

A magyar jogállamiság helyreállítása a választások után

Article by Zoltán Fleck

March 30, 2022

Ha az ellenzék megnyerné a választást április 3-án, az egyik legnagyobb kihívása az lenne, miképpen tudja helyreállítani a jogállamiságot, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerét. Fleck Zoltán jogászprofesszor egy szakértőcsapattal azon dolgozik, hogy megfelelő tanácsokkal lássa el az ellenzékét. A feladat nem egyszerű, hiszen a Fidesz kormányzat bebetonozta magát az intézményekbe.

Green European Journal: Hogyan kezdenék el helyreállítani a jogállamiságot Magyarországon?

Zoltán Fleck: Mi abból indulok ki, hogy az Orbán-rendszer természetének és a létrejött közjogi berendezkedésnek az analízise nagyon fontos ahhoz, hogy megválasszunk azt a kérdést, hogy pontosan hogyan lehet ebből a helyzetből kijönni.

Az Orbán-kormány egy nagyon jól kidolgozott menetrenddel támadt neki a jogállamiságnak. Ebben az Alkotmánybíróság nagyon fontos szerepet játszott: a Fidesz az elsők között változtatta meg a bírák jelölésének folyamatát, ami azt jelentette, hogy a parlamenti jelölőbizottság onnantól nem paritásos hanem többségi alapon jelölte a bírókat. Aztán lehetővé tette, hogy mára lényegében minden alkotmánybíró tisztán fideszes választott legyen.

Ezt követően átírták az alkotmánybírák hatásköreit. Amíg még volt olyan alkotmánybíró, amelyik ellentmondott és volt olyan döntés, ami kellemetlen volt a kormánynak, azt egy alaptörvénymódosítással felül-alkotmányozták. Nagyjából 2014-ig lezajlott ez a folyamat, és 2014 után azt mondhatjuk, hogy nincsen már lényegi ellensúlya a végrehajtó hatalomnak. Ebből az következik, hogy tudatosan létrejött egy olyan rendszer, amely számol azzal, hogy elveszítheti a választásokat – azaz egy posztmodern, úgynevezett választási autokrácia.

Ebben a rendszerben teljesen mindegy, hogy megnyeri-e az ellenzék a választást, ha nincsen kétharmada akkor nem tudja megváltoztatni a kritikus pontokat. Lényegében a hatalom a Fidesz körüli vagy Orbán körüli cégek és személyek a kezében marad. És ez nem csak a közjogi berendezkedésre igaz, hanem a kultúra néhány jellemző területére, a felsőoktatásra és a médiára is. Nagyon sok állami, illetve magánpénz ment el arra, hogy a sajtó maradékait felvásárolják, tönkre tegyék, illetve aztán a KESMA nevű alapítványba kényszerítsék. Ugyanez történt az egyetemek privatizációjával, ahol a kuratóriumokban volt miniszterek, jelenlegi miniszterek és politikai figurák ülnek és lényegében megszűnt az egyetemi autonómiának a garanciarendszere.

Our latest edition - Moving Targets: Geopolitics in a Warming World - is out now.

It is available to read online & order straight to your door.

[READ & Order](#)

Mit jelent pontosan, hogy a hatalom a Fidesz-körül személyek kezében marad?

Ha a jelenlegi ellenzék nyer és nincsen kétharmados többsége a parlamentben, akkor nem az a kérdés hogy meg tudja-e változtatni a kétharmados szabályokat, hanem az a kérdés hogy tud-e egyáltalán törvényt alkotni, meg tudja-e valósítani a programját. Mondok egy nagyon egyszerű példát: ha feles törvényről van szó (tehát olyan törvényről, amihez nem kell kétharmados parlamenti többség), a köztársasági elnök bármilyen törvényjavaslatot az Alkotmánybírósághoz küldhet. Az Alkotmánybíróság pedig ilyenkor ül ezen a beadványon és nem csinál semmit, vagy mondvacsinált okokból, az alaptörvény néhány szakaszát felhívva alkotmányellenesnek nyilvánítja ezt a javaslatot. Ilyenkor tehát nincs törvényhozási lehetősége a parlamentnek.

