

AZ AUTORITER ZÁRVÁNYOK ÉS A BÉNUELTSÁG MEGTÖRÉSÉNEK MECHANIZMUSAI

ARATÓ ANDRÁS

BEVEZETÉS: A JOBBOLDALI TEKINTÉLYELVŰEK TÖRTÉNELMI PESSZIMIZMUSA

Egykor a totalitáriusok, akár jobb-, akár baloldaliak, más szóval akár sztálinisták, akár fasiszták voltak, optimistán néztek a „fényesnek” mondott jövőbe. Manapság, a viszonylag rövid ideig tartó „jövőjük” ismeretében túlságosan könnyű volna kifiguráznunk a kommunizmushoz vezető hosszú átmenetbe vagy az ezeréves birodalomba (*tausendjähriges Reich*) vetett hitüket, amely általában kimunkált történetfilozófiai elképzelésekből, végső soron a keresztény eszkatológiából fakadt.¹ Hozzájuk képest az autokrácia hívei² általában gyengébb ideológiákra támaszkodnak, ami segíthet, hogy megvessék lábukat a jelenben, ám nem szavatol fényes jövőt. A totális rezsimeket veszélyhelyzetben működő kormányzásoként vagy a hadijog állandósításaként szokták jellemezni.³ Helyes, ha azt is figyelembe vesszük, hogy a formális alkotmányos eljárásokat mellőzve, keményen dolgoznak egy új rezsim és az ideológiájukon alapuló új intézmények megteremtésén. Mindenesetre az új intézmények is alá vannak vetve a kivételes jogrendi uralom kiváltságos hatalomgyakorlóinak. E hatalom birtokában a totalitáriusok mindent megtesznek azért, hogy kiiktassák valóságos vagy képzelte belső ellenségeiket. Ha sikerrel járnak, akkor maradék félelmeik elsősorban a külső politikai világhoz kapcsolódnak, ami ellen a legbiztosabb védekezésnek a harci készülség, sőt a hódítás számít.

Az autoritáriusoknak is van egy típusuk, amelyek rendkívüli állapotban széles körű elnyomáshoz folyamodik, hogy kiiktassa a civil társadalom maradványait és a független politikai folyamatokat – ebben a totalitárius kormányzáshoz hasonlít, amellyel amúgy könnyen összetéveszthető. Vannak olyanok is – rendszerint katonai diktatúrák –, amelyek nem tervezik a jövőt, hanem a jelenidő mesterséges állandósításával többé-kevésbé örökké tartó vészhelyzeti uralomra rendezkednek be; más autoritáriusok viszont – általában valamilyen régi hagyományra hivatkozva – önként vagy kényszernek engedelmessé, tudomásul vesznek bizonyos, a múltból örökölt mintázatokat és intézményeket, köztük civil társadalmi elemeket is, például az egyházat, valamint a részben független politikai folyamatokat, köztük akár az eltorzított választásokat is. Az *apertura* (nyitás) brazil és a „védelmezett demokrácia” chilei megjelölése – noha szándékosan félrevezető a „liberalizációt” és a

„demokratizálódást” tekintve – jól írja le, ha a törekvéseiket nem is, de legalább az ideológiájukat.⁴ Főleg a jobboldali autoriter populisták tartoznak ebbe a kategóriába, habár általában választások útján, nyílt puccs nélkül kerülnek hatalomra. Esetükben nem az autoritarianizmus puhítása vagy lazítása a feladat, hanem épp ellenkezőleg, a megörökölt rend bekegyényítése.

A totalitáriusok és az autoritáriusok közti, illetve az utóbbi típusai közti különbségekből az alkotmányt illetően egészen ellentétes viszonyulások adódnak. Mussolini Itáliájában a totalitáriusok félretolhatták a megörökölt formális alkotmányt (*Statuto Albertino*) anélkül, hogy valami mással helyettesítették volna. Például úgy is felfüggeszthették volna, hogy formálisan nem váltják fel valami mással, példá-

1 ■ Karl Löwith: *Meaning in history: The theological implications of the philosophy of history*. University of Chicago Press, Chicago, 2011.

2 ■ A megkülönböztetés legátfogóbb példája: Juan J. Linz: *Totalitarian and authoritarian regimes*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2000.

3 ■ „A hadijog a Harmadik Birodalom alkotmánya”, írta Ernst Frankel 1941-ben (*The Dual State – A Contribution to the Theory of Dictatorship*. The Lawbook Exchange, New York, 2010.)

4 ■ Barros Chilét illetően határozottan amellett érvel, hogy az intézmények fejlődésére ügyelő autoritárius környezetben vita folyt az „állandósuló diktatúra vagy pedig védelmezett demokrácia” alternatívájáról. Lásd Robert Barros: *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 constitution*. Cambridge University Press, Cambridge – New York, 2002. 5–6. fejezetét.

5 ■ Karl Loewenstein: *Reflections on the Value of Constitutions in Our Revolutionary Age*. In: Arnold J. Zurcher (ed.): *Constitutions and Constitutional Trends Since World War II*. New York University Press, New York, 1955. (második kiadás)

6 ■ Ez a pesszimizmus nyilvánult meg az 1980. évi chilei alkotmányban, amelynek tartós cikkelyei – Pinochet kívánságai ellenére – nemcsak új jogszíntárakkal ruházták fel az elnököt, de a hatalmát is korlátozták. Lásd Barros: *Constitutionalism and Dictatorship*, 233. old.

7 ■ A legjobb, elméletileg informatív összehasonlító szakirodalom: Guillermo O'Donnell – Philippe C. Schmitter: *Transitions from Authoritarian Rule*. Johns Hopkins Press, Baltimore, 1986.; Adam Przeworski: *Democracy and Market*. Cambridge University Press, Cambridge, 1991.; Juan Linz – Alfred Stepan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Johns Hopkins Press, Baltimore, 1996.

8 ■ Valójában a vita tárgya a hadijogi rendszer és az alkotmányos kormányzás valamilyen verziója közti választás volt, különösen Chilében. Lásd Barros már idézett munkáján kívül különösen: Manuel Antonio Garretón: *The Political Evolution of the Chilean Military Regime*. In: O'Donnell–Schmitter: *Transitions*, 109–110. old. Garretón meggyőzően állítja, hogy a kompromisszum, az 1980. évi alkotmány voltaképp két alkotmány volt egyben: egy diktatúráé és egy autoritárius „demokráciáé”.

9 ■ Lásd Loewensteinnél (*Reflections on the Value of Constitutions*) a „névleges alkotmányok” kategóriáját.

ul a nemzetiszocialista felhatalmazó törvényekkel (*Ermächtigungsgesetze*). Vagy pedig, mint mindegyik sztálinista rendszer, új alkotmánnyal is előállhattak „papíron”,⁵ amivel egyszerűen elleplezték a politikai élet és döntéshozatal teljesen új struktúráját, vagy pedig ténylegesen, amikor is az új intézmények hálózatában megörződött az állandó hadiállapot végső elve. Az autoritáriusoknak, akiket jobban aggaszt a jelen, a nagyfokú elnyomás állandósulása, és pesszimizták a jövőt illetően, általában az alkotmányokhoz való viszonyuk is más.⁶ Bár sok esetben ők is élhetnek elnyomó vészhelyzeti felhatalmazásukkal, hogy megteremtsek uralmukat akár egy rövidebb, akár egy hosszabb elkövetkezendő időszakra, ám ezzel vállalják az összeomlás, a politikai és jogi szakítás kockázatát, azt, hogy ellenfeleik esetleg őket megkerülve újra bevezetik az alkotmányos kormányzást, illetve olyan „paktumra” kényszerítik őket, amely demokráciához vezet – formálisan megtartott autoritárius elemek, garanciák vagy akár a szerződő felek politikai „kartellezése” nélkül is.⁷ Ezen opciók különböző változatai valósultak meg Argentína és Uruguay ún. BA (bürokratikus autoritárius) katonai kormányzásában és Közép-Európában (az anomáliát jelentő kerekasztal-tárgyalások lengyelországi kimenetelét követően) és Dél-Afrikában. A jobb előrelátást tanúsító⁸ vagy

valamiféle alkotmányosságot kevésbé ellenségesen fogadó rendszerek úgy kerültek el az összeomlást, hogy a „védelmezett”, avagy „irányított” demokráciát megcélözva visszatértek a formális alkotmányossághoz. Így az egyik opció az ígélet, hogy majd vissza lehet térni a korábbi alkotmányhoz, ha az államot már kellő mértékben megtisztították valóságos és képzelte ellenségeitől. A másik opció, hogy mivel gyengébb ideológiai alapokra támaszkodva nem tehetnek komoly ígéletet a jövőre nézve, új alkotmányt írnak, amely formálisan a liberális demokratikus rendszerekéhez hasonlít.⁹ Erre a lépésre részben a legitimitás előállításához s egyben a bizonytalan jövő kezeléséhez van szükség.

