

Mészáros Gábor

JOGÁLLAMI DISZFUNKCIÓ ÉS A NEMDEMOKRÁCIÁK KEZELÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

Tóth Gábor Attila új könyve¹ nem pusztán hiánypótló, hanem a tőle megszokott módon sajátos perspektívából közelít egy szűkebb értelemben véve alkotmányjogi, tágabb értelemben pedig társadalomtudományi problémához. Napjainkban a jogállamiságot és a demokráciát globálisan egyre inkább fenyegető új autokráciák – miként arra a könyv is utal – térnyerése egyre sokkolóbbnak tűnik azok számára, akik a jövő társadalmának működését demokratikus, jogállami keretek között, az alkotmányosság eszméjének érvényesülésével képzelik el. Persze „*meglehet, hogy mindez teljesíthetetlen vagy csak töredékesen kivitelezhető vízió*”,² ahogy a patológus állapot demokratikus helyreállításáról ír a szerző.

Miközben a szélsőséges, populista vagy éppen autoriter vezetők egyre sikeresebbek a demokratikus választásokon, a demokratikus visszarendeződés, illetve a modern autokratikus átalakulások megakadályozása olyan korszakos problémává váltak, amelyek a közjogtudománynak előbb-utóbb hatékony választ kell adnia. Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy korunk egyik legfontosabb társadalomtudományi bestsellere lett egy, a demokrácia haláláról szóló mű,³ melyben a Harvard professzorai a 20. század antidemokratikus törekvései mellett a kortárs példákat is – mindenekelőtt Magyarország, Törökország és Venezuela antidemokratikus tendenciáit – esettanulmányként elemezve arra jutnak, hogy Donald Trump megválasztását követően az amerikai demokrácia is komoly veszélybe került. A szerzők mindenekelőtt történelmi példákra utalva megállapítják, hogy az amerikai demokrácia nem tekinthető kivételnek, olyan értelemben, hogy az alkotmány nem ad immunitást a demokratikus hanyatlással szemben.⁴ Kifejtik továbbá, hogy a modern időkben túlnyomórészt már nem a katonai puccsok és hasonló erőszakos lépések jellemzik a nemdemokráciákat, illetve nem véreskezű vezetők tartják kézben a hatalmat fegyveres erőszakkal. Sokkal inkább demokratikus választásokat követően, tudatosan a formális legalitás talaján maradván építik ki hatalmukat az autokratikus vezetők. Látszólag vannak választások, az alkotmány és az alkotmányos mechanizmusok megmaradnak.⁵ Sőt, a jogalkotás mennyiségében sokszor

felülmúlja a korábbi, demokratikus működés során tapasztalt mértéket – minőségében viszont nem.

Hasonló következtetésekre jutottak a politikatudomány mellett a jogtudomány képviselői is, az autokratikus legalizmus,⁶ vagy éppen a visszaélészerű alkotmányosság⁷ leírásakor. A demokrácia halálára vonatkozó elemzések mellett hazánkban is egyre többet hallani a jogállam, a jogállamiság haláláról, illetve különösen a 2022-es parlamenti választásokat megelőzően – jelen folyóirat hasábjain is – élénk vita folyt a jogállam visszaállításának esélyeiről.⁸ Bár Tóth Gábor Attila monográfiája könnyen besorolható ebbe az elsődlegesen alkotmányjogi vitába, mégis sokkal több ennél: diagnózis és egyúttal lehetséges jövőkép az alkotmányjog számára.

PATOLÓGIA, ALKOTMÁNYOSSÁG, JOGÁLLAM

Miközben a szerző kidolgozott történelmi és elméleti perspektívába helyezve elemzi a demokráciát, a jog uralmának elvét és mindezek jelenkori diszfunkcióit, a jó és a rossz rendszerek társadalomtudományi leírása helyett – elsőre meglepőnek tűnő fordulattal – természettudományos alapvetést alkalmaz. Persze az olvasó az alcímből is következtethet minderre, ugyanis a nemdemokrácia elemzéséhez az alkotmányjogi patológia és terápia lehetőségeit ajánlja a szerző. Mindezzel együtt a könyv I. részének első fejezete meglehetősen részletesen veti össze a – mindenki által talán leginkább ismert – orvosi patológiát a társadalmi és jogi patológiával. Bár a fejezet első része valóban a hagyományos, orvosi értelemben vett patológia tárgyalásával indít, Hippokratész munkáitól Sigmund Freud híres pszichopatológiai könyvének⁹ részleges kritikáján keresztül jut el arra a következtetésre – Robert Goff gondolatait is alapul véve –, hogy az emberi élet vége és annak módja nem feltétlenül a természet által determinált kérdés, hanem az emberi döntés és az orvosi technika fejlődése immáron jelentős hatással van az élet befejezésére.¹⁰ Mindezen túl azt a konklúziót is levonja, hogy az egészség, betegség vagy éppen a halál mennyiség-

gileg nem mérhető, az orvoslás és ennek keretében a patológia pedig nem tekinthető tisztán biológiai kérdéskörnek. Ellenkezőleg, olyan társadalmi intézmény, amely jelentősen függ az értékválasztásól.¹¹ A megállapítás jelentősége, hogy a hétköznapiokban tisztán orvosi, biológiai – vagyis természettudományi – kérdést a társadalomtudomány perspektívájába helyezi, egyúttal megállapítja, hogy a „patológia”, a „patologikus” kifejezések a normálistól eltérőre, a rendellenesre utalnak: miként tehát a beteg szervek orvosi, természettudományos vizsgálata és kezelése elengedhetetlen az élet fenntartásához, úgy a beteg társadalom diagnózisának felállítása és kezelése is legalább ennyire fontos. Persze, miként erre a könyvben maga a szerző is rámutat, nem ő az első, aki a modern társadalomtudományos kérdések megválaszolásához a természettudományt hívja segítségül. Meglehetősen gyorsan jut el a beteg társadalomtól a jogi patológia kifejezés megalkotásáig. Mindazonáltal figyelmeztet arra is, hogy bár a természettudományos analógiából egyértelműen az következne, hogy a beteg társadalmat meg kell gyógyítani, ugyanakkor – mutat rá helyesen – ez az attitűd gyakran visszaéléshez vezet: a társadalom „kórokozóinak” eltávolítása a totális diktatúrák egyik fontos, kedvelt módszere a belső ellenállás leküzdésére.¹²

