

# REALIZMUSRÓL ÉS LEGALIZMUSRÓL:

HOZZÁSZÓLÁS AZ ALKOTMÁNYOSSÁG HELYREÁLLÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ  
MAGYAR VITÁHOZ<sup>1</sup>

A magyar ellenzéki demokratikus közösség az utóbbi években a fásultság és szenvedélyes ellenállás között imbolyogva már lassan el is feledte, hogy milyen érzés az, amikor a politikai változások reális esélyeiről vitatkozunk. Az alkotmányos helyreállításról szóló vita nem egy akadémiai disputa a demokratikus kibontakozások lehetséges változatairól, hanem nyilvános eszmecsere az alkotmányos helyreállítás sikeres politikai stratégiájáról. A jogászok számára ez nem komfortos terep, az alkotmánypolitikai viták és az ahhoz kapcsolódó stratégiai kérdések a politika világához kapcsolódnak.<sup>2</sup> Az új választási autokráciákkal szembeni alkotmánypolitikai küzdelem különösen nagy kihívást jelent a jogászok számára, ugyanis az autokratikus hatalom megalapozása és kiépítése a liberális jogállamokban használt jogi technikák és intézmények segítségével valósult meg.<sup>3</sup> Nem függesztették az alkotmányt, hanem kisajátították és elfoglalták az intézményeit. A magyar autokratikus állam a választási autokráciák mintaállama. Az alkotmányos eszköztár teljes arzenálját bevetették a kizárólagos hatalmi rendszer kiépítéséhez: lecserélték az alkotmányt, azt később többször módosították, kiszélesítették a kétharmados törvények körét, amivel biztosítják az autokratikus hatalomgyakorlás legfontosabb eszközeit, és nem utolsósorban birtokba vették az összes alkotmányos intézményt, amelyeknek lehetősége lenne korlátozni az autokratikus állam hatalmát. Az autokratikus államnak ez a sajátos, a jog kisajátításán alapuló természete nagyon nehéz helyzetbe hozza a demokrácia iránt elkötelezett jogászokat. Azt is lehet mondani, hogy az autokraták parazitaként azt a jogba vetett bizalmi tőkét élük föl és használják, amely a rendszerváltás utáni alkotmányos demokráciában többé-kevésbé megszilárdult. Részben ennek is köszönhető, hogy az autokrácia ellen küzdő demokraták meglehetősen bizalmatlanul tekintenek a jogállam – és különösen a legalizmus – elvére.<sup>4</sup> Ez világosan megmutatkozott az alkotmányos helyreállításról szóló jelenlegi vitában is. Ez a bizalmatlanság érthető. De ebben a hozzászólásban mégis kísérletet teszek rá, hogy megmentsek valamit a legalizmus becsületéből, és amellet érvelek, hogy ez az eszköz, amely a demokrácia lebontását Magyar-

országon megkönnyítette, az alkotmányosság helyreállításához is nehezen nélkülözhető.<sup>5</sup>

A 2022. januári felmérések szerint a legnagyobb esélye annak van, hogy az ellenzék 15-20 mandátum különbséggel elveszíti az áprilisi választást.<sup>6</sup> Ez természetesen még változhat, az igazi kampány csak most fog kezdődni, de tekintettel az ellenzékét sújtó szisztematikus hátrányos politikai versenyfeltételekre, a trend megváltozásának az esélyei nem túl nagyok, jelentős szavazattöbbség kellene még az egyszerű többség megszerzéséhez is. De a nem túl nagy esély is esély; egy, az elemzők által is lehetségesnek tartott forgatókönyv, aminek a felmerülése elegendő volt ahhoz, hogy az alkotmányjogászok gondolatki-sérleteit a tavalyi év második felében ennek az elképzelhető győzelemnek a lehetséges következményei uralják el.<sup>7</sup> Ezek alapján az általános frusztrációt kiváltó fő probléma az, hogy az ellenzéknek az alkotmány érdemi korrekciójára várhatóan nem lesz lehetősége, az esetlegesen megváltozó hatalmi viszonyok közötti zajló politikai küzdelmeket feltehetően továbbra is az Alaptörvény játékszabályai szerint kell majd lejátszani.

Ez a közhangulat az alkotmányjogászokra is kihatott. Az alkotmányos megújulást türelmetlenül váró közjogászoknak két mumusa van: a realizmus és a legalizmus. A realizmus megöli az alkotmányos képzelőerőt, a legalizmus elfojtja az alkotmányosságot. Sajó András ezt még decemberben megfogalmazta a tőle megszokott szabatos szépirodalmi értekezői stílusban: „*La légalité nous tue*” – a legalizmus megöl.<sup>8</sup> Ebben az írásban röviden amellet érvelek, hogy nem szerencsés szembeállítani az alkotmányos képzelőerőt a realizmussal, az alkotmányosságot a legalizmussal, mert csak ezekre támaszkodva lehet sikerre vinni a célul kitűzött alkotmányos megújulást.

Mára már sokat tisztultak és józanodtak a demokratikus visszarendeződés forgatókönyvei. A nyári viták egyik általános premisszája az a tétel volt, hogy a jogállam fogalma kiüresedett. Jól tükrözték a kiábrándultságot és csalódottságot a jogi intézményeivel kapcsolatban a jelenlegi autokratikus környezetben. Ahogy Fleck Zoltán fogalmazott: „*a jogállam azonos*

