

Visszatér-e a demokratikus intézményekbe vetett bizalom Magyarországra?

Mi lehet az oka a politikai intézményekbe vetett bizalom utóbbi évtizedbeli jelentős csökkenésének? Hogyan tud Magyarország megbirkózni ezzel a problémával? Ez az írás ezekre a kérdésekre összpontosít és azt veti fel, hogy a képviseleti és a közvetlen demokrácia elemeit ötvöző, innovatív eljárásban elfogadott új, demokratikus alkotmány elfogadása hozzájárulhat a politikai intézményekbe vetett bizalom visszatéréséhez.

Kovács Kriszta és Tóth Gábor Attila

Nyomasztó képet festenek a Democracy Perception Index legutóbbi értékei a magyarországi demokrácia állapotáról: csak minden harmadik magyar gondolja, hogy országa még demokrácia. Különösen alacsony az emberek bizalma a közintézményekben. Az Európai Unió Standard Eurobarometer közvéleménykutatása szerint Magyarország lakosainak az 56 %-a bizalmatlan a kormánnyal szemben. Ez a szám 57 %, ha a parlamentről van szó, és 46 %, ha a bíróságokról. Ugyanez a közvéleménykutatás 2006 elején ennél jóval alacsonyabb értékeket mutatott: az emberek 42%-a volt bizalmatlan az akkori kormánnyal szemben, 44% nem bízott a parlamentben és 37% a bírósági rendszerben.

Mi lehet az oka a politikai intézményekbe vetett bizalom utóbbi évtizedbeli jelentős csökkenésének? Hogyan tud Magyarország megbirkózni ezzel a problémával? Ez az írás ezekre a kérdésekre összpontosít és azt veti fel, hogy a képviseleti és a közvetlen demokrácia elemeit ötvöző, innovatív eljárásban elfogadott új, demokratikus alkotmány elfogadása hozzájárulhat a politikai intézményekbe vetett bizalom visszatéréséhez.

Mielőtt bővebben kifejténénk, mire is gondolunk, érdemes szemügyre venni, mit jelent a bizalom. Bizalom alatt azt a határozott meggyőződést értjük, hogy valami vagy valaki megbízható, illetve megvannak a szükséges képességei és eszközei bizonyos cselekedetek megtételéhez. A bizalom elsősorban és mindenekelőtt az egyének közötti viszonyra utal, az emberi kapcsolatok jelentős része ennek meglétén múlik. A mindennapi életben és a másokkal való interakcióink során többnyire evidensnek tartjuk a létezését, enélkül ugyanis az életünk jelentős mértékben megnehezülne, talán el is lehetetlenülne.

A bizalom nemcsak a társas kapcsolatrendszerekben elengedhetetlen. A politikai intézmények megfelelő működése is feltételezi a bizalmat. Az intézmények működése és a közbizalom kölcsönösen összefügg. Egy demokratikus rendszerben a politikai intézmények (például a parlament vagy a bíróságok) létjogosultságát az emberi jogok védelme adja, működésük célja a közhatalom egy kézben való összpontosulásának elkerülése. Az emberek bizalma nagymértékben függ attól, hogy az intézmények mennyiben képesek ezeknek az elvárásoknak megfelelni. Az elmúlt három évtizedben az intézményekbe vetett bizalom fokozatos csökkenése globális méreteket öltött. Ez aggasztó, mert a demokratikus intézmények iránti bizalmatlanság jó táptalajt biztosít az autokratikus rendszerek szárba szökkenéséhez. Egy kifejlett autokráciában pedig a közvéleménykutatások és a statisztikák csak korlátozottan képesek mérni az intézményekbe vetett bizalmat, nem tudnak ugyanis kellő módon különbséget tenni a független intézmények és a kizárólag a legfőbb vezér elvárásaihoz igazodó álintézmények között. Például az uniós közvéleménykutatás is rákérdez arra, hogy mennyiben bízunk a parlamentben. Csakhogy a parlament egy demokráciában független intézményként működik, míg az autokratikus berendezkedésű országokban nem több, mint egy, a kormányt kiszolgáló, pecsétnyomó szerv. A kérdőívre adott válasz így más jelent egy demokratikus és egy nem demokratikus országban. Emellett az autokráciában a karizmatikusnak tartott vezérbe vetett hit is befolyásolhatja az intézmények megítélését, nem beszélve az állami propagandagépezet közvéleményt torzító hatásairól.

