagy legfeljebb hibrid rezsim, és a választók egy szokványos demokratikus kormányváltás részesei. Ezzel szemben a választás estéje ahhoz szolgáltatott újabb bizonyítékokat, hogy az ország nem demokrácia volt, hanem választásos autokrácia, amelyben a vezér nem tudta teljesen kizárni, hogy egyszer veszíteni fog. A rezsim visszamenőleges igazolásának más tarthatatlan elemei mellett, melyeket Miklósi Zoltán világított meg, észre kell vennünk, hogy a lesújtó választási eredmények ismeretében a vezér már nem volt döntési helyzetben.²⁰ Mindent megtett a hatalom megtartásáért, amit lehetett, de akkor már nem volt számára olyan alternatíva, hogy nem ismeri el a vereséget. Nem megállt, hanem megállították. Az autokratikus uralomnak vége volt.

Az autokráciából demokráciába való átmenet rendszerint új, demokratikus alkotmány elfogadását igényli. Forradalmi alkotmányozás során a centrális döntéshozó fórum az önmagának alkotmányozó hatalmat tulajdonító képviselő-testület. Ez az alkotmányozás nem felel meg a legalitás kritériumainak abban az értelemben, hogy az eljárás nem a korábbi jogrend szabályai szerint zajlik. Az eljárás nem kooperatív, mivel a régi rend és az új rend képviselői között az alkotmányozási együttműködés képtelenség. Az új alkotmány radikálisan új alkotmányos struktúrát hoz létre. Mindazonáltal a forradalmi alkotmányozás nem jár a jogfolytonosság teljes megszakításával, és nem szükségképpen erőszakos cselekmények folyamánya.

Az alkotmányreform ezzel szemben egy érvényes alkotmányt feltételez, annak keretei között megy végbe. Az eljárás megfelel a jogszerűség eljárási kritériumainak, és kooperatív körülmények között zajlik. Az alkotmányszöveg tipikusan nem jelent radikális szakítást a korábbi alkotmányos konstrukcióval, inkább modernizálásról, a jogállami és demokratikus minőség jobbításáról van szó.

Átmeneti és tartós alkotmány

A történelem úgy alakult a huszadik század második felében, hogy Spanyolországtól Dél-Afrikáig a hagyományos forradalmi és reform alkotmányozási modellek alternatívájaként az alkotmányozás új modellje terjedt el, amely koordinált átmenetet biztosított az autokráciából a demokráciába. A modell legjobb leírásai Arató András és Kis János munkáiban olvashatók.²¹

Az alkotmányozás előfeltétele ebben a modellben az, hogy az autoriter rendszer gazdasági, társadalmi, politikai okokból fenntarthatatlannak bizonyul, és a keményvonalas irányzat rovására reformerek kerülnek vezető pozíciókba, akik hajlandók tárgyalásba bocsátkozni a demokratikus ellenzékkel az átmenetről. Az alkotmányozás szimbolikus, egyúttal meghatározó intézménye egy világszerte elterjedt, sikeres újítás, amelyet a történelmi körülmények kényszerítettek ki: a kerekasztal-tárgyalás. A reform kevés lett volna a demokratikus átalakuláshoz, viszont nem volt olyan forradalmi helyzet, amely a diktatórikus jogrend felforgatásával járt volna, egyszerűen azért, mert az uralkodó párt hajlandó volt együttműködni.

Ez a posztautoriter alkotmányozási eljárás kétfá-

zisú folyamat. Először az autokrácia reformerei és a demokratikus ellenzék képviselői közötti kerekasztal-tárgyalásokon megállapodás születik a demokratikus átmenet eljárási feltételeiről és főbb elveiről, amelyeket ideiglenes alkotmányi konstrukcióban rögzítenek. Később a szabad választások eredményeként megalakuló demokratikus parlament 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 legitimitációval az új alkotmány elfogadására, miközben ahhoz is demokratikus eljárási szabályok kellenének, hogy egy ilyen legitimitációval rendelkező képviselő-testület létrejöjjön.

