

Kialakulóban a keményvonalas autokrácia

A magyar alkotmányos rendszer jelentősen átalakult 2010 óta. A kritikus elemzések demokratikus visszaesérről szólnak. Ez a rövid riport az elmúlt három év főbb jelenségeit foglalja össze. A választási rendszer, a rendkívüli jogrend, a szólásszabadság, a magánélethez való jog és az egyenlő bánásmód terén történt változások a demokrácia, a joguralom és az alapjogok súlyos sérelmét okozzák. Magyarország egyre közelebb kerül a hagyományos autokráciákhoz, és egyre kevésbé tettei a demokratikus működést.

Magyarország már nem tekinthető teljes értékű demokráciának — ezt állapította meg az Európai Parlament (EP) 2022-ben.

Az EP átfogó [állásfoglalásában](#) elítélte a magyar kormány „szándékos és szisztematikus törekvését” az EU alapvető értékeinek aláásására. Az állásfoglalás Gwendoline Delbos-Corfield jelentése alapján készült, amely a korábbi jelentésnél is erőteljesebb kritikát fogalmazott meg, mivel a legutóbbi vizsgálat óta további fokozatos visszaesés volt tapasztalható a jogállami és demokratikus működés terén. A jelentés bírálta — egyebek mellett — a fékek és ellensúlyok alkotmányos rendszerének hanyatlását; a magyar választási rendszer hibáit; az igazságszolgáltatás függetlensége elleni támadásokat; a korrupciót; az adatvédelem tiszteletben tartásának hiányát; a tudományos szabadság, a vallásszabadság és az egyesülési szabadság megsértését; az egyenlő bánásmódhoz való jog megsértését, beleértve az LMBTIQ emberek, a romák, a menekültek és a menedékkérők jogainak sérelmét.

Az Európai Parlament állásfoglalása arra a következtetésre jut, hogy a magyar kormány tevékenységén túl a határozott uniós fellépés hiánya is hozzájárult a „választási autokrácia hibrid rendszere”, azaz egy olyan alkotmányos rendszer kialakulásához, amelyben ugyan vannak választások, de a rendszer egyáltalán nem tartja tiszteletben a demokratikus normákat.

Választási rendszer

2022-ben, öt hónappal az országgyűlési választások előtt, a magyar parlament megváltoztatta a választási rendszerre vonatkozó szabályokat, miután az ellenzéki pártok összefogtak, hogy minden egyéni választókerületben csak egy közös jelöltet állítsanak. Az új szabályok szerint lényegében bármelyik választópolgár bármelyik választókerületben regisztrálhatott a szavazásra. Ez lehetővé tette, hogy a kormánypárt, amely évek óta

gyűjtött adatokat a polgárok politikai véleményéről, megnövelje a szavazói számát a szoros választókeretekben, és ezáltal ismét minősített parlamenti többséget tudjon szerezni.

Miután szakértők és ellenzéki politikusok [javaslatokkal](#) álltak elő arra vonatkozóan, hogy egy esetleges ellenzéki győzelem esetén hogyan lehetne megváltoztatni az alkotmányos rendszert, Sulyok Tamás, a magyar Alkotmánybíróság elnöke az alkotmány elleni támadások állítólagos veszélyeire [figyelmeztetett](#). A köztársasági elnökhöz, a miniszterelnökhöz és az Országgyűlés elnökéhez címzett nyílt levelében a főbíró azt állította, hogy ezek a javaslatok az alkotmányos rendszer elleni közvetlen, tömeges és teljességgel elfogadhatatlan támadást jelentenek, és arra kérte e hatóságokat, hogy tegyenek megfelelő és hatékony intézkedéseket az alkotmánymódosítási javaslatokat megfogalmazó ellenzéki szereplőkkel szemben.

2022 áprilisában a Fidesz a szavazatok 54%-át kapta és az egyéni keretek 85%-ában megnyerte az országgyűlési választásokat. A választási rendszer aránytalansága és más súlyos rendellenességei ismét kétharmados parlamenti többséghez segítették a győztes pártot.

