



A JOGURALOMTÓL AZ URALOM JOGÁIG

A jogállam felszámolása Magyarországon
2010-2024

Szerkesztők:
Gadó Gábor
Kerekes Zsuzsa
Magyar Bálint



Democracy
Institute

A JOGURALOMTÓL AZ URALOM JOGÁIG

A joguralomtól az uralom jogáig
A jogállam felszámolása Magyarországon 2010–2024

© Gadó Gábor, Kerekes Zsuzsa, Magyar Bálint, 2024

© CEU Demokrácia Intézet, Budapest, 2024

Minden jog fenntartva

ISBN 978-615-5547-11-9

ISBN 978-615-5547-12-6 (pdf)

A kiadásért felel: CEU Demokrácia Intézet

1051 Budapest, Nádor utca 13.

<https://democracyinstitute.ceu.edu>

Szerkesztők: Gadó Gábor, Kerekes Zsuzsa, Magyar Bálint

Tördelés és borító: Szalay Éva (Rajz: Petrók Gyögy)

Nyomás: Primate Rate Nyomda

1044 Budapest, Megyeri út 53.

www.primerate.hu



A JOGURALOMTÓL AZ URALOM JOGÁIG

A jogállam felszámolása Magyarországon
2010–2024

Szerkesztők:
Gadó Gábor
Kerekes Zsuzsa
Magyar Bálint

Tartalom

A kötet szerzői	VII
A törvények általi kormányzástól a rendeleti kormányzásig (A szerkesztők előszava).....	IX
1. Alkotmány	1
2. Alkotmánybíróság	6
3. Parlament	11
4. Köztársasági elnök	14
5. Kormány, rendeleti kormányzás	16
6. Bíróság, igazságszolgáltatás.....	23
7. Rendőrség.....	30
8. Honvédség.....	32
9. Titkosszolgálatok, nemzetbiztonság	37
10. Központi ellenőrző szervek.....	40
11. Korrupcióellenes intézmények.....	44
12. Önkormányzatok	50
13. Információszabadság	53
14. Véleményszabadság	56
15. Média	60
16. Gyülekezési jog.....	64
17. Egyesülési jog	67
18. Választások	73
19. Oktatás és tudomány	81
20. Kultúra.....	87
21. Vallásszabadság.....	93
22. Tulajdonjog	97

A kötet szerzői

Fleck Zoltán, jogász, szociológus, ELTE ÁJK egyetemi tanára.

Gadó Gábor, jogász, helyettes államtitkár, Igazságügyi Minisztérium (1995-2009), a Gazdasági Versenyhivatal elnökhelyettese, a Versenytanács elnöke (2009-2010).

Gulyás József, kommunikációs tanácsadó, liberális politikus, országgyűlési képviselő (1990-1998, 2002-2010), az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának tagja (2002-2009).

Kádár András Kristóf, jogász, a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke (2007-től), ügyvéd (2005-2023), a Független Rendészeti Panasztestület (2008-2014) és az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület (2009-2010) tagja.

Kelemen László, honvédelmi jogász, az Ombudsmani Hivatal katonai szakértője (1996-1999).

Kerekes Zsuzsa, alkotmányjogász, az Alkotmánybíróság tanácsadója (1990-1996), az Adatvédelmi Biztos Irodájának főosztályvezetője (1996-2011).

Kovács Ágnes, alkotmányjogász, az ELTE TÁTK egyetemi adjunktusa (2018-)

Krémer Ferenc, szociológus, történész, a police science magyarországi meghonosítóinak egyike. 1993-2013 között a Rendőrtiszti Főiskola docense, 2010 előtt a Magyar Rendészettudományi Társaság Társadalomtudományi Tagozatának elnöke, az Országos Polgárőrszövetség és a rendőrség tudományos tanácsának tagja. Jelenleg az ELTE ÁJK Kriminológiai Tanszékének megbízott előadója.

Magyar Bálint, szociológus, liberális politikus, a CEU Demokrácia Intézetének kutatója; országgyűlési képviselő (1990-2010), oktatási miniszter (1996-1998, 2002-2006), EU fejlesztési államtitkár (2007-2008).

Mink Julia, jogász, egyetemi docens a Wesley János Lelkészképző Főiskolán, a FRANET szakértője (2015-2023), az ELTE TÁTK megbízott oktatója (2010-2015), Early Career Fellow – Lichtenberg Kolleg, Georg-August-Universität, Göttingen (2015-2017), OSI/CEU, kutatási asszisztens – Department of Legal Studies (2006-2007).

Pálné Kovács Ilona, politológus, regionalista, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, egyetemi tanár.

Polyák Gábor, jogász, médiakutató, az ELTE Média és Kommunikáció tanszékének professzora, a Mérték Médiaelemző Műhely alapítója és vezető kutatója.

Radó Péter, oktatáskutató, az ELTE óraadó oktatója (1998-), az OSI Oktatáspolitikai Intézetének igazgatóhelyettese (1998-2001), az Oktatáspolitikai Elemzések Központjának igazgatója (2003-2006), a CEU Demokrácia Intézetének kutatója (2019-2022).

Sándor Zsuzsa, ügyész (1971-1988), bíró, tanácselnök, szóvivő Fővárosi Törvényszék, Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, (1992-2012) jogi szakújságíró (2012-).

Szenes Zoltán, egyetemi tanár, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, vezérkari főnök (2003-2005).

Szente Zoltán, alkotmányjogász, Fernand Braudel Senior Fellow, Department of Law, European University Institute, Florence.

Szentes Ágota, jogszociológus, független kutató, a Civil Közjogi Műhely tagja (2021-2022).

Vásárhelyi Mária, szociológus, tudományos főmunkatárs MTA-ELTE Tömegkommunikációs Kutatóközpont (1977-1991), MTA-ELTE Kommunikációelméleti kutatócsoport (1991-2010), a Nyilvánosság Klub alapító tagja, ügyvivője.

Vörös Imre, jogász, egyetemi tanár (professzor emeritus), alkotmánybíró (1990-1999), a MTA rendes tagja (2016).

A törvények általi kormányzástól a rendeleti kormányzásig

A szerkesztők előszava

(Gadó Gábor, Kerekes Zsuzsa, Magyar Bálint)

2010 óta Magyarország autokrácia. Az autokratikus átmenetnek Orbán Viktor első kormányzása alatt (1998-2002) még csak a kísérletével találkoztunk, de kétharmados parlamenti többség hiányában e kísérlet akkor elakadt. A 2010-es választáson azonban a korábbi szocialista-liberális kormányzat második ciklusát kísérő politikai, gazdasági és morális válság nyomán a Fidesz a parlamentben alkotmányozó, kétharmados többségre tett szert. Ezt autokratikus áttörésnek is tekinthetjük, mivel a politikai hatalom monopóliumának megszerzésével járt. A politikai hatalom monopóliuma Magyarország esetében azt jelenti, hogy egy politikai erő önmagában, más politikai erőkkel történő egyeztetés és konszenzus kényszere nélkül képes az alkotmány megváltoztatására, bármilyen – akár kétharmados többséget kívánó – törvény meghozatalára, illetve a fékek és ellensúlyok intézményeinek saját, lojális embereivel való feltöltésére.

Az autokratikus áttörést hazánkban alapvetően három intézményi korlát hiánya is lehetővé tette. Egyrészt az aránytalan választási rendszer, melyben a parlamenti kétharmad megszerzéséhez 2010-ben a szavazatok 53%-a, majd a következő, 2014-es országgyűlési választásokon – az egyoldalúan megváltoztatott választási törvény következtében – már a szavazatok 44%-a is elegendő volt. Másrészt az osztott végrehajtó hatalom, azaz a közvetlenül választott köztársasági elnök és a parlament által megválasztott kormány kettősének hiánya megkönnyítette a politikai hatalom koncentrációját. Harmadrészt az a tény, hogy az alkotmány módosításához vagy akár egy új alkotmány elfogadásához elegendő a parlament kétharmadának egyetértő szavazata. Mindez lehetővé tette az alkotmány pillanatnyi igényekhez történő folyamatos alakítását és 2020-tól a rendeleti kormányzás bevezetését.

A 2010-es autokratikus áttörés után pedig folyamatosan zajlott az autokratikus stabilizáció folyamata: a társadalmi élet legkülönbözőbb szféráinak – gazdaság, média, oktatás, tudomány stb. – uralmi alávetése. Magyarország egyúttal az autokráciának egy olyan sajátos formáját valósította meg, melyben az államgépezet egyfajta központilag vezérelt bünszervezetként működik.

Bár formailag a magyarországi rendszer a Max Weber-i legális-rationális legitimitás bázisán maradt, tartalmában a törvények primátusát felváltotta a politikai érdek primátusa a joguralommal szemben. A törvények általi kormányzást felváltotta a rendeleti kormányzás.

Ebben az összeállításban a szerkesztők és szerzők arra vállalkoztak, hogy erről a folyamatról, illetve ennek a jogi és formális struktúrákra gyakorolt romboló hatásáról adjanak számot. Munkánkban egyszerre törekedtünk a közérthetőségre, tömörségre, és arra, hogy átfogó képet adjunk a liberális demokrácia alkotmányos berendezkedésének felszámolásáról.

(A könyv kéziratát 2024. május 1-én zártuk le.)

1. Alkotmány

(*Szente Zoltán*)

1.1 A köztársasági Alkotmány módosításai

1.1.1 *A módosítások száma, célja, tárgya*

A 2010. évi általános választásokon kétharmados parlamenti többséget, s ezzel alkotmányozó hatalmat szerzett Fidesz-KDNP kormánykoalíció nagy lendülettel kezdte meg a magyar jogrendszer átalakítását, amelynek során 2010 májusa és 2011 november vége között összesen 12-szer módosították az 1949-ben elfogadott, de 1989-ben teljes körűen átdolgozott (köztársasági) Alkotmányt. Az alkotmányozás olyan sietős volt, hogy még az Alkotmányt felváltó új Alaptörvény 2011. áprilisi elfogadása után, de hatálybalépése előtt is több alkalommal változtatták meg a korábbi alkotmányos szabályokat.

Az Alkotmány módosításai elsősorban a jogforrási rendszert és egyes közhatalmi szervek, elsősorban a köztársasági elnök, az Országgyűlés és Alkotmánybíróság (AB) jogállását érintették. Egyes módosítások kifejezetten technikai, mások aktuálpolitikai jellegűek voltak, mint például az alkotmánybírók számának 15-re emelése (és az új AB-tagok gyors megválasztása), vagy a Kúria elnökének megválasztása még az év vége előtt 2011-ben.

1.1.2 *A módosítások módja (munkanapok száma, eljárásrendje)*

Az Alkotmány módosításai rendkívül gyors eljárásban történtek: a három, Kormány által kezdeményezett módosítást például az Országgyűlés sürgős eljárásban tárgyalta. De a 12 módosítás közül egynek a tárgyalása sem tartott néhány óránál tovább: az általános viták során alig több mint 3 óra, a részletes vitákban valamivel több, mint 30 perc jutott átlagban egy alkotmánymódosítás megtárgyalására. (Két módosításról nem is tartottak részletes vitát). Az alkotmánymódosítások átlagban 16 nap alatt mentek keresztül az Országgyűlésen, a leggyorsabb módosítás esetében 6, a leghosszabbnál 38 nap telt el a javaslat benyújtása és a zárószavazás között. A sikeres alkotmánymódosító javaslatok közül hármat a Kormány, kilencet kormánypárti képviselők nyújtottak be.

1.2 A köztársasági Alkotmány eltörlése, az Alaptörvény megalkotásának és elfogadásának módja

Az Országgyűlés 2010 júniusában az öt parlamenti párt tagjaiból egy 45 fős eseti bizottságot hozott létre „az új Alkotmány kidolgozásának előkészítése érdekében”. Novemberben két ellenzéki párt (az MSZP és az LMP) tagjai az AB hatáskörének korlátozása, illetve a „jogállam leépítésére” hivatkozva elhagyták a bizottságot és később sem tértek vissza. Így az a két kormánypárt (Fidesz, KDNP) és a szélsőjobboldali Jobbik tagjaival folytatta munkáját. Az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság összesen 17 órányi tárgyalás után készítette el alkotmány-koncepcióját, amit az Országgyűlés 2011. március 7-én fogadott el, s egyben felhívta az országgyűlési képviselőket, hogy az új Alkotmányról szóló törvényjavaslataikat 8 napon belül, március 15-ig nyújtsák be az elfogadott koncepció „figyelembevételével”. A kormánytöbbség ezzel együtt elutasította az új alkotmány társadalmi egyeztetésére vonatkozó törvényjavaslatot, viszont a magyar jogban nem ismert ún. „nemzeti konzultációt” indított, amelynek keretei között a Kormány egy 12 kérdésből álló kérdőívet küldött minden választópolgárnak. Ennek azonban nem volt hatása az alkotmányozási folyamatra. Eredményeit az általános vita lezárása után ismertette a miniszterelnök a Parlamentben.

Az Országgyűlés végül nem az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság által készített tervezetet vitatta meg, hanem március 14-én a két kormánypárti frakció teljesen új szövegtervezetet terjesztett elő, az Alkotmányt felváltó szabályozást Alaptörvénynek nevezve. Ennek előkészítéséről nem állnak rendelkezésre ellenőrizhető információk, vagyis nem tudható, hogy kik fogalmazták a szövegét.

Az Alaptörvény parlamenti vitája összesen 42 órán át folyt, öt ülésnap fő témaként (összesen hét ülésnap napirendjén szerepelt), végül 2011. április 18-án szavazta meg az Országgyűlés a kormánypártok szavazataival 262:44 arányban, egy tartózkodás mellett. (Az Alkotmányelőkészítő eseti bizottságot bojkottáló két ellenzéki párt nem vett részt a szavazásban, a Jobbik a javaslat ellen voksolt.)⁶

1.3 Az Alaptörvény módosításai

1.3.1 A módosítások száma, célja, tárgya

Az alkotmányozási láz az Alaptörvény hatályba lépését követően sem hagyott alább: azt 2023 végéig 12 alkalommal módosították, ami azt jelenti, hogy átlagban évente változott az Alaptörvény szövege. Az Alaptörvény jelenlegi 166 szakasza közül időközben 88 változott (került hatályon kívül, módosult vagy új rendelkezésként került be a szövegbe). Ez azt jelenti, hogy a hatályos rendelkezések több mint fele

volt érintett az eddigi Alaptörvény-módosításokban. Egyes rendelkezések tartalma többször is változott: a bírák jogállásáról, kinevezéséről, illetve a Kúria elnökének megválasztásáról szóló 26. cikk például háromszor is változott: a negyedik, a hetedik és a nyolcadik módosítás alkalmával. A különleges jogrendre vonatkozó összes rendelkezés megváltozott, csakúgy, mint valamennyi zárórendelkezés. Míg az előzőek egy koncepcióváltozás eredményeként módosultak, az utóbbiak több jelentős kiegészítés nyomán. Tulajdonképpen már hatályba lépésének napján, kihirdetésével párhuzamosan megjelent saját kiegészítése „Átmeneti rendelkezések” címen, létrejötteinek első évében pedig háromszor is módosították. Az alaptörvény-módosításoknak kezdettől instrumentális szerepük volt, ami azt jelenti, hogy általában a kormánypártok aktuális érdekeinek megfelelően változtatták a szöveget. Ezt jól mutatja például az Első Alaptörvény-módosítás, amelynek célja az volt, hogy megelőzze az Átmeneti rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatát (sikertelenül). A Negyedik módosítás több, korábban az Alkotmánybíróság által alaptörvényellenesnek minősített törvényi rendelkezést emelt be a szövegbe elkerülendő, hogy helyt kelljen adni az alkotmánybírói kifogásoknak. De ezzel nemcsak negligálta az AB döntéseit, hanem előállította az alaptörvényellenes Alaptörvény helyzetét. A Második Alaptörvény-módosítás sohasem lépett hatályba, az Ötödik módosítás részben módosította a Negyediket, a Nyolcadik a Hetediket, a Tizedik pedig részben a Kilencediket. A Tizenegyedik Alaptörvény-módosítás tisztán szimbolikus jelentőségű volt, azzal a céllal, hogy visszahozzon a magyar közjogba néhány, második világháború előtti elnevezést.

