

GYÓGYÍR A DEMOKRÁCIA BETEGSÉGÉRE?

KAZAI VIKTOR ZOLTÁN

Tóth Gábor Attila:

Nemdemokrácia

Az alkotmányjogi patológia és terápia alapjai

Oriold és társai, Budapest, 2024. 424 oldal,

5250 Ft

BEVEZETŐ

A 2010-es autoriter fordulatot követően Tóth Gábor Attila volt az egyik első alkotmányjogász, aki felismerte az Orbán-kormány valódi természetét, és megkongatta a vészharangot. Több kollégájával együtt még a választás évében útnak indította a *szuverén.hu* blogoldalt, azzal a céllal, hogy konstruktív alternatívát kínáljanak az alkotmányos demokrácia kiábrándult és cinikus olvasataival szemben, 2011-ben pedig a Humboldt Egyetemen Kovács Krisztával közösen a Magyarországon elhatalmasodó alkotmányjogi barbárságról workshopot kezdeményeztek, amely egyben az egyik kulcsmozzanata volt a *Verfassungsblog* nevű szakmai blogoldal nemzetközi felfutásának.¹ Ugyanebben az évben jelent meg szerkesztésében a *Constitution for a Disunited Nation* című kötet,² az Alaptörvénnyel bevezetett rendszer első átfogó kritikai tudományos vizsgálatának eredménye.

Hamarosan világossá vált, hogy az alkotmányos demokrácia magyarországi hanyatlása nem más, mint egy világméretű jelenség hazai megnyilvánulása. Ennek megfelelően a szerző is kiterjesztette tudományos vizsgálatának kereteit, és azzal kezdett el foglalkozni, ami közös a demokrácia eróziójának folyamatában a különböző országokban. Ennek a vizsgálódásnak a betetőzője a *Nemdemokrácia* kötet, amely elsősorban a magyar alkotmányos demokrácia megbetegedését és lehetséges orvoslását tárgyalja, de az elemzést alkotmányelméleti alapokra helyezi, és az elvont fogalmakat az összehasonlító alkotmányjog jól ismert példáin keresztül magyarázza el.

A KITŰZÖTT CÉLOK

A könyv céljainak tisztázása azért fontos, mert lehetővé teszi, hogy a recenzens ne a saját szakmai véleményétől tegye függővé értékelését, hanem párbeszédbe lépjen a szerzővel arról, sikerült-e megvalósítani eredeti törekvéseit. Olvasatom szerint szerző alapvetően három cél elérését tűzte ki a könyv megírásával: az első az alkotmányos demokrácia melletti kiállás, a második a nemdemokrácia mint patológia bemutatása, a harmadik pedig a nemdemokrácia megelőzését és orvoslását szolgáló megoldások tárgyalása.

A szerző már a legelső oldalakon egyértelművé teszi, hogy nem semleges nézőpontból ír a nemdemokrácia jelenségről, hanem tudatosan kiáll és védelmébe veszi az alkotmányos demokráciát. Az alkotmányosság és a demokrácia eszméjét civilizációs vívmánynak tekinti, amely az emberi szabadság biztosítását, a hatalom közjogi korlátozását, a zsarnokság elkerülését, valamint a közösségi önkormányzás elvének megvalósítását szolgálja.

Az alkotmányos demokrácia eszméjét ugyanakkor veszély fenyegeti nem csupán önkényuralomra törő politikusok, hanem az ilyen törekvéseket igazolni próbáló apologeták felől is. Ez sarkallja arra a szerzőt, hogy újra kézbe vegye a klasszikusokat, tanácsért forduljon hozzájuk, és szellemi párbeszédbe bocsátkozzék velük. Elismeri, hogy az alkotmányos demokrácia hanyatlásának történelmi, gazdasági, szociális, kulturális és egyéb fontos okai is vannak, ám ezeket kizárja az elemzésből, és vizsgálódását a jogi szférára szűkíti le.

Az alkotmányos demokrácia melletti kiállást szolgálja a nemdemokrácia mint patológia bemutatása, amire azért van szükség, mert az önkényuralom korábbi megnyilvánulásaihoz képest a modern nemdemokrácia tudatosan a demokrácia látszatát kelti, és tartózkodik a nyilvánvalóan nemdemokratikus eszközök használatától. A könyv tárgyalja az új típusú nemdemokráciákat működtető újszerű mechanizmusokat és a nemdemokráciának az alkotmányjogban is megjelenő patológikus tüneteit.

A bevezető további ígérete, hogy a diagnózis mellett szól a nemdemokrácia mint patológia megelőzéséről és terápiájának jogi lehetőségeiről is, tekintve, hogy „[a] demokrácia ellenálló képességét lehet javítani, és ha már bekövetkezett a baj, lehetséges a demokratikus helyreállítás” (17. old.). Az olvasó így

1 ■ Maximilian Steinbeis: Verfassungs-Barbarei in Budapest. *Verfassungsblog*, 2011. január 20., <https://verfassungsblog.de/verfassungsbarbarei-budapest-2/>

2 ■ Gábor Attila Tóth (ed.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. CEU Press, Bp., 2011.

abban a reményben lapoz tovább, hogy van gyógyír az alkotmányos demokrácia hanyatlására.

A továbbiakban igyekszem az említett három célkitűzéshez kapcsolódva összefoglalni a könyv mondanivalóját, majd röviden értékelni, hogy a szerzőnek mennyiben sikerült törekvéseit megvalósítania.

ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA: ELÉRENDŐ CÉL ÉS VISZONYÍTÁSI PONT

Az alkotmányos demokrácia eszméje elvont és nagyon összetett, ezért fontos tisztázni, hogy pontosan mi mellett áll ki szerző. Definíciót ugyan nem ad, de több helyen is tárgyalja az alkotmányosság és a demokrácia fogalmát és a kettő közötti kapcsolatot.