Különösen érdekesek azok az esetek, amikor egy ország az autokratikus rendszerét demokratikusra cseréli. A rendszerváltást ilyenkor az teszi lehetővé, hogy az emberek elfordulnak a vezértől és egy új, átláthatóan működő intézményes berendezkedést preferálnak, ahol a kormányzat és a parlament nem sérti meg szisztematikusan a jogait, hanem éppen ellenkezőleg, védi és támogatja azokat. 1989-ben ez volt a helyzet Magyarországon.

1989-ben Magyarország, történetében először, alkotmányos demokrácia lett. Az átalakulás jelképes intézményévé a kerekasztal vált, az egypárti rendszer küldöttei és a demokratikus ellenzék képviselői ugyanis tárgyalások útján biztosították az új, demokratikus rendszerbe való átmenetet. És bár néhányan „elitista” és „elitvezérelt” intézményként utalnak a kerekasztalra, nem egészen világos, milyen elithez sorolhatók az illegálisból érkező ellenzékiek. Továbbá a kerekasztal nem volt egyedüli fórum: azóta sem volt még egy olyan időszaka a magyar történelemnek, amikor több közéleti rendezvény, politikai gyűlés, eredményes népszavazás lett volna és a civil szféra olyan aktív lett volna, mint 1989-1990 táján. Mindez drámai változásokat eredményezett, ami aztán az 1989-es alkotmányos rendben manifesztálódott.

Az 1989-es alkotmányos rend először ismerte el az egyetemes emberi jogokat és elsőként

vezetett be parlamentáris demokráciát Magyarországon. Az alkotmányt szövegezők az 1848-es forradalomban gyökerező, és a két rövid életű, az 1918-as első és az 1946-os második köztársaság demokratikus hagyományait követték, amikor a parlamentnek felelős kormányt és közvetett módon választott köztársasági elnököt intézményesítettek. Az 1989-es alkotmányos rend emellett többféle részvételi elemet is tartalmazott, amelyek lehetővé tették, hogy a választók jelentős szerepet játszanak a demokratikus intézmények működtetésében és ne csak négy évenként alakíthassák a kormányzás menetét. A széles indítványozási és panaszjog mindenki számára közvetlenül hozzáférhetővé tette az Alkotmánybíróság és az ombudsman új intézményeit. Emellett az alkotmány a közvetlen demokrácia eszközeinek használatát is biztosította. Országos népi kezdeményezéssel az embereknek joguk lett kezdeményezni, hogy a parlament a számukra fontos közügyeket a napirendjére vegye. A legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére megtartott és eredményes országos népszavazás pedig, kötelezhette a parlamentet törvény elfogadására vagy módosítására. Több mint egy tucat országos népi kezdeményezés indult és öt országos népszavazásra is sor került az 1990 és 2010 közötti három évtizedben.

Röviden, az 1989-es alkotmányos rend központi intézménye a parlament volt, de az alkotmány garantálta a polgárok alkotmányos intézményekhez való hozzáférését és a közvetlen demokrácia eszközeinek a használatát. A kilencvenes években az emberek, Kádár János kommunista pártvezér csodálatát maguk mögött hagyva, kezdtek bizalommal fordulni az új, demokratikus intézményekhez és eljárásokhoz. A deliberatív demokrácia működésbe lendült.

Egy évtizeddel a rendszerváltást követően azonban az intézmények iránti közbizalom csökkenni kezdett. A demokratikus rendszer konszolidálódását rendkívüli módon megnehezítette, hogy a politikusok és az új intézmények működtetői nem ismertek demokratikus hagyományokat, járatlanok voltak a demokratikus gyakorlatokban. Emellett a hazai politikai botrányok, az összeomlóban lévő költségvetés, a globális pénzügyi krízis, amelyben Magyarország Valutaalap-kölcsönre szorult, mély politikai és morális válságot okozott. Nem véletlen, hogy 2010-ben a választópolgárok többsége a változásra szavazott. Ebben az évben Orbán Viktor pártja kétharmados parlamenti többséget szerzett, amellyel mélyreható változások indultak el Magyarországon.