1.3.2 *A módosítások módja (munkanapok száma, eljárás rendje)*

Az Alaptörvény eddigi 12 módosításának parlamenti eljárása még gyorsabb volt, mint a korábbi Alkotmány hasonló számú megváltoztatása. Ezek megvitatásához ugyanis elég volt összesen mintegy 32 óra, vagyis a plenáris ülés egy-egy módosítással kb. két és fél órát foglalkozott. Ráadásul az utolsó hét módosítást már megváltozott eljárásban tárgyalták, amely szerint a részletes vitát már nem plenáris ülésen, hanem a kijelölt szakbizottságban kellett lefolytatni. (Ezek eljárása azonban nem nyilvános). A Kormány két alaptörvény-módosító javaslatát az Országgyűlés rendkívüli ülésben tárgyalta, egy alkalommal pedig sürgős eljárásban került sor a vitára.

Az alaptörvény-módosítások közül hetet a Kormány nyújtott be, négyet kormánypárti képviselők. Egy olyan módosítás is akadt, amit ellenzéki képviselők terjesztettek elő – a különálló közigazgatási bíróságok felállításáról rendelkező szabályok visszavonásáról –, amit a Kormány az Európai Unió tiltakozására tekintettel támogatott. Ezen kívül azonban az ellenzéki alaptörvény-módosításokat az Országgyűlés nem tűzte napirendre.

1.4 Az Alaptörvénnyel kapcsolatos tartalmi kritikák

Az Alaptörvény elfogadásának módját, illetve egyes tartalmi elemeit számos hazai, illetve nemzetközi kritika érte, például a Velencei Bizottság, illetve az Európai Parlament részéről. Ezek egy része az egyoldalú alkotmányozást kifogásolta, mert szerintük „nem sikerült politikai konszenzust teremteni” annak előkészítése, illetve elfogadása tekintetében. (Erre azonban nem is volt politikai szándék.) További bírálat tárgyát képezte, hogy nem volt biztosítva a valós beleszólás az állampolgárok, illetve a civil szervezetek számára.

Az Alaptörvény tartalmát érintő bírálatok egy része azokra az ideologikus rendelkezésekre vonatkozott, amelyek határozott értékvalasztásra irányulnak a társadalmat egyébként megosztó világnézeti, illetve morális kérdésekben, (mint például a keresztény kultúra, amelynek „védelme minden állami szerv kötelessége”). Számos rendelkezésnek nincs normatív tartalma (mint például a történeti alkotmányon alapuló „alkotmányos identitásnak”), ami kiszámíthatatlanná teszi az alkotmányértelmezést, avagy önkényes értelmezésre ad lehetőséget.

A kritikák más része a hatalommegosztás, azaz a fékek és ellensúlyok rendszerének meggyengítését bírálta, mindenekelőtt a közpénzügyek alkotmánybírósági kontrolljának csaknem teljes megszüntetését, az Országgyűlés költségvetést meghatározó jogkörének egy nem választott szerv (az ún. Költségvetési Tanács) általi korlátozását.

Meggyengült az alapjogvédelem szintje. Az Alaptörvény a szociális biztonság-hoz való jog biztosítását immár nem állami feladatként, hanem csak államcélként határozta meg; a család és a házasság jogi fogalmának keresztény értékrend szerinti meghatározásával pedig súlyosan korlátozta a magánélethez való jogot és a diszkrimináció tilalmát.

Az alaptörvény-módosításokkal szembeni bírálatok alapvetően kétirányúak; egyrészt kifogásolják, hogy a kormánypártok aktuális politikai érdekeinek megfelelően változtatják az Alaptörvény szövegét, másrészt, hogy gyakori céljuk a kormányzati érdekek számára kedvezőtlen alkotmánybírósági döntések felülírása, illetve magának az alkotmányossági kontrollnak a kiiktatása. Megszűnt az alkotmány stabilitása, illetve logikai egysége: az alkotmányszöveg egyrészt toldozott-foldozottá vált, másrészt számos belső ellentmondás keletkezett azáltal, hogy korábban alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezések kerültek az alkotmányszövegbe anélkül, hogy a meglévő ellentmondásokat korrigálták volna.

Összességében az Alaptörvénnyel kapcsolatos legsúlyosabb aggály, hogy az országgyűlési képviselők kétharmados többségének szavazatával bármikor módosítható. A rendkívül aránytalan magyar választási rendszerben 2010 óta a Fidesz-KDNP pártszövetség minden alkalommal meg tudta szerezni ezt a parlamenti

többséget. Ezáltal nemcsak egyoldalúan, saját preferenciáinak megfelelő alkotmányt fogadott el, hanem folyamatosan képes politikai érdekeinek megfelelően változtatni az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat, a közhatalmi szervek jogállását, meghatározni a közhatalmi testületi szervek összetételét, illetve kinevezni azok vezetőit. Ezáltal az Alaptörvény kezdettől a hatalomgyakorlás korlátja helyett az aktuális politikai érdekek eszközévé, illetve legitimálójává vált.

2. Alkotmánybíróság

(Kovács Ágnes)

2.1 Változások az Alaptörvény hatálybalépése előtt

A 2010-es Orbán-kormány a megalakulását követően azonnal nekilátott az Alkotmánybíróság elfoglalásának. Az új Alaptörvény hatályba lépéséig a kormányzó pártok alkotmány- és törvénymódosítások sorozatával alakították át a testület összetételét és hatáskörét, mely az intézmény függetlenségének csökkenését eredményezte. A lépések jelentős része arra irányult, hogy a testületet kizárólag a kormánypártok által jelölt bírókkal töltsék fel („court-packing”).

2.1.1 2010. július

A kétharmados parlamenti többség 2010. július 5-én módosította a köztársasági Alkotmányt, megváltoztatva az alkotmánybírók jelölésére vonatkozó szabályt. Az új szabály a jelölő bizottság összetételét alakította át. Míg korábban az alkotmánybírókat jelölő parlamenti bizottságot a parlamenti frakciók egy-egy tagja alkotta, addig a módosítás értelmében a jelölő bizottságot a frakciók közötti létszámarányokat figyelembe véve kellett kialakítani. Ez a szabályozás megszüntette a bizottság paritásos jellegét, és a kétharmados (egypárti) parlamenti többség kezébe helyezte az alkotmánybírák jelölését, kiiktatva az ellenzékkel való egyeztetés kötelezettségének intézményi garanciáját. A 2010 után megválasztott alkotmánybírókat, kevés kivételtől eltekintve, kizárólag a Fidesz-KDNP képviselői jelölték és támogatták. (2022-ben a Fidesz-KDNP újra módosította a jelölési szabályokat, az alkotmánybírókat a korábbi eseti bizottság helyett immár az Országgyűlés alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága jelöli.)

2.1.2 2010. november

Amikor az AB a 184/2010. (X. 28.) számú határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a közszférában kifizetett, kétmillió forint feletti végkielégítéseket sújtó 98%-os különadót (amellyel egyébként többek között az előző parlamenti ciklus kormánypárti, újjá nem választott képviselőit kívánták büntetni), a kormánypárt képviselője azonnal (már a határozat kihirdetésének napján) bejelentette és betervezte azt az alkotmánymódosítást, amely mintegy büntetésként jelentősen leszűkítette a közpénzügyi törvények alkotmánybírószáma

felülvizsgálatának jogkörét. Ez a szabály végül bekerült a 2012-től hatályos Alaptörvénybe is, melynek értelmében a költségvetési és adótörvények felülvizsgálatára kizárólag egyes alapjogokkal összefüggésben kerülhet sor. Ezek: az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog és a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok. (Lásd az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését.)

2.1.3 2011. szeptember

Egy újabb egypárti alkotmánymódosítás következtében az AB létszáma 2011. szeptember 1-jétől a korábbi 11-ről 15 főre nőtt. Az új szabályok értelmében 2011 nyarán, mivel egy mandátum egyébként is betöltetlen volt, a kormányzó többség 5 új alkotmánybíróvá választott meg. Ezzel egyidejűleg az AB elnökének megválasztására és az alkotmánybírók hivatali idejére vonatkozó szabályok is megváltoztak. Amíg korábban az elnököt az AB tagjai maguk közül választották, addig az új szabály szerint az AB elnökét az Országgyűlés választja meg kétharmados többséggel. Az 5 új alkotmánybíró megbízatása pedig immár nem 9, hanem 12 évre szól.

2.2 Az Alaptörvény és egy új Alkotmánybíróság

Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépésével jelentősen átalakult az AB hatásköre, és lényegesen szűkült az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés lehetősége. A hatásköri szabályok úgy változtak meg, hogy az új AB minél kevésbé legyen képes a politikai hatalomgyakorlás intézményi ellensúlyaként működni, és az alkotmánybíróági felülvizsgálat elsősorban a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülvizsgálatára irányuljon. Ezt a helyzetet a következő módosítások eredményezték (itt csak néhány, fontosabb változást jelzünk):

- 2.2.1** Megszűnt az *actio popularis* indítványozási jogosultság, mely korábban, nemzetközi viszonylatban is egyedülálló módon, lehetővé tette, hogy bárki, személyes érintettség nélkül kezdeményezze jogszabály utólagos alkotmányossági felülvizsgálatát az AB előtt.
- 2.2.2** Az utólagos normakontroll kezdeményezőinek köre néhány közjogi szereplőre szűkült. Ezek: a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az Alapvető Jogok Biztosa, illetve 2013. márciusától kezdődően a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész.
- 2.2.3** Az Alaptörvény bevezette a bírósági döntések ellen kezdeményezhető alkotmányjogi panasz intézményét, amely a bíróságok jogalkalmazásának

alkotmánybírósági kontrollját tette lehetővé. Ezek az indítványok teszik ki az alkotmánybírósági ügyek nagy részét. Bár az alkotmányjogi panasz bevezetése könnyen igazolható egy demokratikus jogállamban, a magyar tapasztalatok azt mutatják, hogy jogállami körülmények hiányában a panasz politikai fegyver lehet: a kormány által elfoglalt AB ugyanis politikai ellenőrzést gyakorolhat a még relatíve független rendes bíróságok működése felett.

2.3 Az Alaptörvény Negyedik Módosítása

Az Alaptörvény Negyedik Módosítása, mely hazai és nemzetközi kritikák kereszt-tüzében született meg, újabb komoly ütést mért az AB függetlenségére.

- 2.3.1** A módosítás formálisan hatályon kívül helyezte az Alaptörvény hatályba lépése előtt elfogadott alkotmánybírósági határozatokat, ezzel a korábbi, jogállami alkotmánybírósági gyakorlat alkalmazását kívánta kizárni. Hasonlóan korlátozza az AB értelmezési mozgásterét több, az Alaptörvény eredeti szövegébe került értelmezési szabály is, lásd például az R) cikk (3) bekezdését vagy a 28. cikket.
- 2.3.2** Az Alaptörvény a Negyedik Módosítás következtében immár *expressis verbis* kimondja, hogy az AB az Alaptörvény módosítását csak annak megalakítására és kihirdetésére vonatkozó eljárási szabályok alapján vizsgálhatja. Ezzel az Alaptörvény kategorikusan kizárja a módosítások tartalmi felülvizsgálatát, és ezzel kiiktatja az alkotmányellenes alkotmánymódosítás koncepciójának alkalmazhatóságát. Azt a koncepciót, melynek a használatától egy korábbi AB-határozat nem zárkózott el (lásd a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot).
- 2.3.3** A kétharmados parlamenti többség számos, az AB által korábban alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezést épített be közvetlenül az Alaptörvény szövegébe, ezzel is kifejezésre juttatva, hogy a kormánynak nem tetsző alkotmánybírósági döntéseket alkotmánymódosításokkal felül lehet írni („felülalkotmányozás”). Ebbe a körbe tartoztak a család fogalmára, az egyházi státusz megszerzésére, a politikai hirdetésekre, az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnökének ügyáthelyezési jogkörére, az egyetemi hallgatói szerződésekre vagy a hajléktalanság jogellenességére vonatkozó rendelkezések.

2.4 A pacifikált Alkotmánybíróság

Az elmúlt évek alkotmánybírósági gyakorlata megmutatta, hogy a testület nemcsak passzív támogatója, hanem aktív alakítója is az autokrácia közjogi rendszerének.

2.4.1 Azt követően, hogy a testületben többségbe kerültek a kizárólag a kormánypártok által jelölt bírók, az AB elveszítette hatalmi ellensúly szerepét, és egy sor nyilvánvalóan alkotmányellenes jogszabályra nyomta rá az alkotmányosság pecsétjét. Ez történt például a hajléktalanság kriminalizálását lehetővé tevő jogszabály [19/2019. (VI. 18.) AB határozat] vagy a sok száz kormánypárti sajtóterméket tömörítő médiakonglomerátumot (KESMA) nemzetstratégiai jelentőségűnek nyilvánító kormányrendelet [16/2020. (VII. 8.) AB határozat] esetében. Nem találta alkotmányellenesnek továbbá a közérdekű adatokhoz való hozzáférést indokolatlanul megnehezítő [15/2021. (V.13.) AB határozat] vagy a gyülekezési jog gyakorlását kategorikusan tiltó veszélyhelyzeti kormányrendeleteket sem [23/2021. (VII. 13.) AB határozat].

Nem döntött és ezáltal legitímált olyan súlyos alapjogsértéseket, mint az életfogytig tartó szabadságvesztés hazai szabályozása [lásd legutóbb a 3492/2023. (XII. 1.) AB végzést], a Central European University-t Bécsbe üldöző „Lex CEU” [3318/2021. (VII. 23.) AB végzés], vagy a civil szervezetek megbélyegzését szolgáló 2017-ben elfogadott „civiltörvény” [3410/2022. (X. 21.) AB végzés]. Az utóbbi intézkedésekről az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) vagy az Európai Unió Bírósága (EUB) kimondta, hogy nemzetközi, illetve uniós jogot sértenek.

2.4.2 Az elmúlt évek alkotmánybírósági gyakorlata megmutatta, hogy a testület nemcsak passzív támogatója, hanem aktív alakítója is az autokrácia közjogi rendszerének.