ALKOTMÁNYOSSÁG

Az alkotmányosság legkésőbb a felvilágosodás korzakára visszavezethető, több évszázados hagyomány. Egyszerre jelenti az egyéni szabadságot biztosító és a közhatalmat korlátozó normatív elvek halmazát, és az elvek megvalósítása érdekében alkalmazott társadalomszervező gyakorlatokat. A szerző szavaival: „[a]z alkotmányosság [...] felfogható úgy, mint szakadatlan intézményes törekvés a zsarnokság megakadályozására és annak az eszmének a megvalósítására, hogy mindenki számít, nem csak néhányan.” (94. old.) E szakadatlan, bár korántsem zökkenőmentes igyekezet sikerének kiváló példái többek között az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának és további emberi jogi normáknak az elfogadása, és olyan, az emberi jogok védelmére (is) hivatott regionális és globális szervezetek létrehozása, mint az Egyesült Nemzetek Szövetsége, az Európa Tanács vagy az Európai Unió.

DEMOKRÁCIA

A demokrácia eredetileg nem szerepelt az alkotmányosság követelményei között. Ugyanakkor legkésőbb a XX. század második felére a demokratikus berendezkedés lett az általánosan elfogadott, elvárt és követendő minta. Noha a demokrácia fogalma máig vitatott, a szerző összegzi a pozitív állításokat, amelyek karakterjegyeiről megfogalmazhatók.

Az első állítás az, hogy egy demokráciában a többség szava dönt. A többségi elv érvényesül a választási és népszavazási eljárásokban, valamint a képviselői szervek döntéseiben is. A többségi eljárás olyan intézményes megoldás, amely lehetővé teszi, hogy a plurális társadalomban fontos kérdésekről döntés születessen.

A második állítás az, hogy a többségi elv nem lehet korlátlan sem a döntéshozatalt, sem az eredményét tekintve. A kisebbségben maradó egyéneket és csoportokat ugyanis védelemben kell részesíteni, hiszen a többségi döntés igazságtalan is lehet. Egy

alkotmányos rendszer csak akkor demokratikus, „ha az eljárási, részvételi jogok tekintetében mindenkit egyenrangúnak tekint, és a döntések tartalma is egyenlő tagságot garantál mindenkinek, a többségben és a kisebbségben lévő egyéneknek egyaránt” (190. old.). A többségi elv alkalmazása tehát csak addig legitim, amíg a mindenkori kisebbség jogait és érdekeit tiszteletben tartja.

ALKOTMÁNYOSSÁG ÉS DEMOKRÁCIA KAPCSOLATA

Az alkotmányosság és a demokrácia elvei pedig szorosán összefonódnak, sőt feltételezik egymást. A két elv viszonyának ezt a felfogását hívja a szerző Kis János nyomán *koherenciatézis*-nek (196. old.). Ebben az értelemben az alkotmányosság fogalma egyrészt azokra a liberális elvekre utal, amelyekre szükség van a demokráciához, ilyen például az egyéni szabadság és egyenlőség, az autonómia, a kollektív önkormányzatiság és az egyenlő jogok. Másrészt azokat a jogi-intézményi megoldásokat takarja, amelyek a liberális értékeket védik a demokrácia megvalósulása érdekében. A demokrácia olyan többségi eljárást jelent, amely megfelelő alkotmányos keretek között zajlik: ide tartozik a jogszerű, plurális és tisztességes döntéshozatal, az általános és egyenlő választójog, a szabad szervezkedés, vita és információcseré, továbbá az eljárási szabályok betartásáról gondoskodó független és pártatlan intézmények működése. A koherenciatézis szerint tehát az alkotmányosság és a demokrácia kapcsolata szimbiotikus, azaz alkotmányosan nem igazolható sem az illiberális demokrácia, sem a nemdemokratikus liberalizmus.

A két elv kapcsolatának ugyanakkor létezik egy rivális felfogása, amelyet *kompromisszumtézis*-ként jellemez a szerző. Eszerint ellentét feszül az egyéni szabadságot képviselő liberalizmus és alkotmányjogi garanciái, valamint a többség uralmát megvalósító demokrácia között. Mivel ez a két elv teljesen nem egyeztethető össze, az alkotmányos demokrácia szükségképpen csak kompromisszumok egyensúlyaként fogható fel: az egyéni szabadságot a többség akarata bizonyos szintig korlátozza, és a többségi elvet a liberalizmus valamilyen mértékben keretek közé szorítja. Ez a felfogás azért problematikus, mert az egyensúly felborulhat, akár a demokratikus, akár a liberális értékek javára.

A modern nemdemokraták kihasználják a két elv szembeállítását, és – látszólag a többségi elv minél tökéletesebb megvalósítása érdekében – aránytalanul korlátozzák a liberális értékek érvényesülését. A valóságban viszont a többségi elv alkotmányos korlátainak leépítésével éppen azokat a liberális értékeket ássák alá, amelyek a demokrácia egészséges működéséhez szükségesek. Így fordulhat elő, hogy a demokrácia megbetegszik, és elkezd patológikus tüneteket mutatni.

A NEMDEMOKRÁCIA MINT PATOLÓGIA ÉS MŰKÖDÉSÉNEK JELLEMZŐI

A könyvben a patológia szó az alkotmányos demokrácia megbetegedését, kóros elváltozását, abnormális állapotát jelöli. A szerző egy régi hasonlathoz nyúl vissza, amely az államot élő szervezetnek láttatja, minden alkotmányos intézményével mint testrészekkel együtt. A nemdemokráciát pedig patológiának tekint, amely megtámadja az állam testét és meggátolja, hogy az egészséges alkotmányos demokráciaként működhessen.

ALKOTMÁNYJOGI PATOLÓGIA

Az alkotmányjogi patológia ismérve, hogy rendszer-szintű problémaként jelentkezik. Tehát nem egyszerűen az alkotmányosság és a demokrácia elvének alkalmankénti megsértéséről van szó, ami egészséges jogrendszerekben is gyakran előfordul. A szerző meghatározása szerint „[a]z alkotmányos rendszer patológiája egyszerre jelentkező, összefüggő, szisztematikus jelenség[sor]; [a]z alapvető jogokat és a hatalommegosztást érintő negatív eltérések [összessége], amelyek kimutathatók az alkotmány normáiban és az intézményes gyakorlatokban” (115. old.). Amikor ez a betegség megtámad egy jogrendszert, akkor az „alkotmány [...] nem tudja betölteni azt az alapvető feladatát, hogy biztosítsa az emberek egyéni és a nép kollektív önrendelkezési jogát, és meggátolja önkényuralom kialakulását” (114. old.).