Spanyolország és Portugália szolgáltatta az első példákat arra, hogy a demokratikus átmenet sikeresen előkészíthető a hatalmi oldal reformista szárnya és az ellenzéki erők részvételével folyó kerekasztal-tárgyalásokon, a szemben álló érdekek ütköztetésével, de konszenzus keresésével és kompromisszumos megállapodásokkal. Hasonló koordinált átmenet valósult meg a szovjet típusú rendszerek bukásakor, 1989-ben Közép-Kelet-Európában, és valamelyest ehhez a modellhez közelített Németország újraegyesítése, valamint a Szovjetunió több utódállamának elszakadása Moszkvától. Ebbe a modellbe tartozik a Dél-afrikai Köztársaság, ahol a fehér szupremácia alkotmányát egy átmeneti demokratikus alkotmány váltotta fel, majd később végleges alkotmányt fogadtak el. Békés, koordinált demokratizálódási folyamatra a katonai rezsimek visszaszorulásakor is akad példa, ez történt több helyen Latin-Amerikában és a Koreai Köztársaságban. Továbbá a tárgyalásos átmenet paraméterei segítségével jobban megérthető például az arab tavaszt követő számos észak-afrikai, valamint az iraki alkotmányos átalakulás, amelyek nem sorolhatók ebbe a modellbe. A diktatórikus rendszer után a megszálló külföldi erők által irányított alkotmányozás katasztrofális következményekkel járhat, ha a társadalom nagyobb része nem képes elfogadni az új rendszert (lásd Irak).²²

A kerekasztal szerepe miatt olykor ezt a modellt hibásan elitista alkotmányozásnak tartják, figyelmen kívül hagyva azokat a tömegmozgalmakat és más direkt részvételi elemeket, amelyek komolyan befolyásolták ezeket a folyamatokat. Például Chilében 1988-ban népszavazás döntött arról, hogy Pinochet elnök hatalmon maradhat-e további nyolc évig. Mivel a tömegmozgalmi módon szerveződő „nem” oldal győ-

zött, az alkotmány értelmében Pinochet nem hosszabbíthatta meg hatalmát, és a következő évben parlamenti és elnökválasztást kellett tartani. A népszavazás és a választások közötti időszakban a katonai kormányzat és a kormánypártok tárgyalásokra kényszerültek az ellenzék képviselőivel az alkotmány átalakításáról. Lengyelországban az évtizedes múlttal és sokmillió tagssal rendelkező Szolidaritás szakszervezeti mozgalom volt a demokratikus átalakulás egyik hajtóereje. Magyarországon az 1989. év évszázados távlatban is példátlan mennyiségű és súlyú demokratikus részvételi eseményt hozott a nyilvános vitáktól a tömegdemonstrációkon át a „négyigenes” országos népszavazásig.

Hangsúlybeli eltéréseket ebben a modellben is találni. Spanyolországban a gazdasági-szociális kérdések álltak a fókuszban. A szovjet típusú rendszer átalakításában élenjáró Lengyelországban a demokratikus ellenzék több kompromisszumra kényszerült az állampárttal, mint a néhány hónappal később ülésező magyar kerekasztal ellenzéki résztvevői. A még később átalakuló Kelet-Németországban és Csehszlovákiában a bukott állampárt végképp elvesztette alkupozícióját, csak aláírta a megállapodást a kerekasztalnál. A romániai totalitárius rendszer megváltoztatása viszont nem sorolható a modellbe, mert forradalmi megmozdulások kényszerítették ki, és a bukott vezért egy alkalmi rögtönítélő katonai bíróság *justizmord* ítélete alapján kivégezték. Chile attól különleges, hogy lezáratlan a posztautoriter alkotmányozás. 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. Az alkotmány véglegesítése azonban elmaradt a legutóbbi két alkotmánymegegyeztető népszavazás kudarca miatt.

