

A jogállam intézményeinek lebontása

A magyarországi eset*

A jogállam és az autoriter rendszerek

A jogállam magyarországi sanyarú sorsa általános tanulságokkal szolgál. A cím nem romlást, intézményi elfajulást, szerves folyamat révén bekövetkező pusztulást, hanem szándékosan, tudatosan végrehajtott, megtervezett rombolást jelez. E szöveg szerzője ugyan nem hisz abban, hogy minden részletre kiterjedő előzetesen kidolgozott, majd pontról pontra végrehajtott mesterterv alapján történt volna a magyarországi jogállam elpusztítása, azt azonban a végeredmény felől visszatekintve nagy bizonyossággal mondhatjuk el, hogy ha a folyamatban voltak is rögtönzések, de egymásra épülő elemek megtervezett koncepciózus összességéből áll össze az az eseménysor, amelynek kezdőpontja a politikai Kelet-Európa számára sok tekintetben mintaadó magyarországi jogállami szerkezet és működés, végpontja pedig a politikai hatalom hegemoniáján alapuló, a hatalommegosztás garanciáit lebontó, alapvetően perszonalizált egyeduralomra törő illiberális állam.

Életünkben a jogállam jelentőségét nehéz túlértékelni: közvetlen gondolati előzményei a felvilágosodásig, a legtávolabbiak pedig egészen Arisztó-

telészig nyúlnak vissza; európai civilizációnknak, az államunk működésének és mindennapi életünknek is ez az alkotmányos alapja. Jelentőségével összhangban szól hozzánk az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke, amely szerint „[a]z Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” A jogállam fogalma meglehetősen tág, rendszerint beleértjük az államhatalmak elválasztását, azon belül pedig a bírói függetlenség megkülönböztetett jelentőségét, a súlyok és ellensúlyok rendszerét, az emberi méltóság tiszteletben tartását, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, az emberi jogok érvényesülését, tehát olyan elemeket is, amelyek közül többet a 2. cikk a jogállam fogalma mellett külön is említ. Ugyanakkor, miközben a 2. cikk és a tagállamok alkotmányos identitását elismerő 4. cikk (2) bekezdésének viszonya körül vannak értelmezési viták, az nem vitatott, hogy az alapértékek meghatározzák az Európai Unió önazonosságát. Továbbá az sem vitatott, hogy az Európai Unió jogában

* Ennek az írásnak az elkészítése során támaszkodtam az Eötvös Károly Intézetben szerkesztett *Harc az alkotmányért* című kötetre; szerk.: Majtényi László, Zsugyó Virág, Kalligram, Budapest, 2019,

a jogállamiság tartalmazza a törvénytességet és a jogbiztonságot, a végrehajtó hatalom önkényének tilalmát és a független bírászkodás, valamint a jog előtti egyenlőség követelményeit.

A jogállamok működése sok tekintetben eltérő, azaz az intézmények és a jogrendszerek tekintetében komoly különbségekkel érvényesül a lényegi hasonlóság. Az azonosság az alapértékek érvényesülésében ismerhető fel: a jogállamban sem személynek, sem intézménynek nem lehet korlátlan hatalma, intézményi garanciákkal érvényesülniük kell az emberi jogoknak, továbbá szabad és fair választásokat tartanak. A bíróság független, a sajtó pedig szabad.

Miközben bizonyosan vannak jobb és gyengébb minőségű jogállamok, az is bizonyos, hogy a jogállamokat az autoriter, illetőleg diktatórikus rendszerektől egyértelműen el lehet határolni. Ez tehát mindig igen-nem kérdés.

