

A többségi demokrácia látszata Magyarországon

Az alaptörvény szerint az Országgyűlés választja az államfőt, valójában a miniszterelnök jelöli ki. Miféle rendszer ez? Nem tökéletlen demokrácia, hanem újfajta autoritarizmus.

Kovács Kriszta és Tóth Gábor Attila

Az alaptörvény szerint az Országgyűlés választja az államfőt, valójában a miniszterelnök jelöli ki. Miféle rendszer ez? Nem tökéletlen demokrácia, hanem újfajta autoritarizmus.

Régebben az autoriter vezérek meggyilkoltatták vagy fizikailag elnyomták ellenlábasaikat, bebörtönözték a kritikus tudósítokat, felfüggesztették a törvényhozó gyűléseket, bezáratták a nem szolgálatkész bíróságokat. Bár a mai utódok nem hagytak fel teljesen a hagyományos eszközök alkalmazásával, mégis az autoritarizmus jelentős módosulásai figyelhetők meg.

Az autoritarizmus új jellegzetessége, hogy demokrácia látszatát kelti. Igen gyakori, hogy autoriter rendszerben az alkotmány demokratikus politikai elveket és alapvető jogokat sorol fel. Választott képviselő-testület szavazza meg a törvényeket. A végrehajtó hatalom választott vezető kezében van, aki demokratának hirdeti magát és olyan törvények alapján rendezi be uralmát, amelyek látszólag nem térnek el jelentősen a demokratikus jogrendszerektől. Az alkotmányos homlokzat díszei mögött azonban szisztematikus önkényuralom érvényesül.

Jóllehet az alkotmány elhatárolja a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom kompetenciáit, ám nem a hatalommegosztás és a joguralom elvei alapján. Az alkotmányjogi hatalmak közötti viszony rendkívül kiegyensúlyozatlan. A végrehajtó hatalmi ág, pontosabban annak vezére túlhatalommal rendelkezik. Fontos, hogy a formalizált és a tényleges kompetenciák gyökeresen eltérhetnek (pl. Oroszország Medvegyev elnöksége és Putyin kormányfősége idején). Az autoriter vezér az „alkotmány őreként” hajlamos kiterjeszteni a hatalmát. Csillapíthatatlan hataloméhségben többletjogosítványokat igényel a nemzeti szuverenitás védelmére, rendkívüli fenyegetettségre, külső és belső ellenségekre hivatkozva (Erdoğan Törökországban). További jellegzetesség lehet, hogy a formális kormányzati hatalom alárendelődik az informális egypárti uralomnak (Extrém példaként lásd Kínát és a történeti előképet, a politbúrót: szovjet-típusú rezsimekben a kommunista párt politikai bizottságát.)

A mai autoritarizmus sajátossága, hogy megtévesztő módon működésben tartja az alkotmányos demokráciák formális intézményrendszerét, de annak egyik része az önkényuralmi elnyomás eszköze (pl. ügyészség), másik része pedig hamis reprezentatív funkciót tölt be: alkotmányos jogelvekre hivatkozva hozzájárul a népképviselő és az alapvető jogok érvényének fokozatos felszámolásához (alkotmánybíróság, ombudsman). Mivel a politikai hatalom egy személy (a vezér) vagy egy csoport (az uralkodó klikk) birtokában van, ezért a hatalmi ágak szolgálnak, de hogy kit és milyen módon, az csak az informális gyakorlatokból ismerhető meg. Például az 1993-as orosz alkotmány az államfői végrehajtó hatalom karakterét illetően nem tér el különösebben az 1958-as francia alkotmánytól (amely a mintát szolgáltatta a parlamentáris szerkezet átalakításához), a gyakorlat mégis teljesen más lett. Mindkét alkotmányozást a parlamentarizmus benuháza és az államfői végrehajtó hatalom megerősítésének igénye (de Gaulle és Jelcin) inspirálta. Amíg Franciaországban hosszú távon sikerült fenntartani az alkotmányos demokratikus működést, addig Jelcin elnök idején, majd a Putyin-érában Oroszország lépésről lépésre távolodott a demokráciától, az alkotmány szövegének karakteres módosításai nélkül.

