

2013 szeptember Tanulmány

Fleck Zoltán: A vezér és az ő demokráciája (meg az alattvalók) – Vitában Sárközy Tamással

Bizonytalan vagyok abban, hogy szükség van-e az Orbán-rezsim megértéséhez finom fogalmi megkülönböztetésekre, és ideje van-e a demokrácia lényegéről vitákat folytatni. A rendszer nyilvánvalóan bornírt, és keleti autoritarianizmusa inkább szociológiai magyarázatokat igényelne, a társadalmi forrásvidékek feltárását. De addig azonban mégis foglalkozni kell a demokrácia és jogállam fogalmi keretei közötti pozicionálással, mert a félreértések megnehezítik a megszabadulást, normalizálják az elfogadhatatlant, legitimációt teremtenek. Hasonlóképpen foglalkozni kell a rendszerváltás két évtizedes korszakának természetével is.

Sárközy Tamás kormányzati rendszerről közzétett katalógusa pontos leltár. Azonban több helyen szerintem téves kiindulópontokkal, következtetésekkel és nem tisztázott vagy ki nem fejtett előfeltevésekkel. Sárközy írása szerint az Orbán-rezsim az inga túllendülése, a helyes, konszolidált középút elvétése egy „túlépített demokratikus jogállam” után, a túl erős ellenhatalmak helyett túl sok kormányzati erőkoncentráció. Miközben a rezsim kormányzatának részletes leírásával egyetértek, sem a rendszerváltás alkotmányosságának túlépítettségével, sem az inga metaforával nem. Én Kornai János értékelésével értek egyet, aki szerint az Orbán-rezsim nem mértéket, hanem korszakot tévesztett.¹ Nem átesett a ló másik oldalára, hanem kinyírta a lovat. A rendszer lényege ugyanis nem a jogállami demokrácia hatékonyabb változatának kimunkálása, hanem egy autoriter, centralizált monstrummal való felváltása, amelyet a megvalósítandó céljai alapján bizvást lehet maffia-államnak titulálni.² Csak abban az esetben lehet ezt és az ehhez hasonló definiálási kísérleteket túlzásnak, radikális politikai értékelésnek tekintetni, ha elfogadjuk, hogy az Orbán-rezsim belül maradt a jogállami kereteken.

A hatékonyság ugyanis az állami szabályozás vonatkozásában nem értelmezhető könnyű kézzel. Rövid távon a gyors döntés pillanatnyi kormányzati hatékonyságnak tűnhet, csak hogy a pusztán erre épülő stratégia nemcsak a politikai akarat jogállami és demokratikus korlátait építi le, hanem materiális céljait sem éri el. Feltéve, hogy valóban vannak olyan céljai, amelyek a közösség érdekét szolgálnák, és nem egy szűk csoport hatalmi és gazdasági forrásait bővítik. A rendszerváltás utáni két évtized állami működésében nem a jogállami struktúra, a demokratikus elvek és intézmények okoztak hatékonysági deficiteket, hanem a jogállami intézmények elégtelen, rossz minőségű és ellentmondásos megvalósítása. Nem az autonómiák, szabadságok és jogállami korlátok akadályozták a jó kormányzati tevékenységet. Igaz

ugyan, hogy a túl sok települési önkormányzat kedvezőtlen a hatékony igazgatás számára, de nem az önkormányzati autonómia terjedelme volt a probléma. Igaz, hogy a bírósági igazgatás nagyon rosszul működött, de nem a bírói öngazgatás volt a probléma, hanem az, hogy azt soha nem intézményesítették, helyette egy rendies, oligarchikus rendszer működött. Nem az Alkotmánybíróság erős hatáskörei okoztak működési zavarokat, hanem az, hogy a kormányok többnyire nehezen tudtak alkalmazkodni az alkotmányosság feltételeihez, és az Alkotmánybíróság esetenként kisiklott az alkotmányos jogfejlesztés pályájáról. Nem az egyetemi autonómia túl széles terjedelme, hanem a koncepciótlanság és az elégtelen oktatáspolitikai akadályozta a rendszer szükséges átalakításait. Nem a civil szféra túl nagy szabadsága, hanem éppen a ki nem nőtt államfüggőség a jellemző. Nem a piacba vetett túl erős bizalom, hanem a piaci működéshez szükséges tiszta és átlátható állami viszonyok hiánya okozott folyamatos kudarcokat. Nem a jogállami akadályok miatt maradt a kelleténél rendetlenebb a jogalkotás folyamata, hanem az átláthatatlan érdekkijárási rendszere és szakmai, kodifikációs gyengeségek miatt. Nem az egyéni jogok túlfeljeltsége számlájára írható a rendszerváltás csődje, hanem éppen a jogosultságok gyenge státusza vezetett annak bukásához. Nem az autonómiákhoz ragaszkodás, hanem annak félreértése és gátlástalan kihasználása, nem a szabadságok, hanem a szabadsággal élési ritkasága, nem a kötelezettségek elmulasztása, hanem a gyenge normakövetési hajlandóság, nem a piac, hanem a korrupció, nem az alkotmányos korlátok, hanem azok állandó kijárási kísérletei és végül nem a jogtudatos állampolgár, hanem az alattvalói mentalitás, nem az autonóm értelmiségi, hanem a kurzusszakember túlbujárási vezetett bukáshoz.

