

JAKAB ANDRÁS\*

## MIT TEHET AZ ALKOTMÁNYJOG A DEMOKRÁCIA ÉS A JOGÁLLAMISÁG ERÓZIÓJA ELLEN? A DEMOKRÁCIA ÉS A JOGÁLLAMISÁG VÉDELME NEK ELVÁLASZTHATATLANSÁGÁRÓL\*\*

*A demokrácia és a jogállamiság a világ számos államában leépülőben van, köztük az Európai Unió több tagállamában is. Ennek okai sokrétűek, és a gazdasági és kommunikációs technológiai okoktól a geopolitikai okokig terjednek. Az egykori szocialista országok EU-csatlakozásainak konkrétan megvalósult formái is (paradox módon) végső soron kontraproduktívak voltak a demokrácia és a jogállamiság szempontjából a kérdéses országokban. Az alkotmányjog számos olyan szabályozási megoldást ismer, amelyek ezeket a tendenciákat megelőzhetik, illetve legalább tompíthatják és lassíthatják. A hagyományos alkotmányjogi felfogás szerint a jogállam a demokráciát védi, amely mechanizmus azonban az ilyen eróziós helyzetekben csak igen korlátozottan működőképes. Részben a viszony épp fordított: a demokratikus váltógazdálkodás biztosítja a jogállamiságot. A jogállamiság védelme az erózióval ezért önmagában, a demokratikus váltógazdálkodás folyamatainak védelme nélkül nem lehetséges.*

### 1. A DEMOKRÁCIA ÉS A JOGÁLLAMISÁG ERÓZIÓJA

Az elmúlt évek során megtapasztalhattuk, hogy a demokrácia és a jogállamiság a világ számos országában,<sup>1</sup> köztük az Európai Unió több tagállamában is leépülőben van.<sup>2</sup> Az attól való félelem, hogy ezek a jelenségek a stabil alkotmányos demokráciákban is előfordulhatnak, a tudományos és közéleti diskurzusban egyaránt megjelent.<sup>3</sup>

\* Egyetemi tanár, Salzburgi Egyetem, 5020 Salzburg, Kapitelgasse 4–6.; tiszteletbeli kutató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.; külső kutató, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4. E-mail: [andras.jakab@sbg.ac.at](mailto:andras.jakab@sbg.ac.at).

\*\* A kéziratához fűzött kritikai megjegyzéseikért köszönettel tartozom Lando Kirchmairnak, Sebastian Krempelmeiernek, Konrad Lachmayernek, LánCOS Petra Leának, Stefan Martininek, Valerie Schwarzernek, Sonnevend Pálnak, Michael Thalernek, Tölgyessy Péternek, Török Bernátnak, Mathias Voglnak, Ewald Wiederinnek és az anonim lektoroknak. A tanulmány a 2019. április 9-én a Salzburgi Egyetemen tartott székfoglaló előadásom írott változata. A szöveget németből és angolból magyarra fordította LánCOS Petra Lea, a hivatkozásokat az *Állam- és Jogtudomány* formai követelményeihez igazította Papp Katalin.

<sup>1</sup> Mark A. GRABER et al. (szerk.): *Constitutional Democracy in Crisis?* (New York: Oxford University Press 2018).

<sup>2</sup> András JAKAB – Dimitry KOCHENOV (szerk.): *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance* (Oxford: Oxford University Press 2017); Armin VON BOGDANDY – Pál SONNEVEND (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (Oxford–Portland: Hart 2015).

<sup>3</sup> Edward LUCE: *The Retreat of Western Liberalism* (New York: Atlantic Monthly Press 2017); Yasha MOUNK: *The People vs Democracy. Why Our Freedom is in Danger and How to Save It* (Cambridge,

Ezeket a jelenségeket nevezik „illiberális” fordulatnak,<sup>4</sup> alkotmányosság-tagadó populistá visszarendeződésnek,<sup>5</sup> a liberális alkotmányosság hanyatlásának,<sup>6</sup> de-demokratizációnak,<sup>7</sup> a jogállamiság visszaesésének,<sup>8</sup> az alkotmányos normák lebomlásának,<sup>9</sup> a demokrácia és az alkotmányosság erőzójának,<sup>10</sup> a demokrácia visszafejlődésének,<sup>11</sup> a demokrácia pusztulásának<sup>12</sup> és demokratikus dekonszolidációnak.<sup>13</sup> Valamennyi megközelítés közös pontja, hogy a demokrácia és a jogállamiság leépülését „lassú, fokozatos erőziónként” írják le (ellentétben a klasszikus szükségállapotok központi témáját adó gyors, puccsszerű, erőszakos hatalomátvételekkel).<sup>14</sup> Az erőzóra napjainkban számos példát hozhatunk: Magyarországtól és Lengyelországtól

Mass.: Harvard University Press 2018); Aziz HUQ – Tom GINSBURG: „How to Lose a Constitutional Democracy” *California Law Review* 2018. 78.; Klaus F. GÄRDITZ – Maximilian STEINBEIS: „Die meisten Dinge, die in Polen und Ungarn gelaufen sind, könnten ohne weiteres hier auch passieren” *VerfBlog verfassungsblog.de/die-meisten-dinge-die-in-polen-und-ungarn-gelaufen-sind-koennen-ohne-weiteres-hier-auch-passieren*; Dalibor ROHAC: „Czech Republic and Slovakia flirt with authoritarianism” *Financial Times* 2018. március 27.; Yasha MOUNK – Roberto FOA: „The End of the Democratic Century. Autocracy’s Global Ascendance” *Foreign Affairs* 2018/May-June. 29–36.; Cass SUNSTEIN: *Can It Happen Here? Authoritarianism in America* (New York: Harper Collins 2018). A demokrácia mérésére szakosodott svéd V-Dem Intézet 2020-as jelentése szerint Magyarország az első EU-tagállam, amely már nem tekinthető demokráciának, lásd *V-Dem Democracy Report 2020* (Gothenburg: V-Dem 2020) 4., 9., 13.

<sup>4</sup> A fogalom eredetéhez lásd Fareed ZAKARIA: „The Rise of Illiberal Democracy” *Foreign Affairs* 1997/November-December. 22–43.

<sup>5</sup> Wojciech SADURSKI: „How Democracy Dies (in Poland). A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding” *Sydney Law School Legal Studies Research Paper* 18/01, további hivatkozásokkal.

<sup>6</sup> Grażyna SKAPSKA: „The Decline of Liberal Constitutionalism in East Central Europe” in Peeter VIHALEMM et al. (szerk.): *The Routledge Handbook of European Social Transformations* (New York: Routledge 2018) 130–146.

<sup>7</sup> Matthijs BOGAARDS: „De-democratization in Hungary. Diffusely defective democracy” *Democratization* 2018. 1481–1499.

<sup>8</sup> Laurent PECH – Kim Lane SCHEPPELE: „Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU” *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017. 3–47.

<sup>9</sup> David CHAFETZ – Josh POZEN: „How constitutional norms break down” *UCLA Law Review* 2018. 1435–1459.

<sup>10</sup> POGANY István: „The Crisis of Democracy in East Central Europe. The ‚New Constitutionalism’ in Hungary.” *European Public Law* 2013. 341–367.

<sup>11</sup> Gero ERDMANN – Marianne KNEUER (szerk.): *Regression of Democracy? Sonderheft Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011) 7.

<sup>12</sup> Tom G. DALY: „Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field” *The Hague Journal of the Rule of Law* 2019. 9–36.

<sup>13</sup> Roberto S. FOA – Yascha MOUNK: „The Danger of Deconsolidation. The Democratic Disconnect” *Journal of Democracy* 2016. 5–17.; Paul HOWE: „Eroding Norms and Democratic Deconsolidation” *Journal of Democracy* 2016. 15–29.

<sup>14</sup> A demokrácia megszűnésének különféle módozataihoz lásd Aziz HUQ – Tom GINSBURG: „How to Lose a Constitutional Democracy” *California Law Review* 2018. 78–169.; Milan SVOLIK: „Which Democracies Will Last? Coups, Incumbent Takeovers, and the Dynamic of Democratic Consolidation” *British Journal of Political Science* 2015. 715–738.; Jack M. BALKIN: „Constitutional Crisis and Constitutional Rot” *Maryland Law Review* 2017. 147–160. A demokrácia bukásának átfogó tipológiájához lásd Michael COPPEDGE: „Eroding Regimes. What, Where and When?” *V-Dem Institute Working Paper* 2017/57., valamint Vilde L. DJUVE et al.: „Patterns of Regime Breakdown since the French Revolution” *V-Dem Institute Working Paper* 2018/69.

Indonézián és Törökországon át Nicaraguáig, Kolumbiáig, vagy éppen Braziliáig és Ecuadorig.<sup>15</sup>

Klasszikus katonai puccsok egyre ritkábban fordulnak elő.<sup>16</sup> Nyíltan demokrácia-ellenes természetüknél fogva az ilyen erőszakos hatalomátvételekre rossz szemmel néznek (és ha mégis nagyritkán előfordulnak, akkor esetenként éppen a demokrácia nevében folyamodnak ehhez, ld. pl. a 2016-os, kudarcba fulladt török puccsot). A diktátor-aspiránsok mindent elkövetnek, hogy elkerüljék ezeket, ehelyett inkább azt a technikát választják, hogy fokozatosan, kis lépésekben bontják le a demokrácia és a jogállamiság garanciáit, ügyelve arra, hogy ne egyszerre hívják ki az ellenállást.<sup>17</sup> Számos metaforát ismerünk e folyamat leírására, kezdve a lassan forralt békától (amelyik azért marad a vízben, mert csak apránként nő a víz hőmérséklete, mire már túl késő volna kiugrania)<sup>18</sup> a báránybőrbe bújt farkasig (ahol az autokrata mindaddig demokratának adja ki magát, amíg már a továbbiakban nem kell alakoskodnia).<sup>19</sup> Ez utóbbira egy ismert példa Erdogan, aki – még Isztambul főpolgármestereként – így fogalmazott: „A demokrácia olyan, mint a villamos. Addig utazol rajta, amíg meg nem érkezel, és aztán kiszállsz.”<sup>20</sup>

Jelen írás a demokrácia alatt egy olyan rendszert ért, amelyet az alábbi tulajdonságok *egyszerre* jellemeznek: (1) néhány éves időszakonként megrendezett, tiszteséges és szabad választások, (2) általános és egyenlő választójog, (3) annak a reális (tényleges és jogi) lehetősége, hogy a hivatalban lévő kormány a választásokon megbukjon, (4) a választóknak valódi esélyük és jogszabályban biztosított lehetőségeik vannak arra, hogy információhoz jussanak a kormány teljesítményével kapcsolatban. A jogállamiság pedig *egyszerre* jelenti (1) mindazt, amit rendszerint formális jogállamisággal szoktak jelölni (így különösen a kiszámíthatóságot, hatékonyságot, világosságot), valamint annak (2) materiális elemeit (hatalmi ágak szétválasztása és az alapvető jogok védelme – a jogszabályok szintjén és ténylegesen is). A fenti definíciókból világosan kitűnik, hogy mindkét fogalomnak ténybeli és jogi összetevői is vannak. Természetesen a demokráciát és jogállamiságot nem csak így tudjuk meghatározni; a fenti munka-definíciók csupán a jelen írásban kifejtendő érvek kifejtését szolgálják. A jogállamiság és a demokrácia fogalmáról a viták végeláthatatlanok (amelyek nem témái ennek az írásnak), és ugyan szakirodalmi konszenzus

<sup>15</sup> Zachary ELKINS: „Constitutional Crisis in Historical Perspective” in GRABER (1. lj.) 58. További alkotmánytörténeti esetek, ahol drámai romlás következett be (külföldi megszállás nélkül): Argentína az 1930-as években, Németország 1933, Ausztria 1933, Észtország 1933–34, Lettország 1934, Uruguay 1968–1973, Chile 1973, India 1975, Sri Lanka 1980, Suriname 1980, Fidzsi 1987 és 2000, Gambia 1994, Ukrajna 1999, Oroszország 2000, Fülöp-szigetek 2004–2005, Macedónia 2010 és 2012, Mexikó 2013–2014. COPPEDGE (14. lj.) 8., Gero ERDMANN: „Decline of Democracy. Loss of Quality, Hybridisation and Breakdown of Democracy” in Gero ERDMANN – Marianne KNEUER (szerk.): *Regression of Democracy?* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011) 21.

