

# ÚJRAÍRNI, VAGY CSAK BETARTA(T)NI KELLENE AZ ALAPTÖRVÉNYT A „NER” UTÁN?

*[Should the Hungarian Fundamental Law be rewritten or simply be made to work after the Fidesz rule?]*

Bakó Beáta\*

*A 2022-es parlamenti választáshoz lassan közeledve egyre markánsabban merül fel a jövő év potenciális legfőbb alkotmányjogi problémája: ha kormányváltás lesz, mit fog kezdeni kétharmad hiányában egy jövőbeli kormány az Alaptörvénnyel és a „NER” kétharmaddal bebetonozott örökségével? És egyáltalán: tényleg a kétharmaddal bebetonozott szabályok a legsúlyosabb elemei ennek az örökségnek? Az alkotmányosság helyreállításának számtalan lehetséges eleme közül jelen írás néhány olyanra koncentrálna, amelyet az egyesült ellenzék minimumprogramként fogalmazott meg a „korszakváltás garanciájaként”, és amellel érvel, hogy nem feltétlenül a szabályok teljes újraalkotása, hanem azok korrigálása és következetes alkalmazása vezethetne el a független intézmények, így a fékek és ellensúlyok megerősödéséhez.*

Egy évvel a 2022-es parlamenti választás előtt, amelyre az ezúttal egyesült ellenzék a korábbiaknál jóval nagyobb eséllyel fordul rá, a közbeszéd szintjén is mind gyakrabban felvetődik a probléma, hogy „oké, de mi lesz, ha sikerül nyerniük”? Mit lehet tenni a bő egy évtized alatt kétharmaddal bebetonozott szabályokkal és szervezeti megoldásokkal, lehet-e ilyen feltételek mellett nem csak kormányon, hanem *hatalmon*<sup>1</sup> is lenni, lehet-e sima parlamenti többséggel helyreállítani a mára számos sebből vérző alkotmányosságot?

Ezen kérdések megválaszolásakor fontos lenne figyelembe venni, hogy a Fidesz-kormánynak azért sikerült ilyen hatékonyan sikerült leépítenie a fékeket és ellensúlyokat jelentő független intézményeket, mert a magyar társadalomból hiányzik (vagy legalábbis nagyon

---

\* Max Weber Fellow, European University Institute, Firenze. Kézirat lezárva: 2021. április 5. Megjelent a Közjogi Szemle 2021/2 számában: 59-65. o.

<sup>1</sup> A problémát eltérő intézményi okokból bár, de a Fidesz is jól ismeri: a 2002-es vereségük utáni „Kormányon voltunk, nem hatalmon” mondást Kövér Lászlónak tulajdonítják.

gyenge) az intézményi bizalom és az erős független intézmények – vagy ha úgy tetszik: a liberális demokrácia és alkotmányosság – iránti igény.<sup>2</sup>

Mivel is kezdhetné egy következő kormány ennek az igénynek megerősítését, illetve megerősítését? Arra egész biztosan könnyebb válaszolni, hogy mivel nem: az Alaptörvény „illegitimként” való kezelése és a rajta való átlépés például egyértelműen a pozitív változás ellenében hatna, főleg, hogy a fennálló alkotmányossági problémák nem elsősorban az alkotmányszöveg hibáiból, hanem rossz gyakorlatokból fakadnak.

Az ellenzéki pártok hol „korszakváltásként”, hol „rendszerként” emlegetik 2022-es várt/vágyott győzelmüket, bár az utóbbi kifejezéssel érdemes volna óvatosan bánni egy olyan országban, amely csak bő három évtizede élt meg egy rendszerváltást diktatúrából demokráciába. Amennyiben az ellenzéknek a 2022-es választáson sikerül nyernie, az egy dolgot biztosan igazolni fog, még hozzá azt, hogy a „NER” – nyilvánvaló és számos téren súlyos jogállami deficitjei ellenére – nem diktatúra,<sup>3</sup> ekként pedig mindenféle „eltakarításnak” és „újraépítésnek” is szilárd jogi alapokon kell állnia. Már ha egyáltalán kell valamin állnia, ugyanis az alábbiakban az eddig megismerhető főbb összellenzéki minimumígéretnek alapul vételével amellet érvelek, hogy nem feltétlenül a szabályok alapjaiban való teljes újraalkotása, hanem azok – némi korrekciót követő – tényleges és következetes alkalmazása vezethetne el a független intézmények, így a fékek és ellensúlyok megerősödéséhez.

## 1. Attól lesz itt alkotmányosság, ha mindig új alkotmányt írunk?

### 1. 1. Az újraalkotmányozás buktatói

„A közös listát állító pártok vállalják, hogy minden valós társadalmi támogatottságú politikai párt és a civil társadalom bevonásával új alkotmányt hoznak létre, amit népszavazással erősítenek meg” – áll a Korszakváltás Garanciái című dokumentumban,<sup>4</sup> amelyet 2020 decemberében hirdettek meg a 2022-es választásra összefogott ellenzéki pártok. Az alkotmányozásra vonatkozó ígéret alapvetően nem tartalmi,<sup>5</sup> csak procedurális garanciákra fókuszál, mindjárt kettő ilyen is említ: minden valós társadalmi támogatottságú politikai erőt és

---

<sup>2</sup> Ld. pl. *Jakab András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? MTA Law Working Papers*, 2018. 1 sz.; *Boda Zsolt, Medve-Bálint Gergő: Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban, Politikatudományi Szemle*, 2012. 2. sz. 27-51. o.; *Halmi Gábor: A jogállami gondolkodás csapdája, Fundamentum*, 2018. 2-3 sz. 47. o.

<sup>3</sup> Ld. még a választásokról hasonlóképp: *Körösényi András, Illés Gábor, Gyulai Attila: The Orbán regime. Plebiscitary leader democracy in the making*, Routledge, 2020. 149. o. Ugyanígy félrevezető az Alaptörvény C cikk (2) bekezdésére – miszerint „senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására” – hivatkozni a jogállamiság helyreállítása kapcsán; hiszen egy ellenzéki választási győzelem épp azt bizonyítaná, hogy a hatalom kizárólagos birtoklása mégsem valósult meg, és ha erre is irányult a Fidesz-kormány tevékenysége, a helyreállítás az idézett bekezdés második mondata szerint csak „törvényes eszközökkel” történhet. Vö. *Vörös Imre: A jogállami alkotmányosság helyreállítása*, <https://civilbazis.hu/allasfoglalas/>.

<sup>4</sup> A teljes szöveg elérhető pl. a Momentum honlapján: <https://momentum.hu/hatparti-dontes-szuletett-a-kozos-listarol-es-annak-garanciairol/>.

<sup>5</sup> Bár néhány konkrét, tervezett alkotmányos változás kiolvasható a teljes listából, például a köztársasági elnök közvetlen választására vonatkozó 9. pont, és az Alkotmánybíróság megerősítésére vonatkozó ígéretet is lehet így értelmezni.

a civil társadalmat bevonják az alkotmány kidolgozásába, illetve népszavazással erősítik azt meg.

Utóbbival kapcsolatban érdemes emlékeztetni, hogy az Alaptörvény S) cikke az alkotmánymódosításra és az alkotmányozásra ugyanazokat az eljárási szabályokat írja elő: az országgyűlési képviselők kétharmada általi elfogadást, nem pedig a népszavazást. Csakhogy gyakorlatilag igen valószínűtlen egy ellenzéki kétharmados győzelem, vagyis ebben a kontextusban a népszavazásra minden bizonnyal nem politikai megerősítésként, hanem a hiányzó parlamenti kétharmadot pótló eszközként tekintenek az ellenzéki pártok. Ez azt is jelenti, hogy az ígért új alkotmány elfogadása nem a jogfolytonosság mentén, a jelenlegi Alaptörvény rendelkezései szerint történne.