Bár a Fidesz a választási kampányban nem vetette fel az alkotmányozás ötletét, kormányra kerülését követően az első dolga volt az 1989-es alkotmányos rend átalakítása. 2011-ben elfogadta az Alaptörvényt, amely a demokrácia lebontására irányuló első döntő lépést jelentette: bevezette a vezér személyére épülő rezsimit, amelyet sem intézmények, sem demokratikus eljárások nem zavarhatnak. A hegemon Fidesz a kétharmados parlamenti többséggel bármely neki tetsző szabályt elfogadhat, mert a már elfoglalt politikai

intézmények nem működnek kontrollként, a választópolgárok pedig nem tudnak kontrollt gyakorolni. Az utolsó szabad és tisztességes választásra 2010-ben került sor, azóta a magyarországi választások még valamennyire szabadok ugyan (mert több párt indulhat), de nem felelnek meg a fair választás követelményeinek. Az Orbán-kormány által bevezetett választási rendelkezések, a kampányfinanszírozás szabályai, a gerrymandering, a választási intézmények Fidesz általi elfoglalása és a választási kliensrendszer biztosítják, hogy a választás eredménye ne okozzon meglepetést a Fidesz számára. Demokratikus országokban a hatóságok rendezik a választásokat, a magyar autokratikus rezsimben viszont a kormány nemcsak a választást, hanem a választás eredményét is megrendezi.

Nem csoda, hogy a 2014-es és a 2018-as választások sem eredményeztek a politikai pluralizmust visszatükröző parlamenteket. Nem csak a pluralizmus hiánycikk ma Magyarországon, a deliberáció és a jogállamiságot tiszteletben tartó döntéshozatal is. A parlamenti szólásszabadság és az ellenzéki jogok olyan szinten vissza lettek metszve, hogy működőképes parlamenti ellenzékről nem beszélhetünk. A demokratikus parlamenti döntéshozatal pedig azért illúzió, mert a mai Magyarországon nem a parlament a politikai akaratformálás helyszíne. Nyilvános és nyílt vita híján a törvények nem a parlamentben elhangzó vélemények ütköztetésének eredményei, hanem a miniszterelnök parancsainak a lenyomatai. A magyar parlament ma nem méltó a nevére, hiszen valójában a vezér diktátumait végrehajtó intézményként működik.

Nemcsak a választás és a parlament vált az egypárti rendszer áldozatává. Az Alkotmánybíróság és az ombuds intézmény is hamar a kormányzó többség fennhatósága alá került. A 2011-ben megnövelt létszámú Alkotmánybíróságot a kormánytöbbség delegáltjai alkotják, az ombudsrendszer megcsonkítását (a korábbi négy ombuds egyre csökkentését) követően pedig a kormánykinevezett ombuds végez áltevékenységet. Ezek az intézkedések a fékek és ellensúlyok rendszerének kiiktatását eredményezték és teljesen eljelentéktelenítették ezeket az addig a polgárok alkotmányos jogainak érvényesülését elősegítő intézményeket. Ez nemcsak minőségi, mennyiségi változást is jelent: míg 1997-ben az alapvető jogok országgyűlési biztosa 855 ügygel foglalkozott érdemben, ez a szám 2019-re 58-ra csökkent. De miért is bíznának az emberek az intézményben? Működése sokkal inkább emlékeztet az állami bürokráciára, mint a „nép ügyvédjére”.

A közvetett demokrácia intézményeivel sem jobb a helyzet. Az Alaptörvény ezeket majdnem teljesen kiradírozta az alkotmányos rendszerből. Az országos népi kezdeményezést a szöveg egyáltalán nem ismeri, a népszavazás lehetőségét említi, de annak megtartására szinte egyáltalán nincs érdemi lehetőség. Az Alaptörvény hatályba lépése óta nem volt olyan választópolgár, civil szervezet, vagy ellenzéki párt, aki sikeresen kezdeményezett volna népszavazást. Vagy a népszavazásról szóló törvény, vagy annak a fideszes választási

bizottságok és bíróságok általi értelmezése zárta ki a kérdések népszavazásra bocsátását. Egy alkalommal még az is megtörtént, hogy felbérelt skinheadek erőszakkal akadályozták meg, hogy egy ellenzéki képviselő népszavazási kérelmet nyújtson be. Országos népszavazásra csak egyszer került sor az elmúlt évtizedben, amikor a miniszterelnök kezdeményezett „népszavaztatást” az Európai Uniónak a menekültek átmeneti áthelyezését érintő döntéséről. A „kvótanépszavazás”, ahogyan a miniszterelnök nevezte az eseményt, végül sikertelenül zárult, mert a szavazáson nem vett részt kellő számú választópolgár.