<sup>16</sup> Anna LÜHRMANN – Staffan I. LINDBERG: „A third wave of autocratization is here: what is new about it?” *Democratization* 2019. 1095–1113.

<sup>17</sup> Tom GINSBURG – Aziz Z. HUQ: *How to Save a Constitutional Democracy* (Chicago: University of Chicago Press 2018) 76.

<sup>18</sup> SADURSKI (5. lj.) 76.

<sup>19</sup> GINSBURG (17. lj.) 77.

<sup>20</sup> Ozan O. VAROL: „Stealth Authoritarianism in Turkey” in GRABER (1. lj.) 339.

ezekről a kérdésekről nincs (és nem is várható), de az itteni meghatározások egyúttal megfelelnek egyes tipikus, bevett szakirodalmi megközelítéseknek is (ti. schumpeteri hagyományba illeszkedő demokrácia-fogalom, materiális jogállam-fogalom).<sup>21</sup>

Jelen írás fő tézise az, hogy a jogállamiság és a demokrácia nem csupán kiegészítik egymást, és nem csupán közös elemeik vannak (pl. politikai jogok védelme), hanem egyenesen elválaszthatatlanok, olyannyira, hogy a demokrácia védelme a jogállamiság védelme nélkül nem valósulhat meg (és fordítva). Ennek megfelelően a demokrácia, valamint a jogállamiság védelmét szolgáló mechanizmusok hatásai végső soron összefonódnak.<sup>22</sup>

## 2. MIÉRT ALAKUL KI AZ ERÓZÍÓ? MULTIKAUZALITÁS ÉS RIZIKÓFAKTOROK

A politikatudományi szakirodalom több különböző gazdasági, politikai és társadalmi tényezőt ismer, amelynek destabilizáló hatása lehet egy demokráciára.<sup>23</sup> A szegényebb, alacsony GDP-vel rendelkező országoknak nehezebb egy stabil demokráciát kiépíteni.<sup>24</sup> Az egyéb rizikófaktorok között említhető még a gyenge államiság (*weak statehood*),<sup>25</sup> a Nyugattól való földrajzi távolság, a zárt rendszerű gazdaság,<sup>26</sup> valamint a kiterjedt korrupció.<sup>27</sup> A kockázatok azonban nem korlátozódnak a gazdasági tényezőkre: az olyan politikai és társadalmi tényezők, mint az etnikai ellentétek és feszültségek,<sup>28</sup> a gyenge civil társadalom,<sup>29</sup> a racionális, szekuláris érté-

<sup>21</sup> A jogállam és a demokrácia definiálásának dilemmáiról és a könyvtárnyi szakirodalmi viták főbb irányairól lásd JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve* (Budapest: NKE 2016) 121–144. és 171–200.; Jorger MÖLLER – Erik-Sven SKAANING: *Requisites of Democracy. Conceptualization, Measurement, and Explanation* (New York: Routledge 2011) további részletes hivatkozásokkal.

<sup>22</sup> A jogállam és a demokrácia közti kauzális összefüggésekről lásd Roberto RIGOBON – Dani RODRIK: „Rule of Law, Democracy, Openness. And Income. Estimating Interrelationships” *National Bureau of Economic Research Working Paper* 10750 (2004).

<sup>23</sup> Ellen LUST – David WALDNER: „Unwelcome Change. Understanding, Evaluating, and Extending Theories of Democratic Backsliding” *USAID* 2015/21. 93–113.; Axel HADENIUS – Jan TEORELL: „Cultural and Economic Prerequisites of Democracy” *Studies in Comparative International Development* 2005. 87–106.; Daron ACEMOGLU – Jane A. ROBINSON: *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press 2009).

<sup>24</sup> Michael BERNHARD et al.: „Economic Performance and Survival in New Democracies. Is There a Honeymoon Effect?” *Comparative Political Studies* 2003. 404–431.

<sup>25</sup> Dan SLATER et al.: „Economic Origins of Democratic Breakdown? The Redistributive Model and the Postcolonial State” *Perspectives on Politics* 2014. 353–374.

<sup>26</sup> Dani RODRIK: „Populism and the economics of globalization” *Journal of International Business Policy* 2018. 12–23.

<sup>27</sup> Eleanor KNOTT: „Perpetually „partly free”. Lessons from post-soviet hybrid regimes backsliding in Central and Eastern Europe” *East European Politics* 2018. 355–376.

<sup>28</sup> Kanchan CHANDRA: „Ethnic parties and democratic stability” *Perspectives on Politics* 2005. 235–252.; Steven FISH – Matthew KROENIG: „Diversity, Conflict and Democracy. Some Evidence from Eurasia and East Europe” *Democratization* 2006. 828–842.; Shujit CHOUDHRY (szerk.): *Constitutional Design in Divided Societies* (Oxford: Oxford University Press 2008). A nemzetiségi/faji megosztottság és a gazdasági motivációk közti összefüggésekre a Holokauszt kapcsán lásd Götz ALY: *Hitlers Volksstaat* (Frankfurt am Main: S. Fischer 2005).

<sup>29</sup> Michael BERNHARD et al.: „Institutional Subsystems and the Survival of Democracy. Do Political and

kek, valamint az önmegvalósítás értékének elutasítása,<sup>30</sup> az iszlám vallás dominanciája,<sup>31</sup> valamint a politikai szereplők szélsőséges politikai beállítottsága<sup>32</sup> egyaránt veszélyt jelenthetnek. Ezzel szemben a polgári engedetlenség és a békés tüntetések elfogadottsága,<sup>33</sup> továbbá a brit gyarmati múlt (szemben a franciával)<sup>34</sup> is erősíti a demokrácia stabilitását. Egy jól működő demokrácia (melyre jellemző az elszámoltathatóság horizontális viszonylatban, vagyis a hatalommegosztás; a hatékony politikai részvétel; valamint a hatékony politikai verseny) kevesebb ösztönzőt ad a demokráciát romboló magatartásra (következésképpen a demokrácia eróziója is kevésbé valószínű a jól működő jogállami demokráciákban, mint a hibrid rezsimekben).<sup>35</sup> Azt is tudjuk, hogy minél idősebb demokráciáról van szó,<sup>36</sup> minél bársonyosabb az átmenet,<sup>37</sup> és minél erősebb a többpártrendszer,<sup>38</sup> annál valószínűbb, hogy az a jövőben is stabil marad. Ebből a szempontból jelentősége van annak is, hogy az állam formális alkotmányát milyen körülmények között fogadták el (így különösen annak, hogy minél több politikai erőt bevonjanak az alkotmányozás folyamatába).<sup>39</sup>

Civil Society Matter” *V-Dem Institute Working Paper* 2015/4; Agnes CORNELL: „Civil Society, Party Institutionalization, and Democratic Breakdown in the Interwar Period” *V-Dem Institute Working Paper* 2016/24.

<sup>30</sup> Ronald INGLEHART – Christian WELZEL: „Changing Mass Priorities. The Link between Modernization and Democracy” *Perspectives on Politics* 2010/8. 551–567.

<sup>31</sup> Egy empirikus kvantitatív elemzéshez ld. M. Steven FISH: „Islam and Authoritarianism” *World Politics* 2002. 4: „A muszlim társadalmak nem hajlamosabbak a politikai erőszakra; és nem is kevésbé „szekulárisak”, mint a nem muszlim társadalmak; és a személyközi bizalom sem szükségszerűen alacsonyabb a muszlim társadalmakban. De egy tényező segít magyarázni a demokratikus deficitet: a nők alárendeltsége.” Szakirodalmi áttekintésekhez ld. Jean B. ELSHTAIN: „Religion and Democracy” *Journal of Democracy* 2009. 5–17.; Raymond HINNEBUSCH: „Authoritarian persistence, democratization theory and the Middle East” *Democratization* 2006. 373–395.

<sup>32</sup> Scott MAINWARING – Annibal PÉREZ-LIÑÁN: *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall* (Cambridge: Cambridge University Press 2014).

<sup>33</sup> Timothy SNYDER: A zsarnokságról. Húsz lecke a huszadik századból [ford. L’HOMME Ilona] (Budapest: 21. Század Kiadó 2017).

<sup>34</sup> A brit gyarmati múlt pozitív hatásaihoz lásd Steven C. POE et al.: „Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited. A Global Cross-National Study Covering the Years 1976–1993” *International Studies Quarterly* 1999, 291–313.

<sup>35</sup> Annibal PÉREZ-LIÑÁN – Scott SMIT: „Democratic quality and democratic survival” in Luca TOMINI – Guliana SANDRI (szerk.): *Challenges of Democracy in the 21st Century* (London: Routledge 2018) 72–87.

<sup>36</sup> Lásd SADURSKI (5. l.) 63.: minél fiatalabb egy demokrácia, annál valószínűbb, hogy vissza fog csúszni autokráciába; hasonló tézisekhez lásd Bojan BUGARIĆ: „A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe” *International Journal of Constitutional Law* 2015. 219–245.; valamint Matej AVBELJ: „The sociology of Slovenian constitutional democracy” *The Hague Journal of the Rule of Law* 2017. 35–37.; vagy épp a legitimitáció hiányáról és a gyenge intézményekről fiatal demokráciákban lásd Ethan B. KAPSTEIN – Nathan CONVERSE: „Why Democracies Fail” *Journal of Democracy* 2008. 57–68.

<sup>37</sup> Steven LEVITSKY – Lucan WAY: „The Myth of Democratic Recession” *Journal of Democracy* 2015. 45–58.

<sup>38</sup> Michael BERNHARD et al.: „Institutional Subsystems and the Survival of Democracy. Do Political and Civil Society Matter?” *V-Dem Institute Working Paper* 2015/4; Agnes CORNELL et al.: „Civil Society, Party Institutionalization, and Democratic Breakdown in the Interwar Period” *V-Dem Institute Working Paper* 2016/24.

<sup>39</sup> Jennifer WIDNER: „Constitution Writing in Post-Conflict Settings” *William and Mary Law Review* 2008. 1513–1541.; Zachary ELKINS: *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge: Cambridge University Press 2009).



Az elmúlt néhány évben számos egyéb rizikófaktor súlyosbodásának is tanúi lehetünk. Önmagában a különböző rizikófaktorok egyike sem döntő. Vagyis nem lehet rámutatni egyetlen rizikófaktorra, mint az erózió okára, hiszen a demokrácia és a jogállamiság eróziójának többes oka van, és leginkább a valószínűségek megnöveléséről van szó. Nincsenek tehát fekete-fehér helyzetek, és nincs egyetlen fő ok, amelyre minden visszavezethető.

(1) A demokrácia és a jogállamiság kitaró és erőteljes társadalmi támogatottsága nélkül ezek stabilitása nem garantálható. Több felmérés is világosan megmutatta, hogy éppen ez az a támogatottság, amely az utóbbi néhány évtizedben gyengült.<sup>40</sup> Egy politikai rendszer bukását általában az azt megalapozó értékek társadalmi támogatottságának hiányára vezetik vissza. A Weimari Köztársaság kapcsán erre utal a közismert (bár túlzó és leegyszerűsítő, de egyes aspektusokat találóan megragadó) aforizma: „respublika volt republikánusok nélkül, demokrácia demokraták nélkül”.<sup>41</sup> A támogatottság csökkenésének is több oka lehet:

(1.1) A gyenge vagy negatív gazdasági növekedés (válság) köztudottan káros a demokráciára (vö. az 1929 és 1933 közötti nagy gazdasági világválság hatása Németországban). A 2008-as gazdasági válság senkit sem hagyott érintetlenül.<sup>42</sup> Azon túl, hogy életszínvonal-csökkentő hatásaik miatt közvetlenül rontják a stabilitást, ezek a válságok a (rég) politikai elit (intellektuális) képességeibe vetett bizalmat is rombolják. Az olyan alternatív politikai rendszerek, mint Kína gazdasági sikereiről szóló híradásokkal együtt ezek a jelenségek egyre nagyobb kétségeket ébreszthetnek a nyugati demokratikus politikai berendezkedés hatásosságával kapcsolatban.