A patológia kifejezés társadalomtudomány-specifikus használatának létjogosultsága megkérdőjelezhetetlen napjainkban: a számos globális fenyegetés mellett (vagy éppen azzal összefüggésben) patologikus jelenségeként értelmezhető a demokratikus társadalmakban megfigyelhető önpusztítás, amire a tudománynak is választ kell adnia. Ezen a ponton tér át a könyv a „jogi patológia” fogalom megmagyarázására; teszi mindezt akként, hogy a már-már klasszikus pozitivisták-tervezetjogi vita keretében mutat rá az írott, formalizált jog, valamint az erkölcstelen jogszabály, jogrendszer alkalmazhatóságának problematikájára. A kérdésre, amely a könyv konklúziója szempontjából is meghatározó. A szerző itt is alapos munkát végzett, és a kurrens szakirodalmat ütköztetve – Hart, Radbruch, Fuller, Dworkin vagy éppen Dyzenhaus munkáira hivatkozva – a nehéznek tűnő jogelméleti problémát meglehetősen világosan mutatja be az olvasó számára. Bár a könyv elején egyértelműen még nem foglal állást, mindazonáltal már ezen a ponton érzékelhető, hogy a célja a patologikus jogrendszer korlátozhatóságának, felszámolhatóságának erkölcsi – a jog eszmeiségére alapozott – igazolása. Tóth Gábor Attila számára nem újkeletű a jog mögöttes tartalmának, ösztársadalmi integráló és szabályozó szerepének tárgyalása. 2014-ben megjelent monográfiájának már az előszavában egyértel-

művé teszi, hogy bár könyvének tárgya egy „életlen dokumentum: az alkotmány”, mégsem annak formális vizsgálatára, hanem az alkotmány, alkotmányosság eszméjének a politikai közösség tagjaira gyakorolt hatására, egyúttal pedig a hatalom korlátozására helyezi a fókuszot.¹³ Ebben a kontextusban tehát fontos, hogy az alkotmány semmiképp sem a hatalmon lévők pozíciójának erősítését szolgáló szabályok összessége. Függetlenül attól, hogy milyen rendelkezéseket tartalmaz a dokumentum, az alkotmány a politikai közösséghez tartozók egyenlőségének és szabadságának biztosítója. Még korábban pedig arról értekezett a szerző, hogy az alkotmány nem pusztán az emberi jogokat és az államhatalom korlátozását biztosító jogi dokumentum, hanem morális természetű bír, egyúttal pedig az alkotmány rendelkezései nem egyenként, önmagukban értelmezhetők, hanem összességükben, továbbá, a rendelkezéseknek az adott politikai közösség javát kell szolgálniuk. Így mindenekelőtt a „demokrácia és a jogállamiság olyan felfogását kell keresni, amely szolgálja az egyenlőséget és a szabadságjogokat”.¹⁴

A fentiek megalapozásához persze hosszú elemzéssel jut el a szerző. Hobbes *Leviatánja*, amely az államot mint politikai organizmust ábrázolja, az első olyan társadalomtudományi munka, amely az ideális és a patologikus állam közötti distinkciót jeleníti meg, így fontos kiindulópontjává vált ennek a kötetnek is.¹⁵ Fontos azonban megjegyezni, hogy a *Leviatán* Hobbes, Carl Schmitt és Franz Neumann munkáiban is az ideális állam megfelelője, szemben *Behemóttal*, amely a káoszt, a jogtalanságot és az anarchiát testesíti meg.¹⁶ A szerző egy hosszabb jogelméleti fejtegetést követően önálló fejezetben foglalkozik a téma egyik, ha nem a legfontosabb huszadik századi szerzőjével, Franz Neumannal, aki a hobbesi gondolat modern interpretációja és a *Behemót* náciizmusra reflektáló társadalomfilozófiája miatt vált megkerülhetlenné.¹⁷ Tóth Gábor Attila megállapítja, hogy a nemzetiszocialista rendszer nem azonosítható *Leviatánnal*, hiszen az hobbesi értelemben nem számolja fel a joguralmat; sőt, megőrzi azt, a jog általánosan érvényesül, és semmi esetre sem visszaható hatályú. Hobbes szerint – állítja Neumann – a szuverén hatalom sem tekinthető korlátlan, hiszen az egy megegyezés eredménye, melyben a szuverén kötelezettsége a rend és a biztonság őrzése. Amennyiben ennek a vállalásnak nem tesz eleget, úgy hatalmát elveszíti. Neumann szerint tehát *Behemót* karaktere írja le leginkább a nemzetiszocialista államot, avagy a jog nélküliség államát.¹⁸ Ezen a ponton utal a szerző is arra, hogy Neumann élete végéig vitában állt Carl Schmitt szuverénfelfogásával,

melynek értelmében a náci rezsim nem tekinthető a „jog és rend” („law and order”) speciális, extrém megtestesülésének, hanem sokkal inkább a teljes jogtalanság, a „nemállam” manifesztuma, vagyis a „jogtalanságuralom” („rule of lawlessness”) állama.¹⁹ Leviatán és Behemót ellentéte tehát nem pusztán a jogállam és a jog nélküli állam ellentétének metaforikus leírása, hanem egyúttal a normális (ideális) és a patológikus közhatalmi állapotok leírásának alapvető elméleti kerete is.