Ehhez képest egy másodlagos kérdés az, hogy vannak olyan elemek a rendszerben, amelyek kétharmados védettséggűek. Nagyjából 320 olyan törvény van, ami kétharmados. Ezek közt olyanok is vannak, amelyeknek semmi közük az alkotmányos alapjogokhoz (tehát nem igényelnének kétharmados szabályt), hanem olyan típusú policy döntések, amelyek a Fidesz számára ideológiailag, hatalmi szempontból vagy pénzügyileg fontosak. Ilyen például a földtörvény, amelynek célja, hogy a külföldiek ne szerezhessenek földtulajdont.

A kétharmados törvények logikája elvileg az volt, hogy védik az alkotmányos berendezkedést és az alapjogokat. De a Fidesz lényegében a saját hatalmának védelmére használja ezeket fel. Sokszor nem az intézményeket védi, hanem az intézményeket betöltő funkciókat. A legfőbb ügyész, a Költségvetési Tanács, az Alkotmánybíróság, az ombudsmanok mind a Fidesz kezében vannak és ezekhez a személyekhez nem tud hozzányúlni a következő parlament. Nagyjából 2026-ig az Alkotmánybíróság többsége a Fidesz által jelölt alkotmánybíró lesz.

És mit lehet ilyenkor csinálni?

Nincsen precedens, amire hivatkozhatnánk. Nem mondhatjuk, hogy ezt így csinálták öt vagy tíz vagy húsz évvel ezelőtt. Még nem volt példa ugyanis arra, hogy egy új kormány szembeszállt volna azzal a típusú autokratikus legalizmussal, ami kihasználta a formális jogállam öngyilkos hajlamát – vagyis, hogy egy autokratikus hatalom képes elfoglalni a demokratikus intézményrendszert, és képes egy formálisan, tisztán lepapírozott rendszert létrehozni. A jogászok egy része azt mondja, hogy ezt nem lehet felszámolni kétharmad nélkül. De egy kétharmad politikailag nem reális.

A csapatunk készített egy 75 oldalas tanulmány, amiben leírtunk néhány forgatókönyvet – de hangsúlyozom, hogy a dokumentumban stratégiai elemek vannak, nem intézményes javaslatok, tehát nincsenek benne olyan konkrétumok, hogy mit kell tenni az alkotmánybírákkal vagy az Alkotmánybírósággal. Abból indultunk ki, hogy erős legitimációs érvek szükségesek ahhoz, hogy egy sima parlamenti többség olyan elemekhez nyúljon, amelyek formálisan kétharmados többséget igényel – de megvannak hozzá a legitimációs elvek. Ezeket nyolc-tíz pontban foglaltuk össze. A politikai logikája az, hogy ameddig lehet meg kell próbálni a sima többséget használva kormányozni. Ez azt jelenti, hogy a lehető legtovább kell használni a formálisan is legitim eszközöket, meg kell próbálni

kompromisszumot létrehozni az akkor kisebbségben levő parlamenti erővel, a Fidesszel. Meg kell próbálni tárgyalni a köztársasági elnökkel, hogy írja alá a törvényeket. De ha mindez nem megy, akkor a kompromisszumképtelenség felelősségét az új ellenzékre kell tolni. Hangsúlyozni kell, hogy a kormány megpróbált kompromisszumot létrehozni, de ha a sima törvényhozást is akadályozzák (vagy olyan kétharmados pontokat, amelyeket szükséges megváltoztatni mert különben nem tudja a kormány a programját teljesíteni), miközben tényleg alkotmányos az a törvényjavaslat, amit benyújtanak, akkor azt meg kell lépni. Politikailag tehát főleg azzal lehet a lépést indokolni, hogy a kompromisszumképtelenségért az az ellenzék a felelős, amelyik korábban az intézményeket elfoglalta.

A másik érv arra vonatkozik, hogy azért itt mégiscsak volna egy népszuverenitásból eredő akarat, az emberek erre a többségre szavaztak most, ennek a teljes lebénítása pedig antidemokratikus. Végül pedig, az előbb említett lépéseket európai uniós jogállami érvekkel, a kötelezettségekkel, a magyar alkotmányos hagyományokkal is lehet indokolni. Persze ebben a helyzetben ajánlott állandó kapcsolatban lenni az Európai Unió intézményekkel is.