Az EBESZ választási megfigyelői arra a következtetésre [jutottak](#), hogy a 2022-es parlamenti választások szabadok voltak, de nem teljesen tisztességesek, többek között a választási törvény egyoldalú módosításai, a kormánypárt jogosulatlan előnye, valamint a politikai ellenzék hátrányosan érintő korlátozó kampányszabályok miatt. A közszolgálati média a kormánypárt javára elfogult volt; elmosódott az állam és a párt közötti határvonal; az ellenséges és megfélemlítő kormányzati kampányretorika korlátozta az érdemi viták lehetőségét, és csökkentette a tájékozott választói döntés lehetőségét; a kormány nagy mértékű állami hirdetési kiadásokkal erősítette a kormánykoalíció kampányüzeneteit.

A választásokat követően az Alaptörvény 2022 júliusában elfogadott [11. módosítása](#) érintette a nem magyar állampolgárságú európaiak választójogát. A módosítás tervezetének megvitatására rendkívül kevés idő állt rendelkezésre, pedig a módosítás jelentős mértékben megváltoztatja a helyi önkormányzati választások kereteit. A helyi választások a jövőben az európai parlamenti választásokkal azonos napra esnek. Ez a módosítás korlátozza a Magyarországon élő, és ezért az európai jog szerint a helyi választásokon szavazati joggal rendelkező európai polgárok beleszólását, mert nem négyévente szavazhatnak a helyi választásokon, hanem csak ötévente.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2022 decemberében meghozott [döntése](#) szerint a kisebbségi képviseleti rendszer sérti a kisebbségi csoportokhoz tartozók választójogát és diszkriminatív. Az EJEB megállapította, hogy ebben az eljárásban az etnikai kisebbségek

szavazatai felhígultak, mivel szavazataik egyszerűen elvesznek, ha nem érik el a vonatkozó küszöbértéket, miközben nincs joguk a pártlistákra szavazni. Továbbá a zárt listák indokolatlanul korlátozták választási lehetőségeiket, mivel nem volt beleszólásuk a listákon szereplő jelöltek meghatározásába. Ezenkívül, mivel a kisebbségi szavazóknak előre regisztrálniuk kellett, sérült a választás titkossága is.

A legutóbbi nemzeti konzultációkon a magyar kormány a Covid-korlátozások feloldásáról (2021) és az orosz energiával szembeni európai szankciókhoz való csatlakozásról (2023) kérdezte a lakosságot. A kormány „brüsszeli szankcióknak” nevezte az Ukrajna törvénytelen lerohanása után bevezetett szankciókat Oroszország ellen, és a kérdőívet úgy fogalmazta meg, hogy az egyértelműen jelezte: a helyes válasz a szankciók ellenzése. Ugyanakkor a magyar kormány az Európai Unióban megszavazta az összes összehangolt szankciócsomagot.

Összefoglalva, bár Magyarországon megmaradtak a többpárti választások és a közvetlen demokrácia bizonyos formái, a választási struktúrára és joggyakorlat miatt az ellenzéki jelöltek és pártok meg vannak fosztva a tisztességes választási verseny és az esetleges választási győzelem esélyétől. Csak a kormányzat tud élni a közvetlen demokrácia legális (népszavazás) és jogon túli (konzultáció) eszközeivel. A jogi normák és a joggyakorlat mind a választások, mind az országos népszavazások tekintetében biztosítják a kormánypárt dominanciáját. Ennek eredményeként a választási gyakorlat hegemon jellegűvé vált. A kormányzat nemcsak a szavazások lebonyolítását, hanem eredményét is kontrollálni tudja.

Rendkívüli jogrend

Az elmúlt években a rendes törvényhozás helyét és szerepét egyre inkább a rendeleti kormányzás vette át.