(1.2) Az elmúlt néhány évtizedben a politikai elit értékrendje elszakadt a társadalom egyéb rétegeinek értékrendszerétől (ennek számos társadalmi oka van, így például a politikai elit életstílusának globalizációja, a növekvő gazdasági egyenlőtlenségek, valamint a középosztály több országban is megfigyelhető lesüllyedése, illetve fogyatkozása).<sup>43</sup> A politikai elit átalakult értékeitől (így különösen a szexuális, vallási és nemzeti identitással kapcsolatos értékektől)<sup>44</sup> való elidegenedés is aláásta az irántuk érzett bizalmat.<sup>45</sup> Ez gyakran a politikai elit által támogatott „jogállamisági projektbe” vetett bizalmat is csökkenti, különösen akkor, ha ez a projekt a jog eszkö-

<sup>40</sup> Jan TEORELL – Axel HADENIUS: „Democracy without democratic values. A rejoinder to Welzel and Inglehart” *Studies in Comparative International Development* 2006. 95–111.; FOA–MOUNK (13. lj.) 5.; Paul HOWE: „Eroding Norms and Democratic Deconsolidation” *Journal of Democracy* 2016. 15–29.; általában az intézmények és a kultúra kölcsönösen egymásra gyakorolt hatásairól lásd Alberto ALESSINA – Paola GIULIANO: „Culture and Institutions” *Journal of Economic Literature* 2015. 898–944.

<sup>41</sup> LUKÁCS György: *Az ész trónfosztása* (Budapest: Akadémia 31965) 58.

<sup>42</sup> Adam PRZEWORSKI et al.: „What Makes Democracies Endure?” *Journal of Democracy* 1996, 39.

<sup>43</sup> Lásd az OECD vonatkozó jelentését erről a kérdéstről: *Under Pressure. The Squeezed Middle Class* (Paris: OECD 2019).

<sup>44</sup> Christopher LASCH: *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy* (New York: Norton 1995) 27.

<sup>45</sup> Pippa NORRIS – Ronald INGELHART: *Cultural Backlash: Trump, Brexit and the Rise of Authoritarian Populism* (Cambridge: Cambridge University Press 2018). A vidéki és a városi lakosság közti konfliktusról lásd pl. Catherina J. CRAMER: *The Politics of Resentment. Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker* (Chicago: University of Chicago Press 2016).

zével akar egy új értékrendet érvényre juttatni. Ahogyan azt Rosalind Dixon nemrégiben megállapította, nagyon is valószínű, hogy részben éppen a „globális közjog”, illetve az „alapjogi forradalom” is hozzájárult az általunk is tapasztalt erózióhoz.<sup>46</sup>

(1.3) Az identitással kapcsolatos, fent említett változások mellett azt is érdemes megemlíteni, hogy ebben az évtizedben távoznak a világháborús generáció utolsó tagjai az élők sorából, illetve a világháború után született generáció éppen most megy nyugdíjba. Ezek a generációk még megbecsülték a jogállamiság és a demokrácia áldásos hatásait. A történelmi tapasztalat nagy ellenállóképességet és éles veszélyérzetet nevelt beléjük.

(2) Nem hagyhatunk figyelmen kívül bizonyos, a politikai eliten belül lezajló változásokat sem. A második világháború óta eltelt idő előrehaladtával a politikai elit egyre kisebb jelentőséget tulajdonít a történelmi tapasztalatoknak, következésképpen a *politikai elit tagjai közötti konszenzus* is egyre inkább letűnőben van: az az igény, hogy soha többé ne ismétlődjék meg a *közös traumánk*, már nem része a köztudatnak. Számos tanulmány arra a megállapításra jut (különösen az USA-val kapcsolatban, de más államok tekintetében is), hogy a politikai elit ideológiai szempontból ma sokkal polarizáltabb, mint akár 30 vagy 40 évvel ezelőtt.<sup>47</sup> Mark Tushnet szavazásával a politikai elit polarizációja egyfajta „alkotmányos durváskodáshoz” (*constitutional hardball*) vezet (ami úgy sérti meg a politikai kultúra informális szabályait és szokásait, hogy közben szigorú értelemben véve jogellenességet nem követ el).<sup>48</sup> Ha az alapvető kérdésekben sincs egyetértés a politikai elit tagjai között, akkor egy liberális demokrácia működésképtelen.<sup>49</sup> Ahol ilyen konszenzus nem létezik, az ellenzék elleni korábban illegitimnek és autoriternek tekintett lépések is elfogadhatóvá válnak.<sup>50</sup>

(3) Paradox módon éppen az uniós tagság volt az egyik tényező, ami több volt szocialista államban is a demokrácia gyengüléséhez vezetett. Ez több különböző mechanizmus összjátékának volt köszönhető.

(3.1) Már egy ideje gyanítható, hogy a jelentős természeti erőforrások előfordulása, pl. az olaj és az abból származó bevétel az autokratikus rezsimek megerősödésének kedvez: az autokrácia természetszerűen gyenge gazdasági teljesítményét<sup>51</sup> ugyan-

<sup>46</sup> Rosalind DIXON: „Global public law scholarship and democracy” *International Journal of Constitutional Law* 2018. 1049–1064., további hivatkozásokkal.

<sup>47</sup> Tom GINSBURG et al.: „The Coming Demise of Liberal Constitutionalism” *The University of Chicago Law Review* 2018. 239–255.; Stephan HAGGARD – Robert R. KAUFMANN: „Inequality and Regime Change. Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule” *American Political Science Review* 2012. 495–516.

<sup>48</sup> Mark V. TUSHNET: „Constitutional Hardball” *John Marshall Law Review* 2004. 523–553.

<sup>49</sup> John HIGLEY – Michael BURTON: *Elite Foundations of Liberal Democracy* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers 2006).

<sup>50</sup> Lásd Steven LEVITSKY – Daniel ZIBLATT: *How Democracies Die* (New York: Crown 2018) 21–24. a politikai ellenfél legitimitásának megkérdőjelezéséről és az erőszak bátorításáról (tolerálásáról) mint az erózió szimptomáiról.

<sup>51</sup> A jogállamiság pozitív gazdasági hatásaihoz lásd Lers P. FELD – Stefan VOIGT: „Judicial Independence and Economic Growth. Some Proposals Regarding the Judiciary” in Roger D. CONGLETON – Brigitta SWEDENBORG (szerk.): *Democratic Constitutional Design and Public Policy* (Cambridge, Mass.: MIT Press 2006) 285–235.

is az olajból származó bevételek elfedik.<sup>52</sup> A különböző EU-s pénzalapok hasonló szerepet játszanak az új tagállamok életében.

(3.2) Egy még nem kellően stabil demokrácia esetén veszélyes lehet a demokratikus és jogállamisági sztenderdek betartására irányuló nyomás eltűnése is.<sup>53</sup> Márpedig éppen ez volt a helyzet az EU-ba újonnan felvett tagállamokkal, ugyanis a *csatlakozás utáni* eszközök sokkal gyengébbek, mint a *csatlakozás előtti*ek. Vagyis, ha egy állam már csatlakozott az Unióhoz, akkor alig van eszköz arra, hogy nyomást gyakoroljanak rá, és megköveteljék vagy kikényszerítsék a demokratikus vagy jogállamisági sztenderdek betartását. A társadalmak autokratikus hajlamai olyanok, mint az alkoholizmus: habár elméletben lehetséges, hogy egyedül is megszabadulhatnak függőségüktől, rendszerint külső segítségre vagy nyomásra van szükség, hiszen a tapasztalatok szerint komoly a visszaesés veszélye (*intézményi alkoholizmus*).<sup>54</sup> Amennyiben elfogadjuk az EU-tagállamok egyenlőségét (és arra törekszünk, hogy hosszú távon megszüntessük a régi és új tagállamok között fennálló különbségeket), akkor ebből az is következik, hogy azonos (szükség esetén új) felügyeleti mechanizmusokat kell működtetni valamennyi tagállammal szemben. Ezért mindaddig, amíg a régi tagállamok a saját demokráciájukat és jogállamiságukat nem hajlandók megmérteni az EU-val, addig nem lesz megoldás erre a problémára.

(3.3) Mivel könnyű Nyugat-Európába költözni (példának okáért Ausztriában professzori állást vállalni), azok az állampolgárok, akik nyugatias értékeket vallanak, könnyebben elhagyják hazájukat (agyelszívás), távozásukkal pedig sajnos gyengül ezeknek az értékeknek a politikai ereje. Így még könnyebbé válik a jogállamiság és a demokrácia lebontása.

(4) A technikai és tudományos fejlődés is kihívást jelenthet a demokrácia számára.

(4.1) Ugyan elsöre meglepő lehet, de tulajdonképpen meggyőző gondolat, hogy a politikai mozgósítást szolgáló technológiák és a politikai marketing fejlettsége valójában a demokrácia stabilitását kezdhetik ki. Minden társadalomnak vannak olyan rétegei, melyek már több évtizede kimaradtak a demokratikus folyamatokból. Ezek a csoportok leginkább akkor kapcsolódnak *hirtelen* vissza a politikai folyamatokba, amikor feldühödnek, vagy sikeresen feldühítik őket. Céljuk lehet például, hogy megszabaduljanak a régi politikai garnitúrától.<sup>55</sup> Meg akarják bosszulni a vélt igazságtalanságokat és a politikusok alkalmatlanságát. Ezt akár annak árán is megpróbálhatják, hogy a saját közvetlen érdekeik *ellenében* cselekszenek, ahogyan azt például a

<sup>52</sup> Michael L. Ross: „Does Oil Hinder Democracy?” *World Politics* 2011. 325–361.; Thad DUNNING: *Crude Democracy. Natural Resource Wealth and Political Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press 2008); Stephen HABER – Victor MENALDO: „Do natural resources fuel authoritarianism? A reappraisal of the resource curse” *American Political Science Review* 2011. 1–26.

<sup>53</sup> Anna LÜHRMANN: „Democracy Aid to Different Regime Types and Democracy Sectors” *V-Dem Institute Working Paper* 2017/40.

<sup>54</sup> JAKAB András: „Institutional Alcoholism in Post-socialist Countries and the Cultural Elements of the Rule of Law. The Example of Hungary” in Antonina BAKARDJIEVA ENGELBREKT – Xavier GROUSSOT (szerk.): *The Future of Europe* (Oxford: Bloomsbury 2019) 209–248. Magyarul: JAKAB András: „Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?” *MTA Law Working Papers* 2018/1. 9.

<sup>55</sup> Nancy BERMEO: *Ordinary People in Extraordinary Times. The Citizenry and the Breakdown of Democracy* (Princeton: Princeton University Press 2003).



Brexit-népszavazás is közismerten mutatta. Röviden fogalmazva: egyszerűen nem igaz az a megközelítés, hogy minél inkább részt vesznek az állampolgárok a demokratikus folyamatokban, az annál inkább hasznára válna a demokratikus értékeknek.

(4.2) A meghatározó kommunikációs technológiák, valamint a lakosság hírolvasási szokásai mindig is hatással voltak a politikai berendezkedésre.<sup>56</sup> A nyomtatott sajtó hozta el a XVIII. és a XIX. század polgári forradalmait, és fasizmus se lett volna rádió nélkül. Manapság a Facebook, Google és más ingyenes oldalak vesznek részt a politikai tudatformálásban, alakítják át a politikai tér szerkezetét és annak szabályait.<sup>57</sup> Ezek az új szabályok nem kedveznek az érdekmérlegelésekre és a deliberációra alapozó nyugati demokratikus hagyományok fennmaradásának.