Ha a jelenlegi ellenzék nyer, akkor nem az a kérdés hogy meg tudja-e változtatni a kétharmados szabályokat, hanem az a kérdés hogy tud-e egyáltalán törvényt alkotni.

Mindenről úgy beszélünk, hogy közben feltételezzük azt, hogy az ellenzék egységben lesz.

Igen, ez egy komplex kiegyensúlyozási feladat, amelynek feltételei vannak. Szükséges, hogy legyen egy politikai egység, ami meg is marad a kormányzás végéig. Egyetlenegy mandátum sem veszik el közben, tehát minden parlamenti képviselő ugyanazt akarja, és minden párt ugyanazt mondja és ugyanazt csinálja. Ezen kívül fontos, hogy a kormánypártok képviselői szakmailag is nagyon magas szinten nyújtanak be javaslatokat és készítenek elő jogszabályt –

Kiterjedve a magyar alkotmányos követelményekre, az alaptörvényből származó követelményekre és az európai uniós követelményekre is. Tehát a kormánypártok nem csak összetartanak, hanem bölcsék és ügyesek, mind politikailag, mind jogilag, nagyon magasan képzetek és mindezt hiteles emberek csinálják.

Mely szakértőkkel dolgozik együtt?

A munkánk során olyan emberekkel működtünk együtt, akik elméleti, politikai, illetve kodifikációs tudással rendelkeztek. Sokan jelenleg ügyvédként tevékenykednek vagy még a bürokráciában dolgoznak, tehát nem szívesen vállalnák névvel a projektet. Ha egy autokratikus rendszer leépítésén dolgozunk (miközben egyáltalán nem biztos, hogy májusban nem lesz a Fidesz kezében továbbra is a hatalom), én kockáztathatom ugyan a saját egyetemi státuszomat, de azt nem kérhetem senkitől, hogy kocára tegye a saját megélhetését.

A civil bizottság az ellenzéki pártok jogi szakértőivel is együttműködik. Tehát közös üléseket tartunk és az ellenzéki pártok jogi szakértőivel konszenzusban hozzuk meg a döntéseket. Elkészítettünk egy 75 oldalas anyagot, azt már kétszer megbeszéltük, egy kicsit átírtuk, megszerkesztettük és mostanra gyakorlatilag szakmai konszenzus van róla. Most arra várunk, hogy a pártok vezetőinek is be tudjam mutatni (az interjú február végén készült). Ez már a kormányzás előkészítése. Bár a pártok még a kampánnyal vannak elfoglalva, a kormányzásra való felkészülést a jelenlegi helyzetben nem lehet megspórolni.

Lesz új alkotmány is?

Mi úgy fogalmaztunk, hogy ez egy kétlépéses folyamat, amelynek az első szakasza az úgynevezett átmeneti közjogi állapot. Ez egy alkotmányos és konszenzuális elvek alapján működő rendszer, ami azonban nem adja fel azt, hogy kormányozni kell az országot, vissza kell állítani a demokratikus intézményrendszer működését, valamint be kell tartani az európai uniós kötelezettségeket.

Ha ezt nem adja fel, akkor képes úgy kormányozni ebben az átmeneti helyzetben, hogy egyetlen dolgot kényszerül majd megsérteni a jogállami elvárásrendszerből: azt a formális szabályt, hogy a kétharmados többséget igénylő szabályokat sima többséggel kell megváltoztatni. Cserébe minden tartalmi jogállami elvet a legprecízebben betart. És még azt is javasolja, hogy a kormányzó politikai erők lehetőleg próbáljanak meg az európai intézményekkel folyamatosan kapcsolatban maradni, ha ilyen lépésekről van szó, mert nyilvánvaló, hogy az átmeneti időszaknak folyamatos monitorozásra lesz szüksége, ha békésen akar történni.

Az időszak azért átmeneti, mert ezt az egész köztes helyzetet egy új alkotmánynak kell lezárnia – amelyet népszavazás fogad el.