Mindez több szempontból is problémás, és át is vezet a másik eljárási jellegű garanciára, amely érthető módon szintén legitimitációs vonalon akarna erősíteni. „Minden valós társadalmi támogatottságú politikai párt” bevonása egy olyan gesztust ígér, amit a Fidesz 2011-ben, az Alaptörvény előkészítésekor nem tett meg, kérdés azonban, hogy mennyire lehet sikeres a Fidesz bevonása egy új alkotmányozásba: kézenfekvő politikai stratégiának tűnne részükről, ha nemcsak egy új alkotmány előkészítésében nem működnének közre, de szavazóikat is az emlegetett népszavazás bojkottjára szólítanák fel, amely így jó eséllyel nem ütné meg az érvényességhez szükséges 50 százalékos részvételi küszöböt (Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés).

Rögtön felmerül persze az az érv, hogy ha nem az Alaptörvény alapján alkotmányozunk, akkor nem is az alapján népszavazunk, ez azonban nagyon vékony jég: az évek óta a demokratikus jogállamot reklamáló ellenzék részéről óriási visszatetszést keltő hiba lenne, ha egy, a legalitás szempontjából erősen vitatható lépést (nem a korábbi alkotmány rendelkezésein alapuló alkotmányozás) duplán deficités legitimitással a háta mögött (hiányzó parlamenti kétharmad és hiányzó többségi népszavazási részvétel) tenne meg.<sup>6</sup>

Ez még abban a jól ismert érvelési keretben sem lenne következetesen védhető, mely az Alaptörvény legitimitásának szilárdságát azon az alapon vonja kétségbe, hogy annak megalkotása során nem törekedtek kompromisszumra az ellenzékkel és nincs mögötte ösztársadalmi támogatottság.<sup>7</sup> Hiszen ha 2011-12-ben a Fidesz kétharmados felhatalmazása nem volt elég meggyőző a materiális értelemben is legitim alkotmányozáshoz (amely ráadásul jogilag a korábbi alkotmányon nyugodott, még ha retorikailag a preambulum érvénytelennek is mondta azt ki<sup>8</sup>); akkor egy annál gyengébb parlamenti többség és egy – adott esetben – nem kielégítő részvétellel lezajlott népszavazás milyen alapon jelentene mégis megfelelő legitimitációt? Ráadásul ugyanilyen legitimitációs deficitel bírt az Alaptörvény által felváltott régi alkotmány is,<sup>9</sup> következésképp azok az érvek, miszerint nem volt 2011-12-ben

---

<sup>6</sup> Arra vonatkozóan, hogy az újraalkotmányozásra vonatkozó összellenzéki ígéret mennyire vehető komolyan, beszédes, hogy két hónappal annak bejelentése után az összefogás egyik pártja, a Momentum már kezdett is kitérni ebből a narratívából, „politikai célként”, illetve „jogelméleti vitaként” hivatkozva az újraalkotmányozásra. Ld. Felcsúti per, magánrepülőzés tilalma: így számoltatná el a fideszeseket a Momentum, *Azonnali.hu*, 2021. 02. 28. [https://azonnali.hu/cikk/20210228\\_felcsuti-per-a-maganrepulozes-tilalma-igy-szamoltna-el-a-fideszeseket-a-momentum](https://azonnali.hu/cikk/20210228_felcsuti-per-a-maganrepulozes-tilalma-igy-szamoltna-el-a-fideszeseket-a-momentum).

<sup>7</sup> Ld. pl. *Drinóczi* Tímea: Az alkotmány legitimitásáról, *Pázmány Law Working Papers* 2011. 37 sz., *Mészáros Gábor*: „Macskabölcös”, avagy a jogállamiság látszata, *Fundamentum*, 2018. 2-3 sz. 62. o.

<sup>8</sup> Ld. *Jakab András*, *Sonnevend Pál*: Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2012. 1. sz. 83. o.

<sup>9</sup> *Körösényi András*: Alkotmányozás és Alaptörvény. In: A magyar politikai rendszer – negyedszázad után (szerk. *Körösényi András*), Osiris, Budapest, 2015. 96-97. o.

alkotmányozási kényszer Magyarországon,<sup>10</sup> azt is jelentik, hogy egy legitimációs deficittel létrejött alkotmány fenntartása eszerint mégiscsak elfogadható. Azt, hogy egy ilyen alkotmány igenis lehet hosszútávon sikeres, egyébként épp a német Grundgesetz bizonyította be, amelyet átmeneti alkotmánynak szántak és a szövetséges hatalmak gyámkodása felett, megerősítő népszavazás nélkül fogadtak el és léptettek életbe.<sup>11</sup>

Önmagában tehát a legitimációs deficit ahogy a régi alkotmány ellen, úgy az Alaptörvény ellen sem lehet perdöntő érv, pláne úgy, ha az annak helyébe lépő alkotmány hasonló deficittel bírna. Az ilyen legitimációs deficitek leküzdésére lehet hasznos alkotmányelméleti érv az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) és az alkotmánymódosító hatalom (*pouvoir constitué*) megkülönböztetése,<sup>12</sup> amely azonban a magyar alkotmányjogból normatív és elméleti szinten is hiányzik: a magyar Alaptörvény az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat is az Országgyűlés kétharmadára ruházza (S cikk), a közvetlen néprészvételt az utóbbiból explicite, az előbbiből implicite kizárva (8. cikk (4) bekezdés).

Mivel tehát alapvetően ugyanannyira nehéz alkotmányt módosítani, mint újraalkotmányozni, így ha egy politikai erő megszerzi az ehhez szükséges többséget, csábítva lesz arra, hogy módosítgatások helyett inkább alkotmányozásba kezdjen. Ha pedig a kellő többség hiányzik, akkor egy, a fennálló jogi helyzet alapján jogszerűtlen alkotmányozás az egyes rendelkezések módosításánál még mindig jobban megmagyarázható politikailag. Hiszen lehet az illegitimitásra, korszakváltásra és hasonló hívószavakra hivatkozni, ráadásul az új alkotmányos kerettel egy csapásra meg lehetne szabadulni a sarkalatos törvények garmadája által bebetonozott kötöttségektől,<sup>13</sup> sőt, akár a független intézmények élén történt személycserék is megmagyarázhatók – bár a tapasztalat azt mutatja, hogy az alkotmányos „átszervezés” nem feltétlenül elegendő indok ehhez.<sup>14</sup>

Amennyiben az újraalkotmányozást ekként, nem az Alaptörvény alapján, hanem attól elszakadva, népszavazással tervezik megoldani, abból egy érdekes elméleti anomália is kerekedik. Az Alaptörvény normativitásának ilyen módon való nyílt megtörése ugyanis az alkotmányozó hatalom Carl Schmitt-féle, decizionista megközelítését követné,<sup>15</sup> ami következetesnek nem volna épp nevezhető azok után, hogy az ellenzéki értelmiség egyik fő vádjá az Orbán-kormánnyal szemben évek óta pont az, hogy schmittiánus alapon politizál.<sup>16</sup> Lényegesebbek azonban a gyakorlati folyamatok: egy ilyen megoldás biztosan nem szolgálná

---

<sup>10</sup> Ld. pl. a Sólyom Lászlóval készült interjút: A határig el kellett mennem. In: Mérlegen az Alaptörvény (szerk. Molnár Benedek, Németh Márton, Tóth Péter), HVG Orac, Budapest, 2013. 17-36. o.