A magyar demokrácia az 1989–90-es úgynevezett *jogállami forradalom* eredményeképpen jött létre. Az ennek révén kialakult alkotmányos berendezkedés megfelelt az unitárius (nem szövetségi) állami szerkezetnek, alkotmányos életében pedig elsősorban, például az alkotmányjogi dogmatika, a magánéleti jogok tekintetében főként a német jogállami hagyományokra támaszkodott, a sajtó és az információszabadság terén pedig az Egyesült Államok alkotmányjogi hagyományait is követte oly módon, hogy számos kelet-közép-európai ország számára sokáig mintaadónak is számított. Az egykamarás parlamenti szerkezetben az újonnan alakult és rendkívül ambiciózus Alkotmánybíróságra kivételes közjogi felelősség hárult, amely jelentős befo-

lyással, hatalommal is járt. Számára legfontosabb mintaként a karlsruhei német alkotmánybíróság szolgált, de az egykamarás parlamenti berendezkedésen túl a rendszerváltás körülményei miatt, talán példaképénél is nagyobb befolyással bírt.

Ez az írás terjedelmi korlátai miatt nem képes e folyamat kiterjedtségét bemutatni, ezért az itt említett tényanyaga, ha nem is illusztráció, távolról sem teljes. Volt ombudsmanként nem írok részletesen például arról sem, hogy megszüntették a független általános és szakosított biztosok ombudsmanrendszerét, aminek következtében a kisebbségek és a jövő generációk biztosait lefokozták a főombudsmannak alárendelt helyettesekké, azaz a korábban négy ombudsman helyett egy maradt, akit a párizsi alapelveket megsértve, társadalmi és szakmai konzultáció nélkül választ a parlament. Az adatvédelmi biztos hivatalát pedig – amint ezt az Európai Unió Bírósága ítéletében megállapította –, megsértve az Európai Unió jogát, meg is szüntették, helyét közigazgatási szerv vette át.

A jogállam strukturális kiterjedtsége, átfogó jellege miatt a pusztítása is kiterjedt a legtágabb értelemben vett állami működés minden lényeges elemére (ideértve például a művészetet, a tudományt, az egyesülési jog gyakorlását, az oktatást, de még a családi életet is). Az alkotmányosság helyreállításának programját is a rombolás sajátosságaihoz kell majd igazítani, melynek legfontosabb elemei: az 1989–90-es elveken nyugvó alkotmányosság, parlamentáris rendszer egykamarás parlamenttel, szabad és fair választások, korszerű és kiterjedt alapjogi katalógus a szabadságjogok

elsődlegességével, független, minden jogszabályt felülvizsgáló Alkotmánybíróság, amelyet populáris akció biztosításával bármely állampolgár megkereshet, független bíróságok, szabadon működő ellenőrző intézmények, ezek között önálló általános hatáskörű, az etnikai kisebbségeket, de mindenekelőtt a romákat védő, továbbá az információs jogokat és a környezetvédelmet, a jövő nemzedékek jogait védő ombudsmanokkal. A nemzeti együttműködés rendszerének időszaka után alapkarakterét tekintve helyreállító alkotmányozás következhet, amely a jogállami forradalom alkotmányától csak ott tér el, ahol ezt kényszerítő indokok igazolják.

Hogyan bomlott le a jogállam?

A jogállam már annyira szilárd, hogy ideje van megszüntetni – az alkotmánybíráskodás sorsa

Az Alkotmánybíróság megalázása, ellehetetlenítése rögtön a 2010-es választás után megkezdődött.

Nem is a legfontosabb ügyek egyikeivel kezdődött, hanem azzal, hogy semmibe vették azt az elvet, amely szerint nem hozható meg olyan törvény, amely a kihirdetését megelőző időre rendel a jogalanyokra hátrányos szabályokat, és visszaható hatállyal kilencvennyolc százalékos (!) különadót vetettek ki a közszférában dolgozók végkielégítésére. Miután pedig az Alkotmánybíróság a különadóról szóló szabályokat megsemmisítette, ahelyett, hogy kiküszöbölték volna az alkotmányellenességet, alkotmánymódosítással korlátozták a Alkotmánybíróságnak a költségvetési és adótörvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó jogkörét. Ezzel viszont azonnal megszűnt az alkotmányosság oszthatatlansága,