2.4.3 2016-ban a Kormány népszavazást kezdeményezett az Európai Unió által előírt kötelező „betelepítési kvóták” elutasításáról, mely intézkedés 1294 menedékkérelem elbírálására kötelezte volna Magyarországot. Az érvénytelen „kvótanépszavazást” egy sikertelen Alaptörvény-módosítás is követte, a kormány politikai tervét végül részben az AB valósította meg. A testület a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban kimondta, hogy adott esetben vizsgálhatja azt, hogy egy uniós jogi aktus összhangban van-e az alapvető jogokkal, illetve nem sérti-e Magyarország szuverenitását vagy „alkotmányos önazonosságát”. Az AB ezzel a döntéssel hatáskört teremtett magának arra, hogy olyan bizonytalan tartalmú fogalmakra hivatkozással, mint az alkotmányos önazonosság, a jövőben felülvizsgálhassa az EU jogi aktusait.

2.4.4 A kormányzó többség 2019 végén törvénybe iktatta azt a lehetőséget, hogy közhatalmi szervek alkotmányjogi panasszal forduljanak az AB-hez a rendes bírósági döntésekkel szemben, ha álláspontjuk szerint a bíróságok döntése megsértette valamely, az Alaptörvényben biztosított jogukat. Ez a szabály egy nem sokkal korábban meghozott alkotmánybírósági döntésen [23/2018. (XII. 28.)] alapult, amely a tisztességes eljáráshoz való jog állítólagos megsértésére tekintettel befogadta a Magyar Nemzeti Bank (MNB) alkotmányjogi panaszát egy olyan közigazgatási ügyben, melyben az MNB alperesként közhatalmi szerepkörben járt el. Ezt követően az AB számos alkalommal semmisítette meg a kormány érdekeit sértő rendes bírósági, elsősorban kúriai döntéseket a kormány tisztességes eljáráshoz való jogának megsértésére hivatkozással. Ilyen döntéseket kiemelkedő politikai téttel bíró választási és népszavazási ügyekben is egyaránt találunk. A közhatalmi szervek indítványozási jogosultságát csak az EU nyomására elfogadott 2023. évi igazságügyi reform szüntette meg (lásd a 2023. évi X. törvény 13. §-át).

3. Parlament

(Kerekes Zsuzsa)

[2012-ben](#) és [2014-ben](#) a kormánypárti többség a magyar Parlament szervezetét, működését, a képviselők jogállását szabályozó addigi normákat felváltó új szabályokat fogadott el a többpárti egyeztetést és a társadalmi vitát mellőzve, mindössze néhány órányi parlamenti vita nyomán. Ezeket a normákat 2023 végéig mintegy 70 alkalommal módosította.

3.1 A parlamenti ellenzék jogainak korlátozása

3.1.1 *A vizsgálóbizottságok ellehetetlenítése*

2010 és 2023 között a parlamenti ellenzék 46 alkalommal kezdeményezte vizsgálóbizottság felállítását. A kormánypárti többség az obstrukció különböző formáival ezt – egyetlen esetet kivéve - megakadályozta. 2014 és 2023 között a magyar Parlamentben egyetlen vizsgáló bizottság sem működött.

3.1.2 *Éjszakai ülésezések, törvényjavaslat-dömping*

Gyakran és ésszerű indokok nélkül alkalmazott módszer a politikailag kényesebb, széleskörű érdeklődésre számot tartó törvényjavaslatok késő esti vagy éjszakai időpontra történő napirendre tűzése arra számítva, hogy a vitában elhangzó ellenzéki megszólalások televíziós közvetítése kevés nézőt ér el, és jó eséllyel a sajtó figyelmét is elkerüli. Az érdemi vitát lehetetlenné tevő ugyancsak gyakori módszer a törvényjavaslatok tucatjainak egy vitanapra történő időzítése.

3.1.3 *A képviselői véleménynyilvánítás büntetése*

A házelnöknek a kritikus ellenzéki megszólalások szankcionálása érdekében alkalmazott fegyelmi jogköre a nemzetközi gyakorlatban ismeretlen mértékű. A leggyakrabban alkalmazott indoklás az Országgyűlés méltóságának megsértése. Ez nyilvánvalóan szubjektív szempont, de ide tartozik például, ha a képviselő feliratos táblán jelzi a véleményét. Egyéb fegyelmi intézkedések mellett ma már joga van a házelnöknek a képviselői tiszteletdíj akár hathavi összegét elérő pénzbüntetést kiszabni,

mégpedig valós jogorvoslat nélkül. 2010-ben a maximálisan kiszabható büntetés mértéke a havi képviselői tiszteletdíj egyharmada volt. A Parlament Házbizottsága, illetőleg 2020-tól a fideszes házelnök 2013-2023 között 89 alkalommal, összesen 100 millió forintot meghaladó pénzbírságot szabott ki, mely 102 ellenzéki képviselőt érintett, volt, akit többször is. Mindez a képviselői véleménynyilvánítási jog durva megsértésének tekinthető.

3.2 Az előzetes közzététel és a társadalmi vita elmulasztása; a törvényelőkészítés kiszervezése

Állandó gyakorlat a törvény által előírt előzetes közzétételre és társadalmi vitára vonatkozó kötelezettség kijátszása, valamint a közigazgatási egyeztetés kikerülése. Ennek leggyakoribb módja, hogy a közszférán kívül, ismeretlen helyen készült törvényjavaslatokat kormánypárti képviselők (akik adott esetben miniszterek is) közigazgatási egyeztetést és társadalmi vitát nem igénylő képviselői indítványként nyújtják be.

3.3 A parlamenti plénum kiüresítése: a Törvényalkotási bizottság

Az [Országgyűlésről szóló törvény](#) 2014-es módosítása nyomán létrehozott Törvényalkotási bizottság mint egyfajta „szuperbizottság” felállításának célja az volt, hogy a plénumtól elvegye a törvényjavaslatok részletes és nyilvános megvitatásának jogát. A plénum elé a törvényjavaslatoknak már csak a Törvényalkotási bizottság kormánypárti többsége által támogatott módosító javaslatokkal egybeszerkesztett változata kerülhet, amelyet a plénum vagy vita nélkül egészében elfogad, vagy egészében elvet.

3.4 Statáriális törvényalkotás

A törvényjavaslatok tárgyalására vonatkozó speciális eljárások („Sürgős eljárás”, „Kivételes eljárás”) 2014-ben történt intézményesítése fél évente akár tízszer is lehetővé teszi, hogy a kormánypárti képviselők kezdeményezésére akár 48 óra alatt megszavazzanak törvényeket vagy akár átfogó kódexeket. Statáriális törvénymódosításra 2014-2023 között 83 alkalommal került sor.

3.5 „Salátatörvények”

Állandó gyakorlat az adott törvény tárgyát tekintve oda nem tartozó – esetenként több tucatnyi – törvénymódosítás egy csomagban történő betervezése és elfogadása, amellyel nemcsak a parlamenti ellenék hatékony szakmai részvétele válik lehetetlenné, hanem a szabályozással érintett csoportok, szervezetek jogkövető magatartása és a jogalkalmazó bíróságok, közigazgatási szervek jogszerű működése is.

3.6 Személyre-szabott törvényalkotás

A lobbizásról mint a jogilag szabályozott érdekérvényesítésről szóló törvényt 2010-ben hatályon kívül helyezték. A normativitást felváltotta az önkényes és diszkrecionális jogalkotás: a jogrendszer hozzáigazítása az aktuális politikai célokhoz. Az [egyénre szabott – százas nagyságrendű - „lex-ekkel”](#) igyekszik jutalmazni a rendszer [a kedvezményezettjeit, illetőleg büntetni az ellenfeleit](#). Ezek az alábbi főbb típusokba sorolhatók:

- állami/közhatalmi pozíciókba való juttatás vagy onnan való eltávolítás feltételeinek megváltoztatása;
- a kormányzatot ellenőrző intézmények kompetenciáinak csökkentése;
- a lojális gazdasági szereplők kedvező helyzetbe hozása, mások kiszorítása;
- ellenzékieknek tartott vagy csak nem lojális médiumok, sajtó, civilszervezetek, vállalkozók anyagi és/vagy jogi ellehetetlenítése.

4. Köztársasági elnök

(Kerekes Zsuzsa)

Magyarországon a köztársasági elnök korlátozott közhatalmi jogokkal rendelkezik. Szerepe jórészt szimbolikus. A 2010-ben konszenzus nélkül elfogadott egypárti Alaptörvény átvette a köztársasági Alkotmány definícióját, eszerint: „a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett”. Jogosultsági közül a parlament által elfogadott törvényekkel szembeni „politikai” vétó, illetőleg az alkotmányossági vétó a legerősebb.

4.1 Köztársasági elnökök 2010 után

A köztársasági elnököt Magyarországon az egykamarás parlament 5 évre választja. A szavazás első fordulójában a képviselők 2/3-os többségének szavazatával nyerhető el a tisztség. Eredménytelen szavazás esetén a második fordulóba a két legtöbb szavazatot kapó jelölt jut. A megválasztáshoz itt már az egyszerű többség elegendő. A tisztséget 2010 és 2024 között betöltő három személy mindegyike kizárólag a kormánypártok szavazatával nyerte el a tisztségét. Köztársasági elnökké választásukat megelőzően mindhárman magas tisztségeket töltöttek be a Fidesz felső vezetésében és különböző állami funkciókban. Az elnöki mandátumot közülük csak egy (Áder János) töltötte ki. Őt egyszer újraválasztotta a kormánypárti 2/3-os többség. Schmitt Pál (2010. augusztus-2012. április) a megbízási idejének harmadánál plágium-botrány miatt kénytelen volt lemondani. Novák Katalin (2022. május-2024. február) ugyancsak a mandátumideje harmadánál azért volt kénytelen lemondani, mert fény derült egy botrányos kegyelmi döntésére. A 2024. februárjában megválasztott Sulyok Tamásról, az AB addigi elnökéről kiderült, hogy édesapjáról súlyos kérdésekben valótlanságokat állított.

4.2 Államfői vétó

Jogállami keretek között az államfői vétó egyfajta külső kontroll szerepet tölt be a törvényhozó többséggel rendelkező kormánnyal szemben. A „politikai” vétó esetén az elfogadott törvényt az elnök megfontolásra visszaküldheti a Parlamentnek, alkotmányos aggályai esetén pedig előzetes normakontrollt kérhet az Alkotmánybíróságtól. A 2/3-os kormánypárti többséggel megválasztott köztársasági elnöktől

és a kizárólag kormánypárti képviselők által megválasztott Alkotmánybíróságtól illuzorikus azt várni, hogy védelmet nyújtsanak az alkotmányellenes törvényekkel szemben.

2010-2024 közötti a 3 köztársasági elnök összesen 11 alkalommal élt az alkotmányossági vétó és mintegy 40-szer a „politikai” vétó jogával. Ezek között elvétve akadt az alkotmányos rendszer lényegét érintő ügy (2012-ben a választójog gyakorlását előzetes regisztrációhoz kötő törvénymódosítás). Aggály nélkül kapott elnöki jóváhagyást a jogállamot lebontó 12 alaptörvénymódosítás, a bírósági rendszer átalakítása, a választójogi törvény tucatnyi módosítása, a 48 óra alatt a parlamenten átvett törvények, az egyesülési jogot, sztrájkjogot, vallásszabadságot korlátozó törvények, az uniós országokban példa nélküli rendeleti kormányzást megalapozó törvények.

4.3 Kegyelmezési jogkör

Jogállami keretek között az elnöki vétó nem az igazságszolgáltatás része, nem jogorvoslati fórum, nem a jogerős bírói döntést felülbíráló eszköz. A kegyelmezési jog arra szolgál, hogy a társadalom általános igazságérzetével összhangban, különös méltánylást érdemlő egyedi körülményekre tekintettel az elnök részleges vagy teljes kegyelmet adjon a büntetőeljárás alá vont személynek. Számos európai országtól eltérően Magyarországon az elnök a döntését nem köteles sem megindokolni, sem nyilvánosságra hozni. Mindazonáltal nem is tilos számára. A kegyelmi döntés és az indokok nyilvánosságra hozatala különösen a súlyos bűncselekmények esetén vagy az olyan ügyekben, amelyekben a büntetőeljárás a közvélemény folyamatos figyelme mellett folyt, még jogállami körülmények között is indokolt. 2/3-os teljhatalom esetén, amikor a kegyelmi jogkört gyakorló köztársasági elnök és a döntést ellenjegyző igazságügyi miniszter is a kormánypárt kinevezettje, a jogerős bírósági büntetőítéletek diszkrecionális jogkörben történő politikai szempontú felülbírálása, a titokban gyakorolt kegyelmezési jog – miként ez 2023-2024-ben bebizonyosodott –, a joggal való visszaélés lehetőségét veti fel. 2023-ban Novák Katalin 40 kegyelmi döntést hozott. Ez a benyújtott kérelmek közel 9%-a volt, ami a korábbi évek átlagának mintegy duplája. A közvélemény e döntések töredékéről, hónapokkal később, többnyire véletlenül folytán értesülhetett. Kegyelmet kaptak terrorizmus vádja alapján elítélt szélsőjobbaldaliak, súlyos testi sértést elkövetők és egy gyermekintézményt vezető, pedofília miatt elítélt személy bűnsegédje. Ez utóbbi döntés nyilvánosságra kerülése vezetett Novák Katalin 2024. február 10-i lemondásához és a döntést ellenjegyző Varga Judit, korábbi igazságügyi miniszter parlamenti mandátumáról történő lemondásához, politikai visszavonulásához.

5. Kormány, rendeleti kormányzás

(Szentés Ágota, Vörös Imre)

A jogállamiság felszámolása a végrehajtó hatalom működésének minden elemét érintette. Ez a fejezet a Kormány struktúrájának és eljárásának 2010 utáni átalakítását, valamint a különleges jogrendi szabályozás visszaélésszerű alkalmazását mutatja be, felvillantva az alkotmányosság alapelveivel összeegyeztethetetlen kormányzati lépések néhány kirívó példáját is.

5.1 A kormányzati struktúra megváltoztatása

A már korábban is **erős miniszterelnöki pozíciót** támogatta 2010 után a Miniszterelnöki Hivatal politikai koordinációs szerepkörét átvevő – a szakmai koordinációt az új közigazgatási és igazságügyi tárcának átengedő – Miniszterelnökség, majd 2015-től a némileg párhuzamos feladatkörű Miniszterelnöki Kabinetiroda, élén a rendeletalkotási joggal rendelkező miniszterrel (kabinetfőnökkel). Ugyancsak a kormányfői hatáskört erősítette a kormányzati személyzeti politika végletes centralizálása. Mindezek, valamint a szakpolitikai ágazatok addigi átlagosan tizenhárom helyett nyolc minisztériumba sűrítése lehetőséget adott **a szakmai döntések és a közigazgatás felsőbb vezetői szintjeinek átpolitizálására** is. A 2010. májusi alkotmánymódosítás jogi formába öntötte a korábban csak informálisan létező miniszterelnök-helyettesi posztot. 2012-től a két miniszterelnök-helyettes és főként a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, illetve 2015-től a kabinetfőnök már a miniszterekre is kiterjedő politikai hatalommal bírt, ami – a létrejött csúcsminisztériumok nagyobb befolyásával együtt – megszüntette az addig legalább jogilag érvényesülő miniszteri egyenjogúságot. Visszatért a közigazgatási államtitkári rendszer, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkára jelentős személyügyi befolyást (vétőjogot) kapott a kormányzati struktúrában.