2020 márciusa, a COVID-világjárvány kezdete óta Magyarországon gyakorlatilag rendkívüli jogrend van érvényben. A miniszterelnök rendeletét megerősítő parlament rendkívüli hatásköröket ruházott a miniszterelnökre, hogy továbbra is rendeletekkel kormányozhasson, majd egy átfogó felhatalmazó törvényt fogadott el, amely jogi keretet teremtett a miniszterelnök számára, hogy továbbra is majdhogynem korlátlanul gyakorolhassa a rendeleti kormányzást és a [kivételes hatalom korlátlanul](#) megújítható legyen. A parlament az alaptörvény 10. módosításával is biztosította a korlátlan kormányzást rendeletekkel, amelyek törvényektől is eltérhetnek anélkül, hogy a parlamenttől további felhatalmazásra volna szükség.

Miután 2022-ben elkezdődött az ukrajnai háború, a magyar Országgyűlés a szomszédos

országban zajló háborúhoz kapcsolódóan új rendkívüli állapotot [hirdetett ki](#), és ezen az alapon megújította a miniszterelnök jogkörét, hogy rendeletekkel eltérhessen a törvényektől. A járványügyi vészhelyzetre meghirdetett számos szabály hatályban maradt az új jogi felhatalmazásra való hivatkozással. Ezzel lényegében a társadalmi megvitátás nélkül kidolgozott, elfogadott és azonnal hatályba léptetett vészhelyzeti rendeletek váltak a magyarországi jogalkotás fő formájává.

2022 végén a kormány [felhatalmazta](#) a miniszterelnököt, hogy a szabályszerűen elfogadott költségvetést — melyet az Alaptörvény szerint az Országgyűlésnek kell elfogadnia — tetszőlegesen módosítsa. A miniszterelnök azóta ezt a jogkört arra használta fel, hogy jelentősen átírja a 2023-as költségvetést, és a költségvetési év kezdete után kész tényként terjesztette a parlament elé.

Indokolt emlékeztetni, hogy a 2020-ban bevezetett járványügyi vészhelyzetet nem volt újszerű, mert 2015 óta migrációs vészhelyzet volt érvényben, sőt még 2023-ban is érvényben van, noha migrációs vészhelyzetnek semmilyen indoka nem áll fenn. A migrációs vészhelyzet korlátozottabb hatáskörrel ruházta fel a miniszterelnököt, a 2020-as vészhelyzet viszont közel abszolút hatalmat adott a miniszterelnöknek arra, hogy rendeletekkel nem csak az egészségügyi vészhelyzet szempontjából releváns tárgykörökben eltérjen a törvényektől. A miniszterelnök ezt a hatalmat a legkülönfélébb területeken [használta fel](#), kezdve egy tőzsdén jegyzett vállalat igazgatósági tagjainak kicserélésétől egészen addig, hogy az ellenzék által kormányzott önkormányzatok adóbevételei egy részét átirányította a kormánypárt által ellenőrzött megyei szintre. Ennek eredményeképpen a rendes jogalkotási folyamat Magyarországon funkcionálisan nem működik.

Egy ország, amelyben közel egy évtizede a rendkívüli jogrend különböző formációi vannak érvényben, mindig az aktuális kormányzati igényeknek megfelelően, és ahol a törvények egyik percről a másikra rendeletileg megváltoztathatók, nem minősíthető jogállamnak.

Szólásszabadság és magánélethez való jog

2021-ben az Alkotmánybíróság a szólásszabadság ellen [döntött](#), védve vallásos személyek érzékenységét. Az ügy előzménye, hogy 2016-ban, amikor Lengyelország megszigorította az abortusztörvényt, magyar tüntetők a budapesti lengyel nagykövetség előtti tüntetéssel tiltakoztak ellene. A performansz része volt az eucharisztia imitálása: az egyik tüntető egy „abortusztabletta” feliratú zacskóból egy fehér tablettát helyezett a többi tüntető nyelvére. Néhány katolikus vallású állampolgár, aki a YouTube-on látta ezt az előadást, az Alkotmánybírósághoz fordult. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy az előadás sértette a katolikus indítványozók emberi méltóságát, mivel vallási közösségüket

aránytalanul nagy mértékben sértette.