<sup>11</sup> Hasonlóképp: *Jakab* András: On the Legitimacy of a New Constitution – Remarks on the Occasion of the New Hungarian Basic Law of 2011. In: *Crisis and Quality of Democracy in Eastern Europe* (szerk. Miodrag A. Jovanović, Đorđe Pavićević), The Hague: Eleven 2012. 74. o.

<sup>12</sup> Emmanuel Joseph *Siéyes*: What is the Third Estate? Pall Mall Press, London, 1963 [Qu'est-ce que le Tiers-État? 1789], 126. o.

<sup>13</sup> Ld. *Szentgáli-Tóth* Boldizsár: Hogyan tovább kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019. 174. o.

<sup>14</sup> Ld. pl. EUB, C-288/12 (ECLI:EU:C:2014:237); EJEB 20261/12, *Baka v. Hungary*.

<sup>15</sup> Az alkotmányozó akaratról ld. Carl *Schmitt*: *Verfassungslehre*, Duncker&Humblot, Berlin, 2003 [1928]. 75. o. Egyes szerzők kifejezetten populista vonásnak tulajdonítják azt a megközelítést, miszerint a demokrácia nem egy meglévő renden belül, hanem azon kívül, attól nem kötötten jön létre: Julian *Scholtes*: The complacency of legality: Constitutional vulnerabilities to populist constituent power. *German Law Journal*, 2019. 3 sz. 358. o.

<sup>16</sup> Ld. pl. *Radnóti* Sándor: Megjegyzések Sorosról, *Magyar Narancs*, 2017. július 2, *Techet* Péter: Büszke lenne-e Carl Schmitt Donald Tuskra? *Azonnali*, 2020. április 27: [https://azonnali.hu/cikk/20200427\\_buszke-lenne-e-carl-schmitt-donald-tuskra](https://azonnali.hu/cikk/20200427_buszke-lenne-e-carl-schmitt-donald-tuskra), *Antal* Attila: The Political Theories, Preconditions and Dangers of the Governing Populism in Hungary. *Politologický časopis - Czech Journal of Political Science*, 2017. 1 sz., 5-20 o, *Mészáros* Gábor: Carl Schmitt in Hungary: Constitutional Crisis in the Shadow of Covid-19. *MTA Law Working Papers* 2020. 17. sz.

az ellenzék korszakváltó dokumentuma által ígért társadalmi békét, ahogy a NER által megtépzott intézmények presztízsének és stabilitásának megerősítését sem.

## 1. 2. Megjavítva megtartani?

Bár fentebb azt írtam, hogy alapvetően ugyanannyira nehéz újraalkotmányozni, mint alkotmányt módosítani, ezen a téren szükséges egy pontosítás, ez a nüansz pedig akár a csapdahelyzetből is kivezethet. Ugyanis egy alkotmánymódosításhoz alkalmi szövetségeseket mégis csak könnyebb találni, mint egy teljes újraalkotmányozáshoz, ez pedig fontos szempont lehet, ha végül mégis az Alaptörvény talaján maradó reformok mellett dönt egy új kormánytöbbség. A teljes Alaptörvény kukába dobása helyett néhány rendelkezés elhagyásával vagy módosításával „használhatóvá” lehetne tenni az Alaptörvényt. Annak ugyanis alapvetően eddig sem a szövege volt a fő probléma, hanem az érvényesülésének, betartatásának következetlensége.<sup>17</sup>

Ettől még persze szükséges lenne az egyes alapjogok között dogmatikai alapot nélkülöző módon, alkotmánymódosítások során felállított, kvázi hierarchikus viszonyrendszerek megszüntetése,<sup>18</sup> illetve alkotmányos szinten indokolatlan részletszabályok kiiktatása,<sup>19</sup> és egyes intézményi megoldásokat is érdemes lenne korrigálni. Például önmagában az adósságfék alkotmányos szinten való rögzítése<sup>20</sup> nem kifogásolható,<sup>21</sup> azonban ehhez az Alkotmánybíróság hatásköréből a pénzügyi tárgyú törvényeket főszabályként kivonni<sup>22</sup> – úgy, hogy közben az adósságfékre hivatkozva van a költségvetés elfogadásánál vétőjoga a Költségvetési Tanácsnak<sup>23</sup> – minimum szükségtelen; de úgy is lehet mondani, hogy ezáltal a pénzügyi tárgyú törvények megengedetten lehetnek alkotmányellenesek, és az alkotmány gyakorlatilag nem is jelenti a jogrendszer csúcsát,<sup>24</sup> legalábbis amíg elég magas az államadósság.

Nemcsak elvi szinten, de a kétharmad hiányának jogszerű és demokratikus pótlási lehetősége miatt is fontos lenne átgondolni a népszavazások szabályait, főleg a tiltott tárgyak listáját és az 50 százalékos részvételi küszöböt. Ennél a pontnál ráadásul az

---

<sup>17</sup> Hasonlóképp: *Jakab András, Bodnár Eszter: The Rule of Law, democracy, and human rights in Hungary. Tendencies from 1989 until 2019. In: Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union (szerk. Drinóczi Tímea, Agnieszka Bień-Kacała), Routledge, 2020. 115-116. o.*

<sup>18</sup> Például a hetedik alkotmánymódosítás a családi élethez való jogot általában véve a véleménynyilvánításhoz és a gyülekezéshez való jog elé helyezte (VI. cikk (1) bekezdés), de az is problémás, hogy az emberi méltóságot mérlegelés nélkül – adott esetben a közszereplői minőségre tekintet nélkül – minden esetben a véleménynyilvánítás szabadsága elé helyezi a negyedik módosítással megállapított IX. cikk (4) bekezdés.

<sup>19</sup> Ennek talán a legékezebb példája a véleménynyilvánítás szabadságát szabályozó IX. cikk (3) bekezdésébe a negyedik alkotmánymódosítással beleírt rendelkezés a választási reklámok ingyenességéről.

<sup>20</sup> Alaptörvény 36. cikk (4)-(5) és 37. (2)-(3) bekezdés.

<sup>21</sup> A fenntartható fiskális politika irányába mutatott, korábban rendszerint laza hozzáállást még ideje is volt rendezni, ld. pl. *Vincze Attila, Varju Márton: Hungary: the New Fundamental Law. European Public Law, 2012. 3 sz. 449. o.* Hasonló rendelkezés egyébként a német alkotmányban is van, ráadásul ott sokkal szigorúbban van a határ meghúzva, a nálunk lefektetett GDP 50 százaléka helyett mindössze 0,35 százalékban: ld. a Grundgesetz 109. és 155. cikkeit.

<sup>22</sup> Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdés.

<sup>23</sup> Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés.

<sup>24</sup> Hasonlóképp *Halmai Gábor: From 'Rule of Law Revolution' to an Illiberal Democracy in Hungary. In: Das grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat. Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag (szerk. Michael Sachs, Helmut Siekmann), Duncker & Humblot, Berlin, 2012. 1082. o.*

alkotmánymódosításhoz szükséges szövetségesek begyűjtése is kevésbé tűnik lehetetlennek, hiszen a népszavazási lehetőségek kiterjesztésének ellenzőire mindig rá lehet sütni, hogy „nem demokraták”.