Az alkotmányos demokrácia megbetegedése nincs sem történelmi korszakhoz, sem földrajzi helyhez kötve. Indiában a kormányzó többség és a bírói hatalom közötti hosszan tartó, súlyos konfliktus Indira Gandhi miniszterelnöksége idején (az 1960–70-es években), ugyanannak a betegségnek a tünete, mint amelyik nem olyan rég a bírói függetlenség rendszer-szintű sérelmét okozta Magyarországon és Lengyelországban. A betegség időről időre felüti fejét a világ minden táján.

Ez sajnálatos, de egyáltalán nem meglepő, hiszen „[a] modern alkotmányosság távolról sem egyszerű idealista fejlődéstörténet” (97. old.). A nagyhatalmak imperialista törekvései, a gyarmatosítás, vagy éppen a totalitárius rendszerek kialakulása azt mutatja, hogy az alkotmányos demokrácia mint eszmény elérésének folyamata korántsem zavartalan. A szerző szerint a bigott vallásosság, a nacionalizmus, a vezérimádat vagy a háború iránti rajongás nem egyszerűen történelmi anakronizmusok, hanem az alkotmányos fejlődést hátráltató, sőt visszavetítő társadalmi tényezők.

Az önkényuralmi rendszereknek a történelem során számos változatuk alakult ki, többségük időben megelőzi az alkotmányos demokrácia eszméjének születését. Ide sorolható többek között a despotizmus, a türannisz, a diktatúra, az autokrácia és az abszolutizmus. Leírásuknak ugyanakkor hosszú hagyománya és így terjedelmes szakirodalma van;

éppen ezért a szerző vizsgálódásának fókuszában a modern, avagy új típusú nemdemokrácia áll.

A MODERN NEMDEMOKRÁCIÁK JELLEMZŐI

Az új típusú nemdemokráciák megkülönböztető jegye, hogy szemben az önkényuralmi rendszerek korábban kialakult változataival, az alkotmányos intézmények és eljárások szintjén tudatosan a demokrácia látszatát keltik. A kortárs autokrata vezérek döntő többsége nem erőszakkal, a parlament feloszlásával, szükségállapot bevezetésével vagy puccsal jut hatalomra, hanem többé-kevésbé demokratikus választások eredményeként. Az is megfigyelhető, hogy ezek a vezetők uralmuk legitimálására fenn tartják és működtetik a demokrácia alapvető intézményeit: a választásokat, a parlamentet és a politikai szabadságjogok formális elismerését. A politikai berendezkedés valódi működése ugyanakkor nem felel meg a többségi elvű demokrácia minimális követelményeinek sem, mert a jogrendszer egésze az uralkodó párt(ok) korlátlan és ellenőrizetlen hatalomgyakorlását szolgálja.

A színlelés ellenére kimutathatók az új típusú nemdemokráciák működésének bizonyos állandó jellemzői. Az egyik az, hogy az újonnan kialakult nemdemokráciákban a választási eredményhez forradalmi igazolás is társul, ezzel indokolják az alkotmányosság elveit sértő átalakítást. A rendszerátalakítás pedig a különböző országokban jól bevett mintázatot követ. A mintázat első eleme a törvényhozó hatalom demokratikus működésének felszámolása a rendeleti kormányzás szerepének felerősítésével, a parlament tanácskozó és ellenőrző funkciójának kiüresítésével és a nyilvánosság korlátozásával.

A második elem a bírósági rendszer függetlenségének, pártatlanságának és szakmai integritásának kikezdése. Először a kormányzó párt(ok) a legfelső bírói fórumokra terjesztik ki politikai befolyásukat, hiszen ők hozzák meg a végső döntéseket, és gyakorolnak ellenőrzést az alsóbb bíróságok felett, majd lassan haladnak lefelé a hierarchiában. A leggyakrabban alkalmazott módszerek: a bírák eltávolítása felfüggesztés vagy kényszernyugdíjazás, valamint fegyelmi eljárások révén, a bírói önkormányzati szervek független működésének ellehetetlenítése, a bírósági eljárások felgyorsítása, a jogorvoslathoz és a törvényes bíróhoz való jog korlátozása, valamint az alkotmányos felülvizsgálat kiüresítése.

A harmadik elem a médiaszektor feletti hegemonia megszerzése. E cél elérésére a kortárs autokraták részben hagyományos cenzurális eszközöket (jogi tiltások és hatósági engedélyezések) alkalmaznak, részben a modern kommunikációs technika kínálta lehetőségeket használják ki. A közszolgálati média, valamint a média- és hírközlési hatóság feletti kontroll kiterjesztése jogilag egyszerűen megoldható a kormányzó párt(ok) számára. A magánszektorban már nehezebb biztosítani a döntő befolyást, de piaci

manőverek bonyolult hálózatra támaszkodva el tudják érni, hogy a médiavállalatok tulajdonosi szerkezete a kormánypart(ok)hoz lojális piaci szereplőknek kedvező módon változzon meg, és a hirdetési piac működése eltorzuljon. A média közhatalmi kontrollfunkcióját pedig aláássák a szólásszabadság és az információhoz való hozzáférés korlátozásával, hamis információk terjesztésével, valamint azzal, hogy a független orgánumok munkáját adminisztratív eszközökkel ellehetetlenítik, az újságírókat zaklatják.

A rendszerátalakítás negyedik eleme a bizonyos sérülékeny csoportokat érintő kirekesztő mechanizmusok működtetése. Ez két lépésben történik. Először a kormányzó pártok előnyben részesítenek, sőt adott esetben állami elismerés rangjára emelnek meghatározott etnikai, vallási, kulturális jellemzőket. Azután a preferált karakterjegyekkel nem rendelkező, egyébként is hátrányos helyzetű csoportokat, például a romákat, a migránsokat, a melegeket, valamint az ő érdekeiket védő szervezeteket stigmatizálják, a „nép ellenségének” vagy „külföldi ügynöknek” bélyegzik.