Bár Orbán ellenzéki vezetőként gyakran élt a népszavazás kezdeményezésének a jogával, kormányfóként nem népszavazáspárti, kivéve persze, ha ő kezdeményezi. A népszavazással szemben előnyben részesíti az ún. „nemzeti konzultációt”. 2010 óta a kormány több ilyen nemzeti konzultációt is indított, 2010-ben a nyugdíjakról, 2011-ben az Alaptörvényről és szociális kérdésekről, 2012-ben gazdasági kérdésekről, 2015-ben a „bevándorlásról és a terrorizmusról”, 2017-ben „Állítsátok meg Brüsszelt!” címmel a „nemzeti függetlenségről”, majd a „Soros-tervről”, 2021-ben pedig a koronavírus miatti korlátozó intézkedések feloldásáról. A nemzeti konzultációról nem rendelkezik sem az Alaptörvény, sem más jogszabály. A fogalom olyan kérdőívet takar, amelyet a kormány közvetlenül a választópolgárok címére küld és amely propagandisztikus álkérdéseket tartalmaz. A kormánynak visszaküldött kérdőívek számáról és tartalmáról nem áll rendelkezésre a kormánytól független, hiteles információ.

Az Alaptörvény tehát jelentős módon átstrukturálta az egykor jól működő demokratikus rendszert és semlegesítette vagy teljesen meg is szüntette az addig a kormányzat fékjeként funkcionáló intézményeket. A parlament ma többnyire a kormányzat pecsétnyomó szerve, hasonlóan az Alkotmánybírósághoz. A bíróságok és az ombuds rendszer kormány általi megszállása pedig azt eredményezte, hogy politikailag érzékeny ügyekben egyik sem megy szembe a kormányzattal. Az Alaptörvény a korábban meglévő részvételi elemeket szinte teljesen elérhetetlenné tette az egyének számára. Mindezek a változások azt eredményezték, hogy az emberek közintézményekbe vetett bizalma megroppant, és végül a demokrácia időszaka is véget ért Magyarországon.

A parlamentáris demokrácia és a részvételi intézmények ismételt bevezetése, valamint az ezek iránti bizalom helyreállítása egy új alkotmány elfogadásával lehetséges. A jelenlegi egypárti, antidemokratikus rendszer lebontása és egy új, demokratikus rendszer felépítése azonban politikai konszenzust igényel — konszenzust az alkotmányosság alapvető értékeit, az emberi jogok védelmét, a demokráciát és a jogállamiságot illetően. Alkotmányos demokrácia e minimális konszenzus hiányában nem képzelhető el. De hogyan érhető el ez a minimális konszenzus?

2022-ben parlamenti választások lesznek Magyarországon. A demokratikus ellenzéki pártok nehéz helyzetben vannak, mert rendkívül egyenetlen pályán kell versenyezniük a kormánypárttal. A választás legvalószínűbb eredménye ezért az, hogy a Fidesz ismét garantálni tudja a győzelmét. Persze az ellenzéki demokratikus erők váratlan győzelme sem javítana azonnal a rendszer demokratikus minőségén, és nem növelné meg egy csapásra a politikai intézményekbe vetett bizalmat. A jelenlegi demokratikus opposzió ugyanis nem lesz abban a helyzetben, hogy az alkotmányos rendszert helyreállítsa. Ez alkotmányozó, vagyis kétharmados parlamenti többséget igényelne, aminek megszerzése szinte teljesen valószínűtlen. Mivel a jelenlegi helyzet leginkább egy sok ismeretlenes egyenlethez hasonlít, az alábbiakban három scenáriót vázolunk fel arra az esetre, ha a demokratikus ellenzék pártjai nyernének és képviselőik számszerű többségbe kerülnének a parlamentben.

Az első scenárióban a győztes pártok kormánykoalíciót alkotnak ugyan, de együtt kell élniük az autokratikus rendszerben elfoglalt intézményekkel: az Alkotmánybírósággal, a bíróságokkal, az ügyészséggel, a rendőrséggel, amelyek megakadályozhatják az autoriter rendszer lebontását. A kormánykoalíciónak emellett be kell tartania az Alaptörvényt, amely még a szociális, adópolitikai és pénzügyi kérdések szabályozásához is kétharmados parlamenti többséget követel. A 2022-es választások megnyerése tehát önmagában nem biztosítja, hogy a demokratikus többség szabályokba tudja önteni és végre tudja hajtani a társadalompolitikai és fiskális elgondolásait. Ez a helyzet viszont a koalíció bénultságához, végül pedig a felbomlásához vezethet.