5.2 A Kormány eljárási rendjének átalakítása

A miniszterelnök parlamenti megválasztásával egyidejűleg a korábbi szabályozástól eltérően már nem kell szavazni a kormányprogramról, ami politikailag elszámoltathatatlanná tette a kormányzatot. 2018 nyaratól a kormányülésekről már legálisan nem készül hangfelvétel (2010 óta ezt jogszabályi előírás ellenére mulasztották el

az Orbán-kormányok), ami szintén a **Kormány politikai felelősségének érvényesítését nehezíti**. Maga a kormányfő az egymással is versenyztetett miniszterek és minisztériumok autonómiájának jelentős csorbitásával politikai irányítást gyakorol a végrehajtó hatalom felett. A „**prezidencializálódott**” **miniszterelnök** egyetértése nélkül 2010 óta nem születhet jelentősebb döntés a tárcákon belül. Emellett kialakult a „**frakciókormányzás**” gyakorlata, azaz a kormánypárt – kihasználva országgyűlési többségét, illetve a kormánytagok egyéni képviselői törvénykezdeményezési jogát – az Országgyűlésben is akadálytalanul, a törvényjavaslatok előzetes közzétételi kötelezettségét és a közigazgatási, valamint szakmai egyeztetést megkerülve tudja érvényesíteni jogalkotási elképzeléseit.

5.3 A különleges jogrend és következményei

A fékek és ellensúlyok rendszerének leépülése a kormány különleges jogrendekkel biztosított folyamatos és gyakorlatilag teljeskörű felhatalmazásában csúcsonodott ki.

5.3.1 *A különleges jogrenddel létrehozott három kivételes állapot jogalkotási alapja*

2015 szeptemberétől a **tömeges bevándorlás fenyegetése** adott okot először négy, majd hat megyére, **2016-tól** pedig az egész országra kiterjedő **kivételes állapot kihirdetésére**, amit mind az alkotmányos alapok, mind a tényszerű feltételek teljesülésének hiánya ellenére a Kormány javaslatára (egyszerű többséggel) az Országgyűlés azóta is hathavonta megújít. Legutóbb „a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet” a Kormány a 47/2024. (III. 4.) Korm. rendelettel 2024. szeptember 7-ig hosszabbította meg.

A koronavírus-járvány kitörése után, a **járványügyi veszélyhelyzet 2020. március 11-i** kihirdetésével megkettőződött a kivételes jogrend hivatkozási alapja. A 2020. március 30-án elfogadott koronavírus elleni védekezésről szóló törvény (első **felhatalmazási törvény**) szerint a veszélyhelyzet végét a Kormány jogosult rendeletben kimondani. Az Országgyűlés csak a törvény hatályon kívül helyezéséről dönthet, az annak feltételét jelentő veszélyhelyzet megszüntéről közvetlenül nem. A két rendelkezés együttes olvasata alapján a magyar Országgyűlés átengedte a Kormánynak a felhatalmazási törvény hatályon kívül helyezési időpontjának meghatározását. Ezzel a Kormány lényegében határozatlan időre szóló felhatalmazást kapott. 2020. június 16-án az Országgyűlés ugyan hatályon kívül helyezte a rendeleti jogalkotásnak keretet adó törvényt, de a következő napon a Kormány – egy előző nap megalkotott törvény alapján, alkotmányos alap nélkül – kihirdette az Alaptörvényben

kivételes jogrendi esetként nem szereplő **egészségügyi válsághelyzetet**, amely 2021. június 18-ig állt fenn. 2020. november 3-án a Kormány ismét kihirdette a járványügyi veszélyhelyzetet, majd november 10-én az Országgyűlés elfogadta a második felhatalmazási törvényt, amely azonban már rendelkezett saját 90 nap utáni hatályvesztéséről is. 2021. február 8-án megtörtént a veszélyhelyzet ismételt kihirdetése, és az Országgyűlés elfogadta a harmadik felhatalmazási törvényt. 2022. január 1-jén pedig 2022. június 1-ig meghosszabbította a harmadik felhatalmazási törvény hatályát.

A különleges jogrend harmadik alapját az ukrajnai háborúra hivatkozva bevezetett **háborús veszélyhelyzet** jelentette, ezt az Országgyűlés 2022. május 25-től kezdődően félévente szintén meghosszabbítja (legutóbb 2024. november 19-ig). A migrációs válsággal párhuzamosan így most a szomszédos háború szolgál a különleges jogrend alapjául.

5.3.2 *A különleges jogrend újraszabályozása az Alaptörvényben*

A különleges jogrendre vonatkozó szabályok hatályba lépését a 9. Alaptörvény-módosítás 2023. július 1-ben határozta meg, de a 2022. évi választások után 2022. május 24.-én elfogadott 10. Alaptörvény-módosítás ezt előre hozta 2022. november 1-jére. Az Alaptörvény a különleges jogrend korábbi öt fajtáját háromra csökkentette: hadiállapot, szükségállapot, veszélyhelyzet.

Az Alaptörvény az Országgyűlés által kihirdethető **hadiállapot** [49. cikk] elrendelését kiterjeszti a korábbi „külső fegyveres támadás” mellett a „hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű”, tehát akár nem fegyveres „cselekményre”, valamint ennek „közvetlen veszélyére”. Hadiállapot idején ezentúl a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által közelebbről meg nem határozott jogokat, és dönt a honvédség magyarországi alkalmazásáról, ami korábban nem volt lehetséges, lévén a belső rend fenntartása a rendőrség feladata.

Az Országgyűlés által kihirdethető **szükségállapotra** vonatkozó szabályok közül [50. cikk] a 9. Alaptörvény-módosítás törölte azt a korábbi korlátozó feltételt, hogy erre csak fegyveres cselekmények, illetve fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén van lehetőség, viszont új szabályként kiterjesztette a kihirdetés lehetőségét a meghatározatlan, tehát bármeddig kiterjeszthetően értelmezhető „alkotmányos rend felforgatására” és „a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekményre”. A korábbi szabályozásban szerepelt az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető jogellenes cselekmény esete is

azzal a korlátozással, hogy ilyenkor a honvédség csak akkor alkalmazható a lakosság ellen, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő – ezt a korlátozást a szükségállapot új szabályozása törölte, tehát a honvédség Magyarországon magyar polgárok ellen nemcsak hadiállapotban, hanem a bármikor kihirdethető szükségállapotban is bevethető.

A **veszélyhelyzetet** nem az Országgyűlés, hanem egyedül a Kormány hirdeti ki [51. cikk], lehetőségei az Alaptörvény 10. módosításával – az ukrajnai háborúra utalva – új esetszóporttal bővültek, ez a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa”.

5.3.3 *A különleges jogrendi rendeletalkotás jellemzői*

A különleges jogrendekre vonatkozó szabályok a Kormányt a fenti válság-, illetve veszélyhelyzetekkel összefüggésben a **parlamenti jogalkotás helyébe lépő, alapjogok korlátozását is lehetővé tevő rendeletalkotási hatáskörrel** ruházzák fel. A Kormány a kommunista idők „törvényerejű rendeletét” felélesztve a 9. Alaptörvény-módosítás szerint csak arra köteles, hogy tájékoztassa az Országgyűlést az általa alkotott rendeletekről. Az Országgyűlés egyes rendeleteket ugyan hatályon kívül helyezhet, azonban a Kormány ezeket azonos szöveggel ismét kibocsáthatja, „ha azt a körülmények jelentős változása indokolja”.

A különleges jogrend mindhárom fajtájának közös szabályaként az Alaptörvény 9. módosítása előírja, hogy azokat a kihirdetésre jogosult szerv szüntetheti meg, ha a kihirdetés feltételei már nem állnak fenn. Az ukrajnai háború miatt kihirdetett veszélyhelyzetet tehát a Kormány – az Országgyűlés nélkül – saját belátása szerint szüntetheti meg, vagy tarthatja fenn az idők végezetéig. A 9. módosítással a **rendeleti kormányzás technikája – súlyos tartalmi következménnyel – megváltozott**: korábban az Országgyűlés hosszabbította meg a Kormány rendeleteinek hatályát, a módosítás óta viszont a felhatalmazást adó törvény alapján a Kormány magát a veszélyhelyzetet hosszabbíthatja meg anélkül, hogy újabb felhatalmazási törvényt kellene kérnie. A meghosszabbítás időtartama 30 nap, de ezt a 10. Alaptörvény-módosítás 180 napra emelte.

5.3.4 *A különleges jogrendi rendeletalkotással való visszaélés típusai*

A bevándorlási válsághelyzet részletszabályai már lehetővé tettek aránytalanul jogkorlátozó intézkedéseket. A Kormány a kivételes rendeletalkotási jogkörével azonban leginkább a járványügyi veszélyhelyzet bevezetésétől kezdődően élt vissza. A 2020. március 11-től 2021. február 8-ig tartó időszakban például 651 veszélyhelyzetre hivatkozó kormányrendelet jelent meg, amelyeknek csak egy része volt összefüggésbe hozható a járvány lassításának és társadalmi-gazdasági hatásai csök-

kentésének, majd a korlátozások fokozatos feloldásának céljaival. Más részük túlmutatott a kivételes jogrendben érvényesülő átmenetiség alapelvén, és hosszútávú jogviszonyokba nyúlt bele. Ezek egy részét a kormányrendelet hatályának lejártával az Országgyűlés egységes szerkezetbe foglalva, törvényi formában véglegesítette. A két véglet között helyezkednek el azok a kormányrendeletek, amelyek a veszélyhelyzettel ugyan összefüggésbe hozható, de a szabályozás kedvezményezettjeinek körét indokolatlanul szűkítő rendelkezéseket tartalmaznak, vagy éppen az alapjogokat korlátozzák aránytalan mértékben. A háborús veszélyhelyzetre hivatkozó rendeletalkotás pedig a 2022. évi választások előtti (a GDP kb. 2 százalékát kitevő) osztogatás és a hibás gazdaságpolitika következményeit igyekezett elfedni.

Még az intézkedések azon része is, amely a járványkezelést célozta, a katasztrófavédelmi vagy az egészségügyi törvény keretei között, tehát **a Kormány kivételes felhatalmazása nélkül meghozható lett volna**. Ennek ellenére – illetve részben az említett törvényekre is hivatkozva – a Kormány a járványügyi veszélyhelyzet és a felhatalmazási törvény bázisán alkotott rendeletet pl. a hitelmoratóriumról, a munkabér utáni közterhek alóli mentesülésről, a kijárási korlátozásokról, az idősek bevásárlási idősjávanak bevezetéséről.

A veszélyhelyzettel összefüggő, azonban **indokolatlanul leszűkített alanyi körre vonatkozó szabályozást** jelentett például a kormányzathoz közel álló üzleti körök számára fontos ágazatok áttételes támogatása pl. a borászati termékek vagy a turisztika körében. A járványügyi veszélyhelyzetre való hivatkozás lehetőséget adott a közbeszerzési szabályok kormányzathoz közel álló cégeknek kedvező felülírására, ennek köszönhetően a Kormány 300 milliárd Ft-ért szerzett be azóta is nagyrészt kihasználatlanul álló – és havi 15 millió Ft-ért tárolt vagy ingyen külföldre adományozott – lélegeztetőgépeket, illetve szintén közbeszerzés nélkül 722 milliárd Ft-ért oltóanyagokat (a kínai és orosz vakcinák beszerzéséről nincs adat), tesztek, maszkokat, és építtetett, illetve tartott fenn később üressé vált járványkórházat stb. Később a háborús veszélyhelyzetre hivatkozással került meg a közbeszerzést. Szintén összefüggésbe hozható a járvány kezelésével, azonban **a szükséges mértékű alapjogi korlátozásokon messze túlmutatott** a bevándorlási válsághelyzetben pl. bármilyen tulajdonú ingó és ingatlan vagyontárgy kormányzati használatának, személyek gyanút sem igénylő megfigyelésének, a honvédség belföldi bevetésének lehetővé tétele. E körbe sorolható a honvédség járványügyi veszélyhelyzettel összefüggő közreműködésének és fegyverhasználati jogának elrendelése is, amelynek nyomán felfegyverzett katonák és páncélozott járművek jelentek meg az utcákon és a kórházakban úgymond rendfenntartási, illetve logisztikai

feladatok ellátására; illetve az a rendelet is, amely az Innovációs és Technológiai Minisztérium vezetője számára szinte korlátlan hozzáférést adott bárki személyes adataihoz. A háborús veszélyhelyzetre hivatkozással pedig az üzemanyagokat, energiahordozókat és egyes alapvetőnek tekintett élelmiszereket illetően a hadigazdaságot idéző hatósági árakat és mennyiségi korlátozásokat vezetett be a Kormány.

Mindezeken túl számos kormányrendelet született **a veszélyhelyzettel semmilyen összefüggésbe nem hozható intézkedések** jogalapjának megteremtésére. Az előbbieket közül a legkirívóbbak a magáncégek állami felügyelet alá vonását (ld. Kartonpack-rendelet, amelynek alapján a cég vezetőségét a tulajdonosi jogokat átvevő kormánybiztos azonnali hatállyal felmentette) és a különleges gazdasági övezetek létrehozását lehetővé tevő rendeletek voltak (ld. a Samsung-gyár telephelyének különleges gazdasági övezetté nyilvánítását, amely területi autonómiát és adóztatási jogot vont el a helyi önkormányzattól). Ide sorolható az egyes kormányközeli cégfűzők, ágazatok versenytörvény alóli mentesítése, a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozása, valamint a felsőoktatási intézmények – ténylegesen az autonómiájáért kiálló Színház- és Filmművészeti Főiskola – felévének érvénytelené nyilvánítását lehetővé tevő kormányrendelet is. A különleges jogrend (tömeges bevándorlás okozta **válsághelyzet**) **deklarált céljával egyenesen ellentétes** volt az a 2023 áprilisában hozott kormányrendelet, amelynek alapján 2021 külföldi embercsempészt helyeztek „reintegrációs őrizetbe” – azaz engedtek ki a magyar börtönökből úgy, hogy nyomkövetésükre nem volt valódi szándék.

5.3.5 *A különleges jogrenden alapuló egyéb kormányzati visszaélések*

A Kormány nemcsak jogalkotási úton, hanem egyéb döntésekkel is kihasználta a különleges jogrendek nyújtotta politikai mozgásteret.

Azt, hogy a kormányzat **nem törekedett a bevándorlási válsághelyzet tényleges megoldására**, jól tükrözi, hogy Magyarország nem csatlakozott a közös európai migrációs szabályokhoz, és ellenzi a közös határőrség felállítását is. A migrációs veszéllyel riogató kormányzati propaganda emellett nemcsak a magyarországi választásokon segítette a populista erőket: a 2023. szeptemberi szlovákiai választások előtt az addig átjárhatatlannak mondott kerítés és határzár ellenére hirtelen megugrott a magyar-szlovák határnál megjelenő migránsok tömege, kifejezetten Fico politikai céljainak támogatására használva a migrációs nyomást. A magyar rendőrség pedig nem tartóztatta fel a Szlovákia felé igyekvő illegális bevándorlókat.