Az Alaptörvény 8. cikkében felsorolt tiltott népszavazási tárgyak közül a választási tárgyú törvények módosítását mindenképp érdemes lenne kivenni, és árnyalni szükséges az alkotmánymódosítások tiltott tárgyként való kezelését is. Magyarország kifejezetten egyedinek mondható abban a tekintetben, hogy az alkotmánymódosítás en bloc tiltott népszavazási tárgy (számos országban a logika fordított, és kvázi garanciaként pont, hogy kötelező az alkotmánymódosításokról népszavazást tartani), ráadásul bár ezt kifejezetten csak az Alaptörvény kodifikálta, az AB-gyakorlat 2012 előtt is elutasította az alkotmányos tárgyakról való népszavazást.<sup>25</sup> Annyiban ez a megoldás érhető, hogy így hatékonyan ki lehet szűrni a radikális, mondjuk a halálbüntetés visszaállítására vagy az EU-ból való kilépésre vonatkozó állampolgári népszavazási kezdeményezéseket, azonban a túl tág tilalom azt is ellehetleníti, hogy mondjuk az intézményi berendezkedés egyes kérdéseiről népszavazni lehessen. Középut például úgy lenne elképzelhető, ha differenciálnák a tiltott tárgyakat kezdeményező szerint és mondjuk az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök akár olyan kérdésekben – adott esetben alkotmánymódosításról – is kiírhatna népszavazást, amiben az állampolgári kezdeményezés nem megengedett.<sup>26</sup>

A választási tárgyú törvények népszavaztathatósága mellett a legfontosabb elvi érv, hogy bár a képviseleti demokráciákban alapvetően kivételes intézmény a népszavazás, mégis, mikor a népszuverenitás érvényesül, elsőbbséget élvez, így a közvetlen néprészvétel lehetőségét kizárni pont egy olyan kérdésben, mint a nép saját képviselete, nem túl ésszerű.<sup>27</sup> A dolognak van ennél egy prózaibb oldala is: az ellenzék a minimumprogramjában új választási rendszert is ígér, amit – mivel sarkalatos tárgykörrel van szó – kétharmad hiányában jogszerűen legfeljebb népszavazás útján tudna majd megvalósítani.

Ezen a ponton érdemes egy rövid kitérőt tenni azon kérdés kapcsán, hogy vajon a népszavazás eszköz lehet-e a sarkalatos törvények megváltoztatására. Egyes szerzők azzal érvelnek, hogy nem, hiszen az Alaptörvény T cikk (4) bekezdése szerint a sarkalatos törvény olyan törvény, amelyet a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lehet elfogadni és módosítani, vagyis ezek népszavazással való megváltoztatása burkolt alkotmánymódosítás lenne, ami tilos.<sup>28</sup> Ezen érvelés hibáját nyilvánvalóan megmutatja, hogy a logika következetes érvényesítése esetén elvileg semmilyen törvényről nem lehetne népszavazást tartani, hiszen az Alaptörvény a törvényalkotás menetét is tartalmazza a 6. cikkben – a népszavazásra való utalás nélkül – így ennyi erővel bármilyen, törvényalkotási tárgyra irányuló népszavazási kérdést lehetne úgy értelmezni, hogy az az Alaptörvény 6. cikkének módosítására irányul. Érdemes tehát abból kiindulni, hogy ha a tárgya szerint egyébként nem ütközik az Alaptörvény 8. cikkében nevesített tiltott tárgyba, úgy sarkalatos törvényről is jogszerű népszavazást tartani.

A sarkalatos törvények módosítására alkalmas jolly joker módszernek persze addig naivitás volna kikiáltani a népszavazásokat, amíg 50 százalékos érvényességi küszöböt ír rájuk

---

<sup>25</sup> Bővebben ld. pl. Bakó Beáta: Mennyit rólunk nélkülünk? *Iustum Aequum Salutare*, 2013. 3. sz. 169-173. o.

<sup>26</sup> Egy ilyen modell persze azt is sugallná, hogy az intézmények megbízhatóbbak, mint az állampolgárok, amit Magyarországon nem feltétlenül tekinthetünk axiómának.

<sup>27</sup> Bakó i. m. 173.

<sup>28</sup> Szalai András: Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013. sz. 135. o.; Szabó Szilárd: Adalékok a népszavazás intézményének 2013 utáni hazai szabályozásához. *Metszetek*, 2017. 1 sz. 11. o.

elő az Alaptörvény (8. cikk (4) bekezdés), de ennek a küszöbnek a leszállítása is olyan téma, amire nem lehetetlen összekalapozni kétharmadnyi szavazatot a parlamentben (a sarkalatos tárgykörök jelentős csökkentése legalábbis jóval reménytelenebb vállalkozásnak tűnik). Az ötven százalékos részvételi küszöb olyannyira irreális, hogy még a kormányzati propagandagépezettel megtámogatott „menekültkvóta-népszavazásnak” sem sikerült ezt elérnie; eddig egyedül a négyigenes népszavazás büszkélkedhet 50 százalék feletti részvétellel. Persze az sem mindegy, hogy mennyire szállítanak le a küszöböt. Az érvényességi küszöb teljes elhagyása nem lenne jó megoldás, hiszen így egy aktív kisebbség hozhatna mindenkire kötelező döntést, ami pláne egy olyan helyzetben nem kívánatos, amikor a népszavazást a hiányzó parlamenti kétharmad pótlására használnák fel. A korábbi, az összes választópolgár számára viszonyított 25 százalékos igen-szavazatarány követelménye sem feltétlenül fair, hiszen egy nem megosztó téma esetén ez gyakorlatilag azt is jelentheti, hogy akár 28-30 százalék körüli részvétel is elég az érvényességhez, megosztó téma esetén pedig 45 százalék körüli részvételnél is bukhat a győztes opció. A két eddigi megoldás között mindenesetre számos lehetőség létezik.

Az alkotmány részbeni módosításán és egyes sarkalatos törvényi rendelkezések népszavazással való megváltoztatásán alapuló scenárió realitása persze nagyban függ a parlament pontos összetételétől és attól, hogy mennyi is hibádzik a kétharmadhoz, viszont van néhány kétségtelen előnye – már ha a megoldás jogszerűsége és a közvetlen legitimáció nem volna elegendő érv. Egyrészt a szivárványkoalíció megspórolhatja néhány belső – de a nyilvánosság számára mindenképpen látványos – identitáspolitikai harcot, ha egy új alkotmányban nem kellene állást foglalniuk például olyasmiről, hogy a házassághoz „két személynek” vagy „egy nőnek és egy férfinak” van-e joga, hanem egyszerűen egyelőre érintetlenül hagynák azt a részt az Alaptörvényben, ha nem sikerül összelobbizni a kellő többséget a módosításra. Egyes, intézményi függetlenségre irányuló módosításokra ettől még sikerülhet ezt összeszedni, az ilyesmi általában szélesebb körű pragmatikus politikai érdeket ölel fel az identitáspolitikai kérdéseknél.

Ami pedig főleg üzenetértékű lenne az Alaptörvény módosítva megtartásában, az az alkotmányosság iránti alázat kifejezése, amely még az azt megalkotó politikai erőben sem volt meg, hiszen összesen kilencszer módosította a Fidesz-többség az eleinte gránitszilárdnak kikiáltott Alaptörvényt, számos esetben pusztán napi politikai érdekei mentén.<sup>29</sup>

## **2. Attól lesz itt jogállam, ha fejek hullanak?**

### **2. 1. Formális intézmények: visszafoglalás vagy működtetés?**

Az, hogy a fékek és ellensúlyok rendszerét képező független intézményrendszer normális működését a kormányzat aláásta az elmúlt tíz évben, közhelyszámba megy, és számos példát lehetne rá felsorakoztatni. Most arra három példára szorítokozom, amit a közös ellenzéki ígéretnek konkrétan is megemlítenek: ezek a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság és az igazságszolgáltatási rendszer.