Rendszerváltást lezáró alkotmányt minden poszt-szovjet államban elfogadtak a demokratikus választások után, kivéve Magyarországot. Míg Lengyelországban 1997-es évszámú a rendszerváltást lezáró alkotmány, addig Magyarországon ugyanabban az évben fulladt kudarcba az alkotmányozási kísérlet.²³ A kudarcot nem a kormánypártok és az ellenzék együttműködésének hiánya okozta, hanem a nagyobb kormánypárton (MSZP) belüli politikai manőverek.

Összességében a kétfázisú posztautoriter átalakulás ötvözi a forradalmi és a reformáló alkotmányozás egyes elemeit. Az átmeneti alkotmánymódosítás és az átmenetet lezáró alkotmányozás megfelel a legalitás eljárási kritériumainak. Az eljárás kooperatív, az alkotmány tartalmát tekintve a változás forradalmi

léptékű. Az első fázisban az alkotmánymódosítás szakít a nem demokratikus jogrenddel, és alkotmányos demokráciát hoz létre. A második fázisra a demokratikus legitimitáció és a jogi átalakítás szimbolikus lezárása miatt van szükség. A posztautoriter modell világszerte eredményesnek bizonyult. A kiinduló társadalmi körülményeket és a paradox alkotmányjogi helyzetet tekintve forradalmi jelentőségű demokratikus változásokat sikerült elérni békésen, együttműködve.

Negatív és pozitív alkotmányozás

A 2022-es magyarországi választások előtt arról bontakozott ki alkotmányjogi szakmai vita, hogy elfogadható-e és kivitelezhető-e az alkotmányos NER-telenítés abban a hipotetikus esetben, ha a választásokon a demokratikus oldal győz, de a parlamenti többsége nem éri el a kétharmadot. A vitában Arató András és Halmai Gábor formálisan jogszerűen kivitelezett alkotmányreformot és kerekasztal-tárgyalást modelleztek, egyúttal utaltak arra, hogy a kormánypárt és az ellenzék kooperációjának kudarca esetén lehet egy töréspont, ahol egyszerű többséggel alkotmányozó nemzetgyűlést kell összehívni.²⁴

Ebből is látszik, hogy a kerekasztalos modell nehezen adaptálható a NER utáni állapotokra, mert jelentősen eltér a kiinduló helyzet. A posztautoriter alkotmányozás előfeltétele, hogy az elnyomó hatalom a társadalmi és gazdasági körülmények miatt együttműködésre és megállapodásra kényszerül a demokratikus oldallal. Ettől eltérően a parlamentarizmus látszatát fenntartó és a többpárti választásokat tisztességtelen módon működtető NER egyre kevésbé ügyelt a demokratikus látszatra, és egyre több hagyományos autokratikus jellemvonást vett fel. A kooperáció helyett a konfrontáció dominált.

A 2021–22-es vitában felvetettem, hogy a NER utáni demokratikus átmenet során újfajta, kétfázisú modell jöhet számításba.²⁵ Ezt a modellt afféle kettes közhatalmat eredményező konfrontatív körülmények hívhatják életre. Az egyik oldal rendelkezik a választópolgárok többségének támogatásával, a másik oldal diszponál a kisajátított alkotmányos intézmények és a jogszerűtlenül felhalmozott vagyoni javak számottevő része felett.²⁶

Az első fázis a *negatív* alkotmányozás: az alkotmányos demokrácia minimumát időlegesen helyreállító folyamat, amely az autokratikus jogrendet megalapozó normák és egyedi döntések érvénytelenítésére irányul. Negatív, mert nem hoz létre új nor-

matív rendet, hanem eltávolít nem demokratikus normákat, mondhatni NER-telenít. A negatív alkotmányozás fogalmának bevezetését az indokolta, hogy ilyen konfrontatív helyzetben nemcsak a kooperatív alkotmányozás, de a parlamenti kormányzás is ellehetetlenülhet, mivel az Alaptörvény számos kormányzati kérdéskört kétharmadosná nyilvánít, és ezzel kizárja alternatív kormányprogram megvalósítását.