Az egészségügyi válsághelyzetben észszerű lépésnek tekinthető európai közös vakcinabeszerezésnek sokáig **a kiszervezhető extraprofit hiánya miatt állt ellen** a Kormány.

Miközben egyetlen más uniós tagállamban és még Oroszországban sincs kihirdetett hadiállapot, az Orbán-kormány az orosz-ukrán háborúra hivatkozva bevezette és azóta is fenntartja a háborús veszélyhelyzetet. Ez azonban a kormányfőt nem akadályozta meg abban, hogy – **narratívájával orosz politikai célokat szolgálva** – egy 2023. decemberi sajtótájékoztatón elutasítsa Ukrajna lerohanásának háborúként való minősítését, mondván, a felek között nem volt formális hadüzenet.

5.4 A kivételes állapot „normálissá” válása

Tömeges bevándorlás, illetve magyarországi háború hiánya ellenére a magyar kormány immár 2015 óta fenntartja a veszélyhelyzeteket, valamint a járványügyi veszélyhelyzet nyomán 2020-ban megkezdett rendeleti kormányzást. Az elmúlt évek töretlen kormányzati gyakorlata és a politikai-társadalmi tiltakozás hiánya alapján levonható az a következtetés, hogy a kivételes állapot normálissá vált. Legitimitása a választók közel felében nem kérdőjeleződik meg, jogkorlátozó rendeletek hivatkozásként és az Országgyűlés – a demokratikus politikai akarat – háttérbe szorításának indokaként is megszokott lett. A 2023 decemberében elfogadott „szuverenitásvédelmi” törvénycsomag ennek a folyamatnak a betetőzése, egyúttal egy új korszak kezdete: a súlyos alapjogkorlátozás, jelen esetben a megfigyelés, illetőleg a szuverenitásvédelem homályos indokán alapuló büntetőjogi eljárás már mindenféle veszélyhelyzettől függetlenül lehetségessé vált. Mindezekben az Alaptörvény nem korlátot, hanem támogató és hivatkozható jogszabályi keretet jelent.

6. Bíróság, igazságszolgáltatás

(Fleck Zoltán, Sándor Zsuzsa)

6.1 A Legfelsőbb Bíróság elnökének eltávolítása

A Fidesz a 2010-es hatalomra kerülése után azonnal megkezdte saját céljaihoz igazítani a bírói hatalmi ágat. Ennek első áldozata Baka András, a Legfelsőbb Bíróság akkori elnöke lett. Bakát 2009-ben az akkori köztársasági elnök, Sólyom László jelölte a Legfelsőbb Bíróság élére és a Parlament – a Fidesz szavazatait is beleértve – hat évre meg is választotta. 2011-ben azonban az új Alaptörvény elfogadását követően a Legfelsőbb Bíróság nevét Kúriára változtatták. Ez az intézmény addigi működését, felépítését, feladatait, a hivatalban lévő bírók státuszát nem érintette. Azonban az addigi elnök és helyetteseinek státuszát megszüntették. Baka András leváltása három és fél évvel mandátumának lejárta előtt történt. Leváltásának valódi oka az volt, hogy bírálta a kormánypártok jogalkotási gyakorlatát, amely – egyebek között – korlátozta a bíróságok függetlenségét. Az Emberi Jogok Európai Bírósága [kimondta](#), hogy a főbíró leváltása sértette a tisztességes eljáráshoz és a szabad véleménynyilvánításhoz való jogát. Az új kúriai elnök egyúttal tagja lett az újonnan létrehozott Országos Bírói Tanácsnak (OBT), míg az új Országos Bírósági Hivatal (OBH) élére Handó Tündét, Szájer Józsefnek, a Fidesz EP képviselőjének feleségét nevezték ki.

6.2 A bírók kényszernyugdíjazása

Magyarországon 2011. december 31-ig a bírák, ügyészek és közjegyzők 70 éves korukig maradhattak hivatalban. A 2011-es jogszabályi változások miatt 2012. január 1-től az akkori általános nyugdíjkorhatárt elérő, vagyis a 62. életévüket betöltő bírák és ügyészek szolgálati jogviszonya kötelezően megszűnt. Emiatt 2012-ben 274 bírónak kellett hirtelen nyugdíjba vonulnia. A kormánytöbbség a változtatást az Alaptörvénybe is beemelte. A nyugdíjazott bírók által indított munkaügyi perekben számos ítélet született, amelyekben kivétel nélkül a bírók javára döntöttek.

A bírói nyugdíjkorhatár leszállítása miatt az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen, mert úgy ítélte meg, hogy a kötelező nyugdíjkorhatár ilyen gyors és radikális leszállítása életkoron alapuló diszkriminációnak minősül. Közben 105 érintett bíró a Magyar Helsinki Bizottság közreműködésével a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult. Időközben

az Alkotmánybíróság (AB) is alkotmányellenesnek nyilvánította a kényszernyugdíjazást, ám Handó Tünde, az OBH elnöke az AB döntésének bejelentésekor közölte, hogy a nyugdíjazott bírókat nem helyezik vissza.

A strasbourgi pereskedés is kellett ahhoz, hogy visszavonják a bírák kényszernyugdíjazását. A jogi harc tehát több fronton zajlott. A kötelezettségszegési eljárás az Európai Bíróságon zárult. Az ítélet kimondta, hogy a 70 éves nyugdíjkorhatár 62 évre csökkentése diszkriminatív eljárás volt. A munkájukat és fizetésüket elvesztő bírák a strasbourgi bírósághoz még 2012 nyarán nyújtottak be panaszt. Ez is kellett ahhoz, hogy kormánytöbbség 2013-ban kénytelen legyen egy törvénnyel visszavonni a szabályozást, és részben kárpótolni a bírókat. A kormány ezzel együtt elérte célját, mert a kétéves huzavona során sikerült a bíróságokat lefejezni, a bíróságok vezetőit új emberekre cserélni.

6.3 A bíróság működése Handó Tünde OBH elnöksége idején

Handó Tündét a Parlament kétharmados többséggel választotta meg 2012. január 1-től kilenc évre. Posztjával megkapta azt a jogot, hogy bármely ügyben kijelölheti az eljáró bíróságot, ráadásul egy személyben gyakorolhatja az összes kinevezési, áthelyezési, leváltási és irányítási jogkört is.

Az Amnesty International (AI) magyarországi kutatása szerint az egyik legfontosabb, függetlenséget aláásó tényező a Handó-korszakban a vezetői pályázatok érvénytelenítése volt. Handó a bírák véleményét semmibe véve több vezetői pályázatot is érvénytelenített, és akár olyan személyt is megbízott, aki el sem indult a pályázaton. Az ügyelosztási rend úgy működött, hogy a bírósági vezetőknek lehetőségük nyílt belenyúlni az ügyek elosztásába és olyan bíróra szignálni egy adott ügyet, akitől a kívánt eredményt várhatta.

Az OBH 2019 májusában indítványozta a Parlamentnek, hogy fosszák meg Handót a tisztségétől. Az indítványt a kormánypárti többség vita nélkül elutasította anélkül, hogy a vizsgálgta volna az OBH elnökének törvénysértéseit.

2019 novemberében amikor a bírósági botrányok sokasodtak, a Parlament elmozdította az OBH éléről Handó Tündét, egyúttal 2020. január 1-i kezdettel 12 évre alkotmánybíróvá megválasztotta.

6.4 A Kúria új elnökének kinevezése 2020-ban

Varga Zs. András kinevezését egy személy szerint rá szabott jogalkotás előzte meg. A „Lex Varga Zs.” előírta, hogy az Alkotmánybíróság tagjai – ha ezt kérik – a mindenki másra kötelező pályázati eljárást mellőzve lehessenek bírók. E szabály alapján – hét másik alkotmánybíróval együtt – alig három hónappal kúriai elnöki megválasztását megelőzően, 2020. július 1-jén megkapta bírói kinevezését. A törvény azt is lehetővé tette, hogy azok a bírók, akik az Alkotmánybíróság tagjaként, pályázati eljárás nélkül lesznek bírók, azonnal a Kúriára kerüljenek. A Kúrián vezető beosztásba – és különösen a Kúria elnöki székébe – korábban csak olyan személy kerülhetett, aki legalább öt éves bírói szolgálati viszonytal rendelkezik. 2020. január 1-jétől azonban módosult a szabályozás, és bírói szolgálatként elismerhető lett az Alkotmánybíróság tagjaként töltött idő. Így állhatott elő, hogy 2021-től olyan ember lett Magyarország főbírója, aki soha egyetlen bírósági tárgyalást sem vezetett még. Magyarországon az Alkotmánybíróság ugyanis nem része a rendesbírói rendszernek. Az Alkotmánybíróság tagjait a (2010 óta szinte folyamatosan egypárti kétharmados többséggel működő) parlament választja. Varga Zs. András is már egypárti jelöltként került az alkotmánybírói székbe 2014-ben.

Az ő esetében azonban a helyzetet tovább súlyosbítja, hogy több mint 13 éven keresztül teljesített szolgálatot ügyészként Polt Péter beosztottjaként, ebből közel 10 évet a legfőbb ügyész helyetteseként. Varga Zs. András megválasztására a közel 3000 fős bírói kart képviselő bírói öngazgatási szerv, az Országos Bírói Tanács (OBT) tagjainak határozott tiltakozása ellenére került sor.

6.5 Felemás igazságszolgáltatási reform

Az európai uniós források folyósításának egyik feltétele volt a bírói függetlenség erősítése, a választott testület (OBT) hatásköreinek és adminisztratív pozíciójának biztosítása, a bírának az EU bíróságaihoz való fordulás lehetőségének biztosítása.

A követelményeknek a magyar kormány vonakodva és csak részlegesen volt hajlandó megfelelni. 2023 decemberében egy ún. salátatörvényben fogadta el a Parlament a bíróságokról szóló törvény módosítását. Nőtt az OBT hatásköre a bírósági vezetők kiválasztásában, a bírák előmenetelét érintő döntésekben. Az Európai Bizottság 2023 decemberében megfogalmazott döntésében a teljesülést megállapította, de a pénzügyi korlátozásokat fenntartotta. Ugyanakkor az EP szerint a magyar bírósági reform egyelőre elégtelen, mert a Kúria továbbra is politikai befolyás alatt áll és a korábban politikailag befolyásolt elemeket a reform nem változtatta meg: a politikai kinevezettek a helyükön maradtak.

Az európai forrásokért cserébe, az Európai Unió jogállami normáihoz igazodó, 2023-ban bevezetett törvényi változások jogállami haszna a közjogi környezet változatlansága miatt relatív. Az igazságszolgáltatás akkor képes valóban jogállami teljesítményre, ha más közjogi, szakmai szervezetek ebben támogatják. A kormányzati hatalom szolgálatába állított közhatalmi intézmények (Parlament, Alkotmánybíróság, Számvevőszék, Ügyészség, stb.) politikai lojalitása azonban kétségessé teszi a kormányzati túlsúly korlátozásának lehetőségeit.

6.5.1 Rendszerszintű problémák

A magyar bírósági szervezet szabályozási modellje magában rejtje a függetlenség rendszerszintű sérelmét. A bíróságok központi igazgatási szerve, az OBH hivatалvezetőjét a parlamenti kétharmados többség választja a Miniszterelnök javaslatára. Működése feletti ellenőrzést a választott bírói testület gyakorolja a legutóbbi módosításoknak megfelelően megnövekedett hatáskörökkel. De a bírósági vezetők kiválasztásában az OBH vezetőjének továbbra is meghatározó szerepe van, akik viszont a bírók státuszára jelentős befolyással bírnak. A bírók által választott OBT tagoknak is számolniuk kell ezzel különösen mandátumuk lejárta után. A bírói önkormányzati testület önálló jogi helyzete megerősödött, de a Hivatal továbbra is jelentős információs túlhatalommal rendelkezik a döntés-előkészítésben.

6.5.2 A politikai befolyás lehetősége

A jogszabály módosításának következtében sem szűnt meg a bírói gyakorlat és a döntések befolyásolási lehetősége. A kétharmados parlamenti kormánytöbbség által megválasztott Hivatalvezető pozíciója politikai csatorna. Ahogy a többség politikai logikája érvényesül a Kúria elnökének, a Legfőbb Ügyésznek a megválasztásában is. Ezek a pozíciók továbbra is bebetonozottak. A Hivatalvezető által kinevezett vezetőknek széles igazgatási jogkörük van a bírók felett, ezekkel lényegesen tudják befolyásolni a bírói munkakörülményeket, a bírói előmenetelt.

A bírók által választott testület, az OBT pozíciója formálisan megerősödött: Ez azonban egybeesett új tagjainak megválasztásával, amit a bírósági vezetők, köztük a Kúria elnöke igyekezett befolyásolni. Az új összetételű OBT a megnövekedett hatásköreivel akkor tud élni, ha következetesen vállalja a konfliktusokat a Hivatalvezetővel és az OBT tag Kúriai elnökkel. Ennek intézményes feltételei továbbra is gyengék.

Az OBT hatásköreinek bővülése, véleményalkotási jog helyett egyetértési jog bevezetése relatív marad, ha a korábban meghozott szabályozás, amihez egyetértés kellene, hatályban marad. Ilyen üres jogkör-bővülés tapasztalható például a bírók

előmenetelének meghatározásában: a miniszteri rendeletben meghatározott rend a közigazgatási gyakorlatot preferálja a bírói gyakorlattal szemben a pályázatok elbírálásánál. Továbbra sincs kizárva a Hivatal által kinevezett vezetők OBT tagsága, egy törvényszéki elnök be is került a testületbe.

6.5.3 *A bírósági vezetők meghatározó pozíciója*

Az igazságszolgáltatás működését a hierarchikus rend és az ebben kialakított lojalitások határozzák meg. A Kúria és elnökének pozíciója hagyományosan jelentős. A precedensrendszer bevezetésével a legfelsőbb fórum a bírói értelmezést jelentősen korlátozza. Az elnökeknek pedig szerepe van abban, hogy a lényeges, iránymutató és az alacsonyabb fokú bíróságokon működő bírók számára kikerülhetetlen döntéseket milyen összetételű tanács hozza meg. Kinevezése óta több, bírói gyakorlattal nem rendelkező, a végrehajtó hatalom apparátusából a Kúriára került bíró segíti ebben.

A Kúria elnökét az új szabály alapján nem lehet újraválasztani, de ez nem veszélyezteti a jelenlegi elnök pozícióját. Utódjának megválasztása továbbra is csak akkor lehetséges, ha parlamenti kétharmad támogatja az új jelöltet. Amíg ez nem lehetséges, a régi elnök a helyén marad, hasonlóan a Legfőbb Ügyészhez.

Az ügyelosztási rend a Kúrián nem változott, az elnök meghatározó szerepe továbbra is jellemző. A jogszabályi változtatások ellenére a gyakorlat megmarad, mert a normatív módon meghatározott ügyelosztási rendet tartalmilag nem definiált kivételekkel meg lehet kerülni. Semmi nem akadályozza a kivételekre hivatkozást, a főszabálytól eltérést. A választási ügyekben nem is kell alkalmazni a főszabály szerinti automatizmust.