Evvél próbálkoztak Brazíliában is, de kísérletük kudarcba fulladt.¹⁰ Sokkal „sikeresebbek” voltak Chilében,¹¹ ahol az 1980-ban életbe lépő alkotmány kapcsán az autoriter rendszer képviselőinek és jogászainak a diktatúra formális intézményesítéséről vagy az alkotmányossághoz való visszatérésről folytatott vitái e két elgondolás közti kompromisszumot eredményezték, ami bizonyos előjogok (átmeneti rendelkezések) és az ún. „védelmezett demokrácia” (állandó rendelkezések) egymásmellettségéhez, duális alkotmányos rendszerhez vezetett. Az autoriter zárványok (amelyekhez kezdetben még nem tartozott hozzá a kétlistás választás fontos szabálya) az állandó rendelkezések részét alkották. Értelmezhető egyfajta intézményesített autoritarianizmust („autoritárius demokráciát”) megcélzó formaként, vagy olyan alkotmányossággként, amely más, mint ami akár a gyámkodó, akár a következetesen demokratikus rendszereket jellemzi.¹² Az első értelmezés, mondhatni, a junta céljainak felel meg, míg a második a működése eredményének. Igaz, hogy ez az eredmény mindekenélőtt a nép mozgósításán, a nyilvános vitán és az ellenzék választási stratégiáján alapult, és egyes elemzők szerint részben az alkotmány konstitucionalista dimenziójából, de különösen az alkotmánybírók tevékenységéből fakadt, amely 1988-ban lehetővé tette a viszonylag szabad népszavazási részvételt.¹³

Egyes mai populisták, tekintettel a bevett eszközökre, köztük a kifejtett és tanulságos átmeneti eredményeket lehetővé tevő alkotmány megírására 1980-ban, a chilei verziót tekintik modellnek. Csak nagyon kevés populista autoriter vezető, mint például Alberto Fujimori Peruban, folyamodik az átalakítás kétlépcsős módszeréhez, amelynél a hadsereg támogatását élvező puccsot gyorsan követi az alkotmányozás.¹⁴ Jóval gyakoribb mind a bal-, mind a jobboldali populisták esetében, hogy a megörökölt alkotmány alapján tartott választásokkal kerülnek hatalomra – aminek megvan az a kockázata, hogy a következő választás megfoszthatja őket az így megszerzett hatalomtól. Ez az egyik fő indok, amiért a populista autoriter vezetés igyekszik lehetőség szerint¹⁵ új alkotmányt bevezetni.¹⁶ E módszerrel az új alkotmányozás eljárásai elleplezhetik azt, ami valójában a régi alkotmány megpuccsolásával ér fel.¹⁷

10 ■ Brazíliáról lásd: Luciano Martins: The „Liberalization” of Authoritarian Rule in Brazil. In: O'Donnell–Schmitter: *Transitions*, valamint Linz–Stepan: *Problems*, 11. feje.

11 ■ Manuel Antonio Garretón: *Incomplete democracy: political democratization in Chile and Latin America*. UNC Press Books, Chapel Hill, 2004.; uő: The Political Evolution. In: O'Donnell–Schmitter: *Transitions*, továbbá Kirsten Sehnbruch – Peter Siavelis (eds.): *Democratic Chile: The Politics and Policies of a Historic Coalition, 1990–2010*. Lynne Rienner Publishers, London–Boulder, 2014. 1–4. feje.; Barros (*Constitutionalism and Dictatorship*) szerint az eredmény a juntán belül a konstitucionalisták és az autoritáriusok által kötött kompromisszumnak volt köszönhető.

12 ■ A vitáról lásd Garretón: *The Political Evolution*, 109–110. old. és Barros: *Constitutionalism and Democracy*, 5. és 6. feje.

13 ■ Lásd Barros: *uo.*, utolsó fejezet.

14 ■ Ám még itt is, az időtartamban is megmutatkozik, milyen jelentős különbségek vannak a nemzeti populista autoriter és a bürokratikus-autoriter rendszerek egyes válfajai között. Fujimori 1992–93-ban csak egy rövid ideig támaszkodott vészhelyzeti rendeleti kormányzásra, aminek végpontja az új alkotmány elkészítése volt. Lásd Maxwell A. Cameron: *Political and Economic Origins of Regime Change. The 18th Brumaire of Alberto Fujimori*. In: uő et al. (eds.): *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*. Penn State Press, University Park, PA, 2006.

15 ■ Lengyelországban erre nem volt lehetőség Kaczyński úr és pártja bosszúságára, akik úgy érzik, kényszerűen tartaniuk kell magukat a formai alkotmányos legalitáshoz, legalább ami az érvényben lévő alkotmánymódosítási szabályt illeti, vö. Wojciech Sadurski: *Poland's constitutional breakdown*. Oxford University Press, Oxford, 2019.

16 ■ Ha ez nem lehetséges, akkor az alkotmánymódosítások sora – mint kezdetben Törökországban –, vagy pedig a bíróság elfoglalása – mint Lengyelországban – jelentheti az alkotmány „felváltásának” tökéletlen pótszerét. Lásd A. Arató – J. Cohen: *Populism and Civil Society: The Challenge to Constitutional Democracy*, előkészületben a Cambridge University Pressnél, 4. feje.

17 ■ Gábor Halmai: A Coup Against Constitutional Democracy: The Case of Hungary. In: Mark A. Graber – Sanford Levinson – Mark Tushnet (eds.): *Constitutional Democracy in Crisis*. Oxford University Press, New York, 2018. 240–262. old.

Az alkotmányozó hatalomra (*pouvoir constituant*) hivatkozás általában nem egyszeri ügy a populista kormányok életében, akár bal-, akár jobboldaliak. Ha alkotmányuk még emlékeztetne a valódi alkotmányszövegekre, s netalán még a polgári részvétel alternatív mintázatait is magába foglalná, akkor új, talán nem is előre látott veszélyekkel terhes. Esetleg kiköti az elnök újraválasztásának tilalmát, ami idővel a karizmatikus vezetés szigorú korlátozásának bizonyulhat. Így például Venezuelában és Magyarországon már az új alkotmány teljes életbe léptetése előtt is készültek a korábbihoz ideiglenes vagy átmeneti kiegészítések. Még gyakoribb, hogy az új alkotmány életbe lépése után is folytatódik a kiegészítés és módosítás gyakorlata, úgy a fenti két országban, amiként Bolíviában is. Sőt Luigi Corrias szerint az alkotmányozó hatalom ismétlődő működése a populista „alkotmányosság” lényegéhez tartozik.¹⁸

Am az alkotmányozó hatalomra (*pouvoir constituant*) hivatkozás új veszélyeket is rejt, különösen a populista tekintélyelvű vezetőkre nézve, akik a népszavazás adta legitimitásra támaszkodva igazolják uralmukat. A népszavazásos alkotmányos megerősítés alkalmával ugyanis nemcsak veszíthetnek, mint Chavez Venezuelában és Morales Bolíviában, hanem – mint Nicolás Maduro esetében is kiderült – az elvesztett választás után az ellenzék is élhet az alkotmányozó hatalommal (vagy fenyegetőzhet vele), hogy visszájára fordítsa mindazt, amit a populisták korábban elértek. A tekintélyelvűek számára tehát egy másik mechanizmus is bevezethető a jövő formálására annak érdekében, hogy az ne feljogosítsa, hanem korlátozza a hatalom új birtokosait. Ezen a ponton szolgál (sajnos) utánozható és értelmezhető modellel a chilei nem populista katonai diktatúra.

AZ AUTORITER ZÁRVÁNYOK FOGALMA ÉS TÍPUSAI

A közelmúltban legalábbis a Pinochet vezette diktatúra aknázza ki a legdrámaibb módon az autoriter zárványokat. Erről több elméleti és történeti vizsgálódás is született, a következőkben rájuk támaszkodom.¹⁹ Nem térek ki sem a katonai rezsimen belüli konfliktusokra, amelyek elvezethettek az alkotmányos kormányzás egyik változatát restauráló tervhez,²⁰ sem arra, hogy az 1988-as junta keményvonalasai miért voltak borúlátók abban a tekintetben, hogy egy valódi kompetitív alkotmányos demokráciában megőrizhető-e mindaz, amit a maguk politikai és gazdasági eredményeinek tartottak: a baloldal szétzúzását és a gazdaság liberális stabilizálását.²¹ Jóllehet az autoriter zárványok talán a versengő erők megegyezéséből jöttek létre ebben a diktatúrában, de egyetemes jelentőségű opciókat képviselnek. Általános meghatározásuk így hangozhat: olyan alkotmányos megkötések, amelyek egy hosszabb időszakra megőrizhetik a kompetitív választás veszteségeinek²² befolyását és hatalmát egy „védett”, avagy kemény demokráciában (Barrosnál: *democradura*), amely más

szemszögből (azaz Garretón szerint) az autoritariánizmus intézményesült formájának tekinthető.²³ A fő formák a hosszú időre szóló hivatali kinevezések és az eljárási szabályok. Az előbbit Chilében „bionikus kinevezéseként” emlegetik, hiszen a mechanizmus lényege a hivatali kinevezés időhatárának drámai kiterjesztése és alkotmányos beágyazása olyan főhivatalnokok esetében, mint az alkotmánybírák, a választási és legfőbb felügyeleti és nyomozási hivatalok vezető tisztségviselői (pl. ombudsmanok) és a katonai parancsnokok. Ezzel az eszközzel élnek az „éjféli kinevezések”,²⁴ amelyekre akkor kerül sor, ha egy mindjárt megbukó vagy a választást épp elvesztő kormány védi és potenciálisan a messzi jövőbe terjeszti ki ezen hatalmi tényezők szerepét és befolyását. Ezek a „bionikus” figurák kettős szerepet töltenek be: védelmezik a távozó kormány által végrehajtott intézményi és eljárási változtatásokat, és ahol tudják, gáncsolják az új kormány tevékenységét, ami kudarcához és akár teljes vagy részleges autoritárius restaurációhoz is vezethet a következő választáson. Az utóbbi eszközt a hivatalok betöltőit védő, jóval bonyolultabb eljárási – főleg választási – szabályok jelentik. A klasszikus formát e téren a Chilében bevezetett, ún. binomiális szabály valósította meg,²⁵ amely biztosítja, hogy egy

18 ■ Luigi Corrias: Populism in a constitutional key: Constituent power, popular sovereignty and constitutional identity. *European Constitutional Law Review*, 12 (2016), 6–26. old.; a Velencei Bizottság véleménye Magyarország új alkotmányáról (*Opinion on the New Constitution of Hungary*); Gábor Attila Tóth (ed.): *Constitution for a disunited nation: on Hungary's 2011 fundamental law*. Central European University Press, Bp. – New York, 2013.; Arató–Cohen: *Populism and Civil Society*, 4. feje.