Az 1989 és 2010 közötti időszak téves anatómiájára épül a jogállam tagadása, ez a rezsím lényege, ez alapozza meg a harmadrangú politikatudósok görcsös legitimációteremtési szolgálatát. Ezt a hibát a demokrácia és a jogállam hívei nem követhetik el!

Sárközy Tamás helyesen írja le a Fidesz-kormányzás alapjellezőit, a nyílt erőre, az egyszemélyi hatalomra épüléstől a centralizált bürokrácián át a lojalitás kikényszerítésének mechanizmusáig. De igazolható-e egy ilyen rendszer azzal, hogy ez pusztán „nem a hagyományos értelemben vett jogállami felfogás szerint alakult”, vagy hogy egy „szuperjogállamból” (sic!) korlátozottabb jogállamot építettek ki? Nyilván a modern jogállamnak számos változata van, sokféleképpen lehetséges a jog uralmának intézményesítése. A korlátozott jogállam azonban nem eufemizmus, hanem félreértés. Ha ugyanis, ahogyan ezt Sárközy maga is jól érzékeli, a jogot pusztán politikai eszköznek tekintik, ha az intézményes korlátok semmibevétele a rendszer egyik lényege, akkor ez a rendszer nem lehet jogállam. Nézzük ezt meg egy kicsit közelebbről! A kormányzati rendszer elemzése azt igényli, hogy tisztázzuk, mit jelent a jogállam.

A közkeletű megközelítés szerint intézmények uralmát a személyek uralma helyett. Ez kevésbé emelkedetten azt jelenti, hogy a hatalommal rendelkező személyeket kötik a jog szabályai. A jog azonban nem társadalmon kívüli jelenség, ahogy a jogállam is feltételezi a társadalmi beágyazódottságot. Ennek megfelelően a jogállamot az jellemzi, hogy senki sem érzi, hogy érdekében állna a jogi szabályozással szembehelyezkedni, magas a jogkövetés valószínűsége. A politika teljesen intézményi, személytelen akaratokra, szabályokra épül, intézményi stabilitás jellemző. A politikai rendszert meghatározó intézményes szabályokat a politikai cselekvők nagy valószínűséggel követik. Ahogy a jogállam nem kormányzati forma, úgy nem a politika jogi formája, nem egyszerűen jogi formában megjelenített politikai akarat (Rule by Law). Tehát az alkotmány, törvények, jogintézmények pusztán léte csak arra utal, hogy létezik állam és jogrendszer, semmit nem mond ezek viszonyáról.

A jogállamot sok, köztük szociológiai, kulturális feltételekre összpontosító módon lehetséges megközelíteni. A kormányzati rendszer