6.5.4 *A bírói hatalom súlya*

A bírói hatalom súlyát a közjogi és politikai szférában jól jelzi, hogy a jogerős bírósági döntések felett az Alkotmánybíróság alkotmányossági felügyeletet gyakorol. Egy jogállamban a bírói ítéletekkel szembeni alkotmányjogi panasz nem okoz anomáliát. Magyarországon azonban egy tisztán a politikai többség által feltöltött Alkotmánybíróság rendelkezik ezzel a hatáskörrel. A legutóbbi „reform” következtében 2023 májusában uniós nyomásra csak az az abszurditás szűnt meg, hogy állami szervek is az Alkotmánybírósághoz fordulhattak egy jogerős bírósági döntéssel szemben az „alapvető emberi jogaik” sérelmére hivatkozva.

Az EU bírósági és a magyar igazságszolgáltatás viszonyát meghatározza az előzetes uniós döntéshozatali eljárás kezdeményezésének korábbi [szankcionálása](#). A Kúria e precedens értékű végzése továbbra is él a Büntető eljárásról szóló törvény

módosítása ellenére. Továbbra is anomália az a gyakorlat, hogy a bírók véleménynyilvánítási szabadsága nem létezik. A bírók csak előzetes igazgatási engedéllyel látogathatnak konferenciákat és szakmai fórumokat, a jogvédő civilszervezetek nem vehetnek részt a bírók továbbképzésében.

6.6 Az ügyészség szerepe a bűnüldözésben

6.6.1 Az irányított bűnüldözés garanciái

Az ügyészség a – Legfőbb Ügyész személyén keresztül – a magyarországi autokrácia kulcsfontosságú szerve. A kormánypártok által választott vezető mandátuma de facto életfogytig tarthat a jelenlegi utóválasztási szabály következtében. Pólt Péter legfőbb ügyész a Fidesz korábbi tagját és képviselőjelöltjét a Fidesz-többség előbb 2010-ben (6 év helyett immáron) 9 évre választotta meg, majd 2019-ben újraválasztotta. Az egyébként 2028 végéig szóló megbízatása ezt követően is mindaddig érvényben marad, amíg a Parlament kétharmados többséggel meg nem tudja választani az utódját. Az ügyészi munka leglényegesebb pontjain, a vádemelésről és a vádelejtésről szóló döntésnél nincs biztosítva az eljáró ügyész autonómiája, az eljárása során utasítható. A Legfőbb Ügyésznek korlátlan és kontrollálatlan szerepe van az ügyészi nyomozómunka meghatározásában.

Az, hogy a szervezet nem nyomoz a kormányzathoz közel álló személyek visszaélései, legfőképpen a korrupciós ügyei után, elsősorban a Legfőbb Ügyész hatalom iránti lojalitásának tudható be. Gyakorlattá vált, hogy a kormányfő személyéhez közel álló személyekkel kapcsolatos korrupció-gyanús ügyekben az ügyészség az információkat feljelentésként kezeli, majd a nyomozást a kormánypártok számára alkalmas időben megszünteti. Ugyanakkor a „nyomozás” alatt a nyilvánosság is kizárható, mivel „folyamatban lévő nyomozásról” van szó. Többek között ilyen ismert korrupciós ügyek voltak az Öveges-program, a Magyar Nemzeti Bank Alapítványainak gazdálkodása, a Matolcsy-család gazdagodása, a „baltás gyilkos”, Safarov kiadatása mögötti korrupció ügye, a letelepedési kötvények ügye, az Elios-ügy, a Mátrai Erőmű ügye. Az ügyész vádemelési jogával való visszaélés az a mechanizmus is, amikor a feljelentés következtében a nyomozás ugyan elindul, és erre hivatkozva semmilyen tájékoztatást a nyilvánosság nem kaphat, majd a nyomozást megszüntetik ezzel lehetetlenné téve a későbbi felderítést. Több olyan ügyben is ez történt, amikor az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) dokumentumokkal alátámasztottan szabálytalanságokat tárt fel. A Legfőbb Ügyész parlamenti általi beszámoltatása nem jelent semmilyen kötelezettséget, a Legfőbb Ügyészt ugyan lehet kérdezni, de válaszának parlamenti értékeléséhez semmilyen közjogi következmény nem fűződik.

A kegyelmi botrány miatt lemondott igazságügyminiszter és volt férje közötti konfliktus során egy kiszivárgott felvétel szerint a volt miniszter annak adott hangot, hogy Polt Péter már nem ura a helyzetnek az ügyészségen. A Végrehajtó Kamara vezetésének korrupciós botránya a kormányzat vezető köreit is érintheti. Erre reagálásként 2024 márciusában egy salátatörvényben biztosították az igazságügyminiszter betekintési jogát az ügyészség nem nyilvános irataiba. Ezzel lehetővé vált, hogy a kormányzat folyamatban levő ügyben közvetlen nyomást gyakoroljon az ügyészségre. Annak ellenére, hogy papíron az ügyészség független a végrehajtó hatalomtól és a politikai befolyást a legfőbb ügyész biztosította, ezzel törvényi felhatalmazást nyert a nyílt beavatkozás.

6.6.2 Kiszivárogtatások – szelektíven

Visszatérően merül fel a gyanú, hogy a Polt Péter által irányított ügyészség folyamatban lévő eljárásokkal kapcsolatban politikai célzattal – gyakran választási kampányok idején – információkat szivárogtat ki a kormánypárti médiának. Ezek a kiszivárogtatások szinte mindig ellenzéki politikusok ügyeit érintik. Oknyomozó portálok [tárták fel](#), hogy az ügyészség a kiszivárogtatásokkal kapcsolatos feljelentéseket nem vizsgálja ki és/vagy az elkövetőkkel szemben nem indít eljárást, így az vélelmezhetően informális felsőbb jóváhagyással, tudatosan és szervezeten zajlik.

7. Rendőrség

(*Krémer Ferenc*)

A 2010-ben győztes Fidesz új rendőrséget és két hét alatt rendet ígért az országban. Amit újnak neveztek, az a rendőrség legrégebbi társadalmi szerepének, a „bűnözés elleni háború” (war on crime) koncepciójának a felélesztése volt, ami együtt járt a kommunizusból ismert politikai irányítás ismételt létrehozásával is. Az egyébként erős antikommunista propagandát képviselő Fidesz-kormány rendőrséget felügyelő belügyminisztere 2010 óta Pintér Sándor, aki a kommunista rendszerben lett magasrangú rendőri vezető.

7.1 Politika-vezérelt közpolitika

- 7.1.1** A korábbi rendőrség helyett, közvetlenül a 2010-es kormányalakítás után három rendőrséget hoztak létre: a Terrorrelhárítási Központot, amelynek fő feladata Orbán Viktor védelme volt [Lásd: 232/2010.(VIII.10.) Kormányrendelet], a Nemzeti Védelmi Szolgálatot a korrupció elleni fellépésre és az általános rendőri feladatokat ellátó szervezetet, vagyis a rendőrséget. Ezekhez csatlakozott negyedikként az Idegenrendészeti Főigazgatóság 2019-ben.
- 7.1.2** Az 2022-es országgyűlési választást követően hozták létre a Nemzeti Információs Központot, amelynek az egyik fő feladata a kormányzati döntéshozatal támogatása és a Miniszterelnöki Kabinetiroda, azaz Rogán Antal irányítása alá tartozik. Első tevékenységeinek egyike a 2022-es országgyűlési választások során az ellenzéki pártok által kapott külföldi támogatások vizsgálata volt.
- 7.1.3** A politikai rendszet hatékony működésének záloga részben a törvényekben, részben a félelem légkörének kialakításában van. Ehhez járult hozzá az úgynevezett semmisségi törvény (2011. évi XVI. törvény), amely megsemmisítette a 2006. évi tüntetések során a rendőrök ellen elkövetett cselekmények kapcsán hozott ítéleteket.
- 7.1.4** A terrorizmust az állam kényszerítéseként és nem a polgárok megfélemlítéseként határozták meg (Büntetőtörvénykönyv /Btk./ 314.§). A rendőrség jogköreit ezzel összefüggésben kiszélesítették, lehetővé téve a külföldi felderítő tevékenységet (2016. évi LVII. törvény). A rendőrség feladata valójában a hatalom védelme lett.

7.1.5 A rendőrség rendszeresen megtagadja a nyomozást azokban az ügyekben, amelyekben az Orbán család tagjai, vagy a Fidesz országos vagy helyi vezetői érintettek. Azokban az esetekben, amikor mégis nyomozást végez, általában, néhány – valószínűleg egyedileg engedélyezett – kivételt nem számítva, nem talál semmilyen bizonyítékot bűncselekményekre.

7.2 Rendőri erőszak

7.2.1 A Fidesz kormány azzal dicsekedett, hogy 2006-tal ellentétben nem alkalmaz a rendőrség erőszakot a tüntetőkkel szemben.

7.2.2 Ezt a látszatot az erőszak kiszervezésével tartották fenn. Futballhuligánokhoz, őrző-védő vállalkozásokhoz delegált erőszakot alkalmaztak például a Ligetvédőkkel, a népszavazást kezdeményező és a MTVA székházában demonstráló ellenzéki politikusokkal szemben.

7.2.3 A déli határnál a menekültek feltartóztatására felépített kerítésnél és a miniszterelnöki irodánál tartott 2023. évi diáktüntetések alkalmával azonban a rendőrséget felhatalmazták a fizikai erőszak alkalmazására. Ennek érdekében 2016-ban létrehozták az úgynevezett határvadász századokat. (Ennek történelmi elődjét 1938-ban állították fel.)

7.2.4 A rendőri ellenőrzést/erőszakot 2020-ban az iskolaőrök intézményének bevezetésével (2020. évi LXXIV. törvény) kiterjesztették az iskolákra is.

8. Honvédség

(Kelemen László, Szenes Zoltán)

Magyarországon az 1990-es rendszerváltást követően a hivatásos katonák jogállására vonatkozó szabályozás lényegében követte a nyugat-európai „*egyenruhás állampolgár*” koncepciót, ügyelve arra, hogy a katonák jogait csak indokolt esetben és a lehető legkisebb mértékben korlátozzák. Főleg 2023-ban azonban a hivatalos retorika és a jogalkotás ezzel szögesen ellentétes irányt vett. Az egykori egyenruhás állampolgárokból nagyrészt jogfosztott egyenruhások lettek. A polgári lakosság elleni fegyverhasználatot széles körben lehetővé tevő jogszabály-módosítások születtek, melyek a Honvédség belső, rendfenntartó célú alkalmazását könnyítik meg. A dinamikusan növekvő honvédelmi fejlesztések és beszerzések szakmai megalapozottsága a nyilvánosság számára ellenőrizhetetlen.

8.1 A katonák jogállása

8.1.1 *A szolgálati viszonyról való lemondás tilalma*

A Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonái a folyamatosan fenntartott különleges jogrendre (a COVID miatti veszélyhelyzetre, majd az ukrainai háborúra tekintettel kihirdetett veszélyhelyzetre), illetve egy ideig az egészségügyi válsághelyzetre hivatkozva 2020 áprilisa óta nem mondhatnak le a szolgálati viszonyukról, és a jelen állás szerint erre belátható ideig nem is lesz módjuk, mivel – ahogy erre az 5.4. pont is utal – a kivételes állapot normává vált, és semmi jele nincs annak, hogy ezen a Kormány változtatni kívánna. Így a saját kezdeményezésre, előjárói hozzájárulás nélküli távozás lehetőségének hiánya miatt a katonák akaratauk ellenére, időbeli korlátozás nélkül a Honvédségben való szolgálatteljesítésre kényszeríthetők, amit semmilyen legitim körülmény nem indokol.

8.1.2 *A szolgálati viszony indokolás és tisztességes eljárás nélküli megszüntetéseinek lehetősége*

Miközben a katonák önkéntes leszerelése tilos, 2023 januárja óta, formailag az ukrán háborús helyzetre hivatkozva hozott veszélyhelyzeti kormányrendelet alapján, bármely katona szolgálati viszonyát az előjáró 2 hónapos határidővel *indoklás nélkül* megszüntetheti. Ha valaki legalább 45 éves és legalább 25 év szolgálati viszonya van,

a további megélhetését segítő, a korábbi illetményétől és az életkorától függő életjáradék-szerű szolgálati juttatásra válik jogosulttá, de a juttatás tényleges megadásáról diszkrecionális jogkörben a miniszter dönt. A szolgálati jogviszony ezektől a feltételektől függetlenül is egy pusztá parancsnoki nyilatkozat alapján 2 hónapos rendelkezési állományt követően megszüntethető, ha az érintett *„más beosztásra nem tervezett”*. Ilyenkor, illetve ha a miniszter a szolgálati juttatást nem adja meg, a Honvédség a néhány hónapi illetménynek megfelelő végkielégítésen kívül további anyagi ellátást nem biztosít. Ez az eljárásrend semmilyen garanciát nem nyújt arra, hogy kiszámítható, racionális és számonkérhető szempontok alapján, nem pedig önkényesen, személyes vagy politikai leszámolás miatt távolítsanak el valakit a Honvédségből, és döntsenek a további megélhetéséről.

8.1.3 *Általános rendeleti felhatalmazás az emberi és a munkavállalói jogok korlátozására*

Szintén az ukrajnai háborús helyzet miatt elrendelt veszélyhelyzetre hivatkozva egy 2023 júniusában kiadott [kormányrendelet](#) pongyola megfogalmazásban, formális módosítás nélkül felülírta a honvédek jogállásáról szóló törvény és más törvények jogi garanciáit. Az új szabályozás konkrét feltételek említése nélkül, általános formában felhatalmazza a parancsnokokat, hogy a katonák jogait korlátozzák. Míg a törvény kimondja, hogy a szolgálat jogviszonyban a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kell eljárni, és nem lehet olyan magatartást tanúsítani, amely a másik fél jogát, jogos érdekét sérti, a kormányrendelet szerint: *„nem minősül a jog vagy a jogos érdek sérelmének az olyan magatartás tanúsítása, amely igazodik a katonai rend és a fegyelem fenntartásához szükséges mértékhez”*, valamint a Honvédség hadrafoghatóságához és az ukrajnai háborús helyzet által megkövetelt működési rendjéhez. Ez – a rendelet számos egyéb rendelkezésével együtt – a parancsnoki önkénynek ad tág teret. Adott esetben a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódig is terjedő informális büntetésekre és hátrányos megkülönböztetésre teremt legális lehetőséget egyénnel vagy csoportokkal szemben. A rendelet alapján a katonák egyes, törvényben biztosított munkavállalói jogai, így különösen a munkaidőre, a pihenőidőre, a szolgálatmentességre, a túlszolgálat mértékére és ellentételezésére vonatkozó törvényi előírások is széles körben mellőzhetők.

8.1.4 *A szakszervezetek működésének tilalma*

Egy 2023 decemberétől hatályos alaptörvény-módosítással – az Európai Emberi Jogi Bíróság ezzel kifejezetten ellentétes korábbi döntései ellenére – megtiltották a hivatásos katonák jogait védő szakszervezetek működését. Ezzel a magyarországi

rendszer váltásig visszanyúló múlttal rendelkező Honvédszakszervezet korábbi tevékenysége megszűnt, és szakszervezeti jogosítványok nélkül, limitált jogokkal Honvéd Érdekképviseleti Szervezet néven működik tovább.