A magánélethez való jogot súlyosan sértő módon a magyar kormány elkezdte használni a Pegasus nevű, nagy teljesítményű, fejlett kémprogramot, amelyet egy izraeli biztonsági cég gyártott. Ezzel rendkívül kibővültek a kormányzat eszközei a polgárok elektronikus eszközeinek titkos ellenőrzésére. A Pegasust azóta oknyomozó újságírók és kiadók, valamint ügyvédek és ellenzéki politikusok megfigyelésére használják — amint arról egy nemzetközi újságírócsoport, köztük egy hazai médium ([Direkt36](#)) 2021-ben beszámolt. A Magyarország Oroszországgal és Kínával való kapcsolatainak vizsgálatával foglalkozó újságírók mobiltelefonjaira is a Pegasus programot telepítették, amely lehetővé tette a kormány számára, hogy a magánszférába is beavatkozó módon kémkedjen utánuk.

A kormány nem tagadta, hogy használta a Pegasust, de azt sem ismerte el azonnal, hogy megfigyelték azokat az embereket, akikről a nemzetközi jelentés beszámolt. A kormány álláspontja szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok nem vettek részt „illegális megfigyelésben”. 2021 novemberében a kormánypárt elismerte, hogy a Belügyminisztérium megvásárolta a Pegasust, és azt állította, hogy annak használatát minden esetben az Igazságügyi Minisztérium hagyta jóvá, beismerve ezzel azt, amit független hatóságok már bizonyítottak. Továbbá később, oknyomozó riportokból kiderült, hogy a Pegasus szoftvert egy bróker [vásárolta](#) Magyarország számára, hogy eltüntesse a kormány nyomait.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jelentésében [megállapította](#), hogy a Pegasus kémsoftver használata jogszerű volt. A hatóság mindenben támogatta a kormányt, sőt, még tovább ment, és azt javasolta, hogy vonják felelősségre azt a személyt, aki a Pegasus használatának kiszivárogtatásáért felelős.

A Pegasus használata nem az egyetlen olyan technológia, amelyet a magyarok elleni kémkedés céljából vezettek be. Egy törvény kötelezi a magyar hírközlési szolgáltatókat, hogy hozzáférési pontokat telepítsenek a hálózatukba, hogy a kormánynak ne kelljen a szolgáltatón keresztül hozzáférést kérnie magához a hírközlési forgalom közvetlen megfigyeléséhez. Az új törvény elfogadása előtt a magyar törvények már megkövetelték a hírközlési cégektől, hogy kérésre hozzáférést biztosítsanak a hálózataikhoz; az új törvény azt teszi lehetővé a kormány számára, hogy a szolgáltatók közreműködése nélkül hozzáférjen a hálózatokhoz. Ezért még a hírközlési szolgáltatók sem tudhatják, hogy milyen megfigyelés folyik a hálózataikon keresztül. Ugyanis a hozzáférési pontok lehetővé teszik a hálózaton keresztül bonyolított telefon- és internet-forgalom jelentős részének valós idejű rögzítését az internetszolgáltató beavatkozása nélkül. A törvényben szereplő képletek alapján, amelyek meghatározzák, hogy a magyar kormány mekkora forgalmat hallgathat le egy időben, ez akár több ezer személy egyidejű megfigyelését is jelentheti. A törvény kevés

garanciát tartalmaz azzal kapcsolatban, hogy milyen indokkal és milyen feltételekkel élhetnének a magyar hatóságok ezzel a jogkörrel. A törvény voltaképp korlátozó feltételek nélkül ad felhatalmazást hatalmas mennyiségű kommunikációs forgalom titkos megfigyelésére.

A Hüttl kontra Magyarország ügyben hozott [ítéletében](#) az EJEB 2022-ben megismételte a magyarországi korlátlan megfigyelési rendszerrel kapcsolatos korábbi kritikáját. Az ügyben egy civil szervezet ügyvédje volt érintett, akinek a telefonját lehallgatták. A kormány tagadta a megfigyelést, de a kérelmező meggyőző bizonyítékot szolgáltatott arról, hogy a hívásait rögzítették, ezért a bíróság megalapította a magánélethez való jog megsértését.