lett a jelenlegi közjogi formákkal és a mögötte álló politikai berendezkedéssel”. Éppen ezért Fleck szerint „ki kell lépni a hazug formalizmusból”.<sup>9</sup> Azonban nem szabad, hogy ez a jogosnak érzett csalódottság elhomályosítsa a gondolkodásunkat. Egyetértek a vitában részt vevők túlnyomó többségével, akik azt képviselik, hogy az Alaptörvénynek komoly legitimációs problémái vannak, a megalkotásának, módosításainak és éppen hatályos szövegváltozatainak egyaránt. Az alkotmányos újrendezés akkor tud beteljesülni, ha az Alaptörvény helyébe másik alkotmány lép. De nem szabad összekeverni az autokratikus önleírás hiteltelenségét és az alkotmányos helyreállítás legitimációs igényeit. Attól, hogy az autokratikus állam kihasználta az egykori jogállam intézményeit, és élőködött azokon, a gyakorlatait még nem lehet a jogállam fogalmát használva leírni. Éppen ezért nem szabad abba a hibába esnünk, hogy az alkotmányos helyreállítás politikai programjának legitimációs igényeit a jogállamnak az autokrata rezsím által elhasznált állapotához mérjük. Éppen ezért kell az alkotmányos helyreállítás legitimációs igényeit tisztázni. Legáltalánosabban erre a kérdésre úgy lehetne válaszolni, hogy a demokratikus politika célja, hogy a legitimitás elfogadhatóbb változatát nyújtsa, ami jobban megfelel a demokrácia, a hatalommegosztás és a jogszerűség elveinek, mint amit a NER gyakorlata szolgáltat. Igen ám, de egyáltalán nem magától értetődő, hogy a demokrácia mely felfogását tesszük az alkotmányos helyreállítását legitimációs mércéjévé.

Ebben a kérdésben én azokkal értek egyet, akik a demokrácia minimális koncepciójára alapozzák az alkotmányos küzdelem politikai stratégiáját.<sup>10</sup> Emellett leginkább stratégiai érvek szólnak. A demokrácia olyan felfogását érdemes a nyilvános vitákban képviselni, amely alkalmas lehet arra, hogy a világnézetileg rendkívül sokszínű ellenzéki szövetség köreiben általános elismerésre találjon, és az autokrata rezsím leglényegesebb legitimációs fogyatékoságaira rávilágítson. Ez az ajánlat az európai dokumentumokból kiolvasható demokráciafelfogással is összhangban van. Ennek a minimális koncepciónak az alapja az, hogy rendelkezésre álljanak azok a jogok, amelyek a választások szabadságához és tisztességeségéhez szükségesek; így biztosítva legyen a szólás-szabadság, a tisztességes és egyenlő a hozzáférés a szabad sajtóhoz, ne korlátozzák a politikai pártok és az egyesületek alapításának a szabadságát, a végrehajtó hatalom legyen törvény által korlátozott, és mindenki számára egyenlően biztosított legyen a végrehajtó hatalomtól független bírósághoz való szabad hozzáférés.

A demokráciának ez a szűkebb felfogása lehetővé teheti, hogy az ellenzéki szövetség ne bonyolódjon

vitába a liberális demokrácia tartalmi kérdéseiről, és érdemben tudjon fókuszálni az autokrata rezsím legitimációs fogyatékoságaira. Érdemesebb ugyanis ebben az alkotmányos küzdelemben a rezsím antidemokratizmusára fókuszálni, mint az antiliberalizmusára.<sup>11</sup>

Ahogy a fentiekből is látszik, az alkotmányos helyreállítás sikeres politikája komoly önmérsékletet kíván a szereplőktől a normatív elképzelések megfogalmazása során. A politikai összefogás szokatlan szélessége indokolja ezt. De nemcsak a politikai szövetség sajátosságait érdemes figyelembe venni, hanem annak a politikai közegnek az adottságait is, ami küzdőtérül szolgál ehhez az alkotmányos harchoz. S itt érkezünk meg a realizmushoz.<sup>12</sup> Mit érthetünk ennek a vitának az összefüggésében realizmuson? Két dolgot: egyfelől azt, hogy tekintettel vagyunk a politikai cselekvés társadalmi előfeltételeire, másfelől pedig azt, hogy a politika alapvetően hatalmi harc (is), amit a politikai szereplők állandó konfrontációja jellemez, ugyanis a politikai cselekvők önérdékvezérelt szereplők, alapvetően a politikai haszon maximalizása vezérli őket. A liberális alkotmányjogászok általában idegenkednek a politika realista felfogásaitól, alapvetően joggal. Hiszen nehéz az alkotmányos elvek morális tartalmait visszavezetni a politika erkölcsi tartalmaktól megfosztott értelmezésére. A realizmust itt csupán heurisztikus módon használom. De úgy gondolom, hogy az autokratikus leviatánnal való küzdelem a politika realisták által hangsúlyozott tulajdonságait meglehetősen felerősíti. Ha a jövőbeli alkotmányos keretekről gondolkodunk, érdemes a realista elméletek belátásait és azok korlátait is észben tartanunk.<sup>13</sup>

Amikor az alkotmányos képzeletünket akarjuk használni, akkor egy világnézetileg mélyen megosztott, pénzügyileg kiszolgáltatott, a demokratikus politikai erkölcs iránt mérsékeltlen elkötelezett társadalom tagjainak békés egymás mellett élésének kereteit kell megszilárdítani, miközben kirívóak a társadalmi egyenlőtlenségek, és a nyugatos-felvilágosult választók maximum egy jól szervezett közép-pártban tudják képviseltetni magukat, tipikusan ellenzéki pártként. Az ország geopolitikai helyzete miatt a kelet–nyugati nemzetközi politikai konfliktusok ütközőzónájában vagyunk, voltunk és leszünk, jelenleg éppen a keleti (dez)információs hadműveletek harctereként. Ez azt is jelenti, hogy a politikai színtéren mindig jelen lesz egy nem feltétlenül nyugatellenes, de alapvetően keleti orientációjú közép- vagy nagy párt. A Szovjetunió összeomlása és ezt követően Oroszország átmeneti politikai válsága kivételes lehetőséget biztosított Magyarországnak az európai és atlanti szövetségi rendszerhez való csatlako-

zásra. De ennek a kegyelmi állapotnak vége. Ma már a különböző világnézetű atlantista politikai erőknek csak tartós szövetségben van esélyük a választási győzelemre, vagy arra, hogy visszaszerezzék az alkotmányos kérdésekben a vétőjogukat. Ez utóbbinak a megőrzése az alkotmányos rendszer reformjának a feltétele.