19 ■ Garretón: *Incomplete democracy*; Linz–Stepan: *Incomplete Transition/Near Consolidation?* Chile. In: uók: *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, 13. feje.; Sehnbruch–Siavelis (eds.): *Democratic Chile*. A választások terén a brazil katonai junta és hivatalos pártja, az ARENA úttörő teljesítménye volt a választás olyan szabályozása, hogy az ő oldalukon megátomogassa az egységesülést, ugyanakkor potenciálisan tehetatlenné tegye a fragmentálódó ellenzékét. Ezt a megoldást vette át a Fidesz Magyarországon.

20 ■ Kimerítően dokumentálja Barros: *Constitutionalism and Dictatorship*.

21 ■ Ezek a kérdések a chilei politikai hagyomány sajátosságaihoz kapcsolódnak, annak a politizálásnak a természetéhez, amelynek a junta véget vetett, továbbá a diktatúrát túlélő politikai erőkhöz és a demokratikus átmenetek egész Latin-Amerikára kiterjedő, jelenlegi kontextusához.

22 ■ Garretón tágabb definíciója szerint ezek „a korábbi rezsimnek a demokratikus rezsimben is fennmaradó elemei” (Garretón: *Incomplete democracy*, 47. old.); nemcsak alkotmányos kikötések és a kinevezettek védelme, azaz az általam hangsúlyozott „cselekvő zárványok” tartoznak ebbe a körbe, hanem a szimbolikus és kulturális folytonosságok is. E tágabb definíció fényében minden tárgyalásos átmenet szenved a zárványok problémájától, amitől – mint Tocqueville felismerte, és Lenin felfedezte – még a forradalmak sem mentesülnek. Ahogy Linz és Stepan idézett könyvük *Incomplete Transition/Near Consolidation? Chile* című fejezetében (*Problems...*, 82–83. és 206–211. old.) kiváló, tömör leírást ad a „tartalék területekről”, én is a szűkebb meghatározást választom és a szabályokra, valamint a pozíciók betöltőire összpontosítok – végül Garretón is erre teszi a hangsúlyt (*Incomplete democracy*, 150 old.).

23 ■ Teljesen helytálló az az érvelés is, hogy intézményesült autoritariánizmusra törekedtek, és az ellenzék mozgósítása és választási sikere nyomán a „védelmezett demokráciánál” lyukadtak ki.

megosztott társadalomban a leváltott rezsim támogatói kellő választási erővel rendelkezzenek ahhoz, hogy korlátozhatók az olyan közpolitikai újítások, amelyek visszafordítanák a diktatúra reformjait. A borúlátó tekintélyelvűek Chilében azzal erősítették fel a jelent a jövővel szemben védelmező új választási törvény hatását, hogy egy sor organikus törvényt jelöltek meg az alkotmányban, amelyeket csak minősített többséggel lehet módosítani – nagyobb többséggel, mint amekkora a közönséges törvényalkotáshoz szükséges, de kisebbel, mint ami az alkotmánymódosítás előfeltétele (4/7 a 2/3-dal szemben). Ráadásul az ilyen törvényeknek előzetesen át kell esniük alkotmányossági ellenőrzésen, amelyet a hivatali zárványok pozícióinak betöltői, nevezetesen az alkotmánybíróság tagjai végeznek el. Végül, mielőtt egyáltalán engedélyezték volna a kompetitív választásokat Chilében, létrehoztak egy második parlamenti kamarát hosszú időtartamra kinevezett szenátorokkal, akik közül többen (az adott esetben kilencen) nem is választott, hanem kinevezett tagok, továbbá egyes főhivatalnokok automatikusan a szenátusnak is tagjai. Így kombinálták a hivatali időtartammal, illetve az eljárásokkal játszó két stratégiát.

Lévén ezek alkotmányos megkötések, a zárványokat létrehozó kétszintes megoldás és számos eszköze

24 ■ Az Egyesült Államokban ez az 1800-ban távozó föderalisták találmánya volt. Olykor az éjjeli demokraták és a bionikus autoritáriusok összecsapására is sor kerül, mint nemrégiben Lengyelországban, lásd Sadurski: *Poland's constitutional breakdown*.

25 ■ Ez köztudottan olyan nyílt listás rendszer volt, amelynél minden választókerületben az első két helyen végző párt jut képviselői helyhez, mégpedig úgy, hogy az első két helyet kap, ha kétszer annyi szavazatot szerzett, mint a második. Ez az aránytalanság elsősorban a második helyen végző pártnak kedvez, viszont a harmadiktól kezdve a többi megfosztja a képviselőtől.

26 ■ Ezt a kétutas stratégiát, amely már 2012-ben megmutatkozott, itt tárgyaltam: *Regime change, revolution and legitimacy in Hungary*. In: Tóth (ed.): *Constitution for a Disunited Nation*.

27 ■ A Fidesz például továbbra is minden választás előtt módosítja a választás szabályait. Ennél is fontosabb, hogy nagymértékben, ha nem is teljesen monopolizálja a nyomtatott (különösen a vidéki) sajtót és a műsorszóró médiát. Lásd <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Hungary%20draft.pdf>, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/orbans-influence-on-the-media-is-without-rival-in-hungary/>

28 ■ <https://www.parlament.hu/documents/10181/62157/sarkalatosvekjegyzeke.pdf/afcf8f54c-81c8-470e-a16f-3a5691b4c1b3>. 1989-ben még csak 6 sarkalatos törvény volt, 1990-ben – alkotmányos törvény státuszuk eltörlésével – már 20, majd az évtized végére 28, ami jól jelzi a kormányok autoriter készítményeit már 2010, a Fidesz hatalomra kerülése előtt is. A Fidesz ugyan nem növelte e törvények számát, viszont több közönséges törvényalkotói megszorítással bővítette őket. Az alkotmánymódosítás szabályain ily módon túlmenő törvények beépítése mellett és ellen szóló érvekről lásd: Jakab András – Szilágyi Emese: *Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. Új Magyar Közigazgatás*, 2014. 9. szám, 96–102. old. (vö. http://real.mtak.hu/19606/1/sarkalatos_osszefoglalo_altalanos_kisjelenetes.pdf). A szerzők megkülönböztetik a beépítéssel védhető elveket a közpolitikától, amit nem kellene így védelmezni. A magam részéről elfogadom az alkotmánymódosítás különböző szintjein alkalmazott szabályok elgondolását, ha ez minden szinten legitím és konszenzuális folyamatot jelent, továbbá, ha eleve korlátozza a mindenkori jövőbeli többség felhatalmazását. Am erről nem volt szó sem az Alaptörvény, sem a Fidesz által elfogadott új sarkalatos törvények esetében.

nem csak a chilei eset által képviselt katonai diktatúrátipusban vehető be. A civil tekintélyelvű populisták – akiknek a legitimációs szükséglete kivétel nélkül legalább részben a kompetitív választásokhoz kapcsolódik – másképp viszonyulnak a jövőhöz, mint a katonai junták, amelyek nem számíthatnak arra, hogy közvetlenül nyerjenek egy viszonylag szabad választáson, viszont visszatérhetnek a kaszárnyákba, hogy onnan uralják az erőszakalkalmazás eszközeit. Ez a bonyolultság mutatkozik meg a magyar esetben is, ahol jelentős hasonlóságok s ugyanakkor kulcsfontosságú különbségek választják el egymástól a tekintélyelvű uralom különböző – oligarchikus és populista, katonai és civil – zárványalkotási elképzeléseit.²⁶ A bionikus kinevezések mindkét esettípusban egyaránt fontosak. Magyarországon az alkotmánybírák kinevezésének módját megváltoztató Fidesz-kormányoknak (konszenzus helyett kétharmados többség) sikerült foglyul ejtenie az Alkotmánybíróságot. A kinevezés időtartamát is jelentősen meghosszabbították 9 évről 12 évre, lásd Alaptörvény 24(8). A bírák kényszernyugdíjazásával és más hivatalnokok adminisztratív elbocsátásával a bírósági igazgatási szervezetet nagyjából magukhoz rendelték a Kúriára átnevezett Legfelső Bíróság vezetőinek, az alapvető jogok biztosainak, a Nemzeti Számvevőszék és a Nemzeti Bank, továbbá az Országos Választási Bizottság vezetőinek bionikus kinevezésével. Újabb, 2020-as példa több egyetem tulajdonjogának átruházása közintézményektől – amelyeknek vezetőit egy új kormány kinevezhetné – magánalapítványi kuratóriumokra, amelyeknek irányító szervei „bionikusak”.

Viszont az eljárási szabályokat illetően egy civil alapú, valamelyik politikai pártra támaszkodó autoriter kormány viszonylag optimistábban nézhet a választások elébe mindaddig, amíg a szabályok és a politikai közlemények kézben tartásával kiaknázhatók a pozíciók jelenlegi betöltésének előnyei.²⁷ Igaz, az egyetlen párt alkotmánymódosító vagy alkotmányozó többséget lehetővé tevő eredeti választási győzelem kivételes az akkor már húsz éve fennálló választási szabályok mellett, hiszen egy kormánypárt újraválasztása is csak egyszer fordult elő ebben az időszakban. Vagyis a szabályok átszabása annak érdekében, hogy a jelen uralhassa legalább a rövid távú jövőt, oda vezetett, hogy potenciálisan valószínűleg a legerősebb pártnak kedvező eljárást alakítottak ki. Valamennyi intézkedés – az első befutónak jutó helyek arányának megnövelése, a választás második fordulójának kiiktatásával a pluralitás felváltása a többségi elvvel, valamint a választókerületek fölülről irányított átrajzolása – mind azt célozta, hogy ne csak a Fidesz vezette egyesült jobboldal esélyeit növeljék, de próbálják megőrizni is ezt az egységet és ezáltal az alkotmánymódosító többséget, még abban az esetben is, ha kapott szavazataik száma csökken. Ezért a harmadik bevetett eljárási eszköz – az úgynevezett sarkalatos, avagy kétharmados törvények²⁸ listájának

több közpolitikai területre kiterjedő megváltoztatása – egyszerre gördít akadályokat az ellenzék jövőbeli kormánya elé, és teszi továbbra is lehetővé, hogy a Fidesz ilyesfajta akadályokat állítson fel vagy hártson el mindaddig, amíg a választási szabályozás az átrajzolt körzetekkel együtt nem biztosít számára alkotmányozó többséget (amely már alig nagyobb a kétharmadnál).