A nemdemokrácia kialakítási mintázatának utolsó elemeként tárgyalja a szerző az állandó kivételes állapotot. A kortárs autokratákra jellemző, hogy valamilyen rendkívülinek minősített helyzetre – terrorizmus, háború, migráció, járvány stb. – hivatkozva korlátozzák a törvényhozó és a bírói hatalom munkáját, továbbá teljesen vagy részlegesen felfüggesztik az alapjogok védelmét. Ugyanakkor a korlátozó intézkedések nem a rendkívüli helyzet alapjául szolgáló problémák megoldására szolgálnak, hiszen nincs logikus kapcsolat közöttük, hanem az alkotmányos demokrácia leépítését eredményezik.

Még ha valaki ismeri is a nemdemokráciák kiépülésének szokásos mintázatát, adott esetben nehezen tudja eldönteni, melyik jogi átalakítás legitim és melyik nem az. Az alkotmányos demokrácia alapvető elveiről általános konszenzus született ugyan, de csupán azért, mert olyan magas absztrakciós szinten vannak megfogalmazva, hogy a különböző világfelfogások alapján eltérő tartalommal lehet feltölteni őket. A szerző ezt úgy szemlélteti, hogy egy alapelv értelmezésének lehet A és B verziója, s mind a kettő legitim. A nemdemokrácia viszont bevezet (vagy újra elővesz) egy N koncepciót, amelyet nem lehet összeegyeztetni az alkotmányos demokrácia elveivel.

A szerző többek között a szuverenitás fogalmát hozza fel példaként, amely egyaránt vonatkozhat a parlamenti szuverenitásra (A koncepció) és a népszuverenitásra (B koncepció). Viszont e két koncepció csak azért válhat az alkotmányos demokrácia jelentéstartalmának részévé, mert elismerik a szuverenitás korlátait, mindenekelőtt a jog uralmát. A nemdemokráciákban használatos N koncepció ugyanakkor tagadja a szuverenitás korlátait: az államra és a népre hivatkozás célja a nemzetközi kötelezettségek teljesítése alóli mentesülés, a parlamenti szuverenitás citálása pedig a fékek és ellensúlyok rendszerének

felszámolását hivatott igazolni. A nemdemokrácia oly módon torzíttja el a szuverenitás fogalmát, hogy abból gyakorlatilag vezéri szuverenitás lesz.

A NEMDEMOKRÁCIA MEGELŐZÉSE ÉS ORVOSLÁSA, VALAMINT A DEMOKRATIKUS HELYREÁLLÍTÁS

Az alkotmányos demokrácia nem teljesen védetlen a nemdemokratikus tendenciákkal szemben. A demokrácia bizonyos mértékben képes az önkorrekcióra, amelyet jogi megoldások segítenek elő. Ezzel párhuzamosan az alkotmányjogban vannak bizonyos eszközök, amelyekkel megelőzhető vagy orvosolható a nemdemokrácia okozta patológikus tünetek. Ha pedig a nemdemokrácia már kiépült és megszilárdult, az alkotmányjognak a demokratikus helyreállításra is van néhány receptje.

A DEMOKRÁCIA ELLENÁLLÓ KÉPESSÉGE

Egy demokratikus rendszer többé vagy kevésé képes megakadályozni a saját hanyatlását. Ellenálló képessége ugyanakkor nagyrészt jogon túli tényezőktől függ. A jog leginkább azzal tudja segíteni a demokratikus rezilienciát, hogy bevezet bizonyos (alkotmány) jogi intézményeket a hatékony védekezés érdekében az önkényuralmi törekvésekkel szemben. Ilyen intézményes megoldásnak tekinthető például a pártalapítás joga, valamint az egyéb politikai szabadságjogok alkotmányellenes vagy antidemokratikus célú gyakorlásának tilalmazása, a választási rendszer tisztességének biztosítása és a nép ellenállási jogának alkotmányba foglalása.

ALKOTMÁNYJOGI PREVENCIÓ ÉS TERÁPIA

Emellett az alkotmányosság fejlődése során is kialakultak olyan eszközök, amelyekkel az önkényuralmi hatalmi törekvések megelőzhetőek. Az első ilyen eszköz maga az írott alkotmány. Az alkotmány akkor tudja betölteni preventív szerepét, ha nem csupán létrehozza a jogalkotó, a végrehajtó és a bírói hatalmat, hanem a hatalomgyakorlás jogi korlátairól és hatékony kikényszerítésükről is rendelkezik.

A második preventív eszköz a szabadságjogok rögzítése és tényleges érvényesülésük biztosítása. Az alkotmányosság kezdete óta a szabadságjogok alapvető funkciója az önrendelkezési jog garantálása mind az egyén, mind pedig a közösség szintjén. A személyi önrendelkezés azt jelenti, hogy minden minimálisan kompetens embernek joga van meghozni a saját életére, szabadságára és javaira vonatkozó döntéseket. A kollektív önrendelkezés pedig arra jogosítja fel a közös kormányzat alatt élő emberek összességét, hogy döntsenek a közösség egészét érintő ügyekben, például az intézmények létrehozásáról vagy a rendelkezésre álló erőforrások elosztásáról.

Az alkotmányosság eróziójának harmadik megelőzési technikája a hatalommegosztás intézménye-

sítése. Ez a technika hagyományosan két lépésre bontható: az első a hatalmi ágak (vagy központok) elválasztása egymástól, a második pedig az egyes hatalmi ágak feljogosítása egymás ellenőrzésére a hatalom-túlterjeszkedés megakadályozása érdekében. A képletet bonyolítja, hogy a szövetségi rendszerekben nemcsak horizontálisan, de vertikálisan is meg kell osztani a hatalmat.

A prevenció eszközök sorában említhető végül az egyetemesség elve, amely szerint az alkotmányosság értékei, intézményei és mechanizmusai nemcsak az egyes államok szintjén, hanem a nemzetközi jogrendszerben is felvethetők és bizonyos mértékig megvalósíthatók globális állam létrehozása nélkül is. Ez az elméleti alapja az olyan regionális és globális szervezetek törekvéseinek, mint például az Európa Tanács vagy az Egyesült Nemzetek Szövetsége, amelyek igyekeznek a közhatalom gyakorlására és az emberi jogokra vonatkozó általánosan érvényes standardok elfogadására és érvényesítésére.