értékelése szempontjából azonban elégséges tisztán a jogrendszerre vonatkozó sajátosságok tisztázása. Ahhoz, hogy jogállamról beszélhessünk, hogy a jogkövetés készsége esélyes legyen, szükség van a jogrendszer néhány minimális sajátosságára.³ A szabályoknak általánosnak kell lenniük, a jog mindenkire egyformán kötelező, a normaalkotás nem személyre szabott, nincsenek kivételek. A jogszabályok nyilvánosak, elérhetőek, világosak, ellentmondásmentesek, stabilak, viszonylag tartósan szabályozzák az életviszonyokat. Nem írnak elő lehetetlent, tartalmuk nem puszta pártideológia. A jogszabályban deklarált tartalom és a közhatalom működése összhangban van, számon kérhető. Visszaható hatállyal nem szabályoz. Ezek alapján világosan meg lehet állapítani, hogy egy konkrét állami jogalkotás milyen mértékben jogállami. Nincs olyan feltétel, amelyet 2010 óta ne hágott volna át a magyar jogalkotás. Tehát, ha nem a centralizált bürokráciáról, a hatalomgyakorlás korlátainak leépítéséről, az alkotmányos fékek kiengedéséről, a politikai lojalitásra épülő közhatalmi megbízatásokról beszélünk, akkor sem juthatunk arra a következtetésre, hogy Magyarország jelenleg jogállam.

A rezsím és apologétái szerint van élet a liberális jogállamon kívül is. Mi van a liberális alkotmányosságon kívül? Mi lehet a fékek és ellensúlyok rendszere helyett a jogállami működés intézményi alapja? Hogyan lehet a többségi elvre épülő demokrácia jogállami?⁴ Ha van hatalomelméleti igazolása a rezsímnek, akkor az a kétharmados támogatottság, a többségi demokrácia alapeleme. Tegyük egy pillanatra zárójelbe, hogy a demokratikus államok közösségében, különösen Európában, a többségi álláspont, az értékrend kiindulópontja a hatalommegosztás, a „checks and balances” és az egyéni jogok magas szintű védelme, tehát a liberális jogállam ideája. E szerint a többségi elv veszélyezteti az egyén jogait és végső soron a jogállamot. Ehhez rendelkezésre állnak a megfelelő történeti igazolások is. El lehet-e képzelni olyan többségi demokráciát, amely nem vezet populista diktatúrához? Ezek a reprezentáció és részvétel olyan intézményes formái lehetnek, amelyek nem vezetnek a jogosultságok felszámolásához. A liberális alkotmányosság szokásos alternatívája az autoriter kormányzás, amelynek fő célja a politikai stabilitás, a közjó ideológiai definiálása és őrzése, a politikai hatalom koncentrációja, a centralizáció, ideértve a társadalmi centralizációt is, az erős kormányzati felhatalmazás (kivételes hatalom), a törvényhozás jelentőségének háttérbe szorítása, az egyszemélyi (prezidenciális) rendszer, az egyéni jogosultságok korlátozottsága, a morális-ideológiai elkötelezettség, az állami semlegesség feladása. A tapasztalatok arra utalnak, hogy a többségi elv felé való elmozdulás ide vezet, és felszámolja a jogállamot. Különösen ott, ahol nincsenek demokratikus hagyományok, alacsony a tolerancia szintje, a politikai kultúrában dominálnak az autoriter elemek. Mégis, milyen lenne egy többségi elvű alkotmányosság?

A liberális alkotmányosság a sok korláttal, fékkel valóban lassítja a döntéshozást, megfontolásra készíti a hatalommal rendelkezőket, akadályozza a gyors jogi változtatást, az impulzivitást, tehát nem hatékony a hatékonyság technikai értelmében. A jogalkotásban az egyetlen elképzelhető többségi elvű alternatíva a törvényhozás erősödése, az érdemi vita, a deliberáció, az érdekeltek minél szélesebb tájékoztatása és bevonása a döntéshozásba. A jogalkotásban a nyilvánosság kiszélesítése, a viták során valódi érvek használata, az érdekek világos megjelenítése és véleményük komolyan vétele, beépítése a döntéshozásba. A radikális, erős, többségidemokrácia-felfogás nem mond ellent a jogi vitáknak, a hatalom működtetése a jogi szabályozás feletti viták függvénye. A jogalkotására helyeződik a hatalomgyakorlás hangsúlya, de a jogalkotó nem a kormányzati, különösen nem a kormányfői akarat végrehajtója. Éppen fordítva: a többségi, képviseleti intézmények hatékony kontrollt gyakorolnak a közhatalom képviselői felett, a döntéseket hatékony népi kontrollnak vetik alá. Ez jelenthetne határozott eltávolodást a választási demokráciától, a cikluson belüli kontrollok természete nem a nem többségi intézményekre (bírság, alkotmánybírság), hanem a választók, a népszuverenitás elemeire épül (közhatalmi megbízások rotációja,

visszahívás, népszavazás stb.). Ez elméletileg a hatalomgyakorlás folyamatos kontrollja nem liberális intézményi, hanem többségi elven működő eszközökkel.