(5) Köztudott, hogy a terroristatámadások mindig veszélyesek: és itt nem csupán a terrortámadás közvetlen, tragikus következményeiről van szó, hanem az alapjogvédelem szintjének csökkenéséről és akár bizonyos demokratikus mechanizmusok felfüggesztéséről.<sup>58</sup> A terrortámadásokat a demokráciaellenes erők saját érdekeik előmozdítására használhatják fel. Az elmúlt két évtized New York-i, londoni, madridi és párizsi terrortámadásai több nyugati államban is a jogállamiság szintjének ilyen értelemben vett enyhe csökkenésével járt.

Egy népszerű, de téves (rész)magyarázat szerint a demokrácia és a jogállamiság leépítése a (nemzeti<sup>59</sup> vagy szupranacionális<sup>60</sup>) bürokrata-technokrata döntéshozók növekvő politikai szerepvállalásának köszönhető. E téves magyarázat szerint ma már olyannyira egyértelmű a racionális döntéshozatal által megkívánt döntés (vagyis nincsenek már opciók), hogy az esetlegesen elégedetlen választók szükségszerűen az irracionális és populista eszméket választják (dühből vagy azért, mert a racionális megoldások nagyobb terhekkel járnának). Az újgenerációs politikusok egy része valóban a szakértőket (pl. a makroközgazdászokat és alkotmányjogászokat) teszi meg bűnbakká. A gond azonban nem az, hogy nincs elegendő politikai irány, amiből választhatunk. Inkább az a helyzet, hogy megváltozott a lehetőségek választéka, és bár az továbbra is széles, az a tény, hogy bizonyos politikai opciók (gazdasági vagy jogi okokból) már nem szerepelnek rajta, nem magyarázat arra, hogy miért vett új irányt a politikai diskurzus. Ezek a nézetek nem azért nem élveznek támogatást, mert a bürokraták vagy a szakértők megpuccsolták volna a politikusokat, hanem azért, mert a politikai opció-listák változtak meg. Ez utóbbi pedig csupán a fentiekben körvonalazott egyéb folyamatok mellékterméke.<sup>61</sup>

<sup>56</sup> John MARKOFF: *Waves of Democracy. Social Movements and Political Change* (Boulder: Paradigm Publishers 1996) 46.

<sup>57</sup> Timothy SUMMERS: „Facebook is killing democracy with its personality profiling data” *The Conversation* 2018 [theconversation.com/facebook-is-killing-democracy-with-its-personality-profiling-data-93611](https://theconversation.com/facebook-is-killing-democracy-with-its-personality-profiling-data-93611); Richard R. HASEN: „Cheap Speech and What It Has Done (to American Democracy)” *First Amendment Law Review* 2018. 200–233.; David RUNCIMAN: *How Democracy Ends* (New York: Basic Books 2018).

<sup>58</sup> Benedikt GODERIS – Mila VERSTEEG: „Human Rights Violations after 9/11 and the Role of Constitutional Constraints” *Journal of Legal Studies* 2009. 131–164.

<sup>59</sup> Yasha MOUNK: „The Undemocratic Dilemma” *Journal of Democracy* 2018. 98–112.

<sup>60</sup> Peter MAIR: *Ruling the Void: The Hollowing Out of Western Democracy* (London: Verso 2013).

<sup>61</sup> Aziz Z. HUQ – Tom GINSBURG: „Democracy without Democrats” *Constitutional Studies* 6 (2020) 166–188., kül. 170.

### 3. A DEMOKRÁCIA ÉS A JOGÁLLAM LEÉPÍTÉSÉNEK TIPIKUS LÉPÉSEI

A demokráciát az erózió eszközeivel kiüresítő politikusok demokratikus úton kerülnek hatalomra. Van, amikor a változás jogszabályi módosításokban ölt testet, máskor a tisztségviselők *de facto* magatartása és/vagy politikai retorikája tükrözi azt. Ezeket a (szinte) teljesen jogszerű<sup>62</sup> változásokat gyakran technokrata reformoknak álcázzák,<sup>63</sup> ezzel is megnehezítve annak felismerését, hogy mi is történik valójában.<sup>64</sup> Összességében, valamint az adott társadalmi és politikai kontextusban azonban ezek a lépések tudatosan károsítják a demokráciát és a jogállamiságot.<sup>65</sup> Az alábbi tipikus lépésekről van szó:<sup>66</sup>

(1) Az első lépés rendszerint a jogállamiság és a régi politikai elit elleni populista *retorika* kialakítása, az új retorika normalizálásának szándékával. Jan-Werner Müller definíciója alapján a populizmus két elven alapul: az antipluralizmus erkölcsiségén (azaz a populista politikus az, aki a „valódi” népet, az „igaz” nemzetet képviseli), valamint a nép formátlan akaratán (azaz kizárólag a populista politikus ismeri a nép vagy a nemzet akaratát, sőt, már akkor is, ha az még semmilyen eljárási formában sem öltött testet).<sup>67</sup> A populista politikus azt állítja: a nép, a nemzet nevében szól. Azt sugallják (vagy inkább mondják), hogy csak ők képesek átvágni a gordiuszi csomót, egyszerűen megoldani bonyolult társadalmi problémákat, ez igazolja számukra az írott és íratlan politikai szabályok áthágását. Mindannyiszor, amikor a hatalmon lévő politikusok jogállamiság-ellenes retorikához nyúlnak (látszólag a demokrácia védelmében, de természetesen csak populista értelemben), azt figyelemztető jelnek kell tekinteni, még a szilárd demokráciákban is.<sup>68</sup>

<sup>62</sup> Kim L. SCHEPPELE: „Autocratic Legalism” *The University of Chicago Law Review* 2018. 545–583.; Pál SONNEVEND et al.: „The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics. The Basic Law of Hungary” in Armin VON BOGDANDY – Pál SONNEVEND (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (Oxford: Hart Publishing 2015) 33–109.

<sup>63</sup> A szándékolt „többértelműség és hihető tagadhatóság” (‘ambiguity and plausible deniability’) trükkjeihez lásd Erica FRANTZ – Andrea KENDALL-TAYLOR: „The Evolution of Autocracy. Why Authoritarianism Is Becoming More Formidable?” *Survival: Global Politics and Strategy* 2017. 57–68.

<sup>64</sup> Ozan VAROL: „Stealth Authoritarianism” *Iowa Law Review* 2015. 1673–1742.; David LANDAU: „Abusive Constitutionalism” *UC Davis Law Review* 2013. 189–260.

<sup>65</sup> Az elemenként való különszemlézés hibájához (‘fallacy of decomposition’) lásd Mark V. TUSHNET: „Authoritarian Constitutionalism” *Cornell Law Review* 2015. 391–461.; hasonló szellemben az egyes intézkedések egymást erősítő összhatásáról (‘interaction effects’) lásd Kim L. SCHEPPELE: „The Rule of Law and the Frankenstate. Why Governance Checklists Do Not Work” *Governance* 2013. 559–562.

<sup>66</sup> GINSBURG–HUQ (17. lj.) 72–73., 104, 116. Ezeknek a lépéseknek hasonló, humoros leírásaiért lásd pl. Randall WOOD – Carmine DELUCA: *The Dictator’s Handbook: A Practical Manual for the Aspiring Tyrant* (s.l.: Gull Pond Books 2012); Bruce BUENO DE MESQUITA – Alistair SMITH: *The Dictator’s Handbook. Why Bad Behavior is Almost Always Good for Politics* (New York: PublicAffairs 2011); André DE GUILLAUME: *How to Rule the World. A Handbook for the Aspiring Dictator* (Chicago: Chicago Review Press 2003).

<sup>67</sup> Jan-Werner MÜLLER: *Mi a populizmus?* [ford. KONOK Péter] (Budapest: Libri 2018).

<sup>68</sup> Stefan RUMMENS: „Populism as a Threat to Liberal Democracy” in Cristóbal ROVIRA KALTWASSER et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of Populism* (Oxford: Oxford University Press 2017) 554–570.

(2) Egy másik tipikus, de az alkotmányjogászok által sajnos nem kellő súllyal kezelt kérdés, a *végrehajtó hatalmon belüli központosítás és a közigazgatás átpolitizálása*. Erre példa a minisztériumi bürokrácia alárendelése a miniszterelnökségnek; magas közigazgatási pozíciók betöltése anélkül, hogy védelmet biztosítanak az elbocsátás ellen; a statisztikai hivatal, a versenyhatóság, a médiafelügyeletet ellátó hatóság, a választási bizottságok, a nemzeti bank függetlenségének leépítése stb. Sokszor a nemzeti jogrendben nem állnak rendelkezésre olyan explicit alkotmányos garanciák, melyekkel garantálható volna a különböző független közigazgatási szervek autonómiája, sőt, az alkotmányjogászok esetenként mindezt még csak nem is tekintik a hatalommegosztás körébe tartozó kérdésnek (hiszen a végrehajtó hatalmon belüli kérdésről van szó). Az alkotmányjogászok ébersége azért nem éles ennek kapcsán, mert ez a kérdéskör nem illeszkedik a klasszikus montesquieu-i hármasba, ráadásul e szervek függetlenségét nagyrészt csupán egyszerű törvények szabályozzák. Ez azonban téves megközelítés: a hatalommegosztás dogmatikáját ebből a szempontból újra kell gondolni. A közigazgatás rendszerint óvatosan és lassan építkezve dolgozik, semleges információkat szolgáltat, miközben előre meghatározott munkafolyamatokat követ – az autokrata politikusok éppen ezen sajátosságok leépítésére töreksenek.<sup>69</sup> Az alkotmányjogászok pedig alábecsülik a közigazgatás szerepét a demokrácia és a jogállamiság fenntartásában.

(3) Egy nyilvánvaló és sokszor látott lépés a *bírói (alkotmánybírói) felülvizsgálat* eltörlése vagy legalábbis korlátozása. Ennek egyik ismert történeti példája Ausztria: az 1920-ban felállított osztrák alkotmánybírárságot 1929-ben hivatalosan „politikamentesítették” (ennek keretében például Hans Kelsent is eltávolították az alkotmánybírárságról), valójában ez a folyamat épp az ellenkezőjéről szólt, azaz az alkotmánybírárság átpolitizálásáról.<sup>70</sup> Röviddel később azonban még ezt a megszüntetett alkotmánybírárságot is megszüntették: 1933-ban feloszlatták azt.

2015-ben a lengyel PiS kormány egyik eső lépése az volt, hogy hűséges bírókkal töltötte fel Lengyelország alkotmánybírárságát. Az orosz alkotmánybíráskodás 1993 és 1995 közötti átrendezése vagy a magyar alkotmánybíráskodás 2010 és 2012 közötti átszervezése is hasonló szellemben zajlott.<sup>71</sup>

(4) A *közéleti viták terének* (mely Ginsburg és Huq szavaival egy „törekeny ökoszisztéma”<sup>72</sup>) mint a demokrácia ismeretelméleti és diskurzív alapjának szándékos és tudatos *leépítése* egy további tipikus lépés a demokrácia és a jogállamiság leépítésének folyamatában. Ez az állami média propagandagépezetté történő átalakításával, valamint részben a kereskedelmi média átrendezésével érhető el. Utóbbi nem csupán adminisztratív eszközökkel lehet megtenni, hanem olyan korrupt manőverekkel is, ahol strómanok vagy szövetséges oligarchák vásárolják fel piaci alapon a kereskedelmi adókat.

<sup>69</sup> GINSBURG–HUQ (17. lj.) 104.

<sup>70</sup> Adolf J. MERKL: „Epilog zum Verfassungskampf” *Der österreichische Volkswirt* 1929. 293–297.

<sup>71</sup> Egy átfogóbb képhez a volt szocialista országokból ebből a szempontból lásd pl. Bojan BUGARIĆ – Tom GINSBURG: „The Assault on Postcommunist Courts” *Journal of Democracy* 2016. 69–82.

<sup>72</sup> GINSBURG–HUQ (17. lj.) 113.