A mély, politikai és világnézeti törésvonalaknak köszönhetően<sup>14</sup> minden olyan gondolatmenet, amely egy a közeljövőben bekövetkező új, széles egyetértéssel alapuló alkotmányozással számol, egyelőre pusztán romantikus merengésnek tűnik, nem pedig belátható időn belülre vonatkozó, észszerű várakozásnak. Márpedig a politikai cselekvéseket érdemes inkább észszerű várakozásokra építeni. A következő időszakra ezek alapján – akkor is, ha az ellenzéknek sikerül választást nyerni – továbbra is a mély alkotmányos konfliktusok lesznek a jellemzők, azzal az esetleges fontos új fejleménnyel, hogy az ellenzék a hatalmi küzdelem „igazi játékosává válhat” az eddigi, teljesen partvonalon kívülre szorított, a döntések következményeit elszenvedő, beleszólásra képtelen helyzetéből az országgyűlési többség megszerzésével. Az alkotmányosság helyreállításának lehetséges forgatókönyveiről szóló vita – rendkívül leegyszerűsítve – arról folyik, hogy ki hogyan értékeli a parlamenti többség várható politikai mozgásterét, és ezzel összefüggésben azt, hogy milyen eszközök állhatnak rendelkezésre az alkotmányosság helyreállításának érdekében.

Nem kerülhetem el, hogy ebben a hozzászólásban valamit én is mondjak erről. De mielőtt ebbe belevágnék, érdemes lehet néhány általános kérdést tisztázni. Először is úgy vélem, hogy a jelenlegi, magát demokratikusként azonosító ellenzéknek akkor lesz esélye az alkotmányos megújulás programjának a megvalósítására, ha az előrelátható konfliktusokban – pl. a Költségvetési Tanáccsal, az Alkotmánybírósággal vagy éppen a Médiatanáccsal – meg tudja őrizni az alkotmányosság védelmezőjeként a hitelességét. Azaz, olyan stratégiai döntéseket hoz, amelyek nem gyengítik az alkotmányos programjának politikai legitimitációját.

Ennek a tételnek a rögzítésére azért van szükség, mert az általam realistának nevezett álláspont abból indul ki, hogy a politikai hatalmat jelenleg birtoklóknak nincs nagy politikai mozgásterük, csak a konfrontáció állandósítása révén van esélyük megőrizni, vagy később visszaszerezni a hatalmukat. Ebből a szempontból számít némileg idealistának az a Jakab András által képviselt álláspont,<sup>15</sup> amely ebben az alkotmányos küzdelemben egy kooperatív vesztes oldalt feltételez, amely belenyugszik az új kormány európai fordulatába. Szerintem ez ahhoz hasonlóan

naiv elképzelés, amint amikor 2011-ben arra számítottak, hogy az Alaptörvény nem lesz semmilyen alkotmányos disznóság kiindulópontja, abban reménykedve, hogy az Alkotmánybíróság a további alkotmányos elvekre támaszkodva majd megvédi alkotmányosságát, dacára annak, hogy tagjai egy egyoldalú jelölési procedúrával teljesen lecserélhetőek, döntései pedig a kétharmados többség birtokában felülírhatóak. Nem, nem utal arra semmilyen körülmény, hogy a hosszú, keserves alkotmányos konfliktusok elkerülhetőek lesznek a jövőben. Az egymást kizáró alkotmányos narratívák hatalmi küzdelemben nem reménykedhetünk gyors kompromisszumokban.

A realizmus másik értelme arra figyelmezteti az alkotmányjogászokat, hogy a politikai bizalmatlanságnak ebben a toxikus légkörben az ellenzéki politikai szótárt is a kizárás, a megsemmisítés és a bosszú alakzatai uralják, ami nagyon bizonytalanná teszi egy esetleges ellenzéki győzelem esetén is az alkotmányos megújulás sikerét.<sup>16</sup> Várhatóan az elképesztő nehézségek árán esetleg megszerzett parlamenti többség és kormányzati hatalom birtokában az új többség kevésbé lesz érzékeny a kormányzati túlhatalommal kapcsolatos alkotmányos aggályokra. S azt is érdemes kívánni, hogy az esetleges ellenzéki győzelem utáni alkotmánypolitikai viták a bizalmatlanság mély szakadékokkal szabdalta világában a hatalommegosztás elve iránti elhivatottság tud majd hitelesen kifejezésre jutni. Az, hogy mennyire képes ebben az alkotmányos küzdelemben a mai ellenzék az európai alkotmányosság hiteles védelmezőjének szerepében fellépni, még a jövő kérdése.

A valódi fejtörést igazából az jelenti, hogy mihez kezd egy esetleges demokratikus parlamenti többség az autokratikus jogi környezettel, a többször módosított alkotmánnyal és a sarkalatos törvények hálójával, amelyek a politikai hatalom harcállásainak és védvonalainak az alapjait biztosítják, valamint a politikai hűség elve mentén ellenőrzés alá vont alkotmányos intézményekkel. Többféle elképzelés megfogalmazódott már arról, hogy milyen politikai mozgásteret lehet a demokratikus parlamentnek az autokratikus jogi környezet megváltoztatására.<sup>17</sup> Ezekben a forgatókönyvekben ez az alkotmányos helyreállításnak az első, átmeneti szakasza, amelyet majd egy végleges alkotmány elfogadása zárna le. A kétlépcsős alkotmányozás rendszerváltáskori modelljét követve, azzal a nagy különbséggel, hogy a választási autokrácia leváltására egy nyílt, konfrontatív politikai küzdelemben kerülhet majd sor.

Nagyon nehéz helyzetben van mindenki, aki egy sikeres jövőbeli politikai stratégia alapvonalait akarja felvázolni. Egy ilyen gondolatmenetben szükségszerűen sok a spekulatív elem. A jelenlegi valósnak

és észszerűnek gondolt feltételekből és körülményekből próbálunk a jövőben esetlegesen bekövetkező helyzetekre megoldást találni. A sikeresség mércéi elsősorban viszonylag világosnak tűnnek: a demokratikus legitimitáció normatív és empirikus követelményeinek kell megfelelni. A kérdés az, hogy meg lehet-e felelni egyszerre mindkettőnek.