---

<sup>29</sup> Ld. főleg a negyedik, a hetedik és a kilencedik módosítást.

Az ellenzéki pártok a „korszakváltás garanciájaként” említik, hogy a köztársasági elnök megválasztását „közvetlenül a választópolgárok kezébe helyezik”, ami ahhoz szükséges, hogy „valódi hatalmi ellensúlyt képezve tölthesse be a feladatát”. Azt nem részletezik, hogy ez bővebb jogkörökkel is járna-e, ahogy azt sem, hogy ezt milyen jogtechnikai megoldással érnék el adott esetben kétharmad hiányában, hiszen a köztársasági elnök megválasztását az Alaptörvény szabályozza.

Ettől a – nem lényegtelen – nehézségtől eltekintve is érdemes megjegyezni, hogy Áder János második, utolsó<sup>30</sup> ciklusa 2022. május 10-én jár le, és utódját a megelőző hatvan-harminc napban kell megválasztani,<sup>31</sup> azaz borítékolható, hogy a fideszes kétharmad élni fog a lehetőséggel, hogy még az áprilisi országgyűlési választás előtt megválasszon egy új köztársasági elnököt. Egy frissen hivatalba lépett köztársasági elnökre pedig még azt sem mondhatná egy új kormánykoalíció, hogy méltatlan vagy alkalmatlan lenne, hiszen ennyi idő alatt sem pozitív, sem negatív kvalitásairól nem tud a hivatalában számot adni. Akárhogyan is kiviteleznék tehát a jelenlegi ellenzéki pártok a köztársasági elnök közvetlen választását, az jogszerűen elvileg legkorábban további öt év elteltével, 2027-ben tudna csak megtörténni.

Az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatban általánosságokat és konkrétumot egyaránt tartalmaz az ellenzéki minimumprogram. Egyrészt azt ígérik, hogy visszaállítják az ügyészség és a bíróságok függetlenségét – bár az, hogy a magyar bíróságok általában véve ne lennének függetlenek, az a bírósági rendszeren belüli konfliktusok<sup>32</sup> és a rendszer vízfejlesztésére utaló törvénymódosítások<sup>33</sup> ellenére sem jelenthető ki –, valamint deklarálják az Európai Ügyészséghez való csatlakozási szándékot is.

A 2019-ben további kilenc évre újraválasztott legfőbb ügyész az ellenzék korrupcióellenes megszólalásainak egyik állandó főszereplője, így az ellenzéki koalíció kormányra kerülése esetén nyilvánvalóan szabadulna majd tőle. Azonban a legfőbb ügyészt nem olyan könnyű leváltani: leginkább a hivatalvesztés kimondása jöhetne szóba, ami egyszerű országgyűlési határozattal is lehetséges, de feltételekkel. Először is mindezt a köztársasági elnöknek kell javasolnia (akit a fentiek alapján várhatóan még a Fidesz-többség fog megválasztani), másrészt pedig feltétel, hogy a legfőbb ügyész a feladatait neki felróható okból nem látta el vagy egyéb módon méltatlanná vált.<sup>34</sup> Utóbbira a rendszerszintű korrupcióról szóló politikai nyilatkozatoknál meggyőzőbb alapot szolgáltatna, ha például az uniós költségvetés védelmét szolgáló – címében véletlenül sem jogállamisági – mechanizmus<sup>35</sup> alapján, az uniós pénzek felhasználásával összefüggő ügyészi mulasztásokkal összefüggésben elmarasztalnák, adott esetben pénzügyileg szankcionálnák is Magyarországot.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Alaptörvény 10. cikk (3) bekezdés.

<sup>31</sup> Alaptörvény 11. cikk (1) bekezdés.

<sup>32</sup> Vadász Viktor: Krízis a bírósági igazgatásban? *MTA Law Working Papers* 2018. 13. sz.

<sup>33</sup> 2019. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról.

<sup>34</sup> 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról, 23. § (7).

<sup>35</sup> 2020/2092 EU rendelet az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről, ld. főleg a 3. cikk b) pontját és a 4. cikk (2) bekezdését.

<sup>36</sup> Az Európai Tanács 2020. december 10-11-i ülésén elfogadott következtetések I. 2. c) pontja alapján úgy tűnik, hogy ilyesmi reálisan legfeljebb a 2022-es választás környékén várható (ha várható), ami az időzítés szempontjából akár még jól is jöhet egy új kormánynak. (Az említett európai tanácsi következtetések jogszerűsége mindenesetre megkérdőjelezhető, ld. pl. Alberto Alemanno, Merijn Chamor: To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It, *Verfassungsblog*, 2020. december 11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>).

Korábbi ügyészégi mulasztásokat viszont aligha orvosolhatna majd pusztán az Európai Ügyészséghez való csatlakozás, hiszen annak csak a csatlakozást követően elkövetett bűncselekményekre lesz hatásköre.<sup>37</sup> Ráadásul a csatlakozás maga is felvet egy kétharmados problémát, ugyanis az Alkotmánybíróság 9/2018-as határozatának fényében felmerülhet, hogy az Európai Ügyészségről szóló megerősített együttműködést az AB esetleg olyan nemzetközi szerződésnek tekintené, amely további hatáskörátruházást jelent az unióra és ezért az kétharmados országgyűlési döntést igényelne.<sup>38</sup> Bár az Európai Ügyészség nyomozó-, és nem döntéshozó szerv, tehát a tagállami bíróságok kompetenciáit – a 9/2018-as határozat tárgyát képező szabadalmi bírósággal ellentétben – nem érinti, de nagy kérdés, mennyire lehet bízni az Alkotmánybíróság következetességében (arra pedig feltétlenül lehet számítani, hogy az Európai Ügyészséghez való csatlakozás normakontroll keretében az AB elé kerülne majd). A következetesség pedig nem csak a jogi okfejtés, de a politikai igazodás vonatkozásában is az egyik legfőbb kérdéses pontja az AB majdani, egy másik kormány alatti működésének.

Az Alkotmánybíróság megkerülhetetlen szerepével a „korszakváltásra” készülő ellenzéki pártok is tisztában vannak. Beszédes, hogy míg az összes többi ígéretet az újraalkotmányozástól kezdve a közvetlen köztársaságielnök-választáson át az új választójogi törvényig kijelentő módon *vállalják*, addig az Alkotmánybíróság vonatkozásában már árnyaltabban fogalmaznak: „A közös listát állító pártok *eltökéltek abban*, hogy az Alkotmánybíróságot újra az alkotmány és minden magyar ember alkotmányos jogainak megbízható őrévé tegyék, visszaállítva ezzel korábbi tekintélyét, függetlenségét, és visszaadva a regnáló kormány féktelen hatalomvágyának áldozatul esett jogköreit.”<sup>39</sup>

A jogkörbővítés kapcsán nem részletezik, pontosan mire terjedne ez ki, mindenesetre ennek a gyakorlati megvalósulása kapcsán felmerül a szkepszis, hogy ezt a bizalmat vajon az Alkotmánybíróság mostani, a kizárólag fideszes szavazatokkal megválasztott bírák által dominált felállásának is megadná-e egy új kormány. Márpedig őket elmozdítani és a helyükre másokat ültetni nem csak ordítóan jogellenes lenne<sup>40</sup> – még újraalkotmányozás esetén is<sup>41</sup> –, de politikailag is a vállalhatatlan kategóriájába esne, pláne egy olyan szövetség részéről, amely évek óta a jogállamiság aláadását kéri számon a kormányon. Nem véletlen az óvatos „eltökéltek abban” szófordulat tehát ezen a ponton.