A meglehetősen részletes és alapos elméleti fejtegetést követően kerül sor az alkotmány funkciójának bemutatására, a „megelőzés”, illetve a „terápia” kapcsán. Miként ugyanis az egészséget nem vesszük észre, pusztán annak a hiányát, így az alkotmányos jogosultságokat, illetve a közhatalmat is csak akkor észleljük, amikor ezeket visszaélészerűen használják, vagyis akkor, amikor a működés már nem egészséges.²⁰ Az alkotmány (és az alkotmányosság elve) prevenciós eszköz egy potenciális jövőbeni zsarnokság kiküszöbölésére. Miként azonban azzal a könyv a későbbiekben részletesen is foglalkozik, a modern autokráciák éppen az alkotmány ezen funkciójával visszaélve építenek ki úgy antidemokratikus hatalmat – a szerző szóhasználatában nemdemokráciát –, hogy az alkotmány formális keretei között maradnak. A könyv harmadik fejezete mégis alapos elemzés alá veszi az alkotmányok ideális, „zsarnokság-megelőző” funkcióit. Részletesen bemutatja a formális alkotmány és az alkotmányosság (utóbbi kapcsán a szerző kifejti, hogy az a közhatalom létrehozásán túl a közhatalom jogi korlátozását is jelenti) kapcsolatát követően a szabadságjogok, a hatalommegosztás és a kanti értelemben vett egyetemes igazságosság elvén alapuló egyetemes alkotmányosság koncepcióját. Már ezen a ponton²¹ felvetődik a könyv egyik legfontosabb kérdése: megelőzhető-e, illetve kezelhető-e az alkotmányosság rendellenességei. Ehhez kapcsolódó további kérdés, persze, a „hogyan”. Ennek keretében kerülnek elő olyan alkotmányértelmezési problémák, mint az alkotmányellenesség, az alkotmányon belüli normaütközés vagy éppen az alkotmány és a nemzetközi jog összeütközésének másik mellett már Hans Kelsen által is felvetett dilemmája. Utóbbi kapcsán az olvasó kissé öncélúnak is találhatja a könyv ezen részét, de miután a konklúzióban a patológikus alkotmányos rendszerek egyik gyógyírjaként éppen a nemzetközi jogot és a *jus cogens* hozza elő a szerző, így máris értelmet nyer a részletes elemzés. A könyv első része egy újabb, kissé természettudományos ihletésű igazolása, vagy éppen cáfolata a demokratikus alkotmányosság létjogosultságának. Elméleti szempontból rendkívül meghatározó,

nagyon erős, ugyanakkor sok esetben talán túlzóan is szerteágazó része ez a könyvnek, amely végül is elengedhetetlen annak a kimondásához, hogy az alkotmányosság nem egy elvont eszme, hanem szoros kapcsolatban áll a valósággal, a társadalmi normákkal.²²

(NEM)DEMOKRÁCIA?

Bár a könyv a címében is a „nemdemokrácia” kifejezéssel operál, mégis a demokrácia, a demokratikus értékek és ezzel összefüggésben a nemdemokrácia részletes bemutatására csak a második részben kerül sor. Egyetértve a szerzői kiindulóponttal: kimondatlanul is, de a demokrácia érték. Akik nem így gondolják, azok számára ennek a könyvnek nincs jelentősége. A demokrácia/nemdemokrácia egymást kizáró fogalmak bemutatásának gondolati íve nagyon jól illeszkedik a könyv I. részében szereplő dualista megközelítések sorába: a Leviatán/Behemót, „rule of law”/„rule of lawlessness”, rendes(egészséges)/patológikus állam koncepciópárokhoz. Mindez nem véletlen. Tóth Gábor Attila ugyanis azon kevés szerzők egyike, akik képesek arra, hogy a lényeg (jó értelemben véve) leegyszerűsítve, pár sorban mutassák be egy olyan bonyolult problémát, amelynek igazolásáról és megoldásáról több száz oldalnyi tudományos elemzést lehet írni.

A demokrácia tehát úgy jelenik meg, mint a normális, alkotmányos rendszerállapot megtestesülése (akárcsak Alexis de Tocqueville-nél). Olyan érték, amely szembeállítható a patológikusnak tekintett autokratikus formákkal, köztük a diktatúrával. A demokrácia és a nemdemokrácia szembeállítása így a 19. század egyik fontos fejleménye a társadalomtudományok számára. Tocqueville műve mellett²³ a választójog fokozatos kiszélesítése eredményezte azt, hogy a legtöbb fejlett jogrendszerű ország demokrácia lett. Immáron tehát már nem az volt a kérdés, hogy vajon lesz-e demokrácia, „hanem az, hogy milyen legyen”.²⁴ A szerző hosszasan kifejti – elsődlegesen Kelsenre és Linzre hivatkozva –, hogy a demokrácia ellentétévé egyre inkább az autokrácia vált. Utóbbit leginkább abnormális, egészségtelen, helytelen rendszerként írták le. Linz nyomán a demokrácia ellentétévé a sokkal általánosabb értelmű nemdemokrácia fogalma válik a huszadik századtól; előbbi a működő, normális, míg utóbbi a patológikus rendszer.²⁵ Ezen a ponton hívja fel a szerző a figyelmet a modern autokraták bevett gyakorlatára: a jogállamiság látszatának fenntartására törekedve fejlett demokráciákból átvett megoldásokra hivatkoznak, egyfajta demokratikus legitimációként. A rendszer

egészet meghatározó „szemezgetés” („cherry-picking”)²⁶ azt a célt szolgálja, hogy az autokráciát a jogállamiság látszatának égíse alatt építhessék ki.