Azok, akik nagyon féltik az autokratikus rezsimek elkötelezett alkotmányos intézményektől az esetleges demokratikus parlamenti többséget, elkerülhetetlennek tartják, a politikai mozgástér megteremtése érdekében, hogy az új parlamenti többség áttörje a legalitás elvét. Azt feltételezik ugyanis, hogy amennyiben erre nem kerül sor, ezek az intézmények pusztán a jog által biztosított mozgásterüket kihasználva megbuktatnák a kormányt. Ez – a legalitás elvének áttörése – persze egy drámai lépés lenne. Tóth Gábor Attila három feltételhez kötné ennek a kivételes eszköznek az esetleges alkalmazását: (1) ha vannak olyan normatív érveink, amelyek felülírják a legalitás áttörésének legitimitációs veszteségeit, (2) ha ezen rendkívüli döntésnek a politikai székértáborokon átívelő társadalmi támogatása van, (3) ha mértékadó nemzetközi intézmények elismerésre méltónak tartanak egy ilyen beavatkozást.<sup>18</sup> Szerintem ezek körültekintően meghatározott feltételek. Ezek fennállása esetén számottevő esélye lehet egy ilyen kivételes döntésnek a politikai sikerre. De látni kell, hogy ezek egyben nagyon szigorú feltételek is, és ezek alapján nem kell azzal számolni, hogy az észszerűen belátható jövőben az alkotmányos helyreállítás politikájának alkalma lesz a legalitás áttörését érdemben megfontolni, és feles többséggel kétharmados szabályokat módosítani. A politikai megosztottság mai állapotában nincs nagy esélye annak, hogy bármilyen alkotmányos kérdésben létrejönne egy átfogó társadalmi egyetértés. Ezzel szorosan összefügg, gyengének bizonyulhatnak azok a normatív érveknek a meggyőző ereje is, amelyek a legalitás áttörésének legitimitációs veszteségeit lennének hivatottak elensúlyozni, továbbá, az európai intézmények sem tűnnek nyitottak arra, hogy ennyire fellazítsák a jogállami tesztjeiket.<sup>19</sup>

A legalizmust, illetve a formalizmust egyes kritikusai az alkotmány tartalmi, erkölcsi elvei iránt érzéketlen eljárási szemléletként írják le,<sup>20</sup> de ez a leegyszerűsítés nagyon sérülékennyé teszi ezeket a kritikus álláspontokat. Ugyanis a legalizmus – vagy szebben kifejezve, a jogbiztonság elve – mögött nagyon komoly morális megfontolások húzódnak. Az az elvárás, hogy a jogokról, köteleességekről, jogosítványokról és mentességekről általános, egyértelmű és előre lefektetett szabályokban kell rendelkezni, és a kormányzatot alá kell rendelni ezen szabályok tisz-

teletének, a joguralom elvének az alapja, amely nélkül elképzelhetetlen az erkölcsi autonómia védelme egy közösségen belül.<sup>21</sup> Ha szembeállítjuk a legalizmust, illetve a jogbiztonság elvét a jog tartalmi elvével, akkor nem biztos, hogy teljesen értjük az előbbi elvnek az alkotmányos jelentőségét. A jogászok nem hiába érzékenyek az előre rögzített eljárási szabályok érvényességi kérdései iránt, ha ezeknek az általános elismertsége bizonytalanná válik, akkor a jog még meglévő, értékes tartalmi céljai kerülnek veszélybe. Annak az alkotmánypolitikai stratégiának, amelyik sikeres akar lenni, figyelembe kell vennie, hogy a magyar jogászok felfogás alapvetően legalista, amit a rendszerváltás utáni évtizedben inkább pozitív fejleménynek tartott a jogszociológiai irodalom.<sup>22</sup> Ebből nem az következik, hogy a joguralom eszméjén belül a legalizmus egy abszolút elv lenne. De világosan jelzi, hogy milyen hatalmas politikai költséggel járhat az, ha ezt elvet át akarjuk törni. A rendelkezéseknek mélyen vitatott lesz a jogi érvényessége és a politikai legitimitációja.

A joguralom vagy jogállamiság elve többdimenziós elv, amelynek a legalizmus, illetve a jogbiztonság elve nagyon lényeges részét képezi, de távolról sem meríti ki azt. Érdemes újragondolni azokat az állításokat, amelyek a vita nyitányaként megfogalmazódtak a jogállamiság elvének a kiüresedéséről. Azzal, hogy az autokratikus kormányzat a jogállamiság elvét a bürokratikus legalizmus, „a törvény az törvény” belátására alacsonyította le, nem kiüresítette ezt az elvet, hanem a saját alkotmányos gyakorlatát tette rendkívül sebezhetővé, és teremtette meg a joguralomra és a jogállamiság elvére alapozott kritika lehetőségét. A strasbourgi és a luxemburgi bíróságok elmarasztaló ítéletei nagyon komoly legitimitációs veszteségeket dokumentálnak, amelyet a kormányzat is jelentőségének megfelelően kezel, ennek köszönhető a „brüsszelező” offenzív kommunikáció, amellyel igyekeznek ezt relativizálni – több-kevesebb sikerrel. Ezek az ítéletek a hatalom önkényes gyakorlásáról szólnak,<sup>23</sup> a kiszolgáltatott emberekkel szembeni embertelen bánásmódról vagy éppen a bírói függetlenség sérelméről.<sup>24</sup> Ezeket az ítéleteket a magyar állam egyre kevésbé hajlandó végrehajtani, egyre nyíltabban szegül szembe velük, noha erre nincs alkotmányos felhatalmazása. Nem lehet nyilvánosan képviselhetően levezetni a hatályos alkotmányból sem, hogy a kiszolgáltatott emberekkel való embertelen bánásmód összhangban lenne a manapság sokat hangoztatott magyar alkotmányos identitással. Ha az Alkotmánybíróság mégis erre a képtelenségre jutna, akkor az nagyon komoly legitimitációs veszteséget jelentene számára. Mert ahogyan korlátot szab a bevett jogászok észjárása a jogi érvényesség alkalmazható

elképzeléseinek, ugyanúgy megvannak a korlátai a jogszabályokból levonható, észszerűen képviselhető jogi következtetéseknek is.