(5) Az *alkotmányozás* folyamata (pl. Magyarországon 2010/2011-ben; Venezuelában 1999-ben és 2017-ben) különböző célokat szolgálhat. Egy ilyen eljárás minden esetben egyfajta PR-show is, az új kezdet jelképe, a régi „korrupt” és „elitista” időszak lezárásának szimbóluma. Emellett azonban nagyszerű lehetőséget is jelent arra, hogy a jogforrási hierarchia legmagasabb szintjén hajtsák végre az autoriter centralizációs szándékokat.<sup>73</sup> Továbbá az új alkotmány leple alatt arra is lehetőség nyílik, hogy „legitim” módon bocsássák el a független intézmények vezetőit. Így silányulhat az alkotmányozás folyamata és az alkotmány a napi pártpolitika egyszerű eszközévé.<sup>74</sup>

(6) A *civil szervezetek* ellen intézett támadások is szokásos lépések a demokrácia és a jogállamiság leépítése folyamatában. Ezeket a nemzetközi globális összeküvések ügynökeiként festik, és ha kell, kirakatperben marasztalják el őket. Természetesen a vonatkozó jogszabályokat is úgy alakítják, hogy a civilszervezetek üldözése egyszerűbb legyen.

(7) A rendszer nélkülözhetetlen eleme a hatékony *politikai verseny kiiktatása vagy elfojtása* (igaz, ezt gyakran csupán az autokrata rezsिम konszolidációjának későbbi fázisában szokták meglépni). Ez megoldható *gerrymandering*-gel (vagyis többségi választási rendszerekben a részletes statisztikai adatok alapján újrászabott választókeretek segítségével) vagy az ellenzék kizárásával, esetleg büntetőjogi eszközökkel való üldözésével. Erre példa a közelmúltból Indonézia esete, ahol 2017 óta hirtelen több ellenzéki politikus is a hatóságok látókörébe került a politikai iszlámizmus elleni harc jegyében.<sup>75</sup> A közigazgatás eszközein túl a korrupció is hasznos szolgálatot tehet: ellenzéki politikusokat vagy akár egész ellenzéki pártokat is azért fizethet az autokrata ambíciókkal rendelkező hatalom, hogy megosszák az ellenzékot vagy népszerűtlen kormányzati intézkedéseket legitimáljanak.<sup>76</sup> Mindezek tükrében a kormányváltás reménye szertefoszlik, ez pedig a gyakorlatban csak tovább rombolja a jogállamiság garanciáit. Erre még visszatérek később, a tanulmány 7. fejezetében.

(8) Végül, a folyamat megkoronázásaként minden normális autokráciában a *tudomány szabadságot*, az egyetemek és kutatóintézetek autonómiáját is jelentősen korlátozzák. A korlátozások a finanszírozás elapasztásában, a társadalomtudósok ellen indított rágalomhadjáratban, de akár hatósági intézkedések formájában is tetet ölthetnek. Példaként említhető Oroszország (ahol 2013-ban államosították az Orosz Tudományos Akadémia kutatóintézeteit) és Magyarország esete (ahol a Közép-európai Egyetem arra kényszerült, hogy főtevékenységét, az amerikai diplomák kibocsátását Bécsbe helyezze át, miután 2017-ben módosították a felsőoktatási tör-

<sup>73</sup> David LANDAU: „Populist constitutions” *University of Chicago Law Review* 2018. 521–544.

<sup>74</sup> SONNEVEND Pál et al.: „The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics. The Basic Law of Hungary” in Armin VON BOGDANDY – SONNEVEND Pál (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (Oxford: Hart 2015) 33–109.

<sup>75</sup> Abdurrachman SATRIO: „Constitutional Retrogression in Indonesia” *I-CONnect - Blog of the International Journal of Constitutional Law* 2019, [www.iconnectblog.com/2019/02/constitutional-retrogression-in-indonesia/](http://www.iconnectblog.com/2019/02/constitutional-retrogression-in-indonesia/).

<sup>76</sup> A putyini mintához lásd Luke MARCH: „Managing Opposition in a Hybrid Regime: Just Russia and Parastatal Opposition” *Slavic Review* 2009. 504–527.

vényt,<sup>77</sup> majd az orosz párhuzamokra emlékeztető módon a Magyar Tudományos Akadémiától elcsatolták annak kutatóintézeteit).

#### 4. MIT TEHET EZ ELLEN AZ ALKOTMÁNYJOG? – MÓDSZERTANI MEGFONTOLÁSOK

A kérdés immár a következő: képes-e az alkotmányjog a fent részletezett folyamat megelőzésére, és ha igen, hogyan? Először azonban egy terminológiai kitérőt tennék: a továbbiakban az alkotmányjog nem csupán a „formális értelemben vett alkotmányt” jelenti, hanem mindazokat a nem alkotmányos rangú szabályokat is magába foglalja, melyek a politikai folyamatokat szabályozzák.<sup>78</sup> Vagyis az alkotmányjog fogalmába bele fogom érteni („materiális alkotmányfogalom”) a választásokra, a bűnüldöző szervek, valamint az egyes ügyészek függetlenségére, a média-vállalkozások tulajdoni struktúrájára, a rendes bíróságok és az alkotmánybíróság bíráinak kinevezésére, a bírák és ügyészek előmenetelére, a politikai pártok betiltására, valamint azok belső struktúrájára, a kampányfinanszírozásra és a média-szabadságra vonatkozó rendelkezéseket, az újságírókra és politikusokra vonatkozó rágalmazási szabályokat, továbbá a gyűlöletbeszédre, a népszavazásra, a gyűlekezésre és egyesülésre, a köztisztviselők elbocsátására, valamint a titokminősítési szabályokra vonatkozó szabályokat is. Ezek lehetnek alkotmányos rangban, egyszerű (vagy minősített) törvényi rangban, esetleg más általános normák (rendeletek) szabályozzák a kérdéseket, esetenként pedig csupán a bírói gyakorlatból ismerhetők meg.

Általánosságban elmondható, hogy míg az alkotmányjog fontos szerepet játszik az erózió elleni küzdelemben,<sup>79</sup> *önmagában* nem meghatározó a folyamat eredményére nézve.<sup>80</sup> Az alkotmányjog ugyanis mindig csupán más társadalmi és politikai

<sup>77</sup> Lásd pl. Julianne KOKOTT főtanácsnok véleményét a C-66/18. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben (2020. március 5.).

<sup>78</sup> Ezeket a normákat együttesen materiális értelemben vett alkotmánynak nevezzük, lásd pl. JAKAB ANDRÁS: *Az európai alkotmányjog nyelve* (Budapest: NKE 2016) 152–154. további hivatkozásokkal. Ez megkülönböztetendő a tisztviselők alkotmányos gyakorlatától („*de facto* alkotmány”), amit néha „small-c constitution”-nak is neveznek, lásd DAVID LAW: „Constitutions” in PETER CANE – HERBERT M. KRITZER (szerk.): *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research* (Oxford: Oxford University Press 2010) 376.

<sup>79</sup> FRANK B. CROSS: „The relevance of law to human rights protection” *International Review of Law and Economics* 1999. 87–98.; CHRISTIAN DAVENPORT: „Constitutional Promises’ and Repressive Reality. A Cross-National Time-Series Investigation of Why Political and Civil Liberties are Suppressed” *Journal of Politics* 1996. 627–654.; LINDA C. KEITH et al.: „Is The Law a Mere Parchment Barrier to Human Rights Abuse?” *Journal of Politics* 2009. 644–660.; GERARD J. BLASI – DAVID L. CINGRANELLI: „Do Constitutions and Institutions Help Protect Human Rights?” in DAVID L. CINGRANELLI (szerk.): *Human Rights and Developing Countries* (Greenwich: JAI Press 1996) 223–237.

<sup>80</sup> LINDA C. KEITH: *Political repression. Courts and the Law* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2011); DAVID S. LAW – MILA VERSTEEG: „Sham Constitutions” *California Law Review* 2013. 863–952.; LINDA C. KEITH: „Judicial independence and Human Rights Protection around the World” *Judicature* 2002. 194–200.; LINDA C. KEITH: „Constitutional Provisions for Individual Human Rights (1977–1996). Are They More Than Mere ‘Window Dressing?’” *Political Research Quarterly* 2002.



tényezőkkel összefüggésben tud hatást kifejteni.<sup>81</sup> Ezt jól illusztrálja a weimari alkotmány 48. cikke, mely a birodalom elnökének szükségállapot idején történő rendeletalkotási jogát szabályozta. Sokan, részben jó okkal, éppen ezt a cikket kárhoztatták a Weimari Köztársaság bukásáért.<sup>82</sup> Ez a rendelkezés azonban igencsak hasonlatos az 1958-as francia alkotmány ma is hatályos 16. cikkéhez, mely viszont (legalábbis eddig) nem vont magával alkotmányos erőzít Franciában.<sup>83</sup> Hasonlóképpen, a 1853-as argentin alkotmány az USA alkotmányának szinte szó szerinti fordítása, eredménye mégsem egy demokrácia, hanem egy elnöki diktatúra lett. De megemlíthető még Ausztria Szövetségi Alkotmánya is, mely már egyszer megbukott (1933-ban),<sup>84</sup> és csak a második világháború óta tekinthetjük sikertörténetnek (a lett alkotmány hasonló történetet járt be, amikor 1934-ben alkotmányos erőzítő áldozata lett, 1990 óta azonban, a szocializmus bukása után már egy demokratikus sikertörténet keretében bizonyított). Mindezek a példák jól mutatják, hogy az alkotmányos szabályok mindig egy adott kontextusban, azaz adott társadalmi és politikai tényezőkkel összefonódva érvényesülnek.<sup>85</sup>

Éppen ezért nagyon fontos, hogy az alkotmányjogi szabályokat mindig az adott társadalmi és politikai összefüggések kontextusában vizsgáljuk. Ez az úgynevezett institucionalista vagy neoinstucionalista paradigma.<sup>86</sup> E megközelítés szerint

111–143.; Tom GINSBURG – Aziz HUQ (szerk.): *Assessing Constitutional Performance* (Cambridge: Cambridge University Press 2016).

<sup>81</sup> Hazai és nemzetközi, lásd Stephen HOLMES: „Can Foreign Aid Promote the Rule of Law?” *East European Constitutional Review* 1999. 68–74.; Michael J. GORGES: „New Institutional Explanations for Institutional Change. A Note of Caution” *Politics* 2001. 137–145.

<sup>82</sup> Általában a demokrácia és a jogállamiság weimari erőzítőjéről lásd Klaus REVERMANN: *Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930 bis 1933. Eine staatsrechtliche und historisch-politische Analyse* (Münster: Aschendorff 1959); Juan J. LINZ – Alfred STEPAN (szerk.): *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press 1978); Christoph GUSY: *Die Weimarer Reichsverfassung* (Tübingen: Mohr Siebeck 1997); Klaus BERCHTOLD: *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich. Band 1: 1918–1933. Fünfzehn Jahre Verfassungskampf* (München: Springer 1998); Giovanni CAPOCCIA: *Defending Democracy. Reactions to Extremism in Interwar Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press 2005); Detlef LEHNERT: „Weimars’ Chancen und Möglichkeiten, Strukturen und Normen – Eine Problemskizze” in Michael DREYER – Andreas BRAUNE (szerk.): *Weimar als Herausforderung. Die Weimarer Republik und die Demokratie im 21. Jahrhundert I* (Stuttgart: Franz Steiner 2016) 103. A weimari alkotmány rehabilitációjához lásd Norbert LAMMERT in *Preuß Gesammelte Schriften. vol. III* (Tübingen: Mohr Siebeck 2015) VIII: „jobb volt, mint a korszak viszonyai; de nem volt elég jó azokhoz a viszonyokhoz, amiket szabályoznia kellett”.

<sup>83</sup> Lásd JAKAB András: „A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjogi irodalom tükrében. Érvelési minták a terrorizmus elleni küzdelem jogi problematikájának megoldásához” *Jogtudományi Közöny* 2007/2. 39–49.

<sup>84</sup> Ludwig ADAMOVIČ: „Das autoritäre System 1933–1938. Zwischen Rechtsbruch und Gewissensentscheidung” *Journal für Rechtspolitik* 2015. 126–146.

<sup>85</sup> Denis J. GALLIGAN – Mila VERSTEEG (szerk.): *Social and Political Foundations of Constitutions* (New York: Cambridge University Press 2013).