Mindezen prevenció eszközök megléte ellenére alkotmányjogi rendellenességek még (viszonylag) jól működő alkotmányos demokráciákban is előfordulnak. Az alkotmányjogi rendellenességek súlyosságuktól és gyakoriságuktól függően nagyon változatos képet mutatnak. Ez utóbbi szempont alapján megkülönböztethetünk egyedi, visszatérő és rendszerszintű zavarokat. Felismerésükre és kezelésükre viszont már vannak bizonyos jogi technikák.

A rendellenességek sorában a szerző első helyen említi az általános és egyedi jogi normák (például törvények, rendeletek, bírósági határozatok) ütközését az alkotmánnyal. Az alkotmányellenesség lehet eljárási vagy tartalmi alapú, megnyilvánulhat a jogalkotás elmulasztásában vagy éppen valamely jogszabály alkalmazásában. A szerző szerint ilyenkor a legkézenfekvőbb megoldás, ha az a hatalmi ág orvosolja a rendellenességet, amelyik előidézte. Ha viszont a törvényhozó, a végrehajtó hatalom vagy a rendes bíróságok nem hajlandók saját hatáskörben kiküszöbölni a problémát, akkor szükség van külső beavatkozásra. Ennek a külső ellenőrzésnek világszerte elterjedt, de nem vitán felül álló megoldása az alkotmánybíráskodás, amelynek hagyományosan gyenge és erős formáját különböztetjük meg. Az alkotmánybíráskodást végző szerv vagy csak arra kap felhatalmazást, hogy megállapítsa és jelezze a politikai hatalmi ágaknak a problémát (gyenge forma), vagy arra is, hogy megsemmisítésükkel vagy alkalmazási tilalom kimondásával eltüntesse az alkotmányértő normákat a jogrendszerből.

Alkotmányjogi rendellenesség olyan formában is előfordulhat, hogy az alkotmány két szabálya között keletkezik ellentét, ami tipikusan egy ún. alkotmányellenes alkotmány módosítás elfogadásával következhet be. Az alkotmányellenesség ebben az esetben is lehet tartalmi vagy eljárási. A korrigálására két technika alakult ki. Az egyik, hogy az alkotmány szövegében kifejezetten korlátozzák az alkotmány módosítás

lehetőségét, tipikusan megváltozhatatlansági klauzulák vagy különleges eljárási szabályok formájában, ami mércéül szolgálhat az alkotmányos felülvizsgálat során. A másik, hogy kifejezett rendelkezés hiányában az alkotmánybíráskodás maga olvaszt ki bizonyos tartalmi vagy eljárási korlátokat az alkotmány szövegéből. Az előbbiekből értelemszerűen következik, hogy a szerző szerint az alkotmányon belüli normaütközéseket elsősorban alkotmánybíráskodás útján lehet orvosolni.

A könyvben az alkotmányjogi rendellenességek sorában az utolsó helyen szerepel az alkotmány és a nemzetközi jogi norma ütközése. Hogy egy országban a nemzetközi és a nemzeti jogrendszerek egységének (monizmus) vagy különálló, párhuzamos létezésének (dualizmus) elve érvényesül-e, az kihat a konfliktus feloldására. Általánosságban a nemzetközi jog elsőbbségéből, a *pacta sunt servanda* és az emberi jogok egyetemességének elvéből következően a nemzetközi bíróságok hatásköre kiterjed a nemzetközi joggal ellentétes alkotmányos szabályok felülvizsgálatára és a normaütközés megállapítására is. A nemzetközi bíróságoknak ugyanakkor nagyon korlátozottak a lehetőségeik döntéseik kikényszerítésére, ezért alapvetően az államra marad a normaütközés feloldása alkotmány módosítás vagy bírói alkotmányértelmezés útján. Az alkotmány és a nemzetközi jog közötti konfliktus kialakulásának megelőzése és korrigálása a nemzeti és nemzetközi bíróságok együttműködésének útján is megvalósulhat.

AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA HELYREÁLLÍTÁSA

Ha az alkotmányjogi rendellenességek korrigálására szolgáló megoldások nem használnak, akkor kialakulhat és megszilárdulhat a nemdemokrácia. Az önkényuralmi rendszerek bukásának vagy leváltásának okait a szerző nem tárgyalja. Ehelyett bemutatja, hogy az alkotmányjog milyen eljárásokat ismer az alkotmányos demokrácia helyreállítására.

Amíg egy országban van demokratikus jogelveken alapuló alkotmány, továbbá működik független és pártatlan bíróság, addig a negatív trendek stratégiai pereskedés és alkotmányértelmezés útján megfordíthatók. Az ilyen típusú jogérvényesítés viszont csak akkor idézhet elő rendszerszintű változásokat, ha a nemdemokratikus rendszer ingatag, és a társadalomban (még vagy már) vannak olyan demokratikus mozgások, amelyek a bíróságokat is demokratikus irányba húzzák. Stabil nemdemokráciában ezzel a megoldással nem lehet széles körű és tartós pozitív változásokat elérni, mert hiányoznak az alapjogok érvényesülésének és a közhatalom tényleges ellenőrzésének intézményes garanciái.

Hanyatlása esetén egy nemdemokratikus rendszert le lehet váltani békés úton alkotmányreform segítségével, akár alkotmány módosítással, akár új alkotmány elfogadásával. Ilyenkor az eljárás a nemdemokrácia érvényes alkotmánya alapján megy

végbe a jogszerűség kritériumainak megfelelően, és együttműködés a nemdemokrácia reformerei együttműködnek az uralkodó hatalom ellenzékével. Az alkotmányreform alapvetően a rendszer demokratikus minőségének növelését célozza, és jó esetben ezt el is éri.

A nemdemokratikus rendszer leváltásának következő módja a forradalmi alkotmányozás, amelynek többféle történeti formáját szokás megkülönböztetni: klasszikus, totalitarizmus utáni, illetve posztkoloniális. Egyik legfontosabb ismertetőjegyük, hogy az új alkotmányt egy központi döntéshozó fórum fogadja el, amely a nép alkotmányon túli hatalmára hivatkozva cselekszik. Az alkotmányozó testület tehát nem követi a felváltandó rendszer eljárási szabályait, nem keresi az együttműködést a régi rend képviselőivel, ám ettől még az eljárás nem feltétlenül erőszakos. A folyamat eredményeképpen egy radikálisan új alkotmányos struktúra jön létre, a régi rendszerrel való jogfolytonosság ugyanakkor nem minden jogi normára nézve szakad meg.