Lássuk be, a Fidesz-rezsim nem ebbe az irányba módosította a rendszerváltás alkotmányosságát! Nem a parlamenti jogalkotás és parlamenti kontroll erősítése, a részvétel és vita valódivá tétele a lényege. Éppen ellenkezőleg. A parlament a kormányzat, gyakori esetben egy személy puszta szavazógépezetévé vált. Nyoma nincs a racionális érdekegyeztetésnek és a nyilvános, követhető deliberációnak. Ahogy nyoma sincs a kormányzati hatalom bármilyen kontrolljának. A minden kontroll nélküli, centralizált hatalomgyakorlás jogállamon kívüli. A többségi elvre hivatkozással felszámolni a liberális jogállam intézményes alapjait csak akkor teremt lehetőséget – igen veszélyeset ebben a régióban – a jogállami kereteken belül maradásra, ha a valódi többségi kontroll épül be a helyére.

Minden egyéb, beleértve a vezérdemokrácia sallangját is, mellébeszélés és az autoriter hatalom önigazolása. Tehát a jelenlegi kormányzati rendszer, állami-hatalmi berendezkedés nem radikális túlhajtása valaminek, ami még a jogállamon belül marad, hanem az irány egyértelműen a jogállam tagadása. Ebből következik a keserves jövőre vonatkozó értékelés: nem lehet ezen a rezsimen belül maradni és Magyarország jövőjét jogállaminak képzelni. A kormányzati rendszer nem módosítandó, hanem alapjaiban más pályára kell állítani. Ami a hatalom jelenlegi gyakorlóit számára lehetetlen, mert teljes önfeladást igényelne. Nem demokratikus, nem jogállami lényegük tagadását.

Jegyzetek

1 Kornai János: Központosítás és kapitalista piacgazdaság, Népszabadság, 2012. január 29.

2 Magyar Bálint: „Ki játszik ilyet, majd megmondom, milyen”. Rádai Eszter interjúja Magyar Bálinttal, Mozgó Világ, 2013/5.

3 Ignacio Sánchez-Cuenca: Power, Rules, and Compliance, in: Maravall–Przeworski (eds.) Democracy and the Rule of Law, Cambridge University Press, 2003.

4 Roberto Gargarella: The Majoritarian Reading of the Rule of Law, in: Maravall–Przeworski (eds.) Democracy and the Rule of Law, Cambridge University Press, 2003.

Tetszik 23 ember kedveli. Az ismerőseid közül te lehetsz az első.

Kapcsolódó írások:

1. **Fleck Zoltán: A jövő alkotmányozása elé** Magyarország alaptörvényéről mint alkotmányról nem lehet beszélni. Megalkotásának körülményei, tartalma...
2. **Valóban operáljunk? – Sárközy Tamással beszélget ifjú Korsós Antal a magyar labdarúgásról** Valóban operáljunk? Sárközy Tamással beszélget ifjú Korsós Antal a...
3. **Fleck Zoltán: Fejezetek a jogállam gyengeségeiből** Fleck Zoltán Fejezetek a jogállam gyengeségeiből A közhatalmi tehetetlenségek...
4. **„Vesztes stratégiát nem építetek, az magától is megvan” – Bajnai Gordon a Fapados Szalonban, moderátor Pikó András, interpellálók Fleck Zoltán, Iványi Gábor, Radnóti Sándor, Várhegyi Éva, hozzászólók Bitó László, Farkas Zoltán, Heller Ágnes, Kemény Emil, Lánosz Vera, Szabó Zoltán, Vitányi Iván** P. Szűcs Julianna Szeretettel köszöntöm Bajnai Gordont sorozatunk második rendezvényén....
5. **„A populizmus nagyon nagy úr” – Bócz Endre, Fleck Zoltán és Hack Péter a Fapados Szalonban, moderátor Pikó András, hozzászólók Sziklai János, Avarkeszi Dezső és Schiffer János** – Önök szerint beszélhetünk-e még Magyarországon független bíráskodásról, az igazságszolgáltatás...

Cimkék: **Fleck Zoltán**