<sup>86</sup> Claus OFFE: „Designing Institutions in East European Transitions” in Robert E. GOODIN (szerk.): *The Theory of Institutional Design* (Cambridge: Cambridge University Press 1996) 199–226.; Jon ELSTER: *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea* (Cambridge: Cambridge University Press 1998); Vivien LOWNDES – Mark ROBERTS: *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science* (Houndmills: Palgrave Macmillan 2013); Maurice

a jogi szabályok elemzése önmagában csak részleges képet adhat a jogállamiság és a demokrácia helyzetéről. Az erózió esetében ráadásul éppen az alkotmány-jog normativitásának hanyatlása jelenti a probléma egy jelentős vetületét, vagyis az alkotmány betűje (*Verfassung, law in books*) és az alkotmányos valóság (*Verfassungswirklichkeit, law in action*) között egyre növekvő szakadék. Ilyen helyzetekben a formális jogszabályok módosítása nem sokat mond el arról, hogy pontosan mi és hogyan változik. Ha valóban meg akarjuk érteni, és le akarjuk írni az eróziót, a formális szabályok vizsgálatán túl a szabályok címzettjeinek tényleges magatartását, valamint az azt övező narratívát is figyelembe kell vennünk (ez utóbbiba tartozik a társadalmi mentalitás, de az alkotmányos intézményekkel kapcsolatos politikai megnyilvánulások is).<sup>87</sup>

Egy kellően szofisztikált jogdogmatikai elemzés (amely a fenti értelemben a kontextust is figyelembe veszi), be tudja azonosítani a jogállamiság és a demokrácia sztenderdjeinek megsértését. Ugyanakkor az ilyen támadások *súlyossága* a jogtudomány hagyományos eszközeivel nem mérhető. Ahhoz, hogy a súlyosságról is beszélni tudjunk, a különböző demokrácia-<sup>88</sup> és jogállamiság-indexekhez kell folyamodnunk (pl. Bertelsmann, World Justice Project, Freedom House, Világbank;<sup>89</sup> más fontos adatokat pedig a Cingranelli-Richards Human Rights Dataset és a Political Constraint Index rögzít). A történeti elemzésekhez (az 1800-at követő időszakra nézve) a Polity IV és V-Dem (az 1900-at követő időszakra; egyes indikátorok esetében az 1789. évvel kezdődő időszakra a Historical V-Dem<sup>90</sup>) adataira lehet támaszkodni.

Habár az is igaz, hogy az erózió erősen hat az alkotmányjogra (vagyis ezek a hatások korántsem egyirányúak), a jelen tanulmányban elsősorban a másik irányú hatást, vagyis az alkotmányjognak erózióra gyakorolt hatását vizsgálom.<sup>91</sup> Bár egyes alkot-

ADAMS et al: *Constitutionalism and the Rule of Law. Bridging Idealism and Realism* (Cambridge: Cambridge University Press 2017).

<sup>87</sup> Egy ilyen elemzéshez lásd pl. JAKAB András: „Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?” *MTA Law Working Papers* 2018/1.

<sup>88</sup> A *Polity IV* adatbázishoz lásd Gerardo L. MUNCK – Jay VERKUILEN: „Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices” *Comparative Political Studies* 2002. 5–34. A *V-Dem* indexekhez lásd Michael COPPEDGE et al: „V-Dem Comparisons and Contrasts with Other Measurement Projects” *V-Dem Institute Working Paper* 2017/45; *Democracy Barometer*, lásd Marc BÜHLMANN et al: „The Democracy Barometer. A New Instrument to Measure the Quality of Democracy and its Potential for Comparative Research” *European Political Science* 2012. 519–536.

<sup>89</sup> A különféle jogállamiság-indexekhez lásd JAKAB András: „A jogállamiság mérése indexek segítségével” *Pázmány Law Working Papers* 2015/12.

<sup>90</sup> Lásd Carl Henrik KNUITSEN et al.: „Introducing the Historical Varieties of Democracy Dataset. Political Institutions in the Long 19th Century” *V-Dem Institute Working Paper* 2018/65.

<sup>91</sup> Az ellentétes irányú kérdéstről, vagyis arról, hogy autoriter rezsimek milyen alkotmányos szabályokat alkotnak, lásd Tom GINSBURG – Alberto SIMPSON (szerk.): *Constitutions in Authoritarian Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press 2014). Ezen jellegzetességek egy része a társadalmi és a politikai jellegű kockázati tényezőket szimptomaként mutatják (pl. erősen nacionalista preambulumok) és nem az erózió tulajdonképpeni okai. Az alkotmányos szabályok magyarázó ereje mindig erősebb demokráciákban, mint hibrid rezsimekben és autokráciákban, mivel demokráciákban a politikai folyamatokat erősebben befolyásolják a jogi szabályok, lásd Catalina SMULOVITZ: „Law and Courts’ Impact on Democratization” in Peter CANE – Herbert M. KRITZER (szerk.): *The Oxford*

mányos szabályok segíthetik egymás érvényesülését,<sup>92</sup> azt már itt érdemes leszögeznünk, hogy jogi szabályok *önmagukban* képtelenek arra, hogy kikényszerítsék betartásukat. Ezek alkotmányjog-tudomány alapvető szerepfelfogását is érintő kérdések. Ha ugyanis arra a következtetésre jutnánk, hogy végső soron az alkotmányos szabályok képtelenek megakadályozni az eróziót, az alkotmányjog szerepét (vagyis azt, hogy mit képes elérni, és mit nem) teljes egészében át kellene értékelnünk.

Az alkotmányjog mindig részben a politikai kultúra tükré is. Pesszimiztább megközelítésben Böckenförde jól ismert tételét átköltve azt is mondhatnánk: egy írott alkotmány (legalábbis rövidtávon) „csak olyan feltételek mellett tud virágozni, melyet önmaga képtelen megteremteni”.<sup>93</sup> Ezzel együtt az alkotmányjog iránymutatásul szolgál a politikai élet számára és (Acemoglu és Robinson optimista megközelítésében), ha megfelelően van kialakítva, *hosszú távon* a politikai kultúra átformálására is képes.<sup>94</sup> Az optimista megközelítés jegyében az alábbiakban azokat a tippeket és trükköket mutatom be, melyekkel olyan nehéz időkben is javítható a jogállam és a demokrácia ellenállóképesége, mint amilyeneket ma élünk.

## 5. TIPPEK ÉS TRÜKKÖK – AZ ALKOTMÁNYJOG IMMUNRENDSZERÉNEK ERŐSÍTÉSE AUTORITER JÁRVÁNY IDEJÉN

Az alábbiakban azokat az alkotmányos megoldásokat mutatom be, melyek növelik a demokratikus és a jogállami alkotmányjog ellenállóképeségét az erózióval szemben. Ezek a megfontolások fontos szerepet játszhatnak új alkotmányok kidolgozása vagy hatályos alkotmányok módosítása, valamint a működő alkotmányos szabályok (pl. a Velencei Bizottság) értékelése során, de ugyanúgy hasznosak lehetnek az alkotmánybírószágok vagy legfelső bíróságok bírái számára, amikor az alkotmányuk lehetséges értelmezéséről döntenek. Ezek a szempontok vezérelhetik továbbá a nemzetközi szervezetek (ENSZ, EU), a civil szervezetek és a külügyminisztériumok politikáját is, amikor valamely anyagi támogatás megítélése feltételül olyan intézkedések bevezetését szabják, melyek a demokráciát és a jogállamiságot építik, vagy akár a balkáni államok EU-taggá válásának pontos kritériumait határozzák meg (az erózió megelőzésére, hogy elkerüljék azt a helyzetet, ami Lengyelországban 2015, Magyarországon 2010 óta tart). Ezek az okozati összefüggések jellegük szerint lehetnek közvetlenek<sup>95</sup> vagy közvetettek (pl. az alkotmányos szabályok

*Handbook of Empirical Legal Research* (Oxford: Oxford University Press 2010) 729–752.

<sup>92</sup> Adam S. CHILTON – Mila VERSTEEG: „Do Constitutional Rights Make a Difference?” *American Journal of Political Science* 2015. 575–589.

<sup>93</sup> Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Staat, Gesellschaft, Freiheit* (Berlin: Suhrkamp 1976) 60.

<sup>94</sup> Daron ACEMOGLU – James A. ROBINSON: *Miért buknek el nemzetek?* [ford. GARAMVÖLGYI Andrea] (Budapest: HVG Könyvek 2013).

<sup>95</sup> Robert D. COOTER: *The Strategic Constitution* (Princeton: New Jersey: Princeton University Press 2000).

kiválthatnak olyan gazdasági hatásokat, melyek felerősítik vagy megelőzik az eróziót).<sup>96</sup> Az ilyen szabályok minden bizonnyal alkalmasak időnyerésre,<sup>97</sup> ami már önmagában is nagy érték, ugyanakkor más társadalmi vagy politikai tényezőkkel együtt akár erős és hatékony hosszú távú védelmet is nyújthatnak az erózió ellen.<sup>98</sup>

(1) A demokratikus úton megválasztott politikus archetípusa, aki aztán leépíti a demokráciát és a jogállamiságot, az a köztársasági elnök, akiből diktátor lesz. A legnyilvánvalóbb megelőzési mód erre a hivatali idő és az újráválaszthatóság korlátozása, illetve a prezidenciális rendszer elkerülése (és helyette a parlamentáris rendszer bevezetése). Habár a hivatali idő korlátozása hasznos eszköz lehet, több olyan példát is ismerünk (pl. Sri Lanka 2010-ben, Bolívia 2014-ben), ahol ez a fék sem működött – méghozzá éppen azokban az országokban, ahol erre a leginkább szükség lett volna. Ezeket a szabályokat ugyanis a hivatalban lévő elnök (legálisan vagy illegálisan) estenként megváltoztatja, vagy más megoldásokkal üresíti ki (pl. közigazgatási problémákra hivatkozva folyton egy későbbi időre tolja ki annak hatályba lépését).<sup>99</sup> Mindazonáltal ezek a szabályok semmiképpen sem ártanak, sőt, akár fel is tartóztathatják az eróziót (vagy legalábbis *láthatóvá* teszik azt, ráirányítva a figyelmet arra, hogy pontosan mi is zajlik),<sup>100</sup> még akkor is, ha önmagukban képtelenek megállítani az erózió folyamatát. E szabályokat nem is a bíróságok, hanem az erős társadalmi támogatottsággal rendelkező mozgalmak tudják hatékonyan kikényszeríteni.<sup>101</sup> Ugyanakkor túlzás volna a prezidenciális rendszert minden további nélkül mint veszélyeset elvetni, hiszen ez gyakran maga is csak tünete egy olyan politikai kultúrának, melyben a társadalom erős vezetésre vágyik. Az ilyen politikai kultúrák hajlamosak az erózióra. Vagyis a legfrissebb kutatások szerint nem maga a prezidenciális kormányforma *okozza* az eróziót, de a korreláció valóban tagadhatatlan.<sup>102</sup>

(2) A demokráciaellenes formációk megerősödését emellett a pártok belső demokráciájának előírásával, valamint a politikai pártok transzparens finanszírozására

<sup>96</sup> Torsten PERSSON – Guido TABELLINI: *The Economic Effects of Constitutions* (Cambridge: MIT Press 2003); Sigrid A. KOOB et al: *Human Rights and Economic Growth* (Copenhagen: The Danish Institute of Human Rights 2017); Roberto RIGOBON – Dani RODRIK: „Rule of Law, Democracy, Openness, and Income: Estimating the Interrelationships” *Economics of Transition* 2004. 533–564.

<sup>97</sup> Tom GINSBURG et al: „The Coming Demise of Liberal Constitutionalism” *The University of Chicago Law Review* 2018. 239–255.

<sup>98</sup> A gondolat már egy évszázada ismert, lásd Georg JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre* (Berlin – Heidelberg: Springer <sup>3</sup>1914) [22. fejezet: „A közjog garanciái”] 788. Magyarul lásd Georg JELLINEK: „Az állam alkotmánya és a közjog garanciái” [Az *Általános Államtan* részlete] in TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan* (Budapest: Szent István Társulat 2003) 32.