Amennyiben a formális alkotmányjog kínálta megoldási lehetőségek kimerülnek, akkor jól körülírt feltételek teljesülése esetén a NER-telenítés megvalósulhat az eljárási szabályok kényszerű sérelme árán is. Mivel az eljárási legalitás nem abszolút, hanem instrumentális érték, az a kérdés, hogy milyen előfeltételek esetén és milyen mértékben szabad eltérni a formális legalitástól. A feltételek közé tartozik a széles körű társadalmi támogatottság (empirikus legitimitás), továbbá az igazolhatóság (normatív legitimitás). Vélelem szól az eljárási szabályok megtartása mellett, a vélelem megdöntéséhez súlyos és kivételes indokok kellene.

A nem az eljárási szabályok szerint kivitelezett negatív alkotmányozás igazolt lehet, ha célja az autokratikus jog felszámolása és a demokratikus jogrend helyreállítása, ha a rendkívüli beavatkozás elkerülhetetlenül szükséges a demokratikus jogállam helyreállításához, és megfelel az arányosság követelményének. Az igazolt negatív alkotmányozást mértékadó nemzetközi intézmények elismerésre méltónak tartják, mert az a nemzetközi és az uniós jog elsőbbségét juttatja érvényre az autokratikus belső joggal szemben, és helyreállítja a jogállamot.

A 2026. április 12-i választási eredmény, vagyis a kétharmados többség új megvilágításba helyezte a negatív alkotmányozás koncepcióját. A NER-telenítés nem igényli a kétharmados eljárási szabálytól való eltérés mérlegelését. A kétharmados többséggel kivitelezett negatív alkotmányozás része az Alaptörvény nem demokratikus, alapjogsértő, nemzetközi és uniós joggal ellentétes normáinak törlése, valamint az autokratikus tömbként funkcionáló vezető közjogi tisztségviselők eltávolítása. Ennek megfelelően Magyar Péter miniszterelnök az új országgyűlés megalakulása után bejelentette, hogy kétfázisú alkotmányozás kezdődik, és lemondásra szólította fel a köztársasági elnököt, a Kúria, az Országos Bírói Hivatal, valamint az Alkotmánybíróság elnökét, a legfőbb ügyészt, továbbá az Állami Számvevőszék, a Gazdasági Versenyhivatal és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét, ellenkező esetben az Alaptörvény módosításával távolítják el őket.

Ugyanakkor a negatív alkotmányozás ebben a kedvező helyzetben sem problémamentes. Míg a korábbi vita tanulsága, hogy a kétharmados eljárási szabály nem abszolút korlát, most azt indokolt belátni, hogy a kétharmados eljárási szabály sem ad abszolút felhatalmazást. A demokratikus jogállam elvei az alkotmányozó hatalomra is vonatkoznak. Ezért a negatív alkotmányozás minden mozanata során igazolni kell, hogy nem a jogállami fékek és más garanciák kiiktatása történik, hanem az alkotmányos demokrácia helyreállítása, intézményi és alapjogi téren egyaránt. Ezért a negatív alkotmányozás, a NER-telenítés indokoltá tehet átmeneti megoldásokat is.

A helyreállító alkotmányozás második fázisa a *pozitív* alkotmányozás: egy új alkotmány elfogadása, amely javított és modernizált formában helyreállíthatja az alkotmányos demokrácia alapelvei, alapjogi és intézményi struktúráját. Az alkotmány véglegesítése akkor számíthat nagyobb eséllyel hosszú távú sikerre, ha kooperatív körülmények között történik, és

létrejön egy minimális konszenzus az alkotmányos alapértékekről.²⁷ Az egyoldalú alkotmányozás elretentő példája az Alaptörvény 2010–11-es előkészítése és elfogadása. Ugyanakkor jelenleg nem látszik a horizonton a 2026-os hatalmas kormánypárti többség és az ellenzékbe szorult NER-párt közötti kooperáció lehetősége. Egyelőre az is kérdéses, hogy ez az ellenzék milyen formában éli túl a destruktív utóvédharchoz vezető választási sokkot.