A mi javaslatunk az, hogy az alkotmányozást a lehető legszélesebb társadalmi részvétellel lehet csak megtenni. Van ugyanis egy nagy hibája a magyar rendszernek a rendszerváltás óta: az alkotmányozás azonos a parlamenti kétharmaddal. Ez egy óriási lehetőséget adott az autoriter rendszer kiépítésének, ami miatt lényegében korlátlanra vált a parlamenti kétharmad politikai és jogi akarata. A maga képére formálta az alkotmányt és az egész jogrendszert. Ebből csak úgy lehet kilépni, hogyha ezt az egész legitimációs szintet följebb toljuk eggyel, közelebb a népszuverenitás közvetlen megvalósulásához. Módszertanilag azokat az elemeket kell használni, amelyek Európában nem teljesen példa nélküliek: a társadalmi gyűléseket vagy az alkotmányozó nemzetgyűlést – olyasmiket, ami lehetővé teszi az emberek közvetlen bevonását. A közösségi gyűlések technikai léteznek Németországban, Skandináviában vagy Írországban, most pedig éppen alkotmányoznak Chilében is.

Van ugyanis egy nagy hibája a magyar rendszernek a rendszerváltás óta: az alkotmányozás azonos a parlamenti kétharmaddal. Ez egy óriási lehetőséget adott az autoriter rendszer kiépítésének.

Az ország EU-tagságának sikerült megvédenie a demokratikus intézmények magját?

Én inkább úgy fogalmaznék, hogy az Orbán rendszer kiépülését az Európai Unió finanszírozta.

Persze, kívülről korlátozta valamennyire, de nagyon kevés olyan példát tudok mondani, ahol a kormány valóban visszalépett volna. Az európai kritikákra válaszul például a kormány elállt a közigazgatási külön felsőbb bíróság létrehozásától, ellenben mára ugyanazt a célt megvalósították máshogyan: lecserélték a Kúria elnökét és a Kúrián belül létrehoztak egy olyan közigazgatási rendszert, amely ugyanazt a politizált célt tudja elérni közigazgatási ügyekben. Az összes Velencei Bizottsági döntés, az összes kötelezettségzegési eljárás, a strasbourgi és luxemburgi bíróság összes döntése nem tudta megakadályozni, hogy létrejöjjön ez az autokratikus rendszer. A 7-es cikkely lényegében politikai eszköz maradt, de nem működik. Mire a strasbourgi bíróság döntést hozott a CEU ügyben, addigra az egyetem elköltözött az országból, mire az Európai Bíróság megállapította, hogy jogszerűtlen volt a magyar bírák kényszernyugdíjazási rendszere, addigra ezek az emberek elvesztették a vezető pozíciójukat. Közben a középvezetői bírósági pozíciókat betöltötték a Fidesz embereivel. A bírók megkapták ugyan a kártérítést, de a politikai célját így is elérte a kormány.

Az elmúlt években sem változott a helyzet?

Azt hiszem az utóbbi két-három évben valamelyest javult a helyzet. Ma az európai közvéleményt sokkal többet tud a rendszer lényegéről, mint korábban. Az Európai Parlament az Európai Bizottság is és sok minden európai szervezet ma már egészen máshogy látja Magyarországot, mint korábban.

Azonban az Orbán-rendszer azt is kihasználta, hogy az európai intézmények közül a bíróságok a legfontosabbak. Azokban van egy formális logika, amelyre a Fidesz nagyon is felkészült, hiszen amit létrehozott, az egy legalista rendszer: mindent lepapíroztak, mindenről törvényt alkottak. Pro forma nagyon nehéz belekötni. Az európai bíróságok joggyakorlata pedig jellemző módon formalista, tehát nagyon erősen kapaszkodnia kell egy tagállamnak, hogyha egy ilyen autokratikus időszak után el akar mozdítani egy alkotmánybíró. A bírói függetlenség nagyon erős alapelv, és egyelőre egyetlen olyan igazolást ismerünk, ami ezt felülírhatja: mégpedig az, hogyha a pozícióba való megválasztás jogszerűtlen volt. A Kúria elnöke vonatkozásában ez fennáll, mert egy ad hominem törvénnyel lényegében a személyére szabták a pozíciót, és ebbe bele lehet kötni. De az alkotmánybíróssággal kapcsolatban nagyon nehéz lesz hasonló érvet találni.