<sup>99</sup> Az utóbbi módszert franciául „glissement”-nak nevezik, lásd James THUO GATHII: „Term Limits and Three Types of Constitutional Crisis in Sub-Saharan Africa” in GRABER (1. l.) 313., 321.

<sup>100</sup> Tom GINSBURG et al: „On the evasion of executive term limits” *William and Mary Law Review* 2010. 1807–1872.

<sup>101</sup> Mila VERSTEEG et al: „The law and politics of presidential term limit evasion” *Columbia Law Review* 2020. 173–248.

<sup>102</sup> Ko MAEDA: „Two Modes of Democratic Breakdown. A Competing Risks Analysis of Democratic Durability” *Journal of Politics* 2010. 1129–1143.

vonatkozó szabályozással lehet megelőzni.<sup>103</sup> A már hivatalban lévő autokraták azonban könnyen kijátszhatják ezeket a szabályokat az ellenzéki pártok ellen.<sup>104</sup> Kockázatosak lehetnek a „militáns demokrácia” jegyében elfogadott szabályok is, melyekkel bizonyos demokráciaellenes szereplők politikai mozgásterét próbálják meg korlátozni.<sup>105</sup> Az ellenzéki pártok hamar a demokráciaellenesnek nyilvánítottak körében találhatják magukat, akiket aztán erre hivatkozva kizárnak a politikai versenyből (ez történt pl. Indonéziában 2017-ben).<sup>106</sup>

(3) A jogállamiságra és demokráciára vonatkozó nemzetközi jogi és szupranacionális szabályok (pl. az EU SZ 7. cikke szerinti eljárás) általában nem különösebben hatékonyak az erózió megelőzésében vagy leküzdésében.<sup>107</sup> A nemzetközi és szupranacionális politikai fellépés (ez az elem, vagyis a politikai akarat volt az, ami hiányzott uniós szinten, amikor Magyarországon és Lengyelországban megindult az erózió), bizonyos belső politikai és társadalmi körülmények, valamint a nemzeti és szupranacionális/föderális szinten meglévő jogi garanciák *kombinációja* az, ami hatékony ellenszernek tűnik a helyi szinten megjelenő autokratikus törekvésekkel szemben.<sup>108</sup>

<sup>103</sup> Shujit CHOUDHRY: „Resisting democratic backsliding. An essay on Weimar, self-enforcing constitutions, and the Frankfurt School” *Global Constitutionalism* 2018. 54–74.; SCHEPPELE: „The Party’s Over” in GRABER (1. lj.) 495.

<sup>104</sup> GINSBURG–HUQ (17. lj.) 200.

<sup>105</sup> András SAJÓ: (szerk.): *Militant Democracy* (Hague: Eleven International 2004); Markus THIEL: *The militant democracy principle in modern democracies* (Farnham: Ashgate 2009); Jan-Werner MÜLLER: „Militant Democracy” in Michael ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press 2012) 1253–1269.; Jan-Werner MÜLLER: „Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?” *European Law Journal* 2015. 141–160.; Alexander KIRSHNER: *A Theory of Militant Democracy. The Ethics of Combatting Political Extremism* (New Haven: Yale University Press 2014).

<sup>106</sup> Az ilyen intézkedésekkel való visszaélés veszélyéről lásd Ian INVERNIZZI ACCETTI – Carlo ZUCKERMANN: „What’s Wrong with Militant Democracy?” *Political Studies* 2017. 182–199.

<sup>107</sup> Emilie M. HAFNER-BURTON – Kiyoteru TSUTSUI: „Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law To Matter Where Needed Most” *Journal of Peace Research* 2007. 407–425.; Oona A. HATHAWAY: „Do Human Rights Treaties Make a Difference?” *Yale Law Journal* 2002. 1935–2043.; Jan-Werner MÜLLER: „Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?” *European Law Journal* 2015. 141–160.; András JAKAB: „The EU Charter of Fundamental Rights as the Most Promising Way of Enforcing the Rule of Law against EU Member States” in Carlos CLOSA – Dimitry KOCHENOV (szerk.): *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press 2016) 187–205.; András JAKAB – Dimitry KOCHENOV (szerk.): *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States’ Compliance* (Oxford: Oxford University Press 2017); Wojciech SADURSKI: „That Other Anniversary” *European Constitutional Law Review* 2017/13. 417–427.; Ulrich WAGRANDL: „Transnational Militant Democracy” *Global Constitutionalism* 2018. 143–172.; András BOZÓKI – Dániel HEGEDŰS: „An externally constrained hybrid regime. Hungary in the European Union” *Democratization* 2018/25. 1173–1189.; optimistábban: Jon C. PEVEHOUSE: „With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy” *American Journal of Political Science* 2002. 611–626.; Beth SIMMONS: *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press 2009); Philip LEVITZ – Grigore POP-ELECHEZ: „Why No Backsliding? The European Union’s Impact on Democracy and Governance Before and After Accession” *Comparative Political Studies* 2010. 457–485.

<sup>108</sup> Edward L. GIBSON: *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press 2012); Erin JENNE – Cas MUDDE: „Can Outsiders Help?”



(4) Úgy tűnik, hogy a szövetségi államforma is növeli az önkényuralmi elhajlások elleni alkotmányos immunrendszert.<sup>109</sup> Érdemes megvizsgálni (a demokráciából a legutóbbi időkig jól vizsgázott) India és (a diktatúrák és demokráciák váltógazdaságában működő) Pakisztán alkotmánytörténetét, hiszen a két ország szétválásánál (1947) ugyanolyan kiindulópályán volt, mind jogi, mind pedig társadalmi/politikai szempontból egyaránt. Eredetileg mindkét országban hasonló parlamenti rendszert vezettek be (melyet közös brit gyarmati örökségükből merítettek), azonban az alkotmányos szabályaik több ponton is eltérnek egymástól, melyek közül India szövetségi államformája a legmeghatározóbb.<sup>110</sup>

(5) A bonyolult vagy többszintű, speciális alkotmányos rendelkezések (örökkévalósági klauzulák) részleges védelmet jelenthetnek az autokratikus alkotmánymódosítási kísérletek ellen.<sup>111</sup>

(6) Széles körben elismert tény, hogy az arányos képviseleti rendszerek (ellentétben a többség választási rendszerekkel) hatékonyabban meg tudják előzni az autokratikus folyamatokat.<sup>112</sup> Az arányos képviseleti rendszerekben a relatív többség (abszolút többség híján) képtelen egyedül kormányozni, így egyben a kompromisszumkészséget is erősíti a politikai életben, ami szöges ellentétben áll az autoriter politikai kultúrával. A néhány országban létező választáson való kötelező részvétel (melynek célja, hogy megakadályozzák az új választói csoportok hirtelen színre lépését), valamint a szélsőséges politikusok ellen dolgozó preferenciális és negatív szavazati rendszer lehetséges előnyei szintén jól ismertek.<sup>113</sup> Ezen felül ha biztosítjuk, megkönnyítjük és bátorítjuk a külföldre költözött állampolgárok szavazati jogá-

*Journal of Democracy* 2012. 147–155.; Radu CARP: „The Struggle for the Rule of Law in Romania as an EU Member State. The Role of the Cooperation and Verification Mechanism” *Utrecht Law Review* 2014. 1–16.; Michael BLAUBERGER – Daniel R. KELEMEN: „Can courts rescue national democracy? Judicial safeguards against democratic backsliding in the EU” *Journal of European Public Policy* 2017. 321–336.; Ulrich SEDELMEIER: „Political safeguards against democratic backsliding in the EU. The limits of material sanctions and the scope of social pressure” *Journal of European Public Policy* 2017. 337–351.

<sup>109</sup> Tom GINSBURG et al.: „The Coming Demise of Liberal Constitutionalism” *The University of Chicago Law Review* 2018/85. 239–255.

<sup>110</sup> A különbségekhez az elnöki rendeletalkotási jogkör, az alkotmánymódosítási szabályok (örökkévalósági klauzula), a katonaság szerepe és a vallás szerepe tekintetében lásd Shujit CHOUDHRY et al.: *The Oxford Handbook of the Indian Constitution* (Oxford: Oxford University Press 2016); Hamid KHAN: *Constitutional and Political History of Pakistan* (Oxford: Oxford University Press 2009); Sadaf AZIZ: *The Constitution of Pakistan. A Contextual Analysis* (London: Bloomsbury Academic 2018). Az eltérő szabályok egy része később kerültek bevezetésre (vagy formális módosítással vagy bírói esetjogként), és nem teljesen világos, hogy mennyiben voltak inkább az eltérő demokratikus és jogállamisági teljesítmény következményei, mintsem annak okai.

<sup>111</sup> David LANDAU: „Abusive Constitutionalism” *UC Davis Law Review* 2013/47. 189–260.; Richard ALBERT: „The Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada” *Queen’s Law Journal* 2016/42. 143–206.; Yaniv ROZNAI: *Unconstitutional Constitutional Amendments* (Oxford: Oxford University Press 2017).

<sup>112</sup> Andrew Reynolds: *Designing Democracy in a Dangerous World* (Oxford: Oxford University Press 2010); Gábor HALMAI: „Rise and fall of constitutionalism in Hungary” in Paul BLOKKER (szerk.): *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond* (London: Routledge 2017) 217–231.; SADURSKI (5. l.) 8.

<sup>113</sup> Rosalind DIXON – Anika GAUJA: „Australia’s Non-populist Democracy?” in GRABER (1. l.) 395–422.

nak gyakorlását, az erősítheti a demokratikus és jogállami érvek erejét a hazai politikai diskurzusban is (különösen, ha jelentős számban olyan állampolgárokról van szó, akik stabil demokratikus és jogállami körülményekkel bíró országokban élnek, és az ottani politikai kultúrában szocializálódnak).

(7) A megfelelő hatáskörökkel felruházott, szervezetileg és pénzügyileg független igazságszolgáltatási rendszer (ideértve a rendes bíróságokat és az alkotmánybíróságokat) kulcsfontosságú.<sup>114</sup> A felmerült kritikák ellenére<sup>115</sup> ez továbbra is így van. Csehszlovákia felbomlása után az eltérő cseh és szlovák út is összefügg ezzel: a szlovák demokrácia (1993–1998.)<sup>116</sup> eróziójának egyik oka az volt, hogy eltérő szabályok vonatkoztak a bírói kinevezésre (melyet jobban szabályoztak Csehországban, mint Szlovákiában, pedig a két ország kiindulópontja nagyon hasonló volt).<sup>117</sup> A bírói függetlenségre vonatkozó szabályok hatékony érvényesülése azonban sokkal inkább múlik azok társadalmi támogatottságán,<sup>118</sup> a politikai pártok hatékony versenyén (vagyis a kormányváltások valószínűségén) és a politikai fragmentáción,<sup>119</sup> mint

<sup>114</sup> Lásd pl. Samuel ISSACHAROFF: *Fragile Democracies. Contested Power in the Era of Constitutional Courts* (Cambridge: Cambridge University Press 2015); Rafael LA PORTA et al.: „Judicial Checks and Balances” *Journal of Political Economy* 2004/112. 445–470.; Douglas M. GIBLER – Kirk A. RANDAZZO: „Testing the Effects of Independent Judiciaries on the Likelihood of Democratic Backsliding” *American Political Science Review* 2011/55. 696–709.; Samuel ISSACHAROFF: *Fragile democracies. Contested power in the era of constitutional courts* (Cambridge: Cambridge University Press 2015); Jeffrey K. STATON et al.: „Can Courts Be Bulwarks of Democracy?” *V-Dem Institute Working Paper* 2018/71.