Fontos, hogy a zárványteremtés mindkét fő stratégiája az alkotmányba való beépítést igényli, sőt magának a beépítésnek alkotmánymódosító szabályokkal való beépítését. Mindazonáltal ne tekintsük a nehéz alkotmánymódosítás szabályait egyszerűen autoriter²⁹ vagy éppenséggel „átmeneti” zárványoknak.³⁰ A tekintélyelvű rendszerekben azért volt szükség több közpolitikai terület beemelésére a sarkalatos vagy a kétharmados törvények közé, amikor a kormányzat amúgy is kétharmaddal rendelkezett, hogy erősebben korlátozzák az eljövendő kormányokat, mint a jelenlegit – és főleg erősebben, mint az alkotmányos demokráciák többségében szokás. Viszont az a magyar alkotmánymódosítási szabály, amely már az 1989-es rendszerváltás és a 2011-es autoritárius kísérlet előtt is létezett, sajnos kevésbé volt együttműködésre készítő és szigorú, mint ami számos alkotmányos demokráciában bevett. A választás szabályaival összekapcsolva bevallottan magasabbra tette volna a léctet a későbbi kormányoknak, mint az akkor jelenleginek.

Mindazonáltal az alkotmánymódosítás az alkotmányozási szabályokkal egyetemben magának az alkotmányosságnak fontos védelmezője, akárcsak az alkotmányosan rögzített demokratikus és szabadságjogok. Am a létrehozott különféle típusú autoriter zárványok csak akkor működhetnek ilyenként kormányváltás esetén, ha a hatalomra került új pártok az érvényes alkotmányos szabályok értelmében nem módosíthatják, nem szüntethetik meg őket, s ennél fogva továbbra is védelmezik, sőt felerősítik a múlt uralmát a jelen felett. Pontosan ezt jelöli a „visszaelő alkotmányosság” megnevezés, hogy az alkotmányos demokrácia védelmére alkotott eszközöket annak aláadására használják.³¹ Ez már a bionikus zárványépítés folyamán is bekövetkezik, amikor az alkotmánybíróság, a választási bizottság és egyéb igazgatási testületek nem az alkotmányosságot, hanem a pozíciók betöltőit védelmezik. Ugyanez megtehető az alkotmánymódosítás szabályaival is, amelyek az alkotmányosság védelmének második fő eszközét jelentik. Am az alkotmánymódosítás (sőt működési szabályzataik) újból használhatók a bíróságok és egyéb hivatalok átalakításához, magukon az alkotmánymódosításokon viszont csak felhasználásuk során lehet legálisan változtatni. Ha összekapcsolódik a választás szabályainak megváltoztatásával, mint Chilében és bizonyos mértékig még Magyarországon is, akkor ez különösen nehéz, és súlyos dilemmák elé állítja a potenciálisan győztes ellenzékét.

AZ AUTORITER ZÁRVÁNYOK FELSZÁMOLÁSA: ELSŐ LÉPÉS

A zárványoknak rendeltetésük és lehetséges pályájuk szerint két, egymástól némileg különböző típusa van: nevezzük az egyiket „hivatalinak”, a másikat „eljárásinak”. A (bionikus) hivatali zárványok az őket létesítő autoriter kormány kinevezési igényeit levezetik ki, amelyeket, amíg csak lehet, érvényesíten és esetleg megalakuló ellenzéki kormánnyal szemben. Az eljárási zárványok némelyike is szolgálhatja ezt a célt, ám ezek nem a hivatalok viselőire, hanem a korábbi létesítésekre fókuszálnak, amelyek organikus vagy sarkalatos (kétharmados) törvényekkel magasított akadályt emelnek a változtatás elé. Más eljárási zárványok, különösen a választásokkal kapcsolatosak, kétlépcsősek. A második lépésben, akárcsak a hivatali zárványok esetében, a szabályozás azt célozza, hogy az új kormányt megfossza attól a jogától, hogy az új ellenzék, azaz a korábbi autoritárius vezetők hozzájárulása nélkül is kövessen valamilyen politikai stratégiát. Viszont az első lépésben arra szolgál, hogy az autoriter vezetőket továbbra is megtartsa a hatalomban – legalább részlegesen, mint a chilei kétértelmű szabállyal, vagy teljesen, mint a Fidesz által bevezetett választási változtatásokkal. Ezeknek a választási eljárási zárványoknak a feladata, hogy biztosítsák a befolyásolást, a támogatást, sőt elnyomó eszközök segítségével is egyben tartott kormánykoalíció választási győzelmét *mindaddig*, amíg az ellenzék versengő pártokra oszlik. Nyilvánvalóan először ezeket a zárványokat kell legyőzni vagy legalább semlegesíteni ahhoz, hogy megalakulhasson egy új kormány, amely aztán megpróbál elboldogulni az összes többivel, vagy legalább egy részükkel.

Itt a chilei Concertación (*Concertación de Partidos por el NO*) mutatott utat. Több sikertelen egyesülési kísérlet³² után ez az eredetileg 14, majd jóval kevesebb párt alkotta koalíció az 1988-as népszavazásra állt össze, hogy megakadályozza Pinochet újbóli elnökké

29 ■ Mint, úgy tűnik, Javier Couso, lásd cikkét: Trying democracy in the shadow of an authoritarian legality: Chile's transition to democracy and Pinochet's Constitution of 1980. *Wisconsin International Law Journal*, 29 (2011), 393. old.

30 ■ Közpolitikák és elvek dworkini megkülönböztetéséhez hasonlóan (Ronald Dworkin: *Taking Rights Seriously*. Harvard, University Press, Cambridge, 1977.) nagy normatív különbség van – az eljárási hasonlóság dacára – egyfelől az organikus (Chile) és a kétharmados vagy sarkalatos (Magyarország) törvények között, amelyek alkotmányos rangra emelik és így építik be a közpolitikai döntéseket, másfelől az alkotmánymódosítás szabályai között, amelyek a közösség különböző részeinek biztosítják, hogy részt vegyenek azon szabályok megalkotásában, amelyekhez mindenkinek tartania kell magát a jövőben.

31 ■ David Landau: Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*, 47 (2013), 189. old.; David Landau – Rosalind Dixon: Abusive judicial review: courts against democracy. *UC Davis Law Review*, 53 (2019), 1313. old.; Rosalind Dixon – David Landau: *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy*. Oxford University Press, Oxford, 2021.

32 ■ Garretón: *Incomplete Democracy*, 10. fejj., 128. skk. old.

33 ■ Barros: *Constitutionalism and Dictatorship*

választását. A Concertación sorozatban megnyert négy elnökválasztást (egy kihagyással összesen ötöt!), és eközben a lehető legjobban szerepelt a kongresszusi helyekért való versengésben. Miután az autoritáriusok elvesztették a népszavazást – ami már maga is egy eljárási zárvány volt –, 1989-ben az ellenzék nem várt egységére válaszul bevezették a kétéosztatú választási szabályt,³³ hogy a rendszeren belül megőrizhessék a kormányoldal politikai egységét. Ily módon csak a két pártszövetségnek volt jó esélye arra, hogy megszerezze akár az összes helyet a törvényhozásban – mármint azokat, amelyekért versengeni lehetett, hiszen a bionikus zárványok fenntartották a részben kinevezettekől álló szenátust. Miután Pinochet terve, hogy elnyerje és elfoglalja a legfontosabb hivatali zárványt, kudarcot vallott az elnökről kiírt népszavazásban, a junta egy eljárási zárványban vetette meg a lábát. Úgy látom, hogy ez a lépés készítette a demokratikus koalíció fő pártjait arra, hogy együtt maradjanak (immár *Concertación de Partidos por la Democracia* néven), és így megnyerjék az első kompetitív választást. Ami sikerült, pedig a kétéosztatú rendszer a maga beépített aránytalanságával nemcsak kiiktatta a többi pártot, különösen a baloldalon, de többé-kevésbé mesterségesen egyenlőre hozta ki a két nagy blokkra leadott szavazatokat. Viszont ez az eljárási zárvány a kilenc, továbbra is kinevezett szenátor miatt megfosztotta a Concertaciónt a szenátusban szerezhető fölényétől.