Szólnak érvek mellett, hogy az AB jelenlegi felállásának a hatásköreit bővítsék, viszont emellé azt is biztosítani kellene néhány garanciális szabállyal, hogy az AB ne tudja megúszni a döntéseket. Az AB működésével ugyanis nem az a legnagyobb baj, hogy aktívan és kifejezetten segíti a kormányt – számos döntésében kétségtelenül ezt tette az utóbbi években<sup>42</sup> –, hanem, hogy kényes ügyekben sokszor inkább fel sem vállalja a döntést: akár halogatással,<sup>43</sup> akár az

---

<sup>37</sup> 2017/1939 EU rendelet az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről, 120. cikk (2) bekezdés.

<sup>38</sup> Vö. 9/2018 (VII. 9) AB határozat, 32. bekezdés.

<sup>39</sup> Kiemelés tőlem.

<sup>40</sup> Alkotmánybírókat kizárni eleve nem is a parlament, hanem az AB teljes ülésének a kompetenciájába tartozik, ld. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 16. § (4), amely rendelkezés szintén sarkalatos.

<sup>41</sup> Erre még – az LB-elnök és az adatvédelmi biztos lecserélésével ellentétben – a Fidesz is ügyelt 2012-ben.

<sup>42</sup> Pl. 22/2016 (XII. 5.) AB határozat (alkotmányos identitás), 3001/2019. (I. 7.) AB határozat (plakáttörvény), 2/2019. (III. 5.) AB határozat (EU-klauzula), 16/2020. (VII. 8.) AB határozat (KESMA-fúzió).

<sup>43</sup> Ez történt például a CEU-törvény vagy a külföldről támogatott civil szervezetek ügye kapcsán is, amikor az AB az EUB előtt folyamatban lévő kötelezettségzegési eljárásokra hivatkozva függesztette fel az ügyek elbírálását (miközben neki az Alaptörvény, nem az EU-jog alapján kellene döntenie), majd az EUB elmarasztaló ítéletei óta sem döntött egyik ügyben sem. Ld. 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés.

érdemi döntés visszautasításával.<sup>44</sup> Emellett a meghozott érdemi döntéseiben is kirajzolódik a konfliktuskerülő tendencia.<sup>45</sup> jogszabályok megsemmisítése helyett gyakran inkább folyamodik alkotmányos követelmény megállapításához<sup>46</sup> vagy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondásához.<sup>47</sup>

Az AB egyébként nyíltan fel is vállalja a konfliktuskerülő attitűdöt: maga az AB elnöke deklarálta egy 2020 őszi online konferencián,<sup>48</sup> hogy az alkotmánybírósági kontroll a bírósági joggyakorlat felé tolódott el a jogalkotó kontrollja helyett: mindezt az elnök nem az AB tudatos döntésének vagy szerepválasztásának, hanem a 2012-től bevezetett alkotmányjogi panasz intézményének tudta be, miközben sem az Abtv, sem az Alaptörvény nem állapít meg prioritási sorrendet az AB hatáskörébe tartozó különféle eljárások között.<sup>49</sup> Ráadásul az alkotmányjogi panaszok magas visszautasítási aránya<sup>50</sup> arra utal, hogy annyira nagyon azért a bírósági joggyakorlatot sem akarja kontrollálni az AB.

A kérdés tehát egyrészt az, hogy a parlamenti többséggel konfliktust felvállalni ózdkodó alkotmánybírósági attitűd megváltozna-e egy jövőbeli, más felállású kormánytöbbség esetén, másrészt pedig az, hogy akarná-e egyáltalán az a kormánytöbbség, hogy ez megváltozzon. Számukra nyilván kényelmesebb lenne levezényelni egy számos alkotmányjogi konfliktussal terhelt „korszakváltást” egy csendes AB mellett, amely a fő feladatának a bírói joggyakorlat alkotmányossági kontrollját tartja, nem a jogalkotó ellenőrzését, sőt adott esetben kifejezetten kreatív is tud lenni, ha egy sarkalatos tárgykör sima törvényben való szabályozásának jóváhagyásáról van szó.<sup>51</sup> Azonban ha komolyan veszik az Alkotmánybíróság régi fényének visszaállítására vonatkozó ígéretet, akkor célszerű lenne ott kezdeni, hogy az AB-t a hatáskörei tényleges ellátására motiválják – akkor is, ha azok a hatáskörök a jogalkotóval szembeni alkotmánybírósági fellépést jelentenek. Erre eszköz lehetne mondjuk az utólagos normakontroll-eljárásokra megállapítandó határidő, illetve – legalább az Abtv. 26. § szerinti –

---

<sup>44</sup> Erre számos példát hoz Kovács Ágnes: A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az Alkotmánybíróság gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján? In: Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina, Sente Zoltán), HVG Orac, 2015, 232-242. o.

<sup>45</sup> Empirikus adatokért ld. pl. Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmánybíróság 2010-2015. In: A magyar jogrendszer állapota (szerk. Jakab András, Gajduschek György), MTA TK JTI, Budapest, 2016, 449. o.; Pócsa Kálmán, Dobos Gábor, Gyulai Attila: Mítosz és valóság. Mennyire korlátozta az Alkotmánybíróság a törvényhozás mozgásterét? *Állam és Jogtudomány*, 2020. 1 sz. 76. o.

<sup>46</sup> Emlékezetes volt ezen a téren a közterületen való életvitelszerű tartózkodás tiltására vonatkozó alkotmányos követelményt megállapító 19/2019 (VI. 18.) AB határozat. Frissebb példák a paksi szerződések egyes részleteinek a közérdekű adatok köréből 30 évre való kivonása, amelyről több, mint öt év elteltével, 2021 januárjában állapította meg azt az AB – alkotmányos követelmény megállapítása mellett –, hogy nem alkotmányellenes (4/2021 AB határozat); illetve az önkormányzati bevételek egy részének a megyéhez való átcsoportosítását lehetővé tevő 2020. évi LIX. törvény, illetve konkrétan a gödi különleges gazdasági övezet kapcsán is azt mondta ki az AB, hogy önmagában a szabályozás nem alkotmányellenes, de alkotmányos követelmény, hogy az Országgyűlés az önkormányzatok számára a feladataik ellátásához arányosan támogatást biztosítson (ügyszám: IV/839/2020).

<sup>47</sup> Ennek gyakorlatilag van, hogy még rosszabb lesz a vége, mint például a 13/2016 (VII. 18) és 14/2016 (VII. 18) AB határozatok után a privacy-jogok jogalkotó általi egyértelmű előnyben részesítése a gyülekezéssel szemben. Ld. Alaptörvény módosított VI. (1) cikke, 2018. évi LV. törvény a gyülekezéstről, 13. § (4).

<sup>48</sup> Az Alkotmánybíróság Facebook-oldalán visszanezhető:  
<https://www.facebook.com/706883626001952/videos/674672246815495>.

<sup>49</sup> Ld. Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés, 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, II. fejezet.