A demokrácia-nemdemokrácia dichotómiát tekintve, természetesen, többségben vannak azok a rendszerek, amelyek egyfajta átmenetiséget jelentenek a skála e két végpontja között. Ezeket hibrid rezsimeknek vagy „szürke zóná”-nak is nevezhetjük a szerző szerint. A hibrid rendszer kifejezés – leegyszerűsítve – azon alkotmányjogi paradoxonra fókuszál, amikor egy rendszer már nem tekinthető teljes mértékben demokratikusnak, az autokrácia bizonyos jegyeit egyértelműen fel lehet benne fedezni. Az egyik példája ennek, amikor vannak ugyan demokratikusnak tűnő többpárti választások, a parlamentben az ellenzék is képviselteti magát, ugyanakkor a politikai elnyomás vagy éppen az alapvető jogok rendszerszintű sérelme mint autokratikus jellemző már szintén jelen van.²⁷ Érdekes része az elemzésnek, amikor a hibrid rezsimek bemutatása mellett a „szürke zóna” fogalmát igyekszik meghatározni a szerző. Hartra és Dworkinra hivatkozva a jogrendszer összetettségére vezeti vissza a fogalom létjogosultságát, mindazonáltal a „*jogrendszer nehezen besorolt határesetei*” meghatározást követően, az alapvetően a „rule of law” témakörébe sorolható „szürke zóna”-kérdést meglehetősen gyorsan a demokrácia-nemdemokrácia kérdéskör területére vezeti vissza.

A könyv a demokrácia mint legelfogadottabb rendszer bemutatása keretében, a demokrácia és liberalizmus kapcsolatán túl tárgyalja a demokráciának az alkotmányjog számára fontos előfeltételeit is: a normatív alkotmány, az alapvető jogok megléte és hatékony (független bírói fórum általi) védelme, a joguralom vagy éppen a szabad és tisztességes választások. Mindez a felsorolás nem öncélú, ugyanis ezt követően – egy ismételt ötletes természettudományos utalással – a demokráciát mint az egészséges szervezet ellenálló képességét analizálja.²⁸ Olyan, külön-külön ismert terminusokat alkalmaz a szubsztantív követelményekre, mint az alkotmányos szokások, az önvédő demokrácia (jogállam) vagy éppen a demokrácia önkorrekciójának eljárási, tartalmi és intézményi aspektusai.²⁹

A nemdemokrácia, vagyis egy adott társadalom patológiás helyzete, talán éppen a demokratikus vagy jogállami máz miatt meglehetősen nehezen ismerhető fel. Ha úgy tetszik, a diagnózis felállítása komoly felkészültséget és alapos vizsgálatot követel meg. Mindazonáltal, a nemdemokratikus rezsimek meglehetősen sokszínűek, ezért célszerű nem feltétlenül a zsarnokságra, önkényuralomra vagy éppen gonoszságra utaló jelek keresésével kezdeni, hanem a rendszerszintű, illetve ismétlődően előforduló sajátosság-

okat kell keresni.³⁰ A szerző részletesen bemutatja az önkényuralom különböző formáit: türannia, despotizmus, diktatúra, autokrácia és totalitarizmus,³¹ majd pedig utóbbit kiemelve elemzi annak nemdemokratikus jellegét, és ennek keretében olyan, az elmélet szempontjából fontos példákra is utal, mint a weimari köztársaság bukását követő periódus. Ennek a korszaknak az érdekessége, hogy noha a Harmadik Birodalom totális diktatúra volt, formálisan egy – kiüresedett, névleges, de – hatályban lévő alkotmány égíse alatt működött a hitleri nemdemokrácia. A totalitárius állam, természetesen, nem működhet a jogtalanságot biztosító mechanizmusok nélkül. Ez az állam ugyanakkor nem jogállam, hanem a jogtalanság uralmának (*rule of lawlessness*) eklatáns példája volt.³²

Az autokráciákról szólva a szerző a modern felfogásokat elemzi, egyfelől a demokráciával szembe állítva, másfelől pedig az új totalitárius jelenségekre is reflektálva. Kelsenre és Hugo Preussra (utóbbi a weimari alkotmány kidolgozója) hivatkozással a kiindulópontja a – korábban már többször hangsúlyozott – demokrácia/autoriter állam ellentétpár. Ettől eltérő megoldás volt Linzé, aki a második világháborút követően az autokrácia enyhébb alakzatait elkülönítve vizsgálta a totalitarizmustól, azzal érvelve, hogy például Franco Spanyolországa nem mérhető a Harmadik Birodalom vagy a Szovjetunió totalitárius államfelfogásához.³³ Ezzel kapcsolatban alkotmányjogi szempontból megállapítható, hogy az autokrácia a demokráciához viszonyítva krónikus hiányjelenségeket mutat; mindenekelőtt, hogy nem érvényesül a szabad véleménypluralizmus, hiányzik a pártok közötti valódi verseny és a választások tisztességessége. Továbbá, a kormányzati hatalom a gyakorlatban egyetlen kézben összpontosul, az alkotmányos fékek és intézmények diszfunkcionálisak, az ellenzéki mozgásokat és a civil szerveződések elnyomás alatt tartják.³⁴ A modern autokráciák persze fontosnak tartják, hogy „alkotmány” vagy „alaptörvény” néven hirdessék ki a legfontosabb jogszabályt. Mindez annak az igazolása, hogy a jogállamiság és az alkotmányosság eszméjének, pontosabban annak látszatának biztosítása a nemdemokráciák számára is elengedhetetlen. Sőt, ezek az alaptörvények formálisan hirdetik is az emberi jogok fontosságát vagy éppen a jogállami berendezkedést, persze ezek a rendelkezések a formális deklaráción túl szubsztantív súllyal aligha rendelkeznek. Az alapvető jogok formális kinyilvánítása mellett sokszor maga az alkotmány tartalmaz szűkítéseket, illetve a jogok a gyakorlatban kikényszeríthetetlenek. Mindezek a diszfunkciók azonban a civil szervezetek és a média kormányzati kontrollja miatt jó eséllyel felderítetlen-