A második scenárióban a demokratikus pártok koalíciója, egyszerű parlamenti többségét használva elkezd lebonítani az autoriter rendszert: semmisnek nyilvánítja a rezsím Alaptörvényét és eltávolítja azok funkcionáriusait. Ez egy népszerű scenárió ellenzéki körökben, de sajnos több kérdést vet fel, mint amennyit megold. A jelenlegi szabályok alapján az alkotmányos keretrendszer átalakítása kétharmados parlamenti többséget igényel, egyszerű többséggel történő módosítása formális értelemben a legalitás elvének megsértését jelenti. Ha nem is tekintjük az Alaptörvényt legitim alkotmánynak, hiszen 2011-ben a Fidesz visszaélt az alkotmányos felhatalmazással, és később a nem demokratikus választásokon szerzett kétharmados többségével számos alkotmánymódosítást fogadott el, kérdéses, hogy az Alaptörvény egyszerű többséggel lecserélhető-e egy demokratikus alkotmányra. Döntő szempont, hogy az egyoldalú átalakítás biztosan nem segítené a politikai intézményekbe vetett bizalom visszanyerését. Tegyük fel, hogy a demokratikus koalíció nem tesz kísérletet a kooperációra a választást elvesztett Fidesz vagy annak utódpartja képviselőivel az alkotmányos játékszabályok újratervezéséről. Ebben az esetben felmerülne a gyanú, hogy talán nem a közjó vezérli, hanem mint 2011-ben a Fideszt, a hatalom hosszabb távon való megszerzése, ami a még meglévő csekély közbizalom további

erodálódásával járhat.

A harmadik, optimista scenárió szerint a demokratikus erők 2022-es győzelme a politikai spektrum átalakulását hozhatja: a Fidesz dezintegrálódhat és ez megnyithatja az utat a tárgyalásos átmenethez. Kellő számú Fidesz-káder önértékéből vagy elvekre is tekintettel beláthatja, hogy például a parlamenti ellenzéki jogok visszaállítása olyan cél, amely tárgyalásos úton elérhető. Mindezeket észben tartva a demokratikus pártok koalíciója nem kezd neki egyszerű parlamenti többséggel és egyoldalúan a rezsím lebontásának, hanem tárgyalásokat kezd az alkotmányos szerkezet újragondolásáról a Fidesz romjain létrejövő moderált, jobbközép párttal.

Az alkotmánytörténet arra tanít, hogy a kerekasztal hasznos eszköz lehet azokban az esetekben, amikor egy ország távol kerül az alkotmányos demokráciától. Átmenetileg garantálhatja a pluralitást, és biztosíthatja a különféle politikai csoportok egyenlő részvételének jogát. 1989-ben a kerekasztal tárgyalásokkal vette kezdetét a tárgyalásos átmenet, de az eljárás a demokratikus mandátummal rendelkező új parlamentek munkájával zárult. Ehhez hasonlóan képzelhető el a tárgyalásos átmenet a talán nem túl távoli jövőben, amelynek a célja a szabad és tisztességes választások biztosítása és egy demokratikus mandátummal rendelkező parlament létrejötte, amely nekikezdhethet a moderált keretek között zajló alkotmányozás megtervezésének. Az új alkotmány megvitatásához és elfogadásához rendelkezésére állnak jó nemzetközi példák, az internetes lakossági fórumok létesítésétől egy széles részvételen alapuló alkotmányozó gyűlés összehívásáig. A legszélesebb nyilvánosság bevonására pedig egy későbbi időpontban megtartott megerősítő népszavazás intézménye adhat lehetőséget. Mivel alkotmány megerősítéséről van szó, megfontolandó, hogy a parlament a szokásosnál magasabb érvényességi és eredményességi küszöbrel biztosítsa, hogy az új alkotmány valóban erős legitimitással rendelkezzen. Egy ehhez hasonló, a politikai pártok és a szélesebb közvélemény koordinált együttműködésén alapuló eljárás nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a jövőben Magyarországnak egy tartósan is életképes demokratikus alkotmánya lehessen.