Vannak olyan lépések, amelyeket meg lehet lépni annak érdekében, hogy egy jövőbeli, kétharmados többségű illiberális kormány ne tudjon kárt tenni az intézményekben?

Igen, a legfontosabb mondom: A négyéves cikluson belül kell elérni, hogy egy új alkotmánya legyen az országnak. Ebben az új alkotmányban ezt mind meg lehet akadályozni. Tehát egy olyan alkotmányt kell létrehozni, amely tisztán hatalommegosztáson és a visszaélést akadályozó garanciákon áll. Egy ilyen alkotmány tartalmazza azt is, hogyan lehet az alkotmányt módosítani. Elő lehet például írni azt, hogy

csak két egymást követő választáson összeülő parlament tudja megváltoztatni. Elő lehet írni, hogy vannak benne megváltoztathatatlan klauzúák. Elő lehet írni, hogy csak négyötöddel lehet megváltoztatni. És elő lehet írni a népszavazás kötelezettségét.

Ezen kívül hangsúlyoznám, hogy ez egy közjogi alkotmány legyen: tehát nem tartalmaz olyan értéket, amiben a magyar társadalom megosztott – mert határozottan van egy értékrendszerbeli megosztottság – és ideológiai elemeket sem pakolunk bele. Egy közjogi és alapjogi, igazi alkotmányt hozunk létre, amiben tiszta és világos a hatalommegosztás rendszere, valamint a szokásos jogállami garancia. Semmi mást. De ezt társadalmi gyűlések sorozatával nagy legitimációval, nagy nyilvánosság előtt és népszavazással elfogadva hatályba kell léptetni a ciklus vége előtt.

Valamifajta elszámoltatásra van lehetőség? Például visszaszerezni azokat a pénzeket, amelyeket a hatalmon lévők különböző korrupciós módszerekkel elszedtek az adófizetőktől?

Viszonylag egyszerű a helyzet, mert csak olyan tettekért lehet őket számon kérni, amit a hatályos szabályok szerint is jogszerűtlen volt csinálniuk. Tehát a gazdasági büntetőügyeket el lehet számoltatni – például Orbán vejének ügyében az OLAF-nak (Európai Csalás Elleni Hivatal) és más szerveknek is megvan már a nyomozati anyaguk, egyetlenegy elem hiányzik csak: a vádemelés. Ennek az egyetlen akadálya Polt Péter főügyész. Arra is vannak tervek, hogy Hadházy Ákos vezetésével (aki elég sok korrupciós ügyet feltárt már az elmúlt években) létrejőjön egy antikorrupciós hivatal, amely ombudsmani hatáskörökkel mindent megtesz azért, hogy a korrupciós ügyek feltároljanak. Megjegyzem, korábban is voltak hasonló próbálkozások, de ezek soha nem értek el semmit, ugyanis az akkori kormánypárti politikai erő akadályozta. Olyan gazdasági összefüggés volt ugyanis az ellenzék és a kormánypárt között, ami ahhoz vezetett, hogy nem volt igazi politikai konszenzus arról, hogy be kell fejezni a korrupciós politizálást.

Az nem biztos, hogy az az európai pénzek többségét vissza lehet szerezni. Az sem biztos, hogy Mészáros Lőrinc vagyonának nagyrésztével bármit is lehet kezdeni. De nem is ez az elsődleges cél. Inkább arra kell törekedni, hogy onnantól kezdve meglegyenek az átláthatóbb, korrupciómentes kormányzás garanciái.



Zoltán Fleck is a Professor of Law and Sociology at the Eötvös Loránd University (ELTE) of Budapest. His research interests include law enforcement institutions, the legal profession, legal culture, and the social enforcement of norms. He deals with judicial enforcement, but has also published studies on social prejudice and research on the functioning of the rule of law, the social composition of lawyers, the sociology of law enforcement, and the mechanism of prejudice. He has also previously clashed with Hungarian court leaders because of his scientific work.

GREEN EUROPEAN JOURNAL

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/a-magyar-jogallamisag-helyreallitasa-a-valasztasok-utan/>

The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space.

Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.