A vitában Tóth Gábor Attilának van egy nagyon értékes megjegyzése a legalitások ütközéséről,<sup>25</sup> aminek én ebben az érvelésben egy kicsit nagyobb hangsúlyt adnék. Az, hogy az Alaptörvényben ellentmondások vannak, illetve olyan rendelkezések, amelyek a nemzetközi és az európai joggal ellentétesek, miközben az ezen jogrendekkel való összhangra kötelezettséget vállal az Alaptörvény, viszonylag széles teret nyit arra, hogy a demokratikus legalitás felfogásán alapulva jogi követeléseket fogalmazzunk meg az autokratikus rezsimmal szemben, lehetőséget biztosítva arra, hogy az alkotmányos konfliktusokat a jogi keretek között vívjuk meg. Ebben a konfliktusban hiába birtokolja az alkotmányos intézményeket az autokratikus rend, a nyilvános jogi érvelés területén hátrányban van. A következetességet, a koherenciát és a bírósági gyakorlatokkal való összhangot szem előtt tartó jogi érvelés nem tartozik az autokraták eszköztárához. Az autokratikus jog érvényre juttatásához hűségesebb döntéshozókra van szükségük, ugyanis a jogászi tudás észszerűségi igényei nem segítenek rajtuk. Ezek a jogi viták a politikai nyilvánossághoz szólnak, és a legitimitás empirikus dimenzióját hozhatják mozgásba. Az ugyanis nagyon veszélyes lenne a felsőbíráskodás számára, ha általánossá válna a nyilvánosságban az a meggyőződés, hogy ezek az intézmények a jogszerűség tartalmának nem hiteles fórumai, mert politikailag mélyen elfogultak. A jelenlegi tendencia az, hogy a Kúria és az Alkotmánybíróság nem számol ezekkel a következményekkel.

A hatalommegosztás elve feltételezi az alkotmányos intézmények közötti együttműködést; feltételezi azt, hogy ezek az autonóm, független intézmények egy közös vállalkozás részesei; biztosítják a politikai hatalomért versengő erők békés és hosszú távú együttműködését; megakadályozzák azt, hogy bárki kisajátítsa magának a hatalom egészét. Egy autokratikus államban a független intézmények együttműködését a központi hatalomtól függő intézmények összehangolt működése helyettesíti. Ha az ellenzék többségbe kerül a választások után a parlamentben, a várható nehézséget az okozza majd, hogy felbomlik ugyan a függő hatalmi ágak monolit egysége, de nem jön létre az intézmények közötti olyan együttműködés, amelyben – őszintén – egy közös vállalkozás részeseiként tekintenek magukra a különböző intézmények. Ez lesz az alkotmányos konfliktusok időszaka. Ebben a politikai térben, a kölcsönös bizalmatlanság kódében kell majd az ellenzéknek az

alkotmányos helyreállítás demokratikus legitimitációs igényeit hitelesen megvédelmezni.

Nem zárom ki, hogy a ránk váró alkotmányos küzdelemben egy demokratikus parlamenti többség arra kényszerül, hogy egy adott alkotmányos konfliktus megoldásának végső eszközeként megsértse a hatalmi ágak közötti együttműködés elvét; nem hajtja végre, figyelmen kívül hagyja a Költségvetési Tanács vagy az Alkotmánybíróság nyilvánvalóan megalapozatlan, és a hatályos alkotmány tartalmi elveivel ellentétes döntését. De fontos látni, hogy minden ilyen döntés politikai döntés, amelynek fontos mérceje a politikai sikeresség. Akkor érdemes ilyen döntést hozni, ha azt az árat és kockázatot, ami ezeknek a döntéseknek a legitimitációs bizonytalanságából fakad, észszerű felvállalni, illetve az adott, egyébként legitim alkotmányos célt más eszközökkel nem lehet elérni. Ezek a konfliktusok akkor lehetnek megnyerhetőek, ha a legalitás ütközeteihez kapcsolódnak, ha a jog autentikus értelmezéséről szólnak. Az autokratikus hatalom ma is alkalmazza ezeket az eszközöket, ez a hatalmi küzdelmek olyan eszköztára, amely a demokratikus átmenet érdekében is hasznosítható.

Az ellenzéki alkotmányozási törekvések egyik nagy nehézsége, hogy az Alaptörvénynek minden legitimitációs fogyatékosága ellenére van demokratikus legitimitációs teljesítménye. Azok az alkotmányozási szabályok, amelyek alapján elfogadták, az éppen hatályos alkotmány szövegén és a 2010 előtt megszilárdult alkotmánybírósági gyakorlaton alapultak. Nem hiába kongatta meg a vészharangot Arató András még 2009-ben, hogy az alkotmányozás és alkotmánymódosítás szabályainak az alkotmánybírósági gyakorlatban megszilárdult formalista értelmezése nagyon komoly fenyegetést jelent a demokrácia számára.<sup>26</sup> Aggodalmait beigazolódta. 2010 után pedig az Alkotmánybíróság már nem volt abban a helyzetben, hogy ezen érdemben korrigáljon; az egyoldalú jelölés nyomán a testület összetételét érdemben sikerült módosítani, a gyakorlatát pedig az új rend mellé állítani. Az Alaptörvény demokratikus legitimitása olyan eljárási szabályokon alapult, amelyekkel szemben komoly érdemi jogi kihívás nem érkezett. Ez azért fontos, mert az ellenzéki alkotmányos törekvések, ha sikeresek akarnak lenni, nem lehetnek kevésbé legitimek. A jelenlegi politikai körülmények között a jog által biztosított legitimitáció helyébe javasolt, a jogi alap nélküli, közvetlen népi legitimitációt nem tartom érdemi demokratikus kihívásnak. Nem látom az esélyét annak, elsősorban a fent már megfogalmazott realista érvek miatt, hogy a kezdeményezés túl lépje a politikai megosztottság határait. Nem érdemes a legalizmus elvén levezetni azt a frusztrációt, hogy

az ellenzéknek még nincs meg a kellő demokratikus támogatottsága az alkotmányos változásokhoz.