A tisztán parlamentáris Magyarországon az uralkodó párt által keresztülvitt választási reformok eredetileg választási esélyei növelését, sőt alkotmányozó többségének megőrzését célozták, amit megkövetel a kétharmados vagy sarkalatos törvények meghozása vagy módosítása. Ennek eszköze volt az arányos képviselet részarányának drámai csökkentése az egyéni képviselői helyek javára, a két fordulót igénylő többségi elv felváltása az egyfordulós legtöbb szavazat elvével, valamint a választókerzetek átszabása. Míg a népszavazást elvesztő chilei vezetők pesszimistábbak voltak és potenciálisan beletörődtek a két blokkra osz-

tottságba, a magyar modellt akkor vezették be, amikor a Fidesz még mindig viszonylag nagy népszerűségnek örvendett. Arra törekedett, hogy egyben tartsa a kormányzati blokkot, miközben az ellenzék felaprózódását ösztönözte. Erre Magyarországon is az ellenzék egyesítése volt a válasz,³⁴ és három, a Fidesz által megnyert választás (2010-ben, 2014-ben és 2018-ban) után a hat legerősebb párt végre rászánta magát erre 2020 decemberében.³⁵

A politikai egyesítés két probléma miatt bizonyult sokkal nehezebbnek Magyarországon, mint Chilében. Egyrészt sokkal nagyobb volt a távolság az egyesítendő pártok között – az egyik póluson a Jobbik helyezkedik el, amely a maga neofasiszta múltjával jelenleg a legnagyobb támogatást élvező ellenzéki párt, a másikon négy párt (DK, MSZP, Párbeszéd, LMP) zöld és szociáldemokrata szövetsége. Szerencsére miután a Fidesz a jobbszélre tolódott, a Jobbik a centrum felé mozdult el, kinyilvánította elköteleződését az alkotmányos demokrácia mellett, és így már bevonható volt. Ami fontos, mert így a demokráciáért kötött koalíciónak a jobboldalról is lett tagja. Ám világosnak kellett lennie, hogy – ugyanúgy, mint Chilében – a bal–jobb szembenállást fel kell váltania az új, demokratikus–önkényhatalmi ellentétnek, anélkül, hogy a pártok feladnák identitásukat és egymástól független programjaikat. Az a döntés született, hogy az előválasztás során mindegyik részt vevő párt kifejtheti a maga programját, versenyezhet a közös támogatásért, és megnevezheti a saját parlamenti képviselőjelöltjeit.

Másrészt a vegyes választási rendszerrel működő parlamentarizmus esetén a választási együttműködés feltételei sokkal nehezebbek, mint a prezidenciális rendszerben. A listás részhez a hat párt közös listát állíthat (még nem világos, milyen módszerrel választják ki ezeket a jelölteket, de valamiféle tárgyalásokra nyilván szükség lesz), az egyéni képviselői helyek esetében viszont tisztelni kell, melyik jelölt tud nyerni: ezért minden választókerzetben előválasztás dönt az egyéni jelöltek kiválasztásáról.³⁶ A hat párton túl további, kisebb ellenzéki pártok és civil szervezetek is javasolhatnak jelölteket. A széles pártkoalíciók tekintetében ez újító megoldás. Chilében a Concertación csak néhány alkalommal (1993-ban, 1999-ben és 2009-ben) szervezett – a jogrendben még nem szereplő – előválasztást, eredetileg csak az elnökjelöltekről, az önkényuralmi rendszert kihívó első választáskor pedig még egyáltalán nem.³⁷ Magyarországon a koalíció miniszterelnök-jelöltjének kiválasztását ugyan rá lehetett volna hagyni a parlamenti matematikára, de Orbán miniszterelnök népszerűségére tekintettel és a nagyobb választási részvétel reményében az a döntés született, hogy a pártok jelöltjei közül egy kétfordulós előválasztás válassza ki a koalíció miniszterelnök-jelöltjét. A rendelkezésre álló felmérések szerint mind a hatpárti közös lista, mind a vezető jelölt előválasztással történő kiválasztása jelentős népszerűséget élvez az összes, potenciálisan ellenzéki szavazó körében.³⁸

34 ■ *A korszakváltás garanciái* (2020. december 20.): az ellenzéki pártok készen állnak megadni a megfelelő választ a választójogi törvény antidemokratikus módosításaira [...] 7. A közös listát állító pártok vállalják, hogy minden valóságos társadalmi támogatottságú politikai párt és a civil társadalom bevonásával új alkotmányt hoznak létre, amit népszavazással erősítenek meg. 8. A közös listát állító pártok vállalják, hogy új választási törvényt alkotnak, amely az arányosság és igazságosság elvein alapul. – Demokratikus Koalíció; Jobbik Magyarországért Mozgalom; Lehet Más a Politika; Magyar Szocialista Párt, Momentum Mozgalom; Párbeszéd Magyarországért.

35 ■ <https://www.intellinews.com/hungarian-opposition-parties-sign-symbolic-agreement-on-future-government-199614>

36 ■ Lásd *A korszakváltás garanciái*, 1. és 2. pont.

37 ■ Chilében a 2013-ban bevezetett alkotmánymódosítások intézményesítették a jogrendben az előválasztásokat minden pártra nézve a kongresszusi, a helyhatósági és az elnökválasztás esetében is. Ekkor még változatlanul érvényben volt a binomiális választási rendszer, amelyet csak 2015-ben töröltek el.

38 ■ Persze vannak másként gondolkodó értelmiségiek, akik, mint Tamás Gáspár Miklós a *Mércén* kifejtette, eleve nem hajlandók egy „fasisztára” szavazni, érte ezen az előválasztáson netalán nyertes jobbikos jelöltet.

AZ AUTORITER ZÁRVÁNYOK FELSZÁMOLÁSA: MÁSODIK LÉPÉS – A VITÁK

A hatpárti magyar ellenzéki koalíció 2020. december 20-án tette közzé a radikális változtatás forгатókönyvét *A korszakváltás garanciái*³⁹ címmel. Nyilatkozatuk az autoriter zárványok nagy részével foglalkozik, amikor az igazságszolgáltatás (azaz a bíróságok és az ügyészség) függetlenségének visszaállítását ígéri (5. pont), továbbá sajtószabadságot (6. pont), igazságos és arányos választási törvényt (8. pont) és a köztársasági elnöki hivatal függetlenségét a közvetlen elnökválasztás révén (9. pont). Ami a legfontosabb: mivel a zárványok be vannak építve az Alaptörvénybe, a nyilatkozat új alkotmányt ígér és azt is, hogy az Alkotmánybíróság megbízhatóan fog őrködni mind az alkotmány jogi dokumentuma, mind az egyéni jogok felett (7. pont).

A hatpárti dokumentum világossá teszi, miért utasítja el a Fidesz a tisztán a parlamenti többség által keresztülvitt alkotmányozási folyamatot, és mit kell most nagyon másképp csinálni. Azt ígéri, minden valóságos támogatást élvező pártot és a civil társadalmat is bevonja az eljárásba, és népszavazás erősíti majd meg az új alkotmánytervezetet. Arra van precedens Magyarországon az 1994–96-os időszakból, hogyan kell a pártok bevonásának működnie,⁴⁰ de nincs tapasztalat a civil társadalommal (a szervezeteivel, a közönségével) való konzultációra, amit pedig magam is ismételt szorgalmaztam. Az új dokumentum azonban semmit sem mond arról, mindezt milyen módszerrel kell véghezvinni. Talán érthető indokból, de nem tisztázza, milyen jogi keretben tervezi felváltani a Fidesz Alaptörvényét – az alkotmánymódosítás jelenlegi szabályozása szerint, legalábbis formálisan követve mind az 1989-es, mind a 2010-es modellt, vagy pedig más formában, például a főbb pártok és az országgyűlés túlnyomó többségének megegyezésével, ahogyan ezt 1994-ben tervezték.⁴¹ Ez utóbbi kérdéstről élénk vitára került sor az új ellenzékkel rokonszenvező szakértők és elkötelezett értelmiségiek között.

Mivel Halmi Gáborral leírtuk ezt a vitát, amivel remélhetően hozzá is járultunk,⁴² itt csak fő jellegével foglalkozom. Alkotmányjogi szinten itt ijesztően viszaköszönt a reformerek és forradalmárok régi vitája, amelyről sokan azt hitték, hogy már túllépett rajta a tárgyalásos rendszerváltások sora Spanyolországtól Közép-Európán át Dél-Afrikáig. Sőt Chile is – amely a jelen cikkben a fő történelmi előzményként szerepel – megtapasztalta a maga vitáját, amely a katonai junta elleni lázadás támogatói és a tárgyalásos megoldások hívei között zajlott az 1980-as években.⁴³ Ott is tárgyalásos megoldást találtak, amely – szemben a híres közép-európai kerekasztalokkal és a dél-afrikai Többpárti Tárgyalási Fórummal – a reformista hagyományt folytató, fokozatos, apró lépésekhez vezetett. 30 évre elhúzódnásával és befejezetlenségével a chilei negatív precedens két dolgra világít rá.

Egyrészt az alkotmány lecserélésének alkotmányosan beágyazott, tisztán jogszerű útján sokkal nehezebb egy alkotmányos demokráciát megteremteni, mint ott, ahol korábban csak egy papíron létező vagy pusztán homlokzatként használt alkotmány létezett, vagy akár egy permanens rendkívüli állapotot, vészhelyzeti kormányzást fenntartó, tiszta diktatúra.⁴⁴ Az akadályok általában az állami szervezettel és különösen az igazságszolgáltatás rendszerével, pozíciói betöltőivel kapcsolatosak. Radikális változás lehetséges mindezen területeken, de ebbe a hatalom korábbi birtokosai és támogatóik aligha egyeznek bele a tárgyalások során. A chilei folyamat egyes értelmezői (például Garretón) szerint maga a tárgyalásos folyamat és a vele járó engedelmények „tökéletlen demokráciát” eredményeznek. Több ország – és különösen Dél-Afrika – ezzel ellentétes irányú tapasztalata alapján viszont megállja a helyét Linz és Stepan ítélete, hogy a tárgyalások csak akkor vezetnek ilyen eredményre, ha sok alkotmányosan beágyazott önkényuralmi zárványba ütköznek. Ezt a felismerést erősíti meg az „átmeneti zárványokról”⁴⁵ szóló szakirodalom, amikor kimutatja, hogy a zárványok fokozatos eltávolítása az alkotmány reformja során 30 éven át a konszenzuális döntéshozatal kultúráját alakította ki Chilében, ami csökkenti a demokratikus kormányok cselekvőképességét, és már kétszer is a junta egykori szövetségesei hatalmának részleges visszaállításához vezetett.⁴⁶

Ez a végső soron nemkívánatos mintázat (még ha 2019–21-ben drámai véget ért is⁴⁷) sokakban felébreszti a forradalmárt és még a tárgyalásos átmenet korábbi híveit is kényszeredett alkotmányos forradalmárokká változtatja. Ez történt nemrégiben

39 ■ *A korszakváltás garanciái* (hozzáférhető 2021. május 4. óta). A közös dokumentum kiadása nem zárja ki, hogy mind a hat párt megjelentesse a saját programnyilatkozatát is, amit közülük több már meg is tett. A címben a korszakra utalás jelzi, hogy nemcsak kormányváltás, hanem a rendszer megváltoztatása a cél.