<sup>50</sup> Bővebben ld: Gárdos-Orosz Fruzsina, Lőrincz Viktor, Zódi Zsolt: Egy új alkotmányjogi panasz eljárás (Abtv. 27.) jelentőségének mérhetősége a bírósági és az alkotmánybírósági alapjogvédelem rendszerében. *MTA Law Working Papers* 2017. 23 sz., Karsai Dániel: Néhány gondolat az alkotmányjogi panasz hatékonyságáról – még viccek is rossz? *Fundamentum*, 2020. 1. sz. 68. o.

<sup>51</sup> Ld. a 3001/2019. (I. 7.) AB határozatot a plakáttörvényről.

alkotmányjogi panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumok lazítása és szintén az „ésszerűnél”<sup>52</sup> konkrétabb határidő beépítése ezen eljárásokra.<sup>53</sup>

Összességében tehát igen ellentmondásos helyzetben találja majd magát egy következő, ellenoldali kormány, hiszen ha valóban a jogállami működés helyreállítása a célja, azt azzal tudja elérni, ha ráveszi az eddig passzív, parkoló pályára állított – elvileg független – intézményeket, hogy rendszeresen működjenek. A „rendes” működésbe pedig a mindenkori kormány ellenpontozása beletartozik. És a formális intézmények a befolyás bebetonozásának csak az egyik oldalát jelentik.

## 2. 2. Az informális hatalom, ami megmarad

Függest nem csak az állami intézmények megszállásával, de az állam alóli formális kiszervezéssel, „mélyállamépítéssel”<sup>54</sup> is el lehet érni: erre az egyik legfrissebb példa mind több eddig állami egyetemnek az alapítványi fenntartásba vétele, amit a kilencedik alkotmánymódosítással sarkalatos törvényben beígért közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok és az alkotmányos szinten kodifikált megszorító közpénzfogalom tesznek igazán gyanússá.<sup>55</sup>

Az egyik leglátványosabb, jóval régebb óta tartó példa pedig a kormányzati médianyomulás. Az ellenzéki minimumprogram ennek csak az intézményesített részét, a közmédiát említi kifejezetten, mondván, a „pártpropagandát sugárzó közmédiá helyett kiegyensúlyozott, minőségi közszolgáltatást teremtenek”. Ebben az esetben is felmerülnek a kétharmados problémát érintő kérdések – például a közmédiá vezérigazgatójának kinevezésében megkerülhetetlen a Médiatanács,<sup>56</sup> amelynek tagjait legutóbb 2019-ben választotta meg kilenc évre a fideszes többség – viszont ez egy olyan terület, ahol az Országgyűlés egyszerű többséggel is tud hatást gyakorolni, méghozzá meglehetősen prózai módon: a költségvetésben a közmédiá működésére szánt összeg csökkentésével.

Valójában azonban egyáltalán nem az ellenzéki ígéretcsomagban nevesített közmédiá a legnagyobb gond, hanem a kormányközeli körök médiabevásárlásai a magánszektorban,<sup>57</sup> aminek köszönhetően a hivatalosan nem állami média egy jó része is kormányzati visszhangkamrává vált. Beszédes, hogy a lakosságnak nagyjából a fele nem tudja beazonosítani ezeket a kormányközeli médiumokat – ami a forráskritikai szemlélethez szükséges volna –, és meglepően magas a közmédiá hitelessége is a lakosság szemében.<sup>58</sup> A kormányközeli média a felvásárlások ellenére nem lett általában domináns: az online média és a televízió terén jóval

---

<sup>52</sup> Abtv. 30. § (5).

<sup>53</sup> Az Abtv. módosítása is kétharmadot igényel, de olyan jellegű módosítások esetén, amelyek a mindenkori ellenzéknek is érdekében állnak, a követelmény teljesítése egészen reális.

<sup>54</sup> Ld. *Schiffer* András: Mélyállamtól mélyállamig. 24.hu, 2020. december 15. <https://24.hu/belfold/2020/12/15/schiffer-andras-alapitorveny-ner-melyallam/>.

<sup>55</sup> Alaptörvény 38. cikk (6) bekezdés és 39. cikk (3) bekezdés.

<sup>56</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 102. §.

<sup>57</sup> Hasonlóképp: *Martin* József Péter: Kéz a kézben a lejtőn. Korrupció és sajtószabadság a magyar trendek tükrében. *Médiakutató*, 2019. 3. sz. 14-15 o. *Bátorfy* Attila: Az állam foglyul ejtésétől a piac fogvatartásáig. Orbán Viktor és a kormány médiamodellje 2014 után, *Médiakutató*, 2017. 1-2 sz. 12-13. o.

<sup>58</sup> Mérték Médiaelemző Műhely: A politikai tájékozódás forrásai Magyarországon: [http://mertek.eu/wp-content/uploads/2018/11/A\\_politikai\\_tajekozodas\\_forrasai\\_Magyarorszagon\\_2018.pdf](http://mertek.eu/wp-content/uploads/2018/11/A_politikai_tajekozodas_forrasai_Magyarorszagon_2018.pdf). 80-84. o.

nagyobb eléréssel bírnak a kormánytól független csatornák, a kormányközeli média dominanciája elsősorban a rádió és az ingyenes, illetve megyei lapok terén jellemző.<sup>59</sup>

A felvásárlások problémája persze visszavezet a formális intézményrendszerhez is: ahhoz, hogy az illetékes intézmény – adott esetben az NMHH – mit *nem* csinál.<sup>60</sup> Elvileg a médiapiaci koncentrációt az Mttv. rendelkezései alapján meg kell előznie a Médiatanács,<sup>61</sup> de valójában a kormányközeli adók az országos rádiós piacot teljesen leuralták; vagy ott van a KESMA-fúzió nemzetstratégiaivá minősítése<sup>62</sup> és így az utolsó pillanatban a GVH kompetenciájából való kivonása,<sup>63</sup> ami szintén szépen példázza, hogy a gyakorlatban mennyit érnek ezek a garanciálisnak szánt szabályok. Utóbbi egyébként azt is illusztrálja, mennyire biztosra megy a kormány: a gyakorlatilag miniszterelnöki kinevezett által vezetett GVH<sup>64</sup> sem elég megbízható ahhoz, hogy ne vegyék ki a döntést a kezéből az utolsó pillanatban. Legalábbis az igazán fontos ügyekben: amikor a mégoly lojális intézmények helyett is inkább érvényesül a kézivezérlés.

Az pedig, hogy a médiatulajdonosi koncentrációhoz való nemtörődöm hatósági hozzáállás ilyen sarkalatos kérdés a gyakorlatban, egy másik rendszerhibára mutat rá: hogy nem csak a kiegyensúlyozott tájékoztatás törvényi követelménye<sup>65</sup> lett nyíltan sutba dobva már jó ideje (nem csak a közmédiában), hanem a szerkesztőség tulajdonostól való függetlensége<sup>66</sup> is olyan törvényi holt betű, amit nemcsak az NMHH, de sokszor a felelős jogállami kormányzást ígérő ellenzéki politikusok,<sup>67</sup> sőt, talán az újságírók egy része sem gondol igazán komolyan.

A nem érvényesülő jogszabályok és nem működő intézmények mögött tehát nem azoknak a politikai elit általi lezüllesztése a kizárólagos ok, hanem a társadalmi igény hiánya is.