mivel ettől kezdve egyes alkotmányellenességeket az Alkotmánybíróság már nem is vizsgálhatott. Ezzel maga az alkotmány (majd az Alaptörvény) kifejezett felhatalmazást adott alaptörvényt sértő törvények megalkotására. Ezzel szemben alkotmánybíráskodásról csak akkor beszélhetünk, ha független bírói testület valamennyi törvényt az alkotmány egésze szempontjából vizsgálhat felül, és ennek során kötelező döntést hozhat, azokat megsemmisítheti. Jellemző, egyben árulkodó a jogállam leépítése kezdőlépésének indoklása: a javaslat indoklása szerint azért van szükség az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésére, mert „*a jogállam megszilárdulásával az alkotmánybíráskodás ilyen széles jogköre mára indokolatlanná vált*”. Ennek pedig sem a köztársasági elnök, sem az Alkotmánybíróság nem állt ellen, és ettől kezdve a lejtőn nem volt megállás. Később még tovább merészkedtek ezen az úton, az Alaptörvény negyedik módosításával hatályon kívül helyezték két évtized valamennyi alkotmánybírói határozatát, és kizárták azt is, hogy az alkotmányosságot sértő alaptörvény-módosításokat az Alkotmánybíróság felülvizsgálja. Ettől kezdve előállt az a máig fennálló helyzet, hogy az Alaptörvénybe bármi beírható, bármi alaptörvény-konformmá tehető.

Térjünk vissza a rombolás kezdetéhez! Már a 2010. nyári alkotmánymódosítás átalakította az alkotmánybírákat jelölő parlamenti bizottság összetételét: míg korábban minden frakció – legalább a pártokat együttműködésre kényszerítve – egy-egy képviselőt küldött a jelölőbizottságba, ezt követően a jelölési arányok az országgyűlési erőviszonyokhoz igazodtak. A kétharmados kormánytöbbség

így már maga nevezhette meg azokat az alkotmánybíró-jelölteket, akiket ugyanezzel a többséggel egymaga meg is tudott választani. Amíg az alkotmánybírószámon a NER kinevezettjei nem kerültek többségbe, addig igyekeztek mérsékelni az alkotmányellenes jogalkotási gyakorlatot, inkább kevesebb, mint több sikerrel, mert akár alkotmánymódosítással is megkerülték az AB döntéseit. Az Alaptörvény negyedik módosítását például több, az Alkotmánybíróság által részben vagy egészében alkotmányellenesnek ítélt és megsemmisített rendelkezés alkotja. Ilyen például a család fogalmának leszűkítése vagy a hajléktalanság kriminalizálása.

2011 júniusában az Országgyűlés az Alkotmánybíróság tagjainak számát tizenegyről tizenötöre emelte, *a kibővített* testületben nyolc alkotmánybíró – vagyis a többség – olyan eljárásban nyerte el megbízatását, amelybe az ellenzékieknek nem volt beleszólásuk. A 2011. szeptember elsejétől működő tizenöt fős alkotmánybíróságnak tíz olyan tagja lett, akiket a kormánykoalíció, négy, akit korábban az ellenzéki pártok jelöltek (egy tagja pedig a megválasztása idején konszenzusos jelölt volt). A kormánypártok pozícióját tovább erősítette az a törvénymódosítás, amely szerint a már megválasztott alkotmánybírák mandátuma nem szűnik meg hetvenedik életévük betöltésével, hanem – több parlamenti cikluson át – hivatalban maradnak mindaddig, ameddig a tizenkét évesre növelt mandátumukat nem töltik ki. Tovább növeli a kormányzat befolyását, hogy míg az Alkotmánybíróság elnökét korábban maguk az alkotmánybírók, az új rendszerben már a parlament választotta meg.

A kizárólag a kormánytöbbség bizalmából választott bírák alapvetően kiszolgálták a politikai igényeket, ugyanakkor néhányuk – nevezhetjük magatartásukat az autonómia kísértésének – eltérő elszántsággal és gyakorisággal ugyan, de rendszerint kisebbségben maradván, különvélemények készítésével és szavazataikkal is, megpróbálták olykor legalább az alkotmányosság minimumát képviselni.