40 ■ Az MSZP és az SZDSZ koalíciós megállapodása 1994-ben.

41 ■ Akkoriban azt tervezték, hogy az alkotmányozás új szabályozását az országgyűlés 4/5-ének kell elfogadnia, és a hat pártból öt részvételével létrehozott bizottság által beterjesztett tervezetet az országgyűlés 2/3-ának kell elfogadnia. Az utóbbi lépést 1995-ben nem sikerült megtenni.

42 ■ Andrew Arato – Gábor Halmi: *So that the Name Hungarian Regain its Dignity: Strategy for the Making of a New Constitution*, <https://verfassungsblog.de> 2021. július 2.; teljes magyar verziója: www.es.hu/cikk/2021-07-09/arato-andras-halmi-gabor/a-magyar-nev-megint-szep-lesz.html

43 ■ Lásd Garretón: *Incomplete Democracy*, 126–140. old. Chilében a tárgyalások mellett döntöttek, de – Közép-Európától és Dél-Afrikától eltérően – nem az alkotmány teljes lecserélése, hanem az apránkénti reform lett az eredmény. Ennek tudható be, hogy ugyanez a vita most, 2021-ben megismétlődik az Alkotmányozó Gyűlésben.

44 ■ Lásd az alkotmányos adottságok és szerepük kitűnő összehasonlító vizsgálatát: Linz–Stepan: *Problems*, 82 skk. old.

45 ■ Lásd Claudio A. Fuentes: *Democratizing Chile Through Constitutional Reforms*; Patricio Navia – Ricardo Godoy: *The Alianza's Quest to Win Power Democratically*. In: Sehnbruch–Siavelis (eds.): *Democratic Chile*. 69–102, 43–68. old.

46 ■ Pontosabban a junta irányított demokráciája mellett elkötelezett két formáció közül a mérsékeltbb tért vissza kétszer

Magyarországon, ahol az Alkotmánybíróság egyik korábbi tagja, Vörös Imre⁴⁸ és az 1980-as években a demokratikus ellenzék vezetője, Kis János⁴⁹ egyaránt jogi szakítást javasolt az Alaptörvénnyel, ami többségi döntéssel megsemmisítené mindazon szabályokat és kinevezéseket, amelyek autoriter zárványokat eredményeznek. Vörös ezt egy második szakasszal egészítette ki: a többségi döntést az új alkotmányról népszavazás ratifikálja. Kis ezt a lépést elveti, és egy új, konszenzuális folyamatot tart szükségesnek (amit *A korszakváltás garanciái* is javasol), mivel az Alaptörvény jelentős részeinek megsemmisítése már önmagában új alkotmányozó folyamat, legalábbis ideiglenesen. A többségi álláspont elsőbbségének egyik formájával szemben megfogalmazott ellenvetés a másik formájával szemben is alkalmazható.⁵⁰

Hogy nem könnyű megszabadulni a nyolcvanas évekbeli Chile és a mai Magyarország vitáitól, azt jól mutatja a jelenleg megújuló chilei folyamat.⁵¹ Anélkül, hogy most megpróbálnám ezt összegezni, csak annyit jegyzek meg, hogy 30 évnyi fokozatos változtatás után az ország végre elérkezett az új alkotmányozás szakaszába – egy olyan népi mozgalom hatására, amely a reformokon túl a régi alkotmány lecserelését követeli. Mindazonáltal a népi mozgalmól eredése ellenére az Alkotmányügyi Konvenciót (amely nem azonos egy korlátlan szuverenitású alkotmányozó gyűléssel⁵²) egy parlamenti módosító törvény választotta meg, meghatározva működésének szabályait is. Ismét felmerül a kérdés, hogy ez a gyűlés a szabályokkal szakítva alakuljon-e át szuverén alkotmányozó gyűléssé (mint történt Kolumbiában, Venezuelában és Ecuadorban), vagy pedig továbbra is a jogfolytonossághoz ragaszkodva működjék

is (2009-ben és 2017-ben) a végrehajtó hatalomba *Nemzeti Megújulás*, illetve *Chile Vamos* néven.

47 ■ Lásd Claudia Heiss: Latin America Erupts: Re-founding Chile. *Journal of Democracy*, 32 (2021), 3. szám, 33–47. old.

48 ■ Lásd Vörös Imre: A jogállami alkotmányosság helyreállítása. *civilbazis.hu*, 2021. március 28. Lényegét tekintve ehhez hasonló tartalmú, a kétharmados alkotmányozást kikerülő javaslatot fogalmazott meg Elek István egykori MDF-es parlamenti képviselő (Elek István: Az ellenzéki ajánlat 1., *hvg360*, 2020. október 22.) és Fleck Zoltán, az ELTE jogszociológus professzora is (Fleck Zoltán: Kik a jogállam valódi ellenségei? *hvg360*, 2020. szeptember 29.).

49 ■ [https://hvg.hu/360/20210520_Kis_Janos_az_onkeny_alkotmanyarol_Ha_gyoz_az_ellenzek?](https://hvg.hu/360/20210520_Kis_Janos_az_onkeny_alkotmanyarol_Ha_gyoz_az_ellenzek?Allas-pontjat_vitatta_Jakab_Andras) Álláspontját vitatta Jakab András (<https://jelen.media/interju/ne-boritsuk-fol-az-asztalt-rizikos-dolog-a-jogallami-forradalom>) és Majtényi László (<https://jelen.media/interju/majtenyi-laszlo-ajanlatosabb-a-legalitas-talajan-maradni>).

50 ■ Arató-Halmi: *So that the Name Hungarian Regain its Dignity*. Igazság szerint 2011-ben én is felvettem már idézett *Regime Change, Revolution and Legitimacy* című írásomban, hogy kiindulópontként megfelelőbb lehet szembefordulni a rendszer törvényeivel, ha nincs jobboldali partner, mint akár az alkotmánymódosításhoz szükséges kétharmados követelményhez bénítón ragaszkodni, akár a politikai forradalom. Ma viszont, amikor már van jobboldali partner, úgy látom, hogy a konszenzusra törekvés kell kombinálni a bénultságot megtörő mechanizmusokkal.

51 ■ Heiss: Latin America Erupts.

52 ■ Amit pedig Maria C. Escudero állít, lásd: Making a Constituent Assembly Possible in Chile: The Shifting Costs of Opposing Change? *Bulletin of Latin American Research*, 2021.

a korábban elfogadott szabályok szerint. Az előbbi forradalmi szakítást jelent összes következményével együtt egy még mindig megosztott társadalomban, míg az utóbbiról az is elmondható, hogy a szabályokat követve a gyűlés kisebbségének vétőjogot biztosít a fokozatos reformok mintázatának megfelelően, és ennyiben az „átmeneti” – jöllehet már nem autoriter – zárványok túlélésének tekinthető.

AZ AUTORITER ZÁRVÁNYOK FELSZÁMOLÁSA: HARMADIK LÉPÉS – MODELLKERESÉS: CHILE TAPASZTALATA ÉS A BÉNULTSAĞ MEGTÖRÉSE DÉL-AFRIKÁBAN

Abban bizonyára minden alkotmányos vagy akár radikális demokrata is egyetért, hogy a múltból örökölt autoriter zárványokat fel kell számolni. A chilei politikusok ezt meg is tették, de ha figyelembe vesszük, hogy amikor a kétosztatú választási szabály miatt a folyamat 25 évig elnyúlt, akkor a demokrata politikai közösség nagy árat fizetett érte. Nem fogadom el, hogy az úgynevezett „átmeneti” zárványok a nagyfokú választói aránytalanságnál fogva végső soron ugyanígy korlátozzák a demokráciát. A „tökéletlen demokrácia” még mindig alkotmányos demokrácia. Sok párt és érdekeltségese és a kikényszerített konszenzus minden fontos kérdésben valóban nem eléggé demokratikus, és normatív szempontból elfogadhatatlan. De felszámolható-e a tárgyalás kultúrája egy újabb tárgyalással? Ez még mindig kérdés. Magyarországon az első kérdés még az, hogy felszámolható-e az autoriter zárványok egyáltalán, illetve a tárgyalás és kizárás Chiléből ismert kultúrájának megteremtése nélkül. A tárgyalásos megoldások nem szükségképp fokozatosak, mint Chilében, ahol a korábbi kettős alkotmány a nyilvánosság jelentős támogatására, sőt talán többségére is támaszkodhatott, és a katonaság fenyegető jelenléte is végig ott volt a háttérben, amely a reformoknak erre a különös pályájára terelte az országot. Az autoriter zárványok, sőt a kétosztatú szabály is olyan vétopontokat jelent vagy teremt, amelyek igencsak megnehezítik e zárványok tárgyalásos kiiktatását. Ez a chilei példa nagy tanulsága, ami egy megoldás kidolgozását és előterjesztését jelenti – ismét csak túl reformon és forradalom.