nek maradnak.³⁵ Fontos eleme még a modern autokráciáknak a hatalomkoncentráció, amit a demokratikus úton megválasztott „vezér” antidemokratikus intézkedések révén valósít meg; az autokrata vezető (aki a végrehajtó hatalom feje) uralma a jogállami, intézményi fékek és korlátok hiánya miatt teljesezhet ki.³⁶

A könyv utolsó előtti fejezete a demokráciának tettett nemdemokráciák működéséről szól. A demokrácia vagy a jogállamiság látszata napjaink egyik, ha nem a legfontosabb kérdése a közjog számára. Ebben a fejezetben egy – a szerzőtől már megszokott módon – meglehetősen részletes elemzést olvastunk a modern autokraták választás útján történő hatalomszerzéséről, és a rendszeres többpárti választások rendszert legitimáló funkciójáról. És bár a nemdemokratikus alkotmány is felsorol demokratikus elveket, alapvető jogokat, ugyanakkor sem ezek, sem pedig a parlamenti ellenzék nem képes ellensúlyként funkcionálni. Ekként pedig az alkotmányos intézményrendszer, mindamelllett, hogy az uralkodó autokrata és pártja eszköze, hamis legitimáló funkciót is betölt a jogállamiság felszámolása során.³⁷ A nemdemokratikus autokráciák mellett, hogy a jogállamiság, az alkotmányos demokrácia látszatát keltik, az önkényuralom bizonyos jegyeit is hordozzák tehát. Bár az erőszakos hatalomszerzés és az ezzel együtt járó rendkívüli parlamentfelosztás, puccs, szükségállapot bevezetése stb. nem feltétlenül jellemzői a modern autokráciáknak, azok önkényuralmi jellege így is megfigyelhető, például a legfőbb közjogi, demokratikus intézmények (például a parlament) kisajátításában és szerepének kiüresítésében.³⁸ A szerző maga is utal a magyar olvasó számára oly’ ismerős módszerekre, mint a választási legitimációhoz kapcsolódó „forradalmi retorika” alkalmazása, ami az új alkotmányozási eljárást is megalapozza, vagy éppen a független intézmények (média, bíróságok) elfoglalása.³⁹ És noha ezek leginkább az intézményi struktúrát érintő, szelídebb jellemzői a modern autokráciáknak, a kirekesztő mechanizmusok vagy a kivételes állapot állandósulása már a tekintélyuralmi rendszerek klaszikusnak tekinthető eszközeinek adaptálását jelentik.⁴⁰

HELYREÁLLÍTHATÓ-E A DEMOKRÁCIA?

Miként a korábbiakban erre már utaltam, a könyv egésze meglehetősen aktuális társadalomelméleti problémára fókuszál: a magyar szakirodalomban mindeddig hiánypótló monográfiát kap kezébe az olvasó. Mindazonáltal, a könyv utolsó része dolgozza fel a leginkább aktuális problémát: arra keresi a vá-

laszt, hogy a nemdemokrácia lebontása és a demokratikus visszarendeződés lehetséges-e – avagy az autokratikus működés a társadalom egészét már olyan mértékben meghatározta, hogy éppen a demokrácia iránti társadalmi elköteleződés hiánya válik a demokratikus visszarendeződés akadályává. A 2023-as parlamenti választásokon győztes jelenlegi lengyel kormányzat számára ez egy komoly kérdés, és a 2026-os magyar választásokat követő esetleges ellenzéki győzelem újra előhozhatja a „demokratikus rendszer-váltás” kérdését hazánkban is.

Bár a demokrácia visszaállítására vonatkozó szakirodalom meglehetősen terjedelmesnek mondható, az úgynevezett alkotmányjogi tranzitológia pedig részletesen bemutatja a demokratikus átmenet formáit a jogi és etikai dilemmákkal együtt,⁴¹ mégis alapjában véve két formában lehetséges a demokratikus visszarendeződés: az autokratikus rendszer teljes felszámolásával vagy a korábban már létezett jogállami struktúra visszaállításával. Mindkét esetben elengedhetetlen viszont az alkotmányosság, az alkotmányos mértékű helyreállítás. Ez nem feltétlenül jelenti új alkotmány elfogadását; lehetséges bírói alkotmányértelmezéssel is. A bírói alkotmányértelmezéssel történő restaurációval a modern autokráciák tekintetében pusztán annyi a probléma, hogy a politikailag elkötelezett bíraktól aligha várható független, az alkotmányosságot szem előtt tartó értelmezés. Vagyis az autokrata vezetés által „elfoglalt” alkotmánybíróságok „függetlenítése” elengedhetetlen. Persze, miként erre a szerző utal, stratégiai perléssel, egyedi jogérvényesítéssel elérhető lehet némi siker, leginkább az alapvető jogok védelme terén, de ezeknek a kezdeményezéseknek a rendszer egészére gyakorolt hatása korlátozottnak gondolható. Az alkotmányoszöveg módosítása a jogfolytonosság jegyében és a rendelkezésre álló eljárási szabályok alapján kézenfekvő megoldás; persze, mindehhez szükség van megfelelő parlamenti többségre is. Ahogy a szerző is utal rá, különbséget kell tenni az alkotmányoszöveg egyedi módosítása és a – szintén, nem átfogó alkotmányozást jelentő – reform között.⁴² Utóbbi deklarált célja ugyanis a rendszer egészének lépésről lépésre történő minőségi javítása. Mindez persze kombinálható újszerű néprészvételi formákkal (gondoljunk például az izlandi alkotmányozásra); új alkotmányozási eljárás eredményeként alkotmányos modernizálással (erre példa Svájc, Svédország). A példák is mutatják, hogy az *alkotmányreform* előfeltétele nem pusztán egy érvényes alkotmány megléte, hanem az eljárás egészének a formális legalitás talaján kell maradnia, ráadásul a szembenálló politikai ellenfelek együttműködésén kell alapulnia, és mindenképpen a jogállami minőség javítását kell céloznia. Az eddigi-