A szólásszabadság az akadémia szférában és a tudomány szabadsága szintén meredeken zuhan. 2022-ben Magyarországot a [V-DEM Akadémiai Szabadság Indexe](#) az akadémiai szabadság tekintetében a legrosszabb uniós országnak minősítette, és Magyarország a vizsgálatba bevont egyetlen uniós tagállamként a „B kategóriába” került. Ugyanebben az évben az Európai Tanács úgy [döntött](#), hogy a már modellváltáson átesett és az úgynevezett közérdekű alapítványok által fenntartott magyar egyetemeket kizárják a közvetlen uniós pályázatokból, így a Horizont Európa és az Erasmus uniós feltételrendszer szerinti pályázatokból is. A meglévő Horizont Európa és Erasmus megállapodásokat ez a döntés nem érintette, de a lehetséges jövőbeni megállapodásokat 2022. december 15-től felfüggesztették.

Egyenlő bánásmód

2021 január elsejével a kormánytöbbség törvénymódosítással megszüntette az Egyenlő Bánásmód Hatóságot. A hatóságot 2003-ban hozták létre az egyenlő bánásmódról szóló uniós irányelvek végrehajtására. Megszüntetése előtt a hatóságot a kiszolgáltatott társadalmi csoportok úgy tekintették, mint a kevés megmaradt független állami szerv egyikét, amely elfogulatlanul megvizsgálja a nemi, etnikai, vallási, fogyatékosági, életkori, szexuális irányultságon és nemi identitáson alapuló megkülönböztetésekkel kapcsolatos panaszokat. 2022. január 1-jétől az ombudsmani hivatal vette át a megszüntetett hatóság feladatait. Jelenleg ez az ombudsmani hivatal felelős a diszkrimináció ellenőrzéséért. Az ombudsmani hivatal azonban nem független a kormánytól, és amint arra az Európai Unió Parlamentjének 2022. évi [jogállamisági jelentése](#) is emlékeztet, az ENSZ akkreditációs albizottságának értékelése alapján, a magyar ombudsmani hivatal B státuszra kellett visszaminősíteni. Az összevonás [eredményeként](#) a diszkrimináció elleni védelem új rendszere összességében bonyolultabb lett, és a diszkriminációs panaszok száma jelentősen csökkent.

A jogszabályok és a kormányzati politika súlyosan sértik az LMBTIQ+ emberek alapvető jogait is. Az Alaptörvény 2020 óta szó szerint azt mondja ki, hogy „az apa férfi, az anya nő.” 2021-ben [törvényt](#) fogadtak el a „kiskorúaknak szóló homoszexuális propaganda”, azaz a „homoszexualitás ábrázolásával és népszerűsítésével” kapcsolatos médiatartalmak betiltásáról, valamint a nemi identitással kapcsolatos egyes egészségügyi szolgáltatások korlátozásáról „a gyermek születésétől fogva megváltoztathatatlan identitásának” védelme érdekében. Ennek következtében a könyvekben és az iskolai oktatásban csak a hagyományos” családmódellet szabad bemutatni. Eközben az elmúlt években megnőtt a gyűlöletcselekmények száma, ami miatt a magyarországi LMBTIQ+ kisebbségek élete [kevésbé biztonságos](#).

2020-ban az Európai Unió Bírósága [megállapította](#), hogy Magyarország megsértette az uniós menekültügyi jogot azzal, hogy a Szerbiából érkező menedékkérők számára taborokat, úgynevezett tranzitónákat hozott létre; drasztikusan korlátozta a tranzitónákba belépésre jogosult kérelmezők napi számát; bevezette az úgynevezett push-back gyakorlatot, azaz a Magyarországon illegálisan tartózkodó külföldi állampolgárok kitoloncolását az uniós irányelvben előírt garanciák nélkül. Erre reagálva a magyar igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróságtól kérte a magyar alkotmány értelmezését. A miniszter beadványában azt állította, hogy az Európai Bíróság ítélete sérti a magyar alaptörvényt.