A forradalmitól elkülönül a posztautoriter alkotmányozás, amely a XX. század második felében működő és fenntarthatatlannak bizonyuló autokratikus berendezkedés átalakításának módjaként terjedt el. Ebben a kétfázisú folyamatban az első, átmeneti szakasz a régi rend szabályainak megfelelően zajlik a hanyatló rendszer reformerei és a hatalomváltó ellenzék képviselői közötti, tipikusan kerekasztal-tárgyalások keretében. Az átmenetet lezáró második szakaszban a demokratikusan megválasztott alkotmányozó testület (parlament vagy alkotmányozó nemzetgyűlés) a kormánypártok és az ellenzék kompromisszumára támaszkodva fogadja el az új alkotmányt. Habár ebben az esetben tényleges forradalomra nem került sor, tartalmát tekintve az alkotmányos változás mégis forradalmi léptékű.

Az eddig tárgyalt eljárások a hagyományos és sokat tanulmányozott önkényuralmi rendszerek leváltása során alakultak ki. Tóth Gábor Attila azt állítja, hogy a demokratikus működést szimuláló modern nemdemokráciára a rendszerváltó folyamatok eddig ismert modelljei nem illeszthetők rá, és kidolgozza az alkotmányos demokráciába történő átmenet egy újabb, a „kétfázisú helyreállító alkotmányozásnak” nevezett modelljét.

Erre a modellre szerinte azért van szükség, mert a demokratikus intézmények kényszerű fenntartásának következtében még a rendszerszintű manipulációk ellenére is előfordulhat, hogy a nemdemokratikus uralkodó párt elveszti teljhatalmát, ami bizonyos mértékű alkotmányos reformhoz vezethet. Ez az alkotmányos reform bekövetkezhet kooperatív körülmények között, ha a hatalmában meggyengült nemdemokratikus kormányzó párt rákényszerül az ellenzékkel való együttműködésre, vagy pedig választási vereséget szenved, és átadja a hatalmat az új, demokratikus kormánytöbbségnek. Viszont alkotmányos reformra csak konfrontatív

körülmények között kerülhet sor, ha a választáson alulmaradó nemdemokratikus párt megtagadja a hatalom átadását, vagy ha a kormányváltás formálisan megtörténik ugyan, de a nemdemokratikus hatalomhoz lojális közjogi tisztségviselők a formális jog keretein belül szabotálják az új kormánytöbbség hatalomgyakorlását. Ebben a helyzetben kettős közhatalom jön létre, amely alatt sem a kooperatív alkotmányozás, sem pedig a parlamenti kormányzás nem lehetséges.

Erre a konfrontatív forgatókönyvre dolgozta ki a szerző a helyreállító alkotmányozás kétfázisú modelljét, amely egy negatív és egy pozitív szakaszból áll. A negatív, átmeneti fázis a nemdemokratikus jogrendet megalapozó normák érvénytelenítésére, valamint az új, demokratikus kormány legitim hatalomgyakorlását blokkoló közjogi intézmények felfüggesztésére és ideiglenes helyettesítésére irányul. A folyamat nem (feltétlenül) a felváltandó jogrend szabályainak betartásával zajlik, mert a régi rend képviselőivel valószínűtlen bármiféle együttműködés. Ugyanakkor minden fontos változásnak a parlamenti és a társadalmi nyilvánosság előtt, átlátható módon kell történnie. A legalitás elvétől való részleges eltérést a folyamat célja, vagyis a nemdemokrácia felszámolása és a kormányozhatatlan állapot megszüntetése indokolja és igazolja.

Az átmeneti negatív szakaszt követi az alkotmányozás pozitív fázisa, amelynek végső törekvése a demokratikus intézményi struktúra helyreállítása. Ez már egy sokkal nyugodtabb periódus, amelyben lehetőség nyílik a demokratikusan megválasztott pártok közötti együttműködésre és kompromisszumkeresésre. Az egész folyamatot a parlament vagy az alkotmányozó nemzetgyűlés által kidolgozott új alkotmány elfogadása zárja le.

KRITIKA

Az alkotmányos demokrácia védelmére kelni nemes feladat, amelyet a szerző becsülettel teljesít. Nagy alaposággal és jól érthető módon érvel amellett, hogy az egyének és közösségük minél teljesebb önrendelkezése, valamint a közhatalom korlátozása csak alkotmányos demokráciában valósulhat meg. Megcáfolja az összes olyan tudományos magyarázatot, amely a nemdemokrácia önkényuralmi jellemzőit próbálja igazolni vagy pozitív színben feltüntetni. Az alkotmányelmélet legjelesebb képviselőinek munkáira és az összehasonlító szakirodalomból jól ismert példákra támaszkodva strukturáltan és részletesen ismerteti az új típusú nemdemokráciák működését, valamint a kialakulásuk megelőzésére és orvoslására szolgáló jogintézményeket. Jelentős érdemei miatt a *Nemdemokrácia* könnyen válhat az alkotmányos értékek mellett elkötelezett közjagászok stabil referenciapontjává.

Am ha kiszélesítjük a potenciális olvasóközönség körét és a művet belehelyezzük az Orbán-rendszer

működésének 14. évébe, tartok attól, hogy a szerző csak korlátozott mértékben tudja elérni az alkotmányos demokrácia melletti kiállás célját, legalábbis az itthoni közegben.

Először is, a fejtegetései túl nagy távolságot tartanak a nemdemokráciák mindennapi rögválóságától, és közvetlenül nem szállnak vitába a kortárs nemdemokráciák apologetáinak érveivel. Erre lehetőség lett volna, mondjuk az I. rész 4. fejezetében, amelyben a szerző azokat a koncepciókat tárgyalja, például a szociáldarwinizmust vagy a relativizmust, amelyek éppenséggel az alkotmányos demokráciát tartják a politikai berendezkedés körös, természetellenes állapotának. Érdekes lett volna bemutatni, hogy e tudományos elméleteket miként vulgarizálják és ferdítik el a kortárs nemdemokratikus rezsimekben. A szerző ezzel ellentétes döntése persze elméleti szinten azzal védhető, hogy a tudományos munkát rendszerlegitimáló célból csupán színlelő szerzők valójában nem részesei a szakmai diskurzusnak.