A pozitív alkotmányozás sikerének esélyét növelheti a néprészvétel. A nép azonban képtelen alkotmányozni. Nem a kognitív képességek hiánya, hanem a modernitás miatt. Benjamin Constant világítja meg, hogy a modernításban nem érvényesülhet a közvetlen részvételi demokrácia antik eszménye. Az athéni demokrácia kis területen élő kisszámú és viszonylag homogén életformájú és érdekkörű polgár közösségének kormányzati formája, akik folyamatosan és tevékenyen vesznek részt a kollektív hatalomban a népgyűlési törvényhozástól a cserépszavazáson át a bíraskodásig. Ezzel szemben a modern demokrácia sokféle életmódú és világnézetű állampolgárok millióinak a közössége, akik különbözőképp viszonyulnak a közösségi ethoszhoz, és akiknek igényük és joguk van a közösségi élettől elkülönült magánélet szabadságára. A modern világ komplexitása és a modern életmódok kizárják, hogy a nép hozza meg a közhatalmi döntéseket.²⁸ Ezért nem történelmi esetlegesség, hogy a modern alkotmányos rendsze-

rek népképviselési elven alapulnak,²⁹ és az alkotmány is döntően képviselési testületek produktuma.

Ugyanakkor a részvétel egyáltalán nem idegen a képviselési demokráciától és az alkotmányozástól. Az alkotmányos demokráciák elismerik a nyilvános vita, a közösségi szerveződés és érdekérvényesítés formáit, a szólás, a gyülekezés és az egyesülés szabadságát, a közérdekű információk terjesztését, a közérdekű perlést. Ezeken túl a választópolgári petíciók, népi kezdeményezések és népszavazások különböző formái léteznek. Már az amerikai alkotmányozáshoz is olyan részvételi vitafórumok kapcsolódtak, mint a városi gyűlések (*town hall meeting*), továbbá a föderalisták és az antiföderalisták nyilvános vitái.³⁰ A legmodernebb kommunikációs formák lehetővé teszik a néprészvétel újabb, innovatív megoldásait.³¹

A külföldi példák azonban óvatosságra intenek. Az izlandi tapasztalatok azt mutatják, hogy a választópolgárok lankadó érdeklődése az alkotmányozási eljárás legitimitásának elenyészéséhez vezethet.³² A chilei példa arra figyelmeztet, hogy ha a szakértők közreműködése során az alkotmánytervezet túl részletezővé válik, akkor egyik vagy másik rendelkezése lelkiismereti, világnézeti okokból elfogadhatatlan lesz a választópolgárok többsége számára, és nem fogják támogatni az új alkotmányt.³³ Az alkotmányt megerősítő lengyel népszavazás eredménye (mintegy 53 százalék támogatás, 47 százalék elutasítás) pedig azt jelzi, hogy a néprészvétel adataiban visszatükröződhet a politikai megosztottság, ami szintén az alkotmány szociológiai legitimitása ellen hat. Az ilyen kudarcoknál csak az rosszabb, ha a kormányzat Rousseau nevében úgy fordul a „tisztá és tévedhetetlen” néphez, hogy becsapja a választópolgárokat álkérdésekkel, manipulációval és jogilag nem szabályozott „konzultációkkal”.

2026 a változás éve Magyarországon. Azt nem tudom, hogy Arató András gondolatmenete alapján paraboláról vagy ciklusról érdemes-e beszélni,³⁴ de abban biztos vagyok, hogy a változás progresszív irányú: az autokráciából demokráciába való átmenet újabb kísérlete ez, nagy társadalmi nekirugaszkodás. Bárcsak ne a pesszimistáknak lenne most igazuk.