A legalizmus elvével szembeni bizalmatlanság azon alapul, hogy egy autokráciában a törvények uralma rendszerint a hatalmat birtoklók hegemon uralmát biztosítja. De ez elsősorban nem a jogbiztonság problémája, hanem a demokráciáé. Még abban az esetben is, ha kettő között nagyon szoros a kapcsolat. Egy demokráciában a törvények tartalmát a választott képviselők határozzák meg. Ha egy kormánynak nincs elég képviselője a minősített többségű törvények megváltoztatására, az elsősorban azt jelzi, hogy nincs megfelelő demokratikus felhatalmazása ennek megtételére. Egy autokráciában ezt így nem lehet kijelenteni, mivel a hegemon szabályok az ellenzék számára jelentősen megnehezítik a kormányzásra való demokratikus felhatalmazás megszerzését. A jogszerűség elvének sérelmei akadályozzák a demokratikus örendelkezést. Teljesen jogos a felháborodás és a kételkedés, hogy a jogszerűségnek ez a méltánytalan torz változata érdemes-e a követésre és az engedelmességre. Mint az közismert, az EBESZ vonatkozó jelentései szerint 2014-ben<sup>27</sup> és 2018-ban<sup>28</sup> Magyarországon korlátozottan szabad választások voltak. De ezek „a korlátozottan szabad választások” a megválasztott kormány nemzetközi elismertségét egyelőre nem érintették; éppen ezért, ha az ellenzék változásokat akar, kénytelen ebből a méltánytalanul kedvezőtlen helyzetből kísérletet tenni az alkotmányos változásokhoz szükséges demokratikus legitimitáció megszerzéséhez. Egy olyan politikai versenyben kell sikeresnek lennie, amelynek nem tisztességesek a szabályai, és úgy kell győzedelmeskednie, hogy közben megőrzi a politikai tisztességét. Ez szinte lehetetlen küldetésnek látszik. Teljesen érthető az elkeseredés és a bizonytalanság, hogy van-e értelme ezt az utat járni. Jól jellemzik ezek a dilemmák az ezekből az új, a demokratikus jogállami intézményeken élőködő autokrata rendszerekből kivezető alkotmányos stratégiák nehézségeit. A legalizmus elve óriási terhet ró a demokratikus örendelkezés visszaszerzésért küzdő ellenzékre; nagyon kiszolgáltatott helyzetben kell felvennie a küzdelmet, amikor a jogszerűség melletti döntést csak fogcsikorgatva lehet meghozni. Addig fog ezen a nyomvonalon maradni a demokratikus kibontakozást kereső alkotmányos politika, amíg úgy látja, hogy csak ennek az egy útnak van szikrányi esélye a győzelemre. Én azt gondolom, hogy jelenleg ez a helyzet.

Egy olyan politikai környezetben, amikor mindkét politikai oldal közel egyforma választói támogatottsággal bír, és az észszerű várakozások szerint kis többséggel bármelyik megnyerheti a választást, nem tűnik észszerűnek, ha felrúgjuk a számunkra éppen

kellemetlen, illetve átugorhatatlannak tűnő eljárási szabályokat. Az alkotmányos legalizmus megőrzése melletti érvek a demokratikus politikai legitimitáció kérdéséhez kapcsolódnak.<sup>29</sup> Az a politikai oldal tudja a maga javára fordítani a ránk váró alkotmányos küzdelmet, amelynek tovább sikerül a demokratikus politikai legitimitáció hitelesebb képviselőjeként feltűnni. Ez sok önmérsékletet és türelmet igényel. Ebben a türelemjátékban a szélesebb társadalmi támogatottság megszerzése és megtartása fontosabbnak tűnik, mint a legalitás ütközetei.<sup>30</sup> De nem biztos, hogy érdemes erre a szembeállításra törekedni, elég csak ezzel mint végső eshetőséggel számolni. Akkor van legnagyobb esély a sikerre, ha a legalitás elvét ki tudjuk szabadítani a demokratikus jogállami intézményeken élőködő autokratikus rezsim eszköztárából, és az alkotmányos helyreállítás projektje képes szövetségre lépni ezzel az elvvel.

Az összehasonlító alkotmányjog mértékadó szerzői nemhiába óvatosak. Dixon és Landau arról ír, hogy „minél erősebb az új, demokráciapárti többség, annál inkább meg lehet kísérelni az alkotmányos demokratikus normák újjáépítését a formális alkotmánymódosítási folyamatokon keresztül, miközben minél gyengébb ez a többség, annál inkább a rendes jogalkotásra, a végrehajtó hatalomra vagy a bírósági felülvizsgálati eljárásokra kell támaszkodni”.<sup>31</sup> Ezek a belátások nem bátorítanak a formális keretek átlépésére; sőt, a magyar viszonyokra alkalmazva hosszú, kimerítő alkotmányos küzdelmet jósolnak, mivel a bírósági felülvizsgálati eljárások a testületek jelenlegi összetétele mellett nem ígérnek gyors eredményeket. De a józanság és a türelem meglepő hatékonysággal vezethet el a sikerhez.

## JEGYZETEK

1. Az írás rövidebb változata a [szuveren.hu](http://szuveren.hu)-n jelent meg. A gondolatmenet kialakításában sokat segítettek Kovács Kriszta, Sík Domonkos és Tóth Gábor Attila észrevételei.
2. Kis János: Ha győz az ellenzék... *Hvg.hu* 2021. május 20., [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).
3. A különböző jogi és alkotmányos megoldások visszaélészerű kölcsönzéséről és használatáról szóló legfrissebb átfogó áttekintését számos magyar vonatkozással Rosalind DIXON és David LANDAU könyve jelenti: *Abusive Constitutional Borrowing*, Oxford, Oxford University Press, 2021.
4. SALÁT Orsolya: A jogásznemzet esete az autokráciával, *Fundamentum*, 2018/3–4, 45–46.