ekből is látható, hogy a lengyel vagy magyar helyzethez hasonló esetekben ez a megoldás értelemszerűen nem működőképes.

A békésnek tekinthető alkotmányreformtól eltérő a *forradalmi alkotmányozás*, ami lehet tényleges erőszakon alapuló, pejoratív értelemben felfogható folyamat, vagy kelsení értelemben vett jogi forradalom, ami egyszerűen a jogfolytonosság megszakadásán alapul, és ami a fennálló jogalkotási szabályok megsértésével új jogrendet és új jogalkotási szabályokat keletkeztet.⁴³ A forradalmi alkotmányozás mindkét típusa a szuverén nép alkotmányt megerősítő, alkotmányon túli hatalmára hivatkozik, továbbá ez a megoldás kívül esik a legalitáson hiszen radikálisan új alkotmányos jogrendet hoz létre, végezetül pedig az új rend képviselői nem működnek együtt a régi rend képviselőivel.

A *posztautoriter alkotmányozás* azon az előfeltevésen alapul, hogy a régi autoriter rend fenntarthatatlanná válik, ezért az autokratikus vezetők kooperációra hajlandók az újonnan létrejövő, demokratikus ellenzékkel. Bár hazánk 1989-90-es rendszerváltása ehhez a megoldáshoz – nem pedig a forradalmi alkotmányozáshoz – állt közelebb, azonban – szemben a többi posztszovjet országgal – nálunk a folyamat soha nem záródott le egy új demokratikus alkotmány elfogadásával. A posztautoriter alkotmányozást ugyanis a rendszerváltó kerekasztaltárgyalásokat követően – amelynek során megállapodás születik a demokratikus átmenetről és a főbb elvekről – a demokratikus választást követően megalakult parlament által elfogadott új alkotmány zárja le. Hazánk 2011-es Alaptörvénye nem tekinthető a posztautoriter alkotmányozás lezárásaként, ugyanis az nem a demokratikus átmenet biztosítója, hanem ellenkezőleg: az autoriter hatalom kiépítésének „gránitszilárdságú” alapkövének tekinthető.

A könyv utolsó része immáron deklaráltan is a hazai viszonyokra fókuszál. A *helyreállító alkotmányozás* koncepciójának bemutatása ugyanis a demokratikus átalakulás ismert modelljei alkalmazhatatlanságára adott válaszként is felfogható. Bár a modern látszatdemokráciákban a demokratikus díszletek valójában az autokrata vezető hatalmának legitimálását szolgálják, mégis előfordulhat, hogy éppen ezeknek a látszatkellékeknek a fennmaradása (mindenekelőtt a többpárti választások) járulhat hozzá ahhoz, hogy az ellenzék nyerje meg az egyébként tisztességtelen választásokat. Feltételezhető, hogy ebben az esetben kooperatív közegben zajlik le az alkotmányozás folyamata, mivel a korábbi nemdemokratikus párt időközben kompromisszumra kényszerül (a gazdasági, társadalmi, politikai válság értelemszerűen kihathat a választás eredményére is). Sokkal

valószínűbb azonban, hogy a korábbi autoriter hatalom – természetszerűen kihasználva a fontos intézmények tagjainak lojalitását – ellenségesen viszonyul a megújult helyzethez.⁴⁴ Ennek egyik kimenetele lehet egyfajta forradalmi alkotmányozást megelőző válsághelyzet, azonban sokkal valószínűbb az a forgatókönyv, hogy a korábbi rendszer kinevezettjei a formális jog (és a nemdemokratikus alkotmány) sáncai mögé bújva akadályozzák az antidemokratikus szabályok megváltoztatását, míg az újonnan létrejött ellenzék a választások eredményére hivatkozva igazolja saját közhatalmát. Erre a kettősségre a szerző egy új, kétfázisú modellt ajánl: első az *átmeneti, negatív* alkotmányozás fázisa, ezt követi a *helyreállító, pozitív* alkotmányozás fázisa. Fontos hangsúlyozni, hogy nem két egymástól elhatárolható folyamatról van szó, hanem egyazon folyamat két fázisáról.