JEGYZETEK

1. *The Essential Frankfurt School Reader*, eds. Andrew ARATO – Eike GEBHARDT, New York, Urizen Books, 1978. Andrew ARATO – Paul BREINES: *The Young Lukács and the Origins of Western Marxism*, New York, Pluto Press, 1979.

2. Andrew ARATO: *From Neo-Marxism to Democratic Theory. Essays on the critical theory of Soviet-type societies*. New York – London, M. E. Sharpe, 1993. Habermas on Law and Democracy. *Critical Exchanges*, eds. Andrew ARATO – Michel ROSENFELD, Berkeley, University of California Press, 1998.
3. Jean L. COHEN – Andrew ARATO: *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass. – London, The MIT Press, 1992.
4. Arató hatását lásd DEÁK Izabella: *A civil szervezetek szabadsága és egyenlősége. Demokratikus és autokratikus szabályozási modellek*, Budapest, Gondolat, 2025.
5. János KIS: Between reform and revolution, *East European Politics and Societies*, 1998/2, 300–383, <https://doi.org/10.1177/0888325498012002005>. Andrew ARATO: Dilemmas arising from the power to create constitutions in Eastern Europe, in *Constitutionalism, Difference, Identity, and Legitimacy*, ed. Michel ROSENFELD, Durham, Duke University Press, 1994, 165–194, <https://doi.org/10.2307/j.ctv1220mj4.9>.
6. Andrew ARATO – Zoltán MIKLÓSI: *Constitution-making and transitional politics in Hungary*, in *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, ed. Laurel E. MILLER, Washington, D.C., United States Institute for Peace, 2010.
7. Andrew ARATO: *Post Sovereign Constitution Making. Learning and Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press, 2016, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198755982.001.0001>. Andrew ARATO: *The Adventures of the Constituent Power. Beyond Revolutions?* Cambridge, Cambridge University Press, 2017, <https://doi.org/10.1017/9781316411315>.
8. Andrew ARATO – Gábor HALMAI – János KIS: Opinion on the Fundamental Law of Hungary. Amicus Brief, 2011, in *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, ed. Gábor Attila TÓTH, Central European University Press, 2012, 455–490, <https://doi.org/10.1515/9786155225574-021>. Magyarul: *Fundamentum*, 2011/1, 61–77.
9. Andrew ARATO: *Regime Change, Revolution, and Legitimacy*, in TÓTH (9. vj.) 35–57, <https://doi.org/10.1515/9786155225574-005>.
10. 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, London – New York, Routledge, 2018, <https://doi.org/10.4324/9781315453651-4>.
11. Jean-Jacques ROUSSEAU: A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei, ford. Kis János, in J.-J. R.: *Politikafilozófiai írások*, Budapest, Atlantisz, 2017, 260.
12. Andrew ARATO: Conceptual history of dictatorship (and its rivals), in *Critical Theory and Democracy. Civil*