A valóság viszont mégiscsak az, hogy az autoriter vezetők által fenntartott áltudományos műhelyek ontják magukból az alkotmányos demokrácia alapvető tételeit megkérdőjelező anyagokat,³ és ezzel segítik a rendszer jelenlegi és jövőbeli működtetőinek indoktrinálását. A szerző ezzel természetesen tisztában van, hiszen maga is inspirációja egyik fontos forrásaként hivatkozik arra, hogy manapság „olyan írások sokasága jelenik meg, amelyek nem megérteni és megértetni próbálják az új alkotmányjogi formációkat, hanem dacolva a tényekkel és értékekkel, a demokrácia egy legitim változatának akarják feltüntetni a nemdemokráciát” (18. old.). Természetesen irreális várakozás, hogy a szerző sikerről léphet fel a nemdemokráciákban közpénzmillárdokból finanszírozott áltudományos tevékenységgel szemben. Mégis a könyv egyik hiányossága, hogy csak közvetve reagál az alkotmányos demokráciát relativizáló és a nemdemokráciát igazolni próbáló kortárs szereplők állításaira. Ezzel pedig elszalasztja a lehetőséget, hogy jól használható szellemi municiót kínáljon a közjog szakavatott és értékelkötelezett

művelőin kívül mindazoknak, akik a nemdemokrácia hazugságait a széles nyilvánosságban próbálják kommunikálni.

Az sem teljesen világos, hogy a szerző milyen közönségnek szánja könyvét. Az előszóban azt írja: „Elsőként a magyar szakmai közönség elé terjesztem a dolgozatot. Egyszerűen itt kell, hogy megjelenjen.” (19. old.) Ehhez képest viszont meglepő, hogy a 2010 utáni magyarországi eseményekre csak utal a mű, és egyáltalán nem foglalkozik az Orbán-rendszer teoretikusainak munkáival.

Egy mű nyelvének és egyben címzett közönségének megválasztása nagy felelősség, mert aa tartalomra is kihat. A szerző számára világos a kapcsolat a könyv elméleti fejtegetései, a külföldi példák és a magyarországi fejlemények között, ám korántsem tesz meg mindent azért, hogy egy átlagosan jól informált magyar olvasó is könnyen felismerje ezt a logikai összefüggést. Példának okáért a demokratikus működés színlelésének mutatói között tárgyalja a szuverenitás elvének kiforgatását a nemzetközi és uniós kötelezettségek alól való mentesülés érdekében, anélkül, hogy bemutatná az Orbán-kormány és az Alkotmánybíróság ez irányú lépéseit. Vagy például a bíróságok elfoglalása mint az egyik önkényuralmi jellegzetesség ismertetése során utal ugyan a magyarországi folyamatokra, de elmulasztja felsorolni a bírósági függetlenség felszámolásának lépéseit. De említhetném a kétfázisú helyreállító alkotmányozásról szóló részt is, amelynek kizárólag a lábjegyzeteiben van magyar vonatkozású utalás, és a szerző nem reagál érdemben egyetlen olyan aggályra sem, amelyet kritikusai az ötlet hazai megvalósíthatóságával kapcsolatban korábban megfogalmaztak.⁴ Az a benyomásom, hogy a szerző alapvetően nemzetközi közönségnek szánta a könyvet, de először magyarul kívánta megjelentetni. Így viszont tartok attól, hogy egy átlagos magyar olvasónak, főleg, ha nem közpolitikai események iránt régóta és aktívan érdeklődő (köz)jogász, nem lesz könnyű a szerző érveit és megállításait a magyar helyzetre vonatkoztatni és a hazai köznyezetben hasznosítani.

A könyv céljai elérésének további korlátja, hogy a szerző jelentősen leszűkíti vizsgálódásának körét. Nem kívánja minden szempontból megvilágítani és megmagyarázni az alkotmányos demokrácia hanyatlását. Kizárja a történelmi, gazdasági, szociális, kulturális, pszichológiai és egyéb szempontú megközelítéseket, bár elismeri, hogy ezek is fontosak. Így fogalmaz: „A dolgozat jogi fókuszú, ezért kénytelen figyelmen kívül hagyni az összetett közélet egyébként nem elhanyagolható részét. Az alkotmányjogi anomáliák mélyebben fekvő társadalmi, gazdasági és politikai okainak beható elemzése meghaladja a vizsgálódás kereteit.” (15. old.)

A mű tárgyának szerzői lehatárolását a recenzensnek is tiszteletben kell tartania. Mindazonáltal fontos leszögezni, hogy egy „jogi fókuszú” munka egyáltalán nem „kénytelen figyelmen kívül hagyni”

3 ■ Így például a Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Alapítvány, az MCC Press, valamint az Alapjogokért Központ kiadásában tucatszámra jelennek meg a Fidesz-KDNP holdudvarának vezéregyéniségei, így például G. Fodor Gábor, Schmidt Mária vagy Orbán Balázs rezsimlegitimáló munkái, valamint a liberális demokrácia alapvető értékeit relativizáló és neveltségessé tevő könyvek, amelyek elárasztják a legnépszerűbb könyvesboltokat.

4 ■ A vitában elhangzott érvek összefoglalásához lásd Kazai Viktor: A rendszerváltás forgatókönyvei. *merce.hu*, 2021. november 19.