Szerencsére a dél-afrikai tapasztalat a maga eredetileg adott nehézségeivel (intakt hadsereg, egy részlegesen megreformált és bővített alkotmány) olyan módszert eredményezett, amely potenciálisan másutt is működhet. Emlékszem, hogy Dél-Afrikának túl sok forradalmára volt a fő ellenzéki erőn, az Afrikai Nemzeti Kongresszuson belül és kívül, továbbá elkötelezett reformistái az uralkodó Nemzeti Párton belül, de még e két fő szervezet között is. Az egyik oldal új alkotmányozó folyamatot akart a demokratikusan megválasztott alkotmányozó gyűlésre támaszkodva, a másik viszont egy tisztán végigtárgyalalt alkotmányt. Sokan jól leírták ennek eredő-

jét,⁵³ a kétlépcsős módszert, amely két alkotmányt szerkesztett – egy ideiglenes az összes nagyobb párttal folytatott tárgyalások eredményeként, és egy állandót, amelyet a szabadon megválasztott, de nem *szuverén* alkotmányozó gyűlés szerkeszt az ideiglenes dokumentumban rögzített alkotmányozási szabályok, valamint a korábbi elvek és alkotmánybíróági kikényszerítésük korlátai között.⁵⁴ Míg maga az ideiglenes alkotmány teljességgel konstitucionalista (nem pedig duális!) keretet hozott létre, benne a végrehajtó hatalmi ág kialakításának érdekcsoport-arányos dimenziója az „átmeneti”, ha ugyan nem az „autoriter” zárványokra hasonlított. Ezeket két éven belül ki kellett iktatni, ami a gyakorlatban meg is történt, amit a végső alkotmány határozottan rögzített is. Igen figyelemre méltó, hogy erre az alkotmányozó gyűlésben folytatott tárgyalások és megállapodások nyomán került sor, és ebben a bénultságot megtörő mechanizmusok fontos szerepet játszottak.

Azokban az esetekben, ahol túl sok szakasza volt a folyamatnak, ott Kelet-Európa és Dél-Afrika kétlépcsős modellje már nem tűnik relevánsnak.⁵⁵ Még az „átmeneti zárványokat” tartalmazó alkotmányok is konstitucionalisták, még ha nem eléggé demokratikusak is – mint annyi más alkotmány. Viszont a forradalmi és a reformista opció konfliktusa fennmarad – mint láthattuk a magyar vita példáján, sőt még az alkotmányozó gyűléseken is, amint a jelenlegi chilei folyamatot elnézve tapasztalható. A bénultságot megtörő mechanizmusok itt ismét csak segítenek leküzdeni a többség zsarnoksága vagy pedig a kisebbség vétója dilemmáját, ami nem más, mint forradalom és reform dichotómiájának jogi verziója.

Mint a jelenlegi vitákból látható, a tétet az örökölt alkotmányok módosításának (kimondatlanul is a felváltásuknak) a szabályai jelentik, amelyeket egyesek autoriter vagy átmeneti zárványokként értelmeznek. Ezt a nézetet erősíti az alkotmányozó gyűlés szuverenitásának feltevése Chilében és a parlament szuverenitásának sajnos még mindig széles körben elterjedt feltevése Magyarországon. Mindkettő szerint – különösen a korábbi alkotmányok illegitím mivoltának feltevéseivel összekapcsolódva, ami inkább igaz Dél-Afrikáról, mint akár Chiléről, akár Magyarországról szólva – az újonnan választott gyűlés vagy parlament nem köteles ragaszkodni az alkotmány módosításának vagy lecserélésének az átmeneti alkotmányban rögzített szabályaihoz. Viszont akkor hogyan biztosítható, hogy az alkotmányozó gyűlés (nem pedig a szuverén alkotmányozó) ténylegesen ellátja feladatát a kisebbség potenciális ellenállása tudatában – az adott esetben a fehér Nemzeti Párt bizonyos szegmenseivel és különösen a Zulu Inkatha Szabadságpárt natali többségével szemben? Itt jutnak szerephez a bénultságot megtörő mechanizmusok, amelyek a tárgyalásokat és a többségi megoldásokat kombinálják (lehetőleg ebben a sorrendben).⁵⁶ A valamennyi pártot bevonó tárgyalásokban létrehozott Ideiglenes Alkotmány két évet

adott az Alkotmányozó Gyűlésnek munkája elvégzésére, amelyhez a különböző szakértő albizottságok vitáira és kompromisszumaira támaszkodhat, hogy a tervezetet a testület egészének kétharmada elfogadja. Ha a kiszabott időben ez nem volna lehetséges, akkor szakértő bizottságot kell összehívni, amely majd kidolgozza a kompromisszumot. Emögött az az értelmes feltevés húzódik meg, hogy a jogi szakértők ebben hatékonyabbak a megosztott szavazói bázisnak felelős politikai aktoroknál. Ha azonban a szakértők és javaslatuk is kudarcot vall, a gyűlésnek lehetősége van arra, hogy a tervezetet már abszolút többséggel is jóváhagyja, és megerősítésre országos népszavazásra bocsássa. Mindkét esetben az Alkotmánybírósnak kell igazolnia, hogy a tervezet betartja az Ideiglenes Alkotmány 34. nem módosítható alkotmányos elvét, s amennyiben megsérti bármelyiket, azt egy új tervezetben kell helyesbiteni. Az Alkotmánybírósnak ezt a szerepét joggal értelmezték egy újabb, a bénultságot áttörő eszközként, amely újabb utat nyit meg a kisebbségek számára, hogy a bírákhoz folyamodva járuljanak hozzá az alkotmányszerkesztés munkájához, ahelyett, hogy egészében próbálnának harcolni ellene.⁵⁷ Végül, ha népszavazásra lesz szükség, akkor a tervezetet a szavazók 60%-ának kell jóváhagynia. Kudarc esetén új Alkotmányozó Gyűlést kell választani, amelyben a döntéseknek 60%-osnak kell lenniük, és a bíróság szerepe sem változik.

Azt is lehetne mondani, hogy ebben az esetben a bénultságot megtörő eszközökre alig volt szükség, hiszen az Alkotmányozó Gyűlésnek sikerült a szükséges kétharmados többséggel elfogadnia a tervezetet a megkövetelt időkeretben. Viszont a bíróság általi igazolás valóban úgy működött, ahogy kellett: megkönnyítette a gyűlés kisebbségi tagjainak, hogy a tervezet mellett szavazzanak, a bíróságra bízva, hogy az ő érdekeik védelmében korrigálja azt. Pontosan ez történt a föderalizmussal kapcsolatos kitételekkel.⁵⁸ Nem kevésbé fontos, hogy az a lehetőség, amelyben megállapodtak, hogy az egész folyamatot

53 ■ Lásd az alábbi kitűnő publikációkat megjelenésük sorrendjében: Steven Friedman – Doreen Atkinson: *Small Miracle. South Africa's Negotiated Settlement*. Ravan, Johannesburg, 1994.; Murray Faure – Jan-Erik Lane (eds.): *South Africa: Designing New Political Institutions*. Sage, London, 1996.; Hassen Ebrahim: *The Soul of the Nation. Constitution-Making in South Africa*. Oxford University Press, Cape Town, 1998.; Heinz Klug: *Constituting Democracy. Law, Globalism and South Africa's Political Reconstruction*. Cambridge University Press, Cambridge–Melbourne, 2000.; Penelope Andrews – Stephen Ellman (eds.): *The post-apartheid constitutions: perspectives on South Africa's basic law*. Witwatersrand University Press – Ohio University Press, Johannesburg–Athens, Ohio, 2001.

54 ■ Lásd ennek a kétlépcsős modellnek a teljes leírását in: Andrew Arato: *Adventures of the Constituent Power. Beyond Revolutions*. Cambridge University Press, Cambridge – New York, 2017. 3. fejelet.

55 ■ Chilében mégis bekövetkezett valami, amit poszt-szuverén kétlépcsőséggel nevezhetünk, amikor a közvélemény erős nyomására a törvényhozás megállapította az alkotmányozó konvenció megválasztásának szabályait, s egyben az

a többségnek kedvezve irányítsák, arra is ösztönözhetett volna, hogy befejezzék az alkotmányozást, mielőtt még konszenzusra jutottak volna. Ugyanez a struktúra kétségtelenül arra is adott volna lehetőséget, hogy a többség egyszerűen ölbe tett kézzel kivárja, amíg a kisebbségek jutnak valamire, s közben megalkotja a maga alkotmánytervezetét. Am a bíróság potenciális szerepe korlátozta ezt a lehetőséget, akárcsak az Afrikai Nemzeti Kongresszus vezetőibe (különösen Nelson Mandelába) vetett bizalom, akik hangsúlyozták, hogy minden vonatkozó bírói döntést elfogadnak.

Sajnos ilyen vezetés a legtöbb helyen hiányzik. Ráadásul ott, ahol az Alkotmánybíróság az autoriter hatalom foglya, mint Magyarországon – de Lengyelországban is –, döntőbírói szerepével nem lehet számolni. Kétségtelenül épp ezt a szerepet játszották el Chilében 1988-ban, amire még ismét sor kerülhet 2022-ben, ha a konvenció többsége a szabályok elvetése mellett dönt, s esetleg még a kongresszust is megfosztja törvényalkotó funkciójától.⁵⁹ Magyarországon – ismerve az Alkotmánybíróságot az utóbbi időben jellemző, a kormánypártot támogató passzivitást – a második szereptípus képzelhető el abban az esetben, ha egy új kormány megpróbálná megszegni az érvényes szabályokat. Csakhogy mivel a jelenlegi ellenzék plurális összetételű, azaz a politikai ideológiák sokkal szélesebb skáláját foglalja magába annál, ami valaha előfordult Chilében, az egyesek által javasolt többségi megoldások esélye csekély, sőt a kormány arra is fanyalodhat, hogy a Fidesz támogatói egy részének bizalmáért udvaroljon.