A populista autoriter vezérek szokásos eszköztárának része, hogy a „nép nevében” ellehetetlenítik a bírói alkotmányvédelmet. A tipikus történelmi forgatókönyv a kormányzatot kontrollálni képes bíraskodás felszámolása (lásd Ausztria Hans Kelsen-féle alkotmánybíróságát a két világháború között). Manapság széleskörű gyakorlattá vált az alkotmánybíróságok működtetése, de rendeltetésükkel ellentétes célok érdekében: legitimáló funkciót töltenek be és megerősítik az autoriter jogalkotási tendenciákat. Szemléletes példa Oroszország, ahol Valerij Zorkin, az alkotmánybíróság elnöke – aki egykor hatékonyan ítélkezett Borisz Jelcin antidemokratikus elnöki intézkedéseiről – Putyin szolgálatába állította a normakontrollt. A hatalom centralizálásához és az autoritarizmus konszolidálásához járult hozzá, hogy az orosz alkotmánybíróság folyamatosan jóváhagyta az államfő-párti törvényhozást, a regionális autonómiák felszámolását, a Krím-félsziget annektálását stb. Sőt, az autoriter vezérek olykor még fájdalmas, alkotmányjogi kontrollt jelentő ítéleteket is eltűrhetnek az alkotmányosság látszatának fenntartása érdekében. A legfőbb korlát, hogy az ítélet ne veszélyeztesse a rendszer integritását vagy lényeges alkotóelemeinek működését.

A kevesebb alkotmányjogi korlát igénye nemcsak a bírói, hanem a törvényhozó hatalmat is alárendelt szerepre kényszeríti. Mivel a „népakarat” artikulálásának és koordinálásának jogilag formalizált eljárásai eltorzulnak vagy megszűnnek, nincs is szükség a parlamentáris képviselői kormányzás normális eszköztárára. A vezér érzékeli és juttatja kifejezésre a „népakaratot.” Összességében a rendszer nemcsak a bírói hatalom, hanem a nyilvános, deliberatív törvényhozás visszaszorulásával is jár.

És mi biztosítja leginkább a demokrácia látszatát? A mai autoritárius rendszerek ritkán szüntetik meg a választópolgárok formális jogosultságát, hogy szavazzanak a törvényhozó testületek tagjairól vagy más közjogi tisztségviselőkről. Épp ellenkezőleg: az a tipikus, hogy igyekeznek „demokráciaként” legitimálni magukat a választásokkal és „felülről” kezdeményezett kvázi népszavazásokkal. A választójogi szabályozás és gyakorlat azonban hegemonikus természetű. Ez azt jelenti, hogy a rendszer nélkülözi, vagy csak töredékesen tartalmazza a szabad és fair választások azon konstitutív elemeit, melyeket a nemzetközi emberi jogi normák és az alkotmányosság elvei írnak elő. Igaz, még a legsikerültebb demokratikus választási rendszerekben is található hiányosságok, és minden megtartott választás során előfordulnak kisebb-nagyobb szabálytalanságok, esetleg visszaélések, de az autoritarizmusban mindez tudatos és rendszerszerű: arra irányul, hogy az autoriter vezér ellenőrzése alatt tudja tartani a választási eljárásokat és a választások kimenetelét.

A „szavazás választás nélkül” az autoritarizmus egyik tipikus ismertetőjegye. Például a szovjet-típusú kelet-közép-európai államokban egypártrendszer (pl. Magyarország, Románia) vagy domináns párt-rendszer (pl. Csehszlovákia, Lengyelország, NDK) érvényesült, kompetitív választások lehetősége nélkül. A választópolgárok időszakonként visszatérően szavazhattak, de csak az uralkodó párt jelöltjeire vagy a párt dominálta listára. Számos mai autoriter rezsim ezzel szemben nemcsak megtartja a többpártrendszert, hanem az ellenzéki mozgalmak aktivitását is megtűri, miközben a jog biztosítja a kormányzó párt dominanciáját. Tisztességtelen előnyt biztosíthatnak a választójogi egyenlőtlenségek, a választási jogszabályok egypárti módosításai, a gerrymandering, a választói regisztráció önkényes akadályai, a bejutási küszöb megemelése, a korlátozó kampányszabályok (ideértve a finanszírozás aránytalanságait), a pártfüggő választási testületek és ítélkező fórumok, a közmédia és a pártközeli kereskedelmi média súlyosan elfogult működése, valamint az állam és a párt közötti határ másfajta elhalványulásai. A választópolgárok azonosítási és nyilvántartási szabályainak módosítása gyakorlatilag a választójog elvonását eredményezheti (Zimbabwe, Mugabe elnöksége idején). Hasonlóan torzító célzatú, ha a választójogi szabályozás preferálja a diaszpóra részvételét (Szenegál), vagy akadályozza az emigrációban élők szavazását (Venezuela Chavez elnöksége idején).