5. Az álláspontomnak ez az érdemi általános része nagyjából hasonlatos ahhoz, amit HALMAI Gábor képviselt egyik rövid hozzászólásában „*több előny származik a legalitás [...] minimumának fenntartásából, mint teljes elvetéséből*” – A jogállami gondolkodás csapdája, *Fundamentum*, 2018/3–4, 47.
6. WINDISCH Judit: Most először van tétje annak, hogy a Fidesz átrajzolta a választókerületeket, *Hvg.hu*, 2022. január 17., [https://hvg.hu/360/20220117\\_valasztas\\_fidesz\\_ellenzerek\\_orban\\_orszaggyules\\_mandatum](https://hvg.hu/360/20220117_valasztas_fidesz_ellenzerek_orban_orszaggyules_mandatum).
7. Lásd erről KAZAI Viktor kiváló áttekintését: A rendszerváltás forgatókönyvei, *Mérce*, 2021. november 19., <https://merce.hu/2021/11/19/a-rendszervaltás-forgatókönyvei/>.
8. SAJÓ András: „La légalité nous tue” Is there constitutional resurrection for Hungary? *Verfassungsblog*, 2021. december 9., <https://verfassungsblog.de/la-legalite-nous-tue/>. Az álláspontom egyébként ebben a gyakorlati összefüggésben közel van ahhoz, amit Sajó sugall a fenti cikkében, vagy éppen Majtényi László is képviselt a vita korábbi szakaszaiban. MAJTÉNYI László: Szabad ország – szabad emberek. A Kis Rendszerváltás nagy gondoljai, *Élet és Irodalom*, 2021. október 29., <https://www.es.hu/cikk/2021-10-29/majtenyi-laszlo/szabad-oroszag-szabad-emberek.html>.
9. FLECK Zoltán: Demokráciát! *Élet és Irodalom*, 2021/15, 2021. április 16., <https://www.es.hu/cikk/2021-04-16/fleck-zoltan/demokraciat.html>.
10. DIXON–LANDAU (3. vj.) 25–28.
11. Uo. 28–31.
12. A kortárs realista politikai elméletek áttekintéséhez: ENZO ROSSI – MATT SLEAT: Realism in Normative Political Theory, *Philosophy Compass*, 2014/9–10, 689–701. Illetve lásd még SZÜCS Zoltán Gábor: A standardok problémája a realista politikaelméletben, *Politikatudományi Szemle*, 2016/4, 84–104.
13. KIS János: *A politika mint erkölcsi probléma*, Budapest: *Élet és Irodalom*, 2004.
14. Lásd erről például: PARKÓS Veronika: *Szekértáborbarc. Eredmények a politikai megosztottság okairól és következményeiről*. Budapest, TK Politikatudományi Intézet – Napvilág Kiadó, 2019.
15. JAKAB András: How to Return from a Hybrid Regime to Constitutionalism in Hungary, *Verfassungsblog*, 2021. december 11., <https://verfassungsblog.de/how-to-return-from-a-hybrid-regime-to-constitutionalism-in-hungary/>.
16. MIKLÓSI Gábor: Ez nem ragadozás. Interjú Dobrev Klárával, *444.hu*, 2021. szeptember 26., <https://444.hu/2021/09/26/ez-nem-ragadozas>.
17. Lásd például erről TÓTH Gábor Attila a *Fundamentum* ebben számában megjelenő tanulmányát: Autokráciából demokráciába: új alkotmányozási modellek vázlata. *Fundamentum*, 2022/1, 1–2, 5–22. TGA ebben a tanulmányában rekonstrukciós alkotmányozásnak nevezi azt a modellt, amelyet a jelen magyar helyzetre alkalmazhatónak tart.
18. TÓTH Gábor Attila: Az alaptörvény eltörlése, *444.hu*, 2021. október 23., <https://444.hu/2021/10/23/toth-gabor-attila-az-alaptorveny-eltorlese>.
19. TGA írásának kritikái többnyire áldozatul estek a lefegyverző publicisztikai stílusának, és közvetlenül alkalmazásra szánt politikai cselekvési programra fordították le a szöveg a formalizmust élesen bíráló állításait. Lásd pl. KARSAI Dániel: A feles alkotmányozás paradoxona, *444.hu*, 2021. október 26., <https://444.hu/2021/10/26/karsai-daniel-a-feles-alkotmanyozas-paradoxona>; SEPSI Tibor – M. TÓTH Balázs: A feles alkotmányozás másnapján, avagy a káosz forgatókönyve, *Így íránk mi*, 2021. november 9., <https://igyirankmi.a1latszo.hu/2021/11/09/a-feles-alkot-manyozas-mas-napjan-avagy-a-kaosz-forgatokonyve/>. Miközben a szöveg lényegi állítása az, hogy a legalizmust csak nagyon szigorú feltételek fennállása esetén lehet áttörni. Amikor ebben a szövegben a legalizmust védelmembe veszem, lényegében annak a játéktérnek a tágasságát próbálom megmutatni, amit TGA a legalitás áttörésének feltételek meghatározott.
20. FLECK Zoltán: Kik a jogállam valódi ellenségei? *Hvg.hu*, 2020. szeptember 29., [https://hvg.hu/360/20200929\\_fleck\\_zoltan\\_kik\\_jogallam\\_valodi\\_ellensegei\\_propaganda](https://hvg.hu/360/20200929_fleck_zoltan_kik_jogallam_valodi_ellensegei_propaganda).
21. Lásd erről NEIL MACCORMICK: A legalizmus etikája, in BÓDIG Máttyás – GYÓRFI Tamás – SZABÓ Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapp problémái*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004, 75–86.
22. „Az új legalizmus, amely persze önmagában elégtelen feltétele a civil társadalom kialakulásának, az évek során mégis létrehozott egy új, jogi, eljárási jellegű bizalmat a politikai intézményekben, egy új jogi respektust, az eljárások tisztetét, és nem csak az eredmények elvárásait.” – FLECK Zoltán: Jogállami intézmények és alakítóik, *Beszélő*, 2004/1, <http://beszelo.c3.hu/cikkek/jogallami-intezmenyek-es-alakitoik>.
23. EUB C-808/18 – 2020. december 17., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=899F0FB39675B4AA2D0F14541D0ACB65?text=&docid=235703&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&oc c=first&part=1&cid=2830343>.
24. EUB C-564/19 – 2021. november 23., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D7BD02CE06518A2DC661A94CB1470EFC?text=&docid=249861&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&oc c=first&part=1&cid=513973>.
25. Lásd Tóth Gábor Attila írását ugyanebben a számban.
26. ARATÓ András: Sikeres kezdet után részleges kudarc – merre tovább? Posztiszuverén alkotmányozás Magyarországon, *Fundamentum*, 2009/3, 5–30, különösen: 19–20.