8.1.5 A törvényi szintű szabályozás végleges felszámolása

Az említett, 2023. decemberi alaptörvény-módosítás egy másik eleme a katonai szolgálati viszony teljes körű szabályozását, benne az alapvető jogok korlátozását, az Országgyűlés hatásköréből a Kormány és a miniszter hatáskörébe tette át a normál jogrendi időszakban is. Ez a megoldás a jogi garanciák további, hosszabb távú aláadását alapozza meg azzal, hogy a katonai szolgálati viszony tekintetében a jogalkotás a parlamenti eljárás által korábban valamennyire biztosított nyilvánosságát és társadalmi ellenőrzöttségét is végérvényesen felszámolja. Ennek alapján a Kormány már benyújtotta az Országgyűlésnek a rendeleti jogalkotásra való átállást a gyakorlatban lehetővé tevő törvénymódosítást, és a Honvédelmi Minisztérium elkészítette a ma hatályos jogállási törvény helyébe lépő jogállási rendelet tervezetét – a rendelkezésre álló információk szerint – nagyrészt az ebben a pontban leírt és egyéb jogfosztások véglegesítésének szellemében.

8.2 A Honvédség civil kontrollja, parlamenti és társadalmi kontrollja

8.2.1 A Honvédség alkalmazása belső rendfenntartói jogkörben

Magyarországon látszólag teljeskörűen érvényesül a civil kontroll azon alapvető követelménye, hogy a Honvédség minden vonatkozásban a polgári szervek irányítása és ellenőrzése alatt áll. A civil kontroll fő gyakorlója a Kormány. Ez formálisan szokványos megoldás, de nem sokat ér akkor, ha a Kormány parlamenti ellenőrzése megszűnt, továbbá ha a parlamenti és a civil nyilvánosság rendkívül korlátozott. Jogvédelmi szempontból különösen fontos lenne, hogy a katonaság civilekkel szembeni fegyverhasználata és egyéb rendészeti jogkörei kivételesek, szigorúan meghatározott feltételekhez kötöttek, és a parlament által érdemben kontrolláltak legyenek. Az autokratikus magyar jogfejlődés azonban pontosan ezeket a feltételeket számolta fel.

A Kormány 2015-ben az úgynevezett tömeges bevándorlás által okozott válsághelyzet bevezetésével kezdte bővíteni a Honvédség belső rendészeti jellegű jogköreit, a fegyver és más kényszerítő eszközök használatának jogát. Ez a folyamat 2020-tól gyorsult fel és terebélyesedett ki először azzal, hogy a COVID-járványra tekintettel a Kormány veszélyhelyzetet hirdetett. A különböző jogcímenek azóta is

fennálló különleges jogrend keretei között pedig lehetővé vált a Honvédség fegyverhasználatát és egyéb rendészeti jogköreit magukban foglaló kormányzati intézkedések meghozatala. 2022 novemberétől bővült a parlamenti jogkörben kihirdethető szükségállapot tényállása is a jogilag nehezen megragadható „felfogatással”, illetve a korábbi súlyos erőszakos cselekmények helyett már súlyos jogellenes cselekmények esetén is elrendelhető lett a szükségállapot, vele együtt a Honvédség fegyverhasználatára és más rendészeti jellegű intézkedés alkalmazására. És ha mindez még nem lenne elég, 2023 júliusa óta erre lehetőség van a Kormány hatáskörében elrendelve akár valamilyen különleges jogrendi állapot formális bevezetése nélkül is, egy „*összehangolt védelmi tevékenységnek*” nevezett, [újonnan bevezetett jogcímen](#). Jelezni kell, hogy az említett, szélesre tárt jogi lehetőségek mellett a Honvédség civilekkel szembeni tényleges fegyverhasználatára ezidáig nem, és más rendészeti kényszerítő fellépésére is csak elvétve került sor. De azt is látni kell, hogy a rendszer megteremtette magának a lehetőséget arra, hogy ezt laza, és érdemben nem kontrollált jogi feltételek mellett bármikor megtehesse.

8.2.2 A Honvédség fejlesztésének és beszerzéseinek átláthatósága

A magyar Kormány a mélypontnak számító 2014-es évet követően a honvédelmi költségvetés, és különösen a haderő-fejlesztésre szánt összegek dinamikus emelésébe kezdett. (Az állam honvédelmi kiadásai az akkori GDP 0,9 %-át kitevő 256 milliárd forintról 2024-ben várhatóan a GDP 2,1 %-át kitevő 1800 milliárd forintra nőnek.) Bár a kommunikáció szintjén 2017-ben meghirdették a „Zrínyi 2026” elnevezésű, 10 éves haderő-fejlesztési programot, a program tartalmi elemei sem az érintettek nagy része, sem a szélesebb közvélemény számára nem ismertek, és ma már nem is erről, hanem folyamatos haderő-fejlesztésről beszélnek. A folyamatban lévő fejlesztések és a beszerzések célkitűzéseiről, prioritásairól és irányairól azonban nincs semmilyen szakmai, társadalmi vagy politikai vita, illetve tájékoztatás sem. Az Országgyűlés illetékes bizottsága ugyan egy formális eljárásban jóváhagyja a tervezett védelmi beszerzések mentesítését a közbeszerzési eljárás alól, ez nem alkalmas arra, hogy az elvárt átláthatóságot akár csak szűk körben is biztosítsa.

Figyelemre méltó, hogy amióta az elköltethető források megnövekedtek, a Honvédelmi Minisztérium haderőfejlesztésben és beszerzésben illetékes, illetve más felső vezetői között feltűntek a Kormány felső köreihez kötődő üzletemberek. A honvédelmi beszerzések ügyintézését és lebonyolítását kiszervezték a Honvédelmi Minisztériumból: erre a feladatra 2019 decemberében létrehozták a 100 %-ban állami tulajdonban álló, állami közfeladatot ellátó, de társasági formában működő Védelmi Beszerzési Ügynökséget. Az Ügynökség jóváhagyása nélkül a kezdeményezett védelmi beszerzési eljárás nem folytatható, és a tervezett beszerzést a miniszterelnök

által vezetett Védelmi Tanácsnak is jóvá kell hagynia. Ezt követően az ügynökség széles diszkrecionális jogkörben dönti el, hogy ő vagy más szerv folytatja-e le a beszerzést, és hogy milyen módszerrel. Mindezek alapján nem lehet megállapítani, hogy az egyes védelmi beszerzéseknél ki a tényleges döntéshozó, és nem átlátható, hogy a beszerzéseknél mennyiben a katonai-szakmai szempontok és igények az elsődlegesek, és mennyiben érvényesülnek egyéb prioritások (pl. egyes külföldi államok lojalitásának megszerzése vagy a magyar kormányhoz közel álló üzleti körök előnyökhöz juttatása).

9. Titkosszolgálatok, nemzetbiztonság

(Gulyás József)

9.1 Titkosszolgálatok újraszabályozva, kontroll nélkül

Magyarországon a 2010-es kormányváltást követően az alkotmányos kereteket, minősített jogszabályokat bármiféle politikai, szakmai, érdekképviseleti egyeztetés nélkül is átírni képes többség a nemzetbiztonsági – titkosszolgálati területet is megszálta, és a nemzetbiztonsági szolgálatokat egyre nyilvánvalóbban politikai célokra használja. A titkosszolgálatokat és azok kormányzati felügyeletét 2010 óta többször is átrendezte a miniszterelnök, biztosítva, hogy a szervezetek egyetlen garantált igazodási pontja csak ő maga legyen.

Jelenleg kilenc különböző szervezet (a négy különböző titkosszolgálat mellett: a rendőrség, a terrorelhárítók, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, az Adó- és Vámhivatal, az ügyészség) jogosult titkos információgyűjtő eszközök és módszerek megrendelésére.

- 9.1.1 A nemzetbiztonsági szolgálatok működését meghatározó törvény 1995-ben született meg. A szabályozás megváltoztatása minősített, 2/3-os többséghez, vagyis a jogalkotói szándék szerint egyeztetéshez, konszenzus kereséshez volt kötve. 2010-es győzelme után a kormányzó többség ezen átlépett, és közel hatvan alkalommal –, előzetes politikai egyeztetések nélkül – újraszabályozta a nemzetbiztonsági területet és hatásköröket.
- 9.1.2 A különböző titkosszolgálatok ellenőrzési, megfigyelési jogosítványait kibővítették, megerősítették.
- 9.1.3 A bíróságok szerepe teljességgel formális a „külső engedélyhez” kötött titkos információgyűjtések engedélyeztetési eljárása estében.
- 9.1.4 A titkosszolgálatok költségvetési forrásait az elmúlt években jelentősen, lényegében ellenőrizhetetlenül megemelték. A közpénzfelhasználás hatékonysága nem követhető. A fejlesztések és beszerzések átláthatósága egyáltalán nem valósul meg.
- 9.1.5 A titkosszolgálatok fölött a civil kontrollt – mely a jogszabályokból ugyan nem tűnt el – lényegében leépítették. Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága ellenőrző szerepét bő egy évtizede nem képes gyakorolni. A nemzetbiztonsági szolgálatok által a bizottsággal megosztott információk értéke

csekély, a testület üléskezési gyakorlata formális, a kormánypárti képviselők bármilyen ügy vizsgálátát képesek és szokták is blokkolni, ezért a bizottság ellenőrző szerepe nem érvényesül. Nincs jogállami kontroll a nemzetbiztonsági szolgálatok felett.

- 9.1.6** Magyarországon a Pegasus kémsoftverrel megfigyelték ismertté vált névsora alapján egyértelmű, hogy olyan emberekkel szemben is alkalmazták, akik sem terrorcselekményekkel, sem azok előkészítésével, vagy kirívóan súlyos egyéb más bűncselekményekkel nem voltak és a botrány kirobbanása óta eltelt több év alatt sem lettek összefüggésbe hozhatók. A kormánykritikus civilekkel, újságírókkal szemben bevetett kémsoftver képességeivel arányos „nemzetbiztonsági kockázat” megalapozottsága utólag sem nyert igazolást.
- 9.1.7** A kormány szerint ártalmasnak gondolt és egyébként minden szempontból törvényesen működő civil szervezetek nemzetbiztonsági kockázattá minősítése 2010-es évek közepétől gyakorlattá vált. Ebben a kormánypártok különböző vezető politikusai mellett a miniszterelnök is élen járt. A nyílt politikai megbélyegzést később követte a különböző titkosszolgálati eszközök politikai rendelkezésre épülő alkalmazása.
- 9.1.8** A 2022-ben megalakult új Orbán kormány indulásakor a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat (a korábban is a Külgazdasági és Külügyminisztérium alá tartozó, és hírszerzésért felelős Információs Hivatal kivételével) a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, Rogán Antal irányítása alatt vonták össze.
- 9.1.9** Irányítása alá került egy korábban már más formában és kevesebb hatáskörrel rendelkező titkosszolgálati szervezet, a Nemzeti Információs Központ is, amely most megerősítve egyfajta szuper szolgálat, kivételes jogosítványokkal.
- 9.1.10** A miniszter személyes portfóliója rendkívül kiterjedt. A kormányzati döntéselőkészítésben játszott kulcsszerepe mellett, alá tartozik a kormányzati kommunikáció mellett – a köznyelv szerint – a kormánypárti választási propaganda direkt irányítása is.
- 9.1.11** Ugyancsak az ő irányítása alatt készítik elő az állampolgárok adatvagyona és a digitális szolgáltatások feletti korlátlan kontrollt lehetővé tevő szabályozásokat, miközben Magyarország digitalizációjában – a miniszterelnök személyes közreműködésével – kiemelt szerepet játszik a kínai Huawei Technologies.

- 9.1.12** Az új kormányzati ciklusban a nemzetbiztonsági szolgálatok már egyre nyilvánvalóbban engedelmessé válnak a kézi vezérlésnek és kiszolgálják a propaganda célokat is. Ilyen volt az 2022-es országgyűlési választások „külföldi befolyásolásáról” szóló, nyilvánosságra hozott, tendenciózus titkosszolgálati jelentés is.
- 9.1.13** Az elmúlt hónapok személyi és strukturális változásai tovább erősítették a miniszterelnök, és kabinetirodátját vezető miniszter közvetlen irányító szerepét.
- 9.1.14** A 2023-as év végén elfogadott és nem először az orosz rezsim jogalkotási mintáit követő „szuverenitásvédelmi” törvény által felállított Szuverenitásvédelmi Hivatalnak és a vele összedolgozó titkosszolgálatoknak deklarálta, hogy nem az orosz, vagy kínai befolyásteremtéssel, e két ország expanziós törekvéseivel lesz dolga, hanem a rezsim bírálóival, lehetséges kihívóival, a jogállamiság híveivel, akik a kormányzati szóhasználat szerint hol a Nyugat, hol Soros György, hol Brüsszel zsoldjában állnak.

A nemzetbiztonsági szolgálatok már elsősorban nem Magyarország függetlenségét, a formálisan még létező szövetségi rendszer keretein belül értelmezett szuverenitást, az állampolgárok alapvető biztonságát szolgálják, hanem a választói akaratot közpénzmilliárdokkal eltérítő, a jogállami kontrollt lépésről lépésre kiiktató autokráciát.

10. Központi ellenőrző szervek

(Gadó Gábor)

A 2010-es parlamenti választásokat követő években a Fidesz vezetésével levezényelt demokráciaellenes fordulat az állam központi ellenőrző szerveit sem kímélte. Azok az intézmények, amelyeknek egyik, ha nem a legfontosabb feladata a mindenkori kormányzati hatalom működésének ellenőrzése lenne, mára a kétharmados többség engedelmes kiszolgálójává vált.

10.1 Állami Számvevőszék

10.1.1 Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) elnökeit az elmúlt közel másfél évtizedben a Fidesz-KDNP koalíció jelölte és választotta. (Az ÁSZ elnökének személyére ugyan az Országgyűlés számvevőszéki ügyekkel foglalkozó állandó bizottsága tesz javaslatot, de a testületben biztosított a stabil kormánypárti többség.)

10.1.2 Miután az Európai Unió Bírósága [kimondta](#), hogy a civil szervezetek átláthatóságáról szóló – orosz mintájú – 2017-ben elfogadott törvénnyel a magyar állam az Alapjogi Charta több pontját is megsértette, a Parlament 2021-ben kénytelen volt azt hatályon kívül helyezni. Az ezzel egyidejűleg elfogadott [törvény](#) azonban kiterjesztette az ÁSZ vizsgálati hatáskörét mindazon civil szervezetekre, amelyeknek az évi mérlegfőösszege eléri a 20 millió forintot. Érvényes ez akkor is, ha a civil szervezet nem használ költségvetési pénzt. Ez a törvény nyilvánvalóan ellentétes az Alaptörvény 43. cikkével, amely szerint az ÁSZ csak a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyontárgyak kezelését ellenőrizheti.

10.1.3 Az ÁSZ feljogosítása a pártok gazdálkodásának, működésük törvényességének az ellenőrzésére politikai visszaélésekre ad lehetőséget, melyet a kormánytöbbség nem is hagy kihasználatlanul. Az ellenzéki pártokat az elmarasztaló megállapításokkal szemben nem illeti meg közvetlen bírói jogorvoslati lehetőség. Bírói felülvizsgálatot csak az ÁSZ jelzése alapján súlyos támogatás-megvonásról és bírság-kiszabásról döntő Magyar Államkincstárral szemben vehetnek igénybe már a szankciók végrehajtása során.