Az autoritarizmus kifejlődését gyakran a populizmus segíti elő. Sok helyen a kormányzó párt relatív népszerűségét jól magyarázza az a globális trend, hogy a populista vezér kihasználja a rendszerellenes és elitellenes indulatokat. A hatékony kivitelezéshez azonban az is szükséges, hogy a kormányzat az állami médiát de jure, a magánmédia nagyobb részét pedig de facto a befolyása alá vonja. Ebben a modellben a népszavazás nem a közhatalmat korrigáló közvetlen részvételi és döntéshozatali formaként működik, hanem az autoriter kormányzat (vagy szervilis intézménye) kezdeményezi saját politikájának előmozdítására.

Ilyen módon a közvélemény folyamatos és rendszerszintű manipuláció áldozata.

Tehát a mai autoritarizmus számos megjelenési formája a felszínen többségi elvű demokrácia képét mutatja, valójában a rendszer fenntartásához hozzájárulnak a jogszabályok egyoldalú módosításai, az alkotmányos intézmények torzításai, a politikai közösség helyett a vezért szolgáló alkotmányos tisztségviselők és a rendszerszerű propaganda.

Mindez igaz a magyar jogrendszerre is. Az alaptörvénynek a demokráciát, a jogállamiságot és az alapjogok elsőbbségét kinyilvánító szövegrészei és a valóság szöges ellentétben állnak. Karl Loewenstein nyomán „szemantikai alkotmánynak”, vagy még szemléletesebben „kamuflázsak”, a rendszer igazi természetét álcázó alkotmánynak nevezik azokat az alkotmányokat, amelyek nem korlátozzák a kormányzatot, hanem épp ellenkezőleg: megerősítik a kiépülő vagy már kiépült elnyomó politikai rendszert. Giovanni Sartori hasonló „faszád alkotmány” kifejezése a szintén gyakran használt „papír alkotmánnyal” együtt arra utal, hogy normatív erő nélküli politikai deklarációk, jó kívánságok és ferdítések kirakatba tett gyűjteményéről van szó.

Az alaptörvény a modern autokratikus rendszerek alkotmányaihoz hasonlóan még arra sem igazán alkalmas, hogy megismerjük belőle a közhatalom főbb intézményeit, mert nem derül ki az egyszemélyi, illetve párthatalom valódi karaktere. Az alkotmányban leírt hatalmi ágak szolgák, de hogy kit és hogyan szolgálnak, azt csak az intézményes gyakorlatból tudhatjuk. Az alkotmány díszes homlokzata mögött szörnyű építmény áll: minden lényeges politikai hatalom egy személyt vagy csoportot illet, beleértve az alkotmány megváltoztatásának hatalmát is.

Az új alaptörvénnyel és csatolmányaival, valamint alkotmányos tisztségviselők eltávolításával, új figurák bebetonozásával kialakított rendszer szörnyen távol áll attól, amit demokratikus jogállamnak nevezünk. Fontos alkotmányos intézmények szűntek meg, vagy alakultak át oly módon, hogy a diszfunkcionális működés lett a funkciójuk. A rezsím nem hagyományos autokrácia, hiszen működhetnek ellenzéki pártok, lehet politikai demonstrációkat tartani, és a négyévenkénti plurális képviselő-választásokat sem törölték el. A rendszer azonban nem is demokrácia, mert hiányoznak a fair politikai verseny eljárási és intézményi előfeltételei. Úgy lett kialakítva a struktúra, hogy az aktuális ellenzéknek mindig az ellenzéki szerep jusson, a „pár évig mi kormányzunk, pár évig mások” – demokráciában természetes – felfogás teljesen rendszeridegen. Ha meg valamikor mégis kormányváltásra kerülne sor, az új alkotmányos mű gondoskodik arról, hogy a kormányt megbéklyózzák elődjének döntései és vazallusai.