27. EBESZ zárójelentés, 2014. április 6. <https://www.osce.org/files/f/documents/6/a/122210.pdf>.
28. EBESZ előzetes megállapítások és következtetések, 2018. április 8., <https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/377413.pdf>.
29. Uitz Renáta: On Constitutional Transition out of Hybrid Regimes, *Verfassungsblog*, 2021. december 15., <https://verfassungsblog.de/on-constitutional-transition-out-of-hybrid-regimes/>.
30. MAJTÉNYI Balázs: Akarunk-e egyáltalán alkotmányos demokráciát? *Telex.hu*, 2021. november 7., <https://telex.hu/velemeney/2021/11/07/alkotmanyozas-velemeney-majtenyi-balazs-akarunk-e-egyaltalan-alkotmanyos-demokraciat>.
31. Rosalind DIXON – David E. LANDAU: Toward Restorative Constitutionalism?, *Verfassungsblog*, 2021. december 10., <https://verfassungsblog.de/toward-restorative-constitutionalism/>.



# ABSTRACTS

Anna Unger's study by raising the question, how the current Hungarian constitution system can be altered without the governing party having the two-thirds majority in the Parliament, she argues that this question cannot be answered without defining the exact nature of the current regime. Her main argument is that the obstacle to consider any constitution-making approach outside the existing procedural rules of the Fundamental Law is the characterisation of the regime as a hybrid one, instead of admitting its authoritarian nature.

Gábor Attila Tóth seeks to offer a new approach on how Hungarian democracy can be restored constitutionally. This article aims to contribute to understanding the difficulty and offers a new approach. After an overview of the regime type, a new autocratic system and the possible ways of transformation, the article argues that under certain conditions, a new type, the two-phase reconstruction constitution-making, may emerge. Here, a single majority can first remove the autocratic elements from the constitutional system, and in a second, final phase, a positive, compromise-based constitution-making can take place.

András Jakab highlights the road in front of the Hungarian opposition in the case of a single majority victory during the parliamentary election, how to lead the country from a hybrid regime back into a system governed by the rule of law. First he describes the very nature of the Hungarian hybrid constitutional regime followed by his own scenario of the changes, which according to him should be led by the effort to avoid the break of legal continuity.

János Kis reconstructs the two approaches in the debate on Hungarian constitutional restoration that he calls "legalist" and "legitimist" and argues that only the synthesis of the two approaches promises a way out. He argues, accordingly, that disregarding formal rules can be part of restoration, but only if used in a limited (proportional, necessary and risk-minimizing) manner.

András Sajó argues that the core values of rule of law are interpreted in leading democracies where these values are immanent elements of the normal functioning of a country. However, according to the author the rule of law is vulnerable even in the mentioned modern democracies. The abuse of formal legality in illiberal regimes became a common practice which purport to be a serious problem within the EU as well. On reflecting the Hungarian constitutional crisis he argues that restoring the rule of law is impossible by simply amending the Fundamental Law or accepting a new constitution. It is the trap of formal legality which prevents the new government from reshuffling the whole constitutional system without the relevant majority. He argues that although there is an important legal debate on restoring the rule of law in Hungary, the real problem is not a legal one but a more complex issue: the weathering of democratic values.

Zsolt Körtvélyesi provides an overview of selected examples of adopting constitutions and discusses the two recent Hungarian cases in this light. He argues that legal shenanigans often hide the fact that the central element of constitutional founding lies beyond the reach of discussions on legal validity. He concludes by discussing how this underlines the importance of looking beyond legal rules and taking into account the political and social foundations of constitutionalism.

In the Forum section, our contributors discuss various aspects of constitutional restoration, starting with the critical account of a political scientist (Balázs Böcskei) and continuing with constitutional scholars (Tímea Drinóczi, Judit Tóth, Gábor Halmai, Kriszta Kovács, Pap András László, Péter Sólyom).

# E SZÁMUNK SZERZŐI

BÖCSKEI BALÁZS  
politológus  
TK PTI

KIS JÁNOS  
filozófus  
CEU

SAJÓ ANDRÁS  
jogász  
CEU

DRINÓCZI TÍMEA  
jogász  
Universidade  
Federal de Minas Gerais

KOVÁCS KRISZTA  
jogász  
ELTE TáTK / WZB Berlin

SÓLYOM PÉTER  
jogász  
DE ÁJK

HALMAI GÁBOR  
jogász  
European University  
Institute

KÖRTVÉLYESI ZSOLT  
jogász  
TK JTI / ELTE TáTK

TÓTH JUDIT  
jogász  
SZTE ÁJK  
TÓTH GÁBOR ATTILA  
jogász, Budapest

JAKAB ANDRÁS  
jogász  
Salzburgi Egyetem

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ  
jogász  
TK JTI / ELTE / NKE

UNGER ANNA  
politológus  
ELTE TáTK

---

## FUNDAMENTUM

Az emberi jogok folyóirata

AZ ELTE TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KAR LAPJA

*XXVI. évfolyam 1-2. szám*

Nemzetközi tanácsadó testület: Andrew Arato, Bódig Mátyás, Catherine Dupré, Györfi Tamás,  
Lech Garlicki, Jan-Werner Müller, Kim Lane Scheppelle

Főszerkesztő: Halmai Gábor • Szerkesztők: Kazai Viktor Zoltán, Kállai Péter, Körtvélyesi Zsolt, Kovács Ágnes,  
Majtényi Balázs, Mészáros Gábor, Molnár Noémi Fanni, Polyák Gábor, Salát Orsolya, Vissy Beatrix  
Olvasószerkesztő: Balogh Lídia

Korábbi szerkesztők: Balogh Lídia, Bodnár Kriszta, D. Tóth Balázs, Javorniczky István, Kardos Gábor, Kovács Kriszta, Köves Nóra,  
Majtényi László, Novoszádek Nóra, Pap András László, Polgári Eszter, Sólyom Péter, Tordai Csaba, Tóth Gábor Attila, Uitz Renáta, Zsugyó Virág

Kiadja az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány • Felelős kiadó: Majtényi Balázs  
A szerkesztőség és a kiadó címe: 1117 Budapest, Pázmány sétány 1/a. • Telefon: 372-2907 • E-mail: [indok.fundamentum@gmail.com](mailto:indok.fundamentum@gmail.com)  
Honlap: <http://www.fundamentum.hu> • Lapterv: Pintér József • Tördelte: Compositio Libri

ISSN 1588-0508