A *negatív*, átmeneti, lényegében a jogállamiságot helyreállító, az alkotmányos minimumot meghatározó fázis az – melynek egyik legfontosabb célja az autokratikus jogrend érvénytelenítése –, amelyben az előző rezsím felfüggesztett intézményeit ideiglenesen működő, új intézmények váltják fel. A szerző szerint ezen utóbbiak számára a legitimitációt a nemzetközi jog alapján működő ellenőrző testületek adhatják meg,⁴⁵ értelemszerűen a már korábban említett választási legitimitáció mellett. Mindez persze, az autokratikus alkotmány érvénytelenítése miatt, felveti a jogfolytonosság kérdését is. Vajon lehetséges-e az autokratikus rendszer teljes eltörlését követően negatív alkotmányozást folytatni? Erre a kérdésre érdemi válasz sajnos nem adható. Ugyanis a negatív alkotmányozás nem egyenlő a rezsímváltó, forradalmi jellegű alkotmányozással. A jogállamiság helyreállításának igényéből fakadóan az alkotmányi és más jogszabályi rendelkezések közül csak annyi válik a dereguláció áldozatává, amennyinek a hatálytalánítása nélkülözhetetlen az alkotmányos demokrácia kiépüléséhez. Így a jogfolytonosság éppen azáltal biztosított, hogy a korábbi rendszer bírósági, hatósági döntései, az alkotmányos restaurációhoz elengedhetetlen jogszabályi rendelkezések továbbra is érvényesek és hatályosak. A negatív jogalkotás következtében esetleg megszűnő intézmények feladatait pedig ideiglenes testületek látják el. Persze további kérdés lehet az is, hogy ha a korábbi rezsím alkotmányát részlegesen vagy teljesen érvénytelenítik, akkor mitől tekinthető érvényesnek az új alkotmány. Amennyiben a korábbi alkotmányozási szabálytól eltérünk, vajon mire alapozható az új, jogállaminak tekintett alkotmány érvényessége? Ezzel kapcsolatban szkeptikus a szerző, és utal arra, hogy nem minden esetben vezethető vissza megelőző, érvényes jogra az új rendszer alapjául szolgáló jogrendszer. Erre fontos

példa a magyar Alaptörvény, amelynek érvényességét az 1949-es sztálini alkotmányhoz lehet visszavezetni. Az érvényesség formális előzményeinél jóval fontosabb az, hogy az új jog méltó legyen az elismerésre, és a gyakorlatban érvényesnek tekintésük. De sok esetben az alkotmányozás nem vezethető vissza korábbi érvényes alkotmányra (tipikusan ilyenek a totalitárius rendszerek bukását követő alkotmányozások), de elképzelhető olyan is, amikor az alkotmány az érvényes eljárási szabályok tudatos megsértésével jön létre.⁴⁶

A helyreállító alkotmányozás azonban csak az első fázis; a második fázisban (*pozitív alkotmányozás*) a cél, hogy javított, modernizált formában állítsák helyre a demokratikus intézményi struktúrát. Az alkotmányt véglegesíteni csak kooperálva lehet, mégpedig nem olyan konfrontatív közegben, ami az előző fázisra jellemző. Ezt a kooperációs kötelezettséget jelenítik meg a minősített többségre vonatkozó szabályok.⁴⁷ A pozitív alkotmányozási eljárás tipikus szereplői a függetlenül, elkülönült alkotmányozó testületek, amelyek kizárólag erre a célra létesülnek. A formális kereteken kívül azonban sokkal fontosabb, hogy az alkotmányozás folyamata a lehető legszélesebb részvétel mellett történjen meg. Ennek a legjellegzetesebb megnyilvánulási formája az új alkotmány népszavazás útján történő megerősítése.⁴⁸

A fentiekből is látható, hogy a szerző is elismeri: az „egészséges” jog és a demokratikus alkotmányosság restaurációja óhatatlanul lyukat üt a formális jogszerűség integritásán. Mindezt azonban azért fogadhatjuk el, mert célja a jogállami restauráció, az egészséges jog helyreállítása; olyan jogé, amely méltó az állampolgárok tiszteletére, és amely garantálja az emberek szabadságát és a törvény előtti egyenlőséget. A modern autokráciák bukását követően, a helyzet sajátosságából adódóan nem beszélhetünk a hagyományos értelemben vett forradalmi alkotmányozásról, amely eltörli az előző jogrendszert, annak minden patalogikus jellemzőjével együtt. A joguralom ebben a kontextusban tehát nem egyenlő a formális jog mindenek feletti érvényesülésével, hanem feltételezi a jogrendszer egészének kiszámíthatóságát, és azt, hogy érdemes az elismerésre. A törvénynek való engedelmesség sem pusztán egyszerű parancs, hanem csak abban az esetben tekinthető legitimnek a jogrendszer, ha megfelel az igazságosság követelményének, és megfelelő, törvényes forrásból származik. Az alkotmányos demokráciák is éppen erre hivatkozással fogadják el a polgári engedetlenséget: ugyanis az a jogrendszer egészének elismerésén alapul, és célja az igazságtalan törvény kiiktatása a jogrendszerből. Az olyan törvény tehát, amelynek célja a szabadság korlátozása, és alapjában véve ellentétes az igazságos-

ság eszményével, nem érdemes a követésre. Ha pedig az egész jogrendszert ez jellemzi, akkor joggal merül fel az igény – az igazságosság és emberiség formális legalitáson túli értékeire hivatkozással – a rendszer egészének megváltoztatására.