Az Alkotmánybíróság 2021-ben hozott [ítéletében](#) nem nyilvánította alkotmányellenesnek az Európai Bíróság döntését. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Európai Bíróság ítéletének felülvizsgálata nem lehet alkotmányértelmezés tárgya. Az ítélet ugyanakkor tagadta az uniós jog elsőbbségének elvét. Az ítélet szerint az uniós jog nem korlátozhatja Magyarország elidegeníthetetlen rendelkezési jogát területi egységéről, népességéről, államformájáról és államszervezetéről. Ha az uniós jog hiányos, Magyarország alkotmányos intézményei a szuverenitás és az önazonossághoz való jog nevében jogosultak alkotmányos jogköreiket gyakorolni és a szükséges intézkedéseket megtenni. A döntés szerint a magyar nemzet alapvető joga, hogy külföldi állampolgár nem tartózkodhat határozatlan ideig illegálisan Magyarországon, és így nem válhat a lakosság részévé - hangsúlyozza az indoklás.

Az EJEB 2023-ban többször is [elítélte](#) Magyarország embertelen menekültpolitikáját. A bíróság a menedékkérők jogellenes és önkényes fogva tartása miatt döntött a magyar állam ellen. A magyar hatóságok hónapokig jogellenesen tartottak fogva gyerekeket (M. M. kontra Magyarország), és megtagadták az alapvető egészségügyi ellátást a fogva tartott menedékkérőktől (H. N. kontra Magyarország). Egy 14 éves fiú szülei és rokonai nélkül lépte át a szerb-magyar határt, a határon egyenruhások bántalmazták és megalázták, majd erőszakkal visszakényszerítették Szerbiába. Az Orvosok Határok Nélkül dokumentálta a fiú

fején a bántalmazás következtében keletkezett sérüléseket (R. N. kontra Magyarország). A magyar hatóságok felelősek egy szíriai fiatalember haláláért is. A férfi családjával együtt próbált átkelni a folyón Szerbiából Magyarországra. Amikor a folyópartra értek, a rendőrök kutyákat állítottak, könnygázt vetettek be és kövekkel dobálták őket. A férfi a rendőrségi akció következtében a Tiszába fulladt (Alhowais kontra Magyarország).

A rendőri erőszak más területen is fokozódik. Az elmúlt időszakban tanárok, diákok, szülők és támogató állampolgárok több tüntetést, gyűlést és sztrájkot tartottak a tanárok jobb munkakörülményeiért és magasabb fizetésükért, valamint egy új törvény ellen, amely jelentősen megnöveli a tanárok munkaterhét és csökkenti a tanítás szabadságát. Az utóbbi időben a rendőrség egyre gyakrabban alkalmaz testi kényszert, [könnygázt](#) és más kényszerítő eszközöket, és a rendszeresen kiszabott pénzbüntetéseken túl újabban már őrizetbe is vettek diákokat és aktivistákat.

Mindezek következtében az ország egyre nyíltabban sodródik a teljes autokrácia irányába. Egyfelől rendszeres választásokat tartanak, a többpárti parlamentben fogadnak el törvényeket, az ellenőrző funkciójú alkotmányos intézmények léteznek, másfelől viszont hónapról hónapra egyre korlátozóbb jogszabályok születnek, egy durvább tiltások és cenzúra tapasztalható. A választási rendszer, a rendkívüli jogrend, a szólásszabadság, a magánélethez való jog és az egyenlő bánásmód terén történt változások a demokrácia, a joguralom és az alapjogok súlyos sérelmét okozzák. Magyarország egyre közelebb kerül a hagyományos autokráciákhoz, és egyre kevésbé tetteteti a demokratikus működést. A demokráciából nem maradt más, csak néhány látszatintézmény és látszatparagrafus.

Kovács Kriszta, Tóth Gábor Attila