Az Alkotmánybíróság utóbbi tízévi működésének dicstelen történetét itt nem tudom végigkövetni, de hogy hova vezet a hatalom kiszolgálása, az legjobban egy nem közvetlenül politikai döntéssel illusztrálható:

Az Alaptörvény 2018-as hetedik módosítása folytán alaptörvényi szintre került az életvitelszerű közterületen tartózkodás általános tilalma. A parlament ennek alapján a hajléktalanság rendszerint nem választott, hanem sorsszerű állapotát 2018 októberével szabálysértéssé nyilvánította, melyet 2019-ben az Alkotmánybíróság a társadalmi valóságtól teljesen elrugaszkodott abszurd és hipokrita indoklással – igaz, öt különvélemény mellett – alkotmányosnak minősített:

„Az Alaptörvény értékrendje szerint a nincstelenségre, a hajléktalanságra senkinek nincs joga, ez az állapot nem az emberi méltósághoz való jog része.”

Ilyen messzire jutott a magyar alkotmánybírák többsége az erkölcsi megalapozottságú alapvető jogok korábbi bátor és radikális képviselésétől.

Magyarország új Alaptörvénye

Az alkotmányok funkciója az, hogy az adott ország közös értékeinek foglalként működnek. Az alkotmányoknak a politikai közösség saját alap-

értékeiről kialakított minél szélesebb konszenzusán kell alapulnia. Ehhez pedig nélkülözhetetlen, hogy az alkotmányozásban a politikai jobb- és baloldal egyaránt részt vegyen, és az alkotmányozás folyamatába a társadalmat is bevonják. Az alkotmányok további, fontos alapértéke a stabilitás. A 2010-ben hatalomra jutott kormányzat a korábbi Alkotmányt a hatályon kívül helyezését megelőző másfél év alatt tizenkét alkalommal (!) változtatta meg, az Alaptörvény szövegét pedig eddig hétszer módosította.

Az Alaptörvényt azonban egypárti alkotmányként, kizárólag a kormánypártok közreműködésével fogadták el. A szöveg nyilvánossá válása és elfogadása között alig több mint egy hónap telt el (!), és ez alatt az idő alatt az alkotmányozó Országgyűlés mindössze kilenc ülésnapot szánt a megtárgyalására, nem bocsátották népszavazásra, holott ez ugyancsak indokolt lett volna. (Ehelyett 2011 februárjában a jog által szabályozatlan, ún. „nemzeti konzultáció” keretében az állampolgárok tizenkét, az Alaptörvénnyel kapcsolatos kérdést tartalmazó csomagot kaptak a kormánytól „Kérdések az új alkotmányról” címmel. Összesen 8 millió 93 ezer kérdőívet küldtek ki a lakosságnak. A kérdőívek 11,3 százalékát töltötték ki a választópolgárok.)

A 2012. január 1-jén hatályba lépett, tehát a 21. században megfogalmazott, ideologikus jellegű, kollektivistá vonásokkal terhes, az alkotmányosságnak eredetileg sem megfelelő, terjengős Nemzeti hitvallással bevezetett alkotmánytörvény, amely a teljesen bizonytalan tartalmú „történeti alkotmány vívmányai”-t is beemeli az Alaptörvénybe,

aligha teszi lehetővé, hogy a különböző lelkiismereti meggyőződésű, eltérő politikai filozófiát követő csoportokból álló társadalom egészének elfogadható legyen. Az Alaptörvény a korábbival szemben az alkotmányozás alanyaként a nép helyett a nemzetet határozza meg, a korábbi alkotmány világnézeti semlegessége helyett pedig keresztény-nemzeti identitást hirdet. Az ezt részletező Nemzeti hitvallás több terjedelmes preambulumnál, normatív tartalommal rendelkezik, az Alaptörvényt, benne az alapjogokkal, a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni. Míg a korábbi alkotmány az alapjogok tiszteletben tartását és védelmét az állam elsőrendű kötelezettségeként szabályozta, az Alaptörvényben ez úgy szól, hogy az alapvető jogokat – a kötelezett állam megemlézése nélkül, általában – „tiszteletben kell tartani”. Kollektivistá szemléletének megfelelően kiterjeszti az állampolgári kötelezettségek körét: mindenki „köteles az állami és közösségi feladatok el látásához hozzájárulni”, és az Alaptörvény szerint dolgozni is kötelező mindenkinek: „[k]épességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához”.