5 ■ A jogtudományi kutatás módszertani kérdéseiről röviden lásd Mark van Hoecke: *Legal doctrine: Which Method(s) for What Kind of discipline?* Hart, Oxford, 2013. A jogot társadalmi összefüggéseiben vizsgáló jogtudományi irányzathoz bevezetőképp lásd Denis Galligan: *Law in Modern Society*. Oxford University Press, Oxford, 2007. Az empirikus jogtudományi módszertanról pedig lásd Jakab András – Sebők Miklós: *Empirikus jogi kutatások. Paradigmák, módszertan, alkalmazási területek*. Osiris – MTA TK, Bp., 2020.

a társadalmi valóságot. Minden jogintézmény konkrét történelmi, gazdasági, szociális, kulturális stb. események hatására jött létre, és ilyen problémákat hivatott megoldani. Annak elemzése és értékelése, hogy valamely jogintézmény milyen viszonyban áll az általa szabályozni kívánt társadalommal, hogy képes-e betölteni a funkcióját, igenis a jogtudomány területére tartozik, amit el lehet végezni akár más tudományterületek, például a közgazdaságtan, a kriminológia vagy a politikatudomány eredményeinek felhasználásával vagy empirikus jogi kutatások segítségével.⁵ A *Nemdemokrácia* nem azért rekeszti ki a szűk értelemben vett jogon túli szempontok tárgyalását, mert „jogi fókuszú”, hanem mert a szerző választott módszere az alkotmányelmélet és a bírósági jogesetközpontú összehasonlító alkotmányjog kombinációja. Ez legitim módszertani választás, ám nem teszi lehetővé az alkotmányos demokrácia mint jogi konstrukció teljesítményének empirikus vizsgálatát. A szerző ugyan a bevezetőben kijelenti, hogy „[a]z alkotmányos demokrácia [...] az eddigi ismereteink szerint a legértékesebb és a legjobb teljesítményre képes berendezkedés” (17. old.), de ennek alátámasztására nem nyújt részletes érvelést. Ezzel hiányérzetet kelt, hiszen így adós marad annak magyarázatával, hogy ha ez a politikai berendezkedés társadalmilag annyira hasznos, mint amilyennek a liberális jogteoretikusok tartják, akkor miért következik be időről időre az alkotmányos demokrácia hanyatlása.⁶ Kicsit leegyszerűsítő magyarázatnak tűnik mindent a nemdemokraták hatalomvágyára és a társadalom jellemzői hibáira fogni. Érdekes lett volna megismerni a szerző gondolatait arról, hogy az alkotmányos demokrácia a közhatalom korlátozásával, az egyéni és kollektív önrendelkezés jogának biztosításával milyen mértékben tudta kielégíteni a társadalom materiális igényeit.

A könyv célkitűzéseinek elérését az is hátráltathatja, hogy a nemdemokrácia megelőzésére és orvoslására szolgáló eszközök tárgyalását tartalmazó rész rendkívül bíróságközpontú. Az alkotmányjogászokra általánosságban jellemző, hogy hajlamosak a bírói felülvizsgálatban látni az alkotmányos demokrácia védelmének legerősebb jogi garanciáját. Elméleti szinten ez indokolható, hiszen a jogszabályok és egyedi határozatok megsemmisítésével vagy alkalmazási tilalmának kimondásával valamely alkotmánybíróság elvileg valóban jelentős kontrollt tud gyakorolni a politikai hatalmi ágak és a közigazgatás felett. A tapasztalat viszont azt mutatja, például a lengyel és a magyar példából kiindulva, hogy az alkotmánybíráskodást végző szervek a fékek és ellensúlyok rendszerének rendkívül törékeny elemei.

Maga a szerző is hosszú oldalakon keresztül tárgyalja, hogy a nemdemokrata vezetők milyen változatos technikákkal hajtják sikeresen befolyásuk alá az alkotmánybíróságokat. A magyar Alkotmánybíróság is alig pár év alatt vált a hatalom öréből annak kiszolgálójává. Ráadásul az Európai Unió Bíróságának és

az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei sem voltak képesek semmilyen rendszerszintű változást elérni Magyarországon.⁷ A szerző megemlíti, hogy stabil nemdemokráciákban a stratégiai pereskedés és a bírói alkotmányértelmezés nem alkalmas tartós pozitív változás előidézésére. A magyar tapasztalat azonban azt mutatja, hogy az alkotmánybíróságok még a születőfélben lévő nemdemokrácia kialakulásának megakadályozására vagy legalább érdemi hátráltatására sem feltétlenül alkalmasak. Ennek fényében a szerző meglepő módon nem reflektál érdemben arra a kérdésre, hogy vajon igazán a bírói felülvizsgálat-e az alkotmányos demokrácia védelmére legalkalmasabb intézményi biztosíték, vagy ideje más megoldások után nézni.⁸

Kézenfekvő lett volna legalább azokat a nemzetközi mechanizmusokat tárgyalni, amelyeket kifejezetten az alkotmányos demokrácia hanyatlásának megakadályozására találtak ki. A magyar helyzetből kiindulva kínálta magát a lehetőség, hogy a szerző az Európai Unió olyan jogállamisági mechanizmusait is bemutassa, mint például az Európai Bizottság jogállamisági jelentései, a kötelezettségszegési eljárások, vagy az uniós források felfüggesztése, amelyek azért részleges sikereket el tudtak érni.⁹ Az olvasónak hiányérzete marad azért is, mert a szerző csak említés szintjén foglalkozik a többszintű alkotmányossággal, de a regionális és globális szervezetek jogvédelmi mechanizmusait nem tárgyalja a prevenció és terápia eszközei között.

Mindezen észrevételek ellenére a legjobb szívvél ajánlom Tóth Gábor Attila könyvét az olvasóknak. Remélem, hogy kritikai megjegyzéseim némelyike arra sarkallja őt, hogy a *Nemdemokrácia* mű következő kiadása előtt némileg dolgozza át a kéziratot. Ha erre mégsem kerülne sor, a magyar jogtudományi szakirodalom akkor is kifejezetten értékes alkotással gazdagodott. □

6 ■ Szalai Barna: Hat elmélet, ami rávilágít a demokratikus visszacsúszás okaira Magyarországon. *quibit.hu*, 2021. október 1.

7 ■ Lásd erről a témáról például Petra Bárd: In courts we trust, or should we? Judicial independence as the precondition for the effectiveness of EU law. *European Law Journal*, 27 (2022). 1–3. szám, 185–210. old.

8 ■ Mint ahogy azt például Tom Ginsburg és Aziz Huq teszi a *How to Save a Constitutional Democracy* című munkájukban (University of Chicago Press, Chicago–London, 2018.).

9 ■ Lásd például az EU-s pénzek visszatartásával kikényszerített bírósági reformtörvény elfogadását, amelyet Matušík Tamás, az ÖBT korábbi elnöke sikerként értékel. Miklósi Gábor: „Azért sejtették, hogy nem fogunk elgyávulni”, 444. hu, 2023. június 16.