- Society, Dictatorship, and Constitutionalism in Andrew Arato's Democratic Theory*, eds. Enrique PERUZOTTI – Martín PLOT, London, Routledge, 2012. Andrew ARATO: Dictatorship before and after totalitarianism, *Social Research*, 2002/2, 473–503, <https://doi.org/10.1353/sor.2002.0024>.
13. Juan José LINZ: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner, 2000, 153, 244, <https://doi.org/10.1515/9781685850043>.
 14. MONTESQUIEU: *A rómaiak nagysága és hanyatlása*, ford. SZÁVAI János, Budapest, Magyar Helikon, 1975, 128.
 15. Uo., 127–128.
 16. Benjamin CONSTANT: A hódító szellem és a bitorlás az európai civilizáció tükrében, ford. Kiss Zsuzsa, in B. C.: *A régiek és a modernek szabadsága*, Budapest, Atlantisz, 1997, 51.
 17. Hans KELSEN: *General Theory of Law and State*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1949, 281.
 18. Idézi Klaus SCHROEDER – Steffen ALISCH: *Der SED-Staat. Partei, Staat und Gesellschaft*, München, Carl Hansen Verlag, 1998, 17.
 19. Timothy SNYDER: *The Road to Unfreedom. Russia, Europe, America*, New York, Tim Duggan Books, 2018.
 20. MIKLÓSI Zoltán: Mit mond a rendszer bukása a rendszerről? *24.hu*, 2026. április 22., <https://24.hu/belfold/2026/04/22/miklosi-zoltan-autokracia-orban-bukas/>.
 21. Lásd 6. vj.
 22. Andrew ARATO: *Constitution Making Under Occupation. The Politics of Imposed Revolution in Iraq*. New York, Columbia University Press, 2009, <https://doi.org/10.7312/arar14302>.
 23. *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*, szerk. SOMOGYVÁRI István – KISFALUDY Zoltán, Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1998. A rendszerváltást lezáró alkotmányozás problémájáról lásd *És mi lesz az alkotmánnyal?*, szerk. MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004.
 24. ARATÓ András – HALMAI Gábor: „A magyar név megint szép lesz”? Egy új alkotmány kidolgozásának lehetséges stratégiája, *Élet és Irodalom*, 2021. július 9., <https://www.es.hu/cikk/2021-07-09/arato-andras-halmi-gabor/a-magyar-nev-megint-szep-lesz.html>. Lásd ehhez a *Fundamentum* 2022. évi 1–2. tematikus számát.
 25. TÓTH Gábor Attila: Az alaptörvény eltörlése, *444.hu*, 2021. október 23., <https://444.hu/2021/10/23/toth-gabor-attila-az-alaptorveny-eltorlese>. TÓTH Gábor Attila: Az alaptörvénynek mennie kell, *444.hu*, 2021. november 26., <https://444.hu/2021/11/26/toth-gabor-attila-az-alaptorvenynek-mennie-kell>.
 26. TÓTH Gábor Attila – LENDVAI András: A vagyoni igazságtétel alkotmányjogi és magánjogi alapjai, *Jogtudományi Közöny*, 2026/3, 125–139, <https://doi.org/10.59851/jk.81.03.4>.
 27. Kovács Kriszta: Univerzalizmus és partikularizmus az új magyar alkotmányban, *Fundamentum*, 2022/1–2, 142–145.
 28. Benjamin CONSTANT: A régiek és a modernek szabadságának összevetése, ford. Réz Pál, in CONSTANT (17. vj.) 235. skk.
 29. John Stuart MILL: *A képviselői kormány*, ford. JÁNOSI Ferenc, Budapest, Emich Gusztáv, 1867, 46. skk.
 30. Akhil Reed AMAR: *America's Constitution. A Biography*, New York, Random House, 2006, 205. skk.
 31. SIK Domonkos: Adjunk egy esélyt a „tanácskozó” demokráciának! In memoriam Jürgen Habermas (1929–2026), *444.hu*, 2026. április 17., <https://444.hu/2026/04/17/sik-domonkos-adjunk-egy-eselyt-a-tanacskozó-demokracianak>.
 32. Baldvin Thor BERGSON: The constitution as a political tool in Iceland. From the periphery to the center of the political debate, in *Constitutional Acceleration within the EU and Beyond*, ed. Paul BLOKKER, London, Routledge, 2017, <https://doi.org/10.4324/9781315453651-8>.
 33. Segio VERDUGO – Luis Eugenio GARCÍA-HUIDOBRO: How do constitution-making processes fail? The case of Chile's Constitutional Convention (2021–22), *Global Constitutionalism*, 2024/1, 154–167, <https://doi.org/10.1017/S204538172300031X>.
 34. Lásd Arató András tanulmányát ebben a számban.