JEGYZETEK

1. TÓTH Gábor Attila: *Nemdemokrácia – Az alkotmányjogi patológia és terápia alapjai*, Budapest, Oriold és Társai, 2024.
2. *Uo.* 369.
3. Steven LEVITSKY – Daniel ZIBLATT: *How Democracies Die*, New York, Crown-Penguin, 2018, <https://doi.org/10.1080/03068374.2019.1567118>.
4. *Uo.* 204.
5. *Uo.* 5.
6. Kim Lane SCHEPPELE: Autocratic Legalism, *The University of Chicago Law Review*, 2018/2, 545–583, <https://chicagounbound.uchicago.edu/uchrev/vol85/iss2/2/>.
7. David LANDAU: Abusive Constitutionalism, *U.C. Davis Law Review*, 2013/1, 189–260, https://lawreview.law.ucdavis.edu/sites/g/files/dgvnks15026/files/media/documents/47-1_Landau.pdf.
8. Erről mindenekelőtt lásd: FLECK Zoltán: *Rendszerhiba – A jogállam halála és újjászületésének lehetőségei Magyarországon*, Budapest, Noran Libro, 2022; valamint a *Fundamentum* 2022/1. számát („Alkotmányos helyreállítás”), amelyben számos tanulmány és fórumírás foglalkozik ezzel a kérdéssel: <https://fundamentum.hu/alkotmanyos-helyreallitas>.
9. Sigmund FREUD: *A mindennapi élet pszichopatológiája*, ford. GERGELY Erzsébet – LUKÁCS Katalin, Budapest, Talentum, 2021.
10. TÓTH (1. vj.) 24–25, 34.
11. *Uo.* 34.
12. *Uo.* 41.
13. TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye – Értekezések az alkotmányos szabadságról*, Budapest, Gondolat, 2014.
14. TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen – Értekezés a magyar alkotmányról*, Budapest, Osiris, 2009, 207.
15. Thomas HOBBS: *Leviathan*, Milton Keynes, Penguin, 2017. Hobbes természeti állapotában szabadság és egyenlőség érvényesül, azonban ha bármilyen konfliktus támad ebben az „idilli” állapotban, akkor éppen a szabadság lesz a további rendes működésnek. „Ember embernek farkasa” lesz, hiszen ha mindenkinek vannak szabadságjogai, az azt is jelenti, hogy mindenki megvédheti saját magát, ami értelemszerűen káoszhoz vezet. Ezen a ponton jelenik meg a társadalmi szerződés gondolata, valamint az, hogy mindenkinek le kell mondania természetes jogainak egy részéről a fentiek elkerülése, illetve a stabil jogrendszer érdeké-

- ben, amelyet a szuverén vezet. A stabil közhatalom pedig hozzájárul ahhoz, hogy az emberek a jog uralma alatt szabadon és biztonságban éljenek.
16. Vö. TÓTH (1. vj.) 51, 56–64.
 17. Főművének a Behemótot tekinthetjük: Franz NEUMANN: *Behemoth – The Structure and Paractice of National Socialism*, 1933–1944, Chicago, Ivan R. Dee, 2009.
 18. Vö. NEUMANN (17. vj.) 459–460.
 19. Vö. TÓTH (1. vj.) 67.
 20. *Uo.* 81.
 21. Vö. *uo.* 100.
 22. Vö. *uo.* 148.
 23. Alexis de TOCQUEVILLE: *Az amerikai demokrácia*, ford. ÁDÁM Péter et al., Budapest, Európa Kiadó, 1993.
 24. TÓTH (1. vj.) 147.
 25. *Uo.* 159.
 26. Tóth Gábor Attila ezen a ponton hivatkozik Scheppele professzor „Frankenstate” elnevezésére, amellyel a Princeton Egyetem kutatója éppen az ilyen látszat demokratikus intézkedésekre utal, mint a modern autokraták egyik fontos eszközére. Lásd: Kim Lane SCHEPELE: The rule of law and Frankenstate: Why governance checklists do not work, *Governace*, 2013/4, <https://doi.org/10.1111/gove.12049>.
 27. TÓTH (1. vj.) 165–170. A szerző az általános jellemzők mellett részletesen bemutatja a szakirodalomban egyébként az elmúlt években, évtizedekben megjelent jelzős szerkezeteket, amelyek éppen erre a sajátos, hibrid státuszára utalnak az alapján véve alkotmányos rezsimeknek: így például a népi demokrácia mellett megemlíti az autokratikus legalizmust, az abuzív, populista, autoriter vagy illiberális alkotmányosságot, továbbá bemutatja mindazon koncepciókat, amelyek a demokrácia elhagyására utalnak, mint a populista, illiberális, hibás, vezér- avagy Führerdemokrácia.
 28. *Uo.* 204–218.
 29. *Uo.* 209.
 30. *Uo.* 219.
 31. *Uo.* 219–225.
 32. *Uo.* 246.
 33. 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. Idézi TÓTH (1. vj.) 247.
 34. TÓTH (1. vj.) 248.
 35. *Uo.* 260.
 36. *Uo.* 249–261.
 37. *Uo.* 263.
 38. *Uo.* 273.
 39. *Uo.* 271, 276–282.
 40. *Uo.* 283–289.
 41. *Ld. uo.* 341.
 42. *Uo.* 346.
 43. Hans KELSEN: *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1949, 117. Idézi: TÓTH (1. vj.) 349. Kelsen egyébként a jogi forradalmat nem tartotta legitimnek – a megelőző jogrendtől függetlenül –, hiszen megszakítja a jogfolytonosságot.
 44. *Uo.* 357.
 45. *Uo.* 359.
 46. Ennek legismertebb példája, amelyet a szerző is említ, az USA alkotmányának elfogadása. A philadelphiai kongresszuson összegyűlt küldöttek mandátuma ugyanis a Konföderációs cikkelyek módosítására szolt, azonban a helyszínen új célt és új eljárási szabályokat fogadtak el az alkotmány megalkotása érdekében. Lásd: TÓTH (1. vj.) 363.
 47. A szerző erről már korábban részletesen írt lásd: TÓTH (13. vj.). Ennek megfelelően a hazai kétharmados szabály nem pusztán egy formális kritérium, hanem a politikai felek közötti kompromisszum kötelezettségének tartalmi követelménye is.
 48. TÓTH (1. vj.) 365–366.