Az ellenzéki pártok és mozgalmak egyetértenek abban, hogy a köztársaságot helyre kell állítani. Egyelőre azonban nem körvonalazódik, hogy milyen köztársaságról beszélnek. Az 1989-90-es alkotmány változatlan rekonstruálása két okból is problémás. Először, szélsőségesen eltérő megítélései miatt alkalmatlan arra, hogy a választópolgárok kellően széles tömegei számára elfogadható legyen. Másodsor, a rendszert már létrehozatalakor is kisebb-nagyobb hibák jellemezték, a köztársaság második évtizedének végére pedig lényegében működésképtelenné vált.

Tehát valami másra, egy megújított verzióra volna szükség. Ahhoz, hogy meg tudjuk mondani, mit érdemes visszaállítani az 1989-es alkotmányból, és hol van szükség innovációra, tisztán kell látni a működési gyengeségeinek eredőit. Miért okolhatjuk a jogi szabályokat, és miért felelősek az egykori alkotmányos tisztségviselők és más politikai aktorok? Mi szorult valóban változtatásra a kontrollálatlan bírósági öngazgatásban (1997-es reform)? Az alkotmány vagy a 2007-es alkotmánybírósági határozatok okolhatók a populista tendenciákat felerősítő „szociális” népszavazás miatt? Intézményi garanciák hiánya okozta-e a helyi önkormányzatok eladósodását? Az alkotmányos szabályok miatt vagy azok ellenére torzult a piaci verseny? Vajon rendszerhiba volt-e, vagy a parlamentáris demokrácia óhatatlan velejárója, hogy Gyurcsány Ferenc hatalmon tudott maradni 2006 után? És az Alkotmánybíróság? Jelenlegi átalakításának karakteres eleme, hogy gyakorlatilag megszűnt az *actio popularis*, viszont lehetővé vált a bírósági döntések alkotmányossági felülvizsgálata. Nos, vezető alkotmányjogászok két évtizeden keresztül épp ezt az átalakítást szorgalmazták. Vajon az eredeti elgondolás volt-e téves vagy a mostani kivitelezés?

Nehezíti a mai számvetést, hogy újjáéledtek a rendszerváltás időszakának pártállamból örökölt, antidemokratikus elgondolásai, melyeket annak idején legfőképp szocialista politikusok képviseltek. Visszahívható képviselők, „civilparlament” és hasonló javaslatok aggasztó tanácsalanságot vagy pártellenes, antipolitikai attitűdöket tükröznek.

Szintén gond, hogy a parlamenti politizálás ellehetetlenülése miatt most nem lehet a parlament a politika centruma, ezért nagyobb súlyt kell adni más politikai fórumoknak, és törekedni kell a választópolgárok bevonására. A képviseletet kiegészítő, jól kitalált részvételi megoldások csökkenthetik a képviseleti rendszer deficitjeit, javíthatják a kormányzati döntések elfogadottságát, és persze a mindenkori ellenzéki oldalnak indokolt igénye, hogy végső esetben a néphez fellebbezzen. Ám elméleti és gyakorlati szempontból is zavaros, hogy referendummal miként veheti át a nép a szerteágazó döntések meghozatalának képességét a képviselő-testülettől, és különösen hogy miként kényszerítheti meghatározott törvény elfogadására a parlamentet. Erre nincs példa a demokratikus világban (Svájcban sem), nálunk meg folyamatosan ez a sláger. Tehát a jogállam helyreállításához a népi részvételt is újra kell tervezni.

A köztársaság helyreállításának egyik előfeltétele, hogy megfelelően értékeljük az 1989-90-es konstrukciót és működési gyakorlatát. Gyalázása színvonalatlan, terméketlen és igazságtalan. Kritikátlan dicsérete viszont alaptalan, és ellenkezik közösen megélt tapasztalatainkkal. Érdeemes lehet különbséget tenni az alapvető célok és a használható eszközök között. Ha meg tudjuk fogalmazni, milyen közös célok érdekében van szükség a köztársaság újjáépítésére, akkor talán - saját rossz tapasztalatainkból is okulva - könnyebben megtaláljuk azokat az eljárási és intézményi megoldásokat, amelyek a korábbiaknál jobban szolgálhatják a célokat. Ehhez segíthet az 1989. október 23-i alkotmány bevezető mondata és első paragrafusa. Az előbbi szerint a cél a „többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet”, az utóbbi pedig azt mondta ki, hogy „Magyarország: köztársaság”. Megint előlről kell kezdeni.

* *Photo: Budapest: Hungarian Parliament, author: Jorge Franganillo. Source: Flickr (CC BY 2.0).*