### 3. A nyugatos intézmények és a magyar valóság

2013 tavaszán a kétharmados Fidesz-többség beteljesítette azt, amit az Alaptörvény eredeti, mégsem gránitszilárd verziójával elmulasztott: alkotmányba írta többek között az Alkotmánybíróság által korábban elkaszált átmeneti rendelkezések egy jelentős részét, a biztonság kedvéért megtiltotta az Alkotmánybíróságnak az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát (amit az AB addig sem gyakorolt<sup>68</sup>) és hatályon kívül helyezte az AB Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott döntéseit.

<sup>59</sup> Mérték Médiaelemző Műhely: Központosított Médiarendszer. Lágy Cenzúra 2018. <https://mertek.eu/wp-content/uploads/2020/01/MertekFuzetek17.pdf>. 47-50. o.

<sup>60</sup> Martin i. m. 14. o.

<sup>61</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, V. fejezet.

<sup>62</sup> 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány által az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság, a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság, a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság, valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság megszerzésének nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéséről.

<sup>63</sup> 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tptv.), 24/A. §. A konkrét ügy száma a GVH előtt: B/961-11/2018.

<sup>64</sup> A Tptv. 35. § (2) bekezdése alapján a GVH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.

<sup>65</sup> 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (Smtv.), 13. §.

<sup>66</sup> Smtv. 7. §.

<sup>67</sup> Néhány példa az Azonnali sajtószabadság-napi hírlevelében: [https://azonnali.hu/hirlevel\\_nezet/266](https://azonnali.hu/hirlevel_nezet/266).

<sup>68</sup> Bővebben ld. Bakó Beáta: Láthatatlan után inkoherens alkotmány? A korlátlan alkotmánymódosító hatalomról. *Magyar Jog*, 2017. 2 sz. 102-116. o.

Ehhez képest egy évre rá kétharmaddal újraválasztották őket, és ez azóta – újabb alkotmánymódosítások és ellentmondásos közjogi reformok után – még egyszer megismétlődött. A tapasztalat tehát azt mutatja: a makulátlan jogállami intézményrendszer nem választói prioritás Magyarországon.<sup>69</sup> És ez nem 2010 óta van így.

A rendszerváltás utáni alkotmányos átmenetek nem feltétlenül csak Magyarországon, de a posztoszocialista térségben valójában nem intézményépítést jelentettek, sokkal inkább adott nyugati minták versengve másolását.<sup>70</sup> Az „alternatíva nélküli szovjet kommunizmust felváltotta az alternatíva nélküli nyugati liberalizmus”<sup>71</sup> – azonban a sikeres intézményépítéshez több kell pusztán az ügyes másolásnál. Minimum egy résztvevő civil társadalom,<sup>72</sup> amely aligha lesz elkötelezett olyan motivációktól, minthogy „azért kell ezt így és így alakítani, hogy bevegjenek minket az EU-ba és a NATO-ba” (ahelyett, hogy „azért, mert ez így és így lesz nekünk jó”).

A rendszerváltás után kialakított intézményrendszert magáénak érző és azzal elégedett elitnek nem csak azt kellene tudatosítania magában, hogy kisebbségben van ezzel,<sup>73</sup> hanem azt is, hogy ahol a többség<sup>74</sup> tíz éve fogékony egy, a „nyugatot a rendszerváltás óta szolgálóan másoló liberálisok” és maga a „liberális nyugat” elleni szabadságharcra,<sup>75</sup> ott aligha az a legmeggyőzőbb érvelés a független intézmények mellett, hogy lássuk be, hogy „a nyugat” azért kéri ezeket számon, hogy megakadályozza az „önsorsrontásunkat”.<sup>76</sup>

Óriási hibát követne el tehát egy következő kormány, ha a közjogi reformjait az EU-s elvárásokra mutogatva kommunikálná. Ez nem jelenti azt, hogy a súlyos – és adott esetben egyébként EU-s intézmények által is kritizált – rendszerhibákat ne kellene kijavítani, azt viszont igen, hogy felületes, a kontextusra vak EU-s bírálatoknak<sup>77</sup> ne akarjon lépten-nyomon megfelelni egy jövőbeni kormány.

Évek óta visszatérő szófordulata Orbán Viktornak, hogy milyen „szabadságszeretőek” a magyarok. Figyelembe véve, hogy mi zajlik Magyarországon több, mint tíz éve, és hogy közben kétszer választották kétharmaddal újra a kormányt, sokan talán nevetnek ezen. Pedig a miniszterelnök lehet, hogy ismeri „a magyarokat”: akiknek a szabadság elsősorban az idegen hatalmak általi elnyomástól való mentességet jelenti, nem a saját államukkal szembeni

---

<sup>69</sup> Hasonlóképp, bővebben: Joseph H. H. Weiler: Orbán and the self-asphyxiation of democracy. *International Journal of Constitutional Law*. 2020. 2. sz. <http://www.iconnectblog.com/2020/08/icon-volume-18-issue-2-editorial/>.

<sup>70</sup> Martin Krygier: The challenge of institutionalisation: Post-Communist ‘transitions’, populism and the rule of law. *European Constitutional Law Review*, 2019. 3. sz. 559. o.

<sup>71</sup> Ivan Krastev, Stephen Holmes: The light that failed. A reckoning. Allen Lane, Penguin, 2019. 14. o.

<sup>72</sup> Andrew Arato: Civil Society, Constitution and Legitimacy. Rowman and Littlefield, 2000. 77. o.

<sup>73</sup> Ld. Policy Solutions: A rendszerváltás társadalmi megítélése 30 év után:

[https://www.policysolutions.hu/userfiles/Rendszervaltas30\\_final.pdf](https://www.policysolutions.hu/userfiles/Rendszervaltas30_final.pdf), 50, 54, 60, 62.

<sup>74</sup> A választójogi rendszer aránytalanságára vonatkozó felmerülő ellenérvek és a többség fogalmának értelmezése kedvéért itt szükséges megjegyezni, hogy a demokratikus döntéseket az adott játékszabályok (jelen esetben a vegyes választási rendszer) alapján az aktív választópolgárok hozzák.

<sup>75</sup> Ld. még Paul Blokker: Populist counter-constitutionalism, conservatism and legal fundamentalism. *European Constitutional Law Review*, 2019. 3. sz. 521. o.

<sup>76</sup> Jakab: Miért nem működik jól a magyar jogrend? 19. o.

<sup>77</sup> Ilyen volt például a 2018 őszén a 7-es cikkés eljárást megindító, az ellenzéki pártok által jellemzően körberajongott Sargentini-jelentés: kritikus elemzésért ld. Bakó Beáta: Hungary’s Latest Experiences with Article 2 TEU: The Need for ‘Informed’ EU Sanctions, In: Defending Checks and Balances in EU Member States. Taking Stock of Europe’s Actions (szerk. Armin von Bogdandy et al.), Springer, 2021. 58-60. o.

szabadságjogokat és a saját maguk által megválasztott kormányukkal szembeni fékeket és ellensúlyokat.<sup>78</sup>

Az igazi szabadságszeretet persze magába foglalná az utóbbiak iránti igényt is: amely igénynek megteremtése az első lépés lehetne a bizonyos – nem politikai terméként értelmezett – „polgári Magyarország” felé. Egyes intézmények vagy akár az alkotmány lerombolása és az újjáépítéskor az alternatíva nélküli „tuti nyugati receptek” másolása azonban nem feltétlenül a legcélravezetőbb módja a polgárok kinevelésének.

---

<sup>78</sup> Elméleti keretben bővebben ld: Peter J. Verovšek: Caught between 1945 and 1989: collective memory and the rise of illiberal democracy in postcommunist Europe, *Journal of European Public Policy*, 2020, 1-9. o.