Ahhoz, hogy egy tárgyalásos megoldás lehetővé váljék, végső soron az kell, hogy a jelenleg kormányzó tömbön belül szakításra kerüljön sor, úgy, mint Dél-Afrikában és Chilében, sőt Közép-Európa összes kommunista pártjában, de még a Szovjetunióban is. Itt egy új problémával nézünk szembe – ami más, mint egy új egyszerű többség forradalmi vagy többségi ösztöne –, nevezetesen egy szintén új és potenciálisan nagyon nagy kisebbség tömbsze-

alkotmányszerkesztés feladatára korlátozták funkcióját. Vö. Sergio Verdugo: *The Chilean Political Crisis and Constitutions as Magic Bullets: How to Replace the Chilean Constitution?* *VerfBlog*, 2019. november 4.

56 ■ A legjobb elemzéseit Meyer, Ramaphosa, Klug, Murray és Ebrahim tollából, in: Andrew–Ellman (eds.): *Post-apartheid constitutions*, továbbá Ebrahim: *Soul of a Nation*, 138; 16–169, 208–213. old. és Klug: *Constituting Democracy*, 108–109. old.

57 ■ Christina Murray: *Negotiating Beyond Deadlock*. In: Andrew–Ellman (eds.): *Post-apartheid constitutions*.

58 ■ *Uo.*

59 ■ Chilével kapcsolatban fontos kérdés, hogy mit tesz az a bíróság, amelynek tagjait most már a demokratikusan választott kormányok nevezték ki, ha az Alkotmányozó Gyűlés feladja működése eredeti szabályait.

60 ■ Kis János javaslatának ezt a részét el kellene fogadni.

61 ■ Erre a Dél-Afrikából ismert lépésre előbb is sor kerülhet, ha a kisebbség nem kíván részt venni az új alkotmány kidolgozásának konszenzuális folyamatában. Ha viszont elégséges számú kisebbségi küldött kíván részt venni benne, akkor a parlamenti pártok alkotmányügyi bizottsága vagy kerekasztala válthatja fel a szakértőket.

rű működésével, ami megakadályozza a partnerség kialakulását a vesztes oldalon. Magyarországon az ellenzéki oldalon (főleg az értelmiségiek) azt feltételezik, hogy a Fidesz tömbje és ragaszkodásuk az általuk létrehozott Alaptörvényhez olyan szilárd lábakon áll, amely nem bontható meg. Ebből fakad a számos, a többségi elvre hivatkozó vagy kváziforradalmi javaslat logikája.

A választásoknak azonban előre megjósolhatatlan következményei is lehetnek, amit a chilei Alkotmányozó Konvenció megválasztása is bizonyított. Míg Magyarországon valószínűtlen (de nem lehetetlen!), hogy a változás hívei hasonló kétharmados vagy annál is nagyobb többséget érjenek el, egy nagyon is lehetséges választási veszteség megrendítheti a fideszes tömb összetartását. Ebben az esetben lehetségesé válnának a tárgyalások, továbbá az olyasfajta, a bénultságot áttörő mechanizmusok megléte, mint Chilében, nagymértékben megkönnyíthetné a tárgyalások megkezdését, sőt a sikerét is. A Halmaival együtt kidolgozott javaslatunkat némileg kibővítve a következő – a konszenzuális eljárásokon túl a bénultságot áttörő mechanizmusokat is beépítő – forgatókönyvet képzelem el Magyarországnak:

1. A hatpárti koalíció és miniszterelnök-jelöltje megőrzi az egységet és azokra a kérdésekre összpontosít, azokra a kérdésekre építi a kampányát, amelyekről a pártok megállapodnak, különös tekintettel az alkotmányos demokrácia újbóli megteremtésének problémájára.
2. Ha megnyerik a választásokat, és lesz új parlamenti többségük, a létrehozott koalíció hozzálát azon autoriter zárványok, hivatalok és szabályok felváltásához vagy felszámolásához, amelyek egyszerű többséggel törölhetők.⁶⁰ Már ezeknek a lépéseknek egy része is az Alkotmánybíróság ellenállásába ütközhet, mivel tagsága és tagjai csak a parlament kétharmadának jóváhagyásával válthatók le.
3. A koalíció bejelenti, hogy be kívánja váltani ígéretét arra, hogy egy demokratikus eljárásban új, demokratikus alkotmányt hoz létre. Kinevezi a szakértők többpárti kerekasztalának tagjait, hogy kidolgozzák ennek módszerét.⁶¹
4. A kerekasztal az új alkotmány kidolgozásának új modelljét ajánlja a jelenlegi módosítási szabályozás [AT S (2)] módosításával vagy lecserélésével. A hat párt által tett ígérethez ragaszkodó modell az alábbi két forma egyikét öltheti, de mindkettő tartalmazza az összes párt és civil társadalmi szervezet, valamint közönségük szervezett részvételét és a ratifikáló népszavazást:
5. Az új alkotmányozó nemzetgyűlés megválasztása, melynek egyetlen feladata az új alkotmány tervezetének elkészítése és népszavazásra bocsátása, amely legalább 40%-os részvételt ír elő; vagy
6. Az országgyűlés által kidolgozott új alkotmány tervezetét kétharmados többséggel kell elfogadni és népszavazással ratifikálni; ha a kétharmad nem

érhető el, akkor abszolút többséggel kell elfogadni, és a 40%-os részvétel mellett érvényes népszavazáson a résztvevők legalább 60%-a ratifikálhatja.

7. A kerekasztal tesz javaslatot arra a módosításra, amelynek alapján a köztársasági elnök megígért – közvetlen – megválasztásának eljárása megszervezhető.⁶²
8. A kerekasztal által javasolt két módosítást⁶³ az országgyűlés kétharmados többséggel fogadhatja el – az S (2) alapján, vagy ha ez kudarcot vall, akkor abszolút többséggel egy jogon kívüli eljárásban⁶⁴ – amelyeket az első esetben a szavazók többsége, a másodikban a 60%-a ratifikálhat.

KONKLÚZIÓ

Ha a következő magyar parlamenti választáson a Fidesz ismét győz, az itt kifejtett érvelés legalább négy évre relevanciáját veszti, még akkor is, ha a győztesnek nem lesz kétharmados többsége. Ha viszont az ellenzéki koalíció győz, akkor nem lehet megkerülni az itt fölvetett problémákat és a megoldásuk kérdését. Mindenesetre az ellenzéki pártoknak, jelöltjeiknek – különösen a miniszter-

elnök-jelöltnek – világosabban kellene szólniuk az alkotmány megváltoztatásának szükségességéről és módszeréről. A vita egyelőre nem lépett előre a legális reformok és a nem legális forradalom közötti választás kérdésében, amelyre a hatpárti koalíció nyilatkozata (*Garanciák*) sem adott választ. Az első lehetőséget (talán elkerülhetetlenül) Chilében választották, amelyről már tudjuk, hogy részleges, avagy tökéletlen demokráciához vezetett, s így 30 év múltán újra előkerült a szakítás vagy folytonosság alapvető problémája. Mégis azokkal értek egyet, akik úgy érvelnek, hogy a második lehetőség, azaz a nyílt legális szakítás, veszélyes és nemkívánatos.⁶⁵ Ezért fontos szerintem a rendszerváltás mint alternatíva elővétele – túl azon a dichotómián, ami Magyarország modern öröksége. Cikkem szerény javaslat erre az irányra, mert a benuhátság megtörésének dél-afrikai mechanizmusai mellett érvelek, amelyek nem jogi szakításhoz, hanem konszenzusra vezetnek. Ezek jelentik a magyar hagyomány feltámasztásának egyik lehetséges formáját, tekintettel azokra az autoriter zárványokra, amelyeket a Fidesz által bevezetett Alaptörvény létrehozott. □

Wessely Anna fordítása

62 ■ A jelenlegi elnök hivatali ideje 2022 májusában jár le, ezután léphet helyébe – ha senki sem szerez kétharmados támogatást – a többség által egy második parlamenti szavazással kiválasztott utódja. Ezt ígéri a hatpárti koalíció, ráadásul manapság politikailag népszerű az ígéret, hogy e hivatal betöltőjét közvetlenül választják meg – ma legalábbis már nem kapcsolódik az eljáráshoz a prezidenciális rendszer veszélye. Am mindehhez alkotmánymódosításra van szükség. Az ellenzék elő tud állni vonzó és egységesítő jelöltekkel, mint amilyen Majtényi László, korábbi ombudsman és ellenzéki jelölt, vagy esetleg Stumpf István, egy korábbi alkotmánybíró. Viszont mivel a jelenlegi elnök hivatali idejének 2022 májusában lesz vége, a jelenlegi szabályokhoz (AT, a köztársaság elnöke, 11) igazodva kell megválasztani ideiglenes vagy végleges utódját.

63 ■ Mint a 4. és 5. pontban, de valójában egy harmadikra is szükség van, mert törölni kell az *Országos népszavazásról* szóló, vonatkozó törvény 8.3a szakaszát, amely megtiltja, hogy népszavazás döntson az alkotmány módosításáról.

64 ■ Jegyezzük meg, hogy benuhátság esetén formálisan ez volna az egyetlen törvényen kívüli lépés – az alkotmánymódosításra vonatkozó szabály módosítása abban az esetben, ha az S (2), a jelenleg érvényes módosítási szabály alapján nem hajtható végre. Az előző 4 pont (a és b) nem volna illegális, ha legálisan fogadják el az alkotmánymódosítás új szabályát.

65 ■ Jakab András (<https://jelen.media/interju/ne-bo-ritsuk-fol-az-asztalt-rizikos-dolog-a-jogallami-forradalom>) és Majtényi László (<https://jelen.media/interju/majtenyi-laszlo-ajanlatosabb-a-legalitas-talajan-maradni>).