<sup>115</sup> Lee EPSTEIN et al.: „The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government” *Law & Society Review* 2001/35. 117–168.; Tom G. DALY: *The Alchemists. Questioning Our Faith in Courts as Democracy-Builders* (Cambridge: Cambridge University Press 2017); Adam S. CHILTON – Mila VERSTEEG: „Do Constitutional Rights Make a Difference?” *American Journal of Political Science* 2015/60. 575–589. Egyesek egészen odáig mennek, hogy erős alkotmánybíróságok vagy legfelső bíróságok negatív hatással bírnak a demokráciára, mert csökkentik a lakosság és a politikusok felelősségérzetét, lásd Anna HARVEY: *A Mere Machine. The Supreme Court, Congress, and American Democracy* (New Haven: Yale University Press 2013); Stephen GARDBAUM: „Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?” *Columbia Journal of Transnational Law* 2015/53. 285–320.; Paul BLOKKER: *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia* (London: Taylor & Francis 2013). Ez utóbbi oksági összefüggés (vagyis a demokráciára gyakorolt negatív hatás) azonban empirikusan még nincs igazolva (ellentétben a pozitív hatással, amelyre vannak empirikus bizonyítékok).

<sup>116</sup> BLOKKER (115. lj.).

<sup>117</sup> A különbségekhez lásd pl. David KOSAR: *Perils of judicial self-government in transitional societies* (Cambridge: Cambridge University Press 2016) 158.

<sup>118</sup> Jeffrey K. STATON: „Judicial policy implementation in Mexico City and Mérida” *Comparative Politics* 2004/37. 41–60.

<sup>119</sup> B. C. SMITH: *Judges and democratization* (California: CreateSpace Independent Publishing Platform 2017) 5, 91–95.; Jodi S. FINKEL: *Judicial Reform as Political Insurance. Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s* (Indiana: University of Notre Dame Press 2008) 3 további utalásokkal; Catalina SMULOVITZ: „Law and Courts’ Impact on Democratization” in Peter CANE – Peter M. KRITZER (szerk.): *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research* (Oxford: Oxford University Press 2010) 729–752.; Pedro C. MAGALHÃES: „The Politics of Judicial Reform in Eastern Europe” *Comparative Politics* 1999/32. 43–62.

a szabályok pontos jogtechnikai kidolgozottságán.<sup>120</sup> A bírói függetlenség kapcsán számos, Argentínában, Japánban, Mexikóban és Koreában lefolytatott részletes vizsgálat rámutatott már erre az összefüggésre.<sup>121</sup>

(8) Ginsburg és Huq nemrégiben közölt kutatási eredményei alapján ahelyett, hogy egyetlen független intézményre koncentrálnánk, mint amilyenek a bíróságok, érdekesebb volna a különböző független intézmények közötti *kölcsönhatásokat* vizsgálni. A független intézmények demokráciát támogató hatásai nem csupán összeadódnak, de a többi intézménnyel való kölcsönhatásukban akár *többszörösére* nőnek. Következésképpen a legjobb védekezési módszer (a fent felsoroltakon kívül) valószínűleg az, ha a független intézmények (központi statisztikai hivatalok, szervezetiileg független, közvetlen adókból finanszírozott közszolgálati műsorszolgáltatók, számvevőszékek, választási bizottságok, versenyhivatalok, korrupcióellenes ügynökségek, ombudsmanok, köztisztviselői bizottságok) *hálózatát* hozzuk létre, és működtetjük azokat, hogy kölcsönösen ellenőrizzék és védelmezzék egymást.<sup>122</sup> Ez már csak abból is következik, hogy a jelen tanulmány 2. fejezetében leírt válságjelenségek többes gyökerűek (multikauzálisak), ezért logikus, hogy az ellenszerük sem lehet csupán egyetlen módszer vagy intézmény. Némileg paradox módon abban bízunk, hogy a demokratikus legitimitást nélkülöző intézmények (melyek remélhetőleg elkötelezettek a demokrácia mellett) majd arra kényszerítik a demokratikusan megválasztott (de potenciálisan antidemokratikus beállítottságú) politikusokat, hogy betartsák a demokratikus alapelveket. Mindezek háttérben az ellenzéknek a demokratikus váltógazdaságból eredő szükségszerű hatalomvesztése áll; a független intézmények így összességében hatékonyabb ellensúlyt tudnak képezni, mint az ellenzék.<sup>123</sup> Ennek ellenére nem mondható, hogy a független intézmények valami csodaszert jelentenének; erre majd a tanulmány végén is visszatérek.

## 6. TANÁCS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOKNAK

A demokrácia eróziójával kapcsán felmerülő fontos kérdés, hogy miként reagálnak erre az alkotmánybíróságok, és hogyan tudják enyhíteni ezeket a kockázatokat. Első lépésként a kérdés megválaszolásához el kell fogadni a fent említett ins-

<sup>120</sup> Kathleen PRITCHARD: „Comparative human rights. An integrative approach, Politikon” *South African Journal of Political Studies* 1986/13. 24–37.; James MELTON – Tom GINSBURG: „Does de jure judicial independence really matter?” *Journal of Law and Courts* 2014/2. 187–217.; GIBLER-RANAZZO (113. lj.) 696.

<sup>121</sup> Rebecca Bill CHAVEZ: *The Rule of Law in Nascent Democracies* (California: Stanford University Press 2004); J. Mark RAMSEYER: „The puzzling (in)dependence of courts. A comparative approach” *Journal of Legal Studies* 1994/23. 721–747.; Pilar DOMINGO: „Judicial independence. The politics of the Supreme Court in Mexico” *Journal of Latin American Studies* 2000/32. 705–735.; Tom GINSBURG: *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases* (Cambridge: Cambridge University Press 2003); Julio RÍOS-FIGUEROA: „Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico, 1994–2002.” *Latin American Politics and Society* 2007/49. 31–57.

<sup>122</sup> GINSBURG–HUQ (17. lj.) 194–196.

<sup>123</sup> Aziz Z. HUQ – Tom GINSBURG: „Democracy without Democrats” *Constitutional Studies* 6 (2020) 165–188., kül. 169.

titucionalista paradigmát, azaz valamely szabály értelmezése során egyszerre kell figyelembe venni a címzettek tényleges magatartását és az azt körülvevő narratívát is. Az alkotmánybíráktól nem azt kell elvárni, hogy tudományos tételeket állítsanak fel, hanem azt, hogy a rájuk bízott alkotmányos értékek védelmében államférfiként lépjenek fel. Az alkotmánybíróságok valamilyen szinten mindig politikai döntéseket hoznak, ha pedig ezt képtelenek felismerni, akkor az erózió adta kihívásnak sem tudnak megfelelni.

Nem tanácsos egy általános aktivista hozzáállást felvenni. A túlzott alkotmányjogiasodás veszélyes és kontraproduktív.<sup>124</sup> Ha bírósági ítéletekkel igyekeznek eldönteni a különböző politikai tömbök főbb ideológiai vitáit, fennáll annak a veszélye, hogy ezek a határozatok a jogállamiság iránti társadalmi támogatást kezdik ki. Jól ismert példa erre a bosznia-hercegovinai alkotmánybíróságnak a szerb nemzeti ünnepeket eltörölő határozata (2015).<sup>125</sup> A határozatot a jogászai szakma széles körben ünnepelte. Ezzel egyidőben azonban a helyi lakosság körében súlyos bizalmatlanságot ébresztett az alkotmánybírósággal szemben, és úgy általában, a jogállamiság nyugati modelljével szemben. Ilyen esetekben az alkotmánybíróságoknak tanácsos *bírói önmérsékletet* gyakorolniuk. A jogállami és demokratikus *status quo* fenntartása érdekében előfordulhat, hogy az alkotmánybíróság nem kerülheti el a döntést egy-egy ilyen ügyben, azonban ilyenkor is javasolt az aktivista megközelítés mellőzése.

Ezzel szemben az alkotmánybíróságoknak tanácsos mindig aktivista módon eljárni, amikor demokratikus vagy jogállami mechanizmusok védelmében lépnek fel (ezeket az értékeket az 1. fejezet végén definiáltam a jelen tanulmány szóhasználatára, itt különösen beleértve a hatalommegosztást, a végrehajtó hatalom belső fragmentációját, az egyes alapjogok védelmét, valamint a korrupció elleni harcot).<sup>126</sup>

## 7. A DEMOKRÁCIA ÉS A JOGÁLLAMISÁG KÖLCSSÖNÖSEN FELTÉTELEZIK EGYMÁST

A demokrácia és jogállamiság kapcsolata olyan, mint egy (jó) házasság: bár a felek között akadnak strukturális konfliktusok, egymás nélkül aligha tudnak megélni.<sup>127</sup> Együtt virágoznak, ha pedig elbuknak: együtt buknak el. Bármilyen ezzel ellentétes példa, mely azt mutatná, hogy a jogállamiság demokrácia nélkül is lehetséges (pl. Szingapúr), valójában nem meggyőző: ha alaposabban megvizsgáljuk, észre fogjuk venni, hogy ezek a rendszerek nem teljesítik a jogállamiság általunk elvárt mércéit.

<sup>124</sup> Erwald WIEDERIN: „Welchen Rechtsrahmen braucht die Demokratie?” in Rudolf MÜLLER (szerk.): *Krise der liberalen Demokratie?* (Wien: Linde Verlag 2019) 61–75. az osztrák alkotmánybíróság 1929-es döntésére utal, amelyben a katolikusok újráházasodását tették lehetővé („Dispensehe”), noha a korabeli osztrák házassági szabályok a felekezeti szabályokra utaltak, és a katolikus egyház nem engedélyezte a második házasságot (egy ideológiailag és politikailag igen érzékeny kérdésben, ráadásul dogmatikailag is téves döntés).

<sup>125</sup> DIXON (46. l.) 1049., 1057. – további utalásokkal.

<sup>126</sup> Ez a tanács természetesen csak azoknak a bíróságoknak és alkotmánybíróságoknak szól, amelyek a demokráciát és a jogállamiságot meg akarják védeni.

<sup>127</sup> A jelen tanulmányt a feleségemnek ajánlom.

Már egy ideje tudjuk, hogy a jogállamiság és különösen egyes politikai alapjogok a demokratikus folyamatok előfeltételei.<sup>128</sup> Szólásszabadság vagy a választójog jogi garanciái és tényleges érvényesülése hiányában lehet ugyan néhány évente a választópolgárokat „választásokon” szavaztatni, de attól a rezsim még nem lesz demokratikus (a szocializmus idején is voltak ilyen „választások” a szovjet befolyási övezetben Kelet- és Közép-Európában). Azonban a fentiek tükrében egy másik, gyakran elfeledett okozati összefüggést is érdemes szem előtt tartani: a jogállamiság önmaga is a demokratikus váltógazdálkodás terméke, ha ugyanis a kormányzó pártok nem tartanak attól, hogy kiszavazzák őket a hatalomból, és hirtelen ellenzékbe kerülnek, elkerülhetetlen, hogy egyre kevésbé tartsák tiszteletben a hatalommegosztás elvét (különösen a bírói függetlenséget) és az alapvető jogokat.<sup>129</sup>

Így bár a jogállamiság *önmagában* nem tudja megóvni a demokráciát, a jól kialakított alkotmányos rendelkezések hasznosak lehetnek az erózió elleni küzdelemben, más egyéb társadalmi és politikai tényezőkkel együtt. Végső soron (hatékony külső nyomás hiányában) minden politikai közösségnek a társadalom és a politikusok szintjén is, a politikai folyamatban megőrzendő,<sup>130</sup> a demokrácia és a jogállamiság irányába elkötelezett politikai erkölcsre<sup>131</sup> van szüksége.

<sup>128</sup> Egy klasszikus elmélethez erről lásd John Hart ELY: *Democracy and Distrust* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1980).

<sup>129</sup> GINSBURG–HUQ (17. lj.) 14.

<sup>130</sup> GINSBURG–HUQ (17. lj.) 4.: „a liberális demokrácia megvédésének egyetlen módja a választásokon való küzdelem azokkal, akik erodálni akarják azt”. Hasonlóan Udo DI FABIO: *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern* (München: Beck 2018) 7.: „Még a legravaszabb alkotmány sem tud megvédeni a bukástól, az önrombolástól”.

<sup>131</sup> A demokrácia és a jogállamiság irányába elkötelezett politikai erkölcs a demokrácia és a jogállam iránti őszinte, belülről fakadó elkötelezettséget és támogatást jelenti (ezeket a fogalmakat az 1. pont végén definiáltam).