Az Alaptörvény alkotmányos szintre emelte a nemzetközi fórumok által kritizált tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést, és a nemzetközi tendenciákkal szemben, ideológiai alapon szűkíti a házasság és a család fogalmát, kizárva például a család fogalmából az unokákat nevelő nagyszülőket is. A magzat életének fogantatástól kezdődő védelméről szóló rendelkezés közvetlenül nem szigorítja az abortuszszabályozást, de al-

kormányos lehetőséget teremt a nők önrendelkezési jogának szigorúbb korlátozására. A szociális biztonság a korábbi alkotmány szerinti alanyi jogból államcélá változott, az Alaptörvény alapján a szociális intézkedéseket az egyén „közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan” is meg lehet határozni.

A Költségvetési Tanácsot 2008-ban hozta létre az Országgyűlés annak érdekében, hogy őrködjön a fegyelmezett, átlátható és hosszú távon fenntartható költségvetési politika felett. A kormánytól és a parlamenttől is független tanács tagjait kilenc évre választották. A kormánypárti többség 2011-re a Költségvetési Tanács költségvetését – érdemi szakmai tevékenységét lehetetlenné téve – 1/83 (!) részére 835,5 millió forintról 10 millió forintra csökkentette, majd az Alaptörvény az érdemi munkára alkalmatlanná tett Költségvetési Tanácsot kormánybuktató hatalommal ruházta fel: az Alaptörvénybe is bekerült új szabályok szerint a Költségvetési Tanács tagjai a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, elnökét pedig a köztársasági elnök nevezi ki. Az állam költségvetését rendszeresen mindenütt a parlament határozza meg, ám az Alaptörvény a népszuverenitás elvével ellentétben, azáltal korlátozza az elkövendő parlamentek e jogát, hogy a központi költségvetés elfogadását az országgyűlési választások után hivatalban maradó háromtagú Költségvetési Tanács egyetértéséhez köti, amely hozzájárulás hiánya pedig elvezethet a parlament feloszlásához.

Az autoriter rendszer kilátásai

A jogállamot lebontó autoriter rendszer nem a jogállam egyes elemeit te-

kinti ellenfelének, hanem *mindegyiket*, mert – akár saját alkotmányának szövegével szemben is – a hatalom egységét képviseli, hamis kollektívizmust hirdetve tör személyes hatalomra, ezért minden szervezeti és személyi autonómiára ellenséggként tekint. Megkísérli minden jogállami intézmény lényegtelenítését, és szinte minden jogi és szervezeti garancia lebontását, tartalmi kiüresítését. Ha pedig nemzetközi és/vagy társadalmi ellenállással találkozik, ugyanezek elérésére kerülő utakat keres. A látzat szerint a jogállam védtelen és sebezhető, az autoriter rendszerek pedig szilárdak. Az elemzés és a történelmi tapasztalat sem igazolja ezt a vélekedést. A jogállam sokszínű és a társadalmi változásokhoz igazodva folyamatosan változik, az autoriter rendszerek látszólagos stabilitása gyakran az alkalmazkodóképesség hiányát jelenti, azaz hajlamosak modulatlanságba merevedni. Ezért sokszor váratlanul, történelmi értelemben pillanatok alatt omlanak össze.

*

Ez a szöveg, nagy vonalakban, a magyar jogállam két legfontosabb elemének, az Alkotmánybíróság és az alkotmánytörvények sorsával foglalkozik, miközben az Alaptörvény eddigi hét módosítását alig érinti. Nem tértem ki továbbá egy sor alapproblémára. Így a bírói függetlenség, a sajtószabadság, a szabad választás, a lelkiismereti és vallásszabadság, az egyházak helyzete, a személyes önrendelkezés, a tudomány, a kultúra és a művészetek szabadsága, a tanzsabadság és az egyetemi autonómia, a romák és a szexuális kisebbségek jogai, valamint a menekültügy terjedelmi okokból nem lehetett tárgya ennek a szövegnek.