A kampányfinanszírozást vizsgáló ÁSZ mindezenközben a folyamatosan a kormánypártok mellett kampányoló, közpénzből működtetett vagy támogatott civil szervezetek működésében rendre nem talál kifogásolnivalót.

Összegezve megállapítható, hogy az ÁSZ működését nem csupán súlyos szerepvárr jellemzi, de az a jogállami működést is illuzórikussá teszi.

10.2 Költségvetési Tanács

A Költségvetési Tanács (KT) alkotmányos rendeltetése, vagyis, hogy a KT az éves központi költségvetési törvény tervezetéről kialakítja álláspontját, önmagában nem kifogásolható. Vitatható azonban a KT összetétele, miszerint annak három tagja a Magyar Nemzeti Bank (MNB) és az ÁSZ elnöke által jelölt személy, míg a KT elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. A törvény ily módon a regnáló politikai hatalom kinevezettjei hatáskörébe utalja a KT tagjainak és elnökének személyéről való döntést.

A KT nem pusztán vizsgálja, véleményezi, értékeli a központi költségvetés tervezetét, de annak parlamenti elfogadását a KT előzetes hozzájárulásához köti. Ez a kompetencia a Parlament törvényhozói jogkörének megengedhetetlen korlátozása, a jelenlegi kormánytöbbség egyfajta biztonsági intézkedése a mai parlamenti ellenzék esetleges választási győzelme esetére. A választott képviselők nem bírálhatják felül a KT esetleges elutasító álláspontját. Az ellenzéki pártok jövőbeli esetleges győzelme esetén a Fidesz-KDNP pártszövetség kinevezettjei megbukathatják a felálló új, az orbáni politika folytatását elutasító kormányt.

A KT-re vonatkozó törvényi előírásokat a választásokon egyszerű többséget szerző párt vagy pártkoalíció nem lenne képes megváltoztatni, az Alaptörvény 44. cikke alapján ugyanis a Költségvetési Tanács működésének részletes szabályait $\frac{2}{3}$ -os törvény szabályozza.

10.3 Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa (Médiatanács)

10.3.1 A Médiatanács a Hatóságnak az Országgyűlés felügyelete alatt álló, önálló hatáskörű szerve. Elnökét és négy tagját az Országgyűlés választja kilenc évre. Ebben az esetben sem kétséges tehát, hogy az aktuális parlamenti többség dönt a Médiatanács valamennyi tagjáról. A politikai kontroll ráadásul több mint két parlamenti ciklusra szól, vagyis a politikai erőviszonyok időközben bekövetkező változása nem érinti a Médiatanács összetételét.

10.3.2 A Médiatanács legfontosabb törvényi jogköre, hogy „ellenőrizze és biztosítsa” a sajtószabadság érvényesülését. A törvényi deklaráció ellenére a gyakorlat arra utal, hogy a Médiatanács és a Hatóság inkább a szólás- és sajtószabadság korlátozásának intézményi biztosítékává vált az elmúlt 14 évben. A jogállam helyreállítása esetében megfontolandó lenne ezért a szervezetek létjogosultságának az újragondolása. Erős érvek szólnak ugyanis amellet, hogy a politikai szabadságjogokat, így a médiapluralizmust a szabályozott verseny és a bírósági kontroll a Médiatanács és a Hatóság nélkül jobban tudná biztosítani.

10.4 Gazdasági Versenyhivatal

10.4.1 A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) elnökének személyéről végső soron a miniszterelnök határoz, a köztársasági elnök ugyanis csak a kormányfő javaslatában megnevezett személyeket nevezheti ki. Ez a szabályozás önmagában nem lenne kifogásolható, ha az elmúlt közel másfél évtized nem azt bizonyította volna, hogy a miniszterelnök a politikai élet elvárásaihoz igazodni akaró személyekre tesz indítványt.

10.4.2 A GVH-ra vonatkozó korábbi törvényi szabályozást 2013-ban az Országgyűlés úgy módosította, hogy a kormány rendelettel kivonhatja a GVH kontrollja alól azokat cégfúziókat, amelyeket a kabinet előzetesen „nemzetstratégiai jelentőségűnek” minősített. Ez a jogi lehetőség alkalmas arra, hogy a kormány a hozzá közel álló üzleti vállalkozásokat mentesítse versenypolitikai kontroll alól. A jogszabályi formát öltő kormányzati döntés ellen más piaci szereplők nem fordulhatnak bírósághoz.

10.5 Nemzeti Adó-és Vámhivatal

10.5.1 A Nemzeti Adó-és Vámhivatal „központi hivatalként” a kormány rendeletében kijelölt miniszter irányításával látja el feladatait. A NAV elnöke a pénzügyminiszter „beosztottja”, az erre a szakterületre kinevezett államtitkár. A NAV közvetlen politikai irányítás alatt áll, ami – figyelembe véve – a szervezet nyomozati jogkörrel történt felruházását is – legalábbis kockázatot jelent mindazon szervezetek („adóalanyok”) számára, amelyek valamilyen okból a kormányzat „célkeresztjébe” kerülnek.

10.5.2 Erősen vitatható, hogy a NAV személyi juttatásokra, felhalmozási kiadásokra is fordítható állami támogatásokra válik jogosulttá, ha teljesíti az éves költségvetési törvényben előírt bevételi tervet. Ez azzal a kockázattal jár, hogy

az adóhatóság adott esetben „üzleti érdekeinek” rendeli alá a törvényességet. (Lásd a 2010. évi CXXII. törvény 1.§ (3) bekezdésében foglaltakat.)

10.6 Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság

10.6.1 A hatályos katasztrófavédelmi törvény (2011. évi CXXVIII. törvény) alapján a belügyminiszter felelős a hivatásos állományú személyeket foglalkoztató katasztrófavédelmi szerv működtetéséért. Az állomány tagja esküt tesz a törvény közérdekvédelmi céljainak érvényesítésére. A Belügyminisztérium alárendeltségébe tartozó, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) irányítása mellett működő intézményrendszer hatáskörébe tartozik – egyebek között – az ipari nagyberuházásokkal összefüggő hatósági engedélyezési feladatok ellátása.

10.6.2 A kormány által kiemelt jelentőségű építési beruházással nyilvánított projektek esetében – hivatalosan egyelőre meg nem erősített értesülések szerint – egyes hatáskörök az illetékes megyei kormányhivatalokhoz kerülnek. Amennyiben a sajtóhírekben olvasható átszervezésre sor kerül, a szakmai (környezetvédelmi, egészségügyi, biztonságvédelmi) szempontokat a kormánnyal megállapodó külföldi nagyberuházó érdekeinek rendelhetik alá.

10.7 Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága

10.7.1 A Hatóság központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése fokozott védelmet élvez azáltal, hogy az „az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez”. (2021. évi XXXII. törvény.) Elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök kilenc évre nevezi ki, ennél fogva a Fidesz-kormányzat választottja egy esetleges ellenzéki győzelem esetén is megtartaná hivatalát.

10.7.2 A Hatóság kompetenciájába tartoznak a pénzügyi és politikai korrupcióval leginkább társítható üzleti tevékenységek. A teljesség igénye nélkül megemlíthető az önálló bírósági végrehajtói tevékenységgel összefüggő hatósági jogkörök, a szerencsejáték-szervezés engedélyezése, a dohánytermék-kiskereskedelmében és a kaszinó-koncessziók odaítélésében való részvétel. A Hatóság gondoskodik továbbá az elektronikus információs rendszerek védelmével kapcsolatos „poszt-kvantumtitkosítás alkalmazást” nyújtó szervezetek számára az információbiztonsági tanúsítást végző szervezetek nyilvántartásba vételéről.

11. Korrupcióellenes intézmények

(összefoglaló a Transparency International Magyarország és a K-Monitor 2023. évre vonatkozó [különjelentése](#) alapján)

11.1 Az EU intervenciója nyomán létrejövő új intézmények (2022 után)

A kormány 2022. év második felében, döntően az Európai Unió által Magyarországgal szemben különféle jogállamisági aggályok miatt indult eljárások hatására átalakította a korrupció elleni küzdelemért felelős állami intézményrendszert. Egyebek mellett létrejött az Integritás Hatóság, valamint megalakult a Korrupcióellenes Munkacsoport.

11.1.1 *Integritás Hatóság*

11.1.1.1 Tevékenysége

- arra kapott felhatalmazást, hogy az európai uniós forrásokat érintő visszaságok észlelése esetén más állami szervek, például a rendőrség vagy az adóhatóság eljárását kezdeményezze;
- jelentéseket készít az uniós támogatások felhasználásának a szabályosságával összefüggésben, például a vagyonynyilatkozati rendszer, valamint a közbeszerzési rendszer működőképességéről, továbbá az általános értelemben vett integritási helyzetről;
- költségvetése 2023-ban 17 milliárd forintot tett ki, míg a 2024-es költségvetés kiadási oldala 19 milliárd forintot mutat;
- az alkalmazottak statisztikai létszáma a 2023-as 62 főről 2024-ben 150 főre növekedhet;
- működésének első évében 186 bejelentést fogadott, és 2023 decemberéig összesen 21 ügyet vizsgált, amelyeknek az értéke együttesen 315 millió eurót (nagyjából 123 milliárd forint) tesz ki.

11.1.1.2 Tevékenységének korlátai

- szankciókat nem alkalmazhat;
- a működése során a többi – kormánypárti kinevezett által vezetett – állami ellenőrző szerv együttműködésére van utalva, a hatásköre a legtöbb esetben

arra szorítkozik, hogy más főhatóságok eljárását kezdeményezze, ha valamilyen szabálytalanságot észlel;

- az úgynevezett éves elemző integritás jelentésében megfogalmazott majdnem 50 ajánlás közül mindössze egytucatnyit támogatott a kormány, míg 23 ajánlással egyáltalán nem értett egyet és nem vállalta intézkedés megtételét;
 - az elutasított javaslatok között volt egyebek mellett a közbeszerzési árak és a piaci árak összehasonlítását lehetővé tévő módszertan bevezetése, valamint az európai uniós finanszírozás körében zajló szabálytalanságkezelés folyamatának a nyilvánossá tétele.

11.1.2 *Korruptióellenes munkacsoport (KEMCS)*

11.1.2.1 *Tevékenysége*

- 2022 decemberében kezdte meg működését;
- 21 tagja közül tízet állami szervek delegálnak, tíz pedig a civilszféra képviselői közül kerül ki;
- tagjaiból 2023. januárjában négy szakmai al-munkacsoportot hozott létre az alábbi témák vizsgálatára: (1) közbeszerzések, (2) európai uniós és nemzeti támogatások, (3) átláthatóság, közérdekű adatok megismerhetősége, (4) büntető- és büntetőeljárásjog.

11.1.2.2 *Tevékenységének korlátai*

- nem rendelkezik önálló költségvetéssel;
- hatáskörei meglehetősen szűkre szabottak:
 - nem vizsgálódhat konkrét korrupciós gyanú alapján;
 - nem kérhet felvilágosítást arról, hogy a visszaélések leküzdéséért felelős hatóságok megfelelően végzik-e a dolgukat;
 - a korrupció elleni küzdelemmel összefüggő feladatok egyeztetése és koordinációja nem a KEMCS keretein belül történik.
- nem vehetett részt a kormány korrupció elleni stratégiájának kialakításában és a stratégia tervezetének a véleményezésében is csak érintőleges szerephez jutott;
- a kormány a korrupció elleni küzdelem szempontjából jelentős jogszabályok esetében, mint amilyen az új bejelentővédelmi törvény, a vagyonynyilatkozati rendszerre vagy a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályozás, egyáltalán nem biztosította a KEMCS számára az észrevételezés vagy a konzultáció lehetőségét;

- a 2022. évre vonatkozó jelentésében foglalt, a civil munkacsoporti tagok által megfogalmazott javaslatok zömét a kormány nem támogatta;
- a KEMCS civil szervezeti tagjai közül az Atlatszo.hu, a K-Monitor és a Transparency International Magyarország sem a 2022. évre vonatkozó jelentést, sem a 2023. évre vonatkozó jelentést nem szavazta meg, mert azokat elégtelennek találta a korrupció valós problémáinak a megállapítása szempontjából.

11.1.3 Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság

11.1.3.1 Tevékenysége

- 2022 végén hozták létre;
- célja az Európai Unióból származó források kezelését érintő összeférhetetlen élethelyzetek kiszűrése, illetve kezelése.

11.1.3.2 Tevékenységének korlátai

- az elmúlt közel másfél évben még nem tett közzé egyetlen, a tevékenységére vonatkozó jelentést sem;
- arról sem tudni, hogy hány összeférhetetlenséget leplezett le, illetve ezek milyen következménnyel jártak;
- a rá vonatkozó szabályok nem biztosítanak hozzáférést mindazon adatbázisokhoz, amelyek érdemi, mélyreható vizsgálatok lefolytatásához szükségesek lennének.

11.2 Az EU intervenciója előtti intézmény (2022 előtt)

11.2.1 Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ)

11.2.1.1 Tevékenysége

- 2010-ben létrehozott, különös hatáskörű rendőri szerv;
- a korrupció elleni küzdelem állami koordinációjáért felel;
- eleinte folyamatosan bővülő feladatkörébe a különféle államhatalmi szervezetek és azok dolgozói bűnmegelőzési ellenőrzése és a megbízhatósági vizsgálatok végzése tartozott;
- az egyik leginkább látványos feladata az egészségügyi korrupció (közkeletű elnevezéssel a hálapénz) elleni küzdelem:

- 2021. márciusa óta, vagyis az elmúlt három év során 105 ügyben összesen 250 elkövetőre nézve folytatott a hálapénzzel összefüggő vizsgálatot és ezzel összefüggésben 2023-ban 19 feljelentést tett.

11.2.1.2 Tevékenységének korlátai

- a 2022. évi választásokat követő kormányzati szerkezetátalakítás eredményeként a belügyi ágazaton kívül tevékenykedő államhatalmi szervek kikerültek az NVSZ hatásköréből;
- feladatkörei csorbultak a Miniszterelnöki Kabinetiroda alá tartozó Alkotmányvédelmi Hivatal javára, amely átvette az addig az NVSZ által végzett megbízhatósági vizsgálatokra irányuló hatásköröket, valamint a korruptiócsúcs bűncselekmények felderítésének a felelősségét.

11.3 A nagykorruptió intézményes ellenőrzésének hiánya

11.3.1 *A négy – előbbieken ismertetett – intézmény „munkamegosztása”*

- a rendszer a korruptió kontrolljára vonatkozó feladatköröket úgy alakítja át, hogy:
 - az alulról szervezett, „kiskorruptió” (*petty corruption*) kontrolljára szorítják az NVSZ-t annak hatáskörei szűkítése révén;
 - a felülről szervezett, rendszerszerű „nagykorruptió” (*grand corruption*) kontrollját egyrészt az Alkotmányvédelmi Hivatalhoz rendelik, amely alapvetően egy nemzetbiztonsági, titkosszolgálati intézmény, másrészt az újonnan létrehozott, a korruptió monitoringját szolgáló intézmények javaslatainak többségét a kormány figyelmen kívül hagyja.

11.3.2 *A nagykorruptió kontrolljának hiányából fakadó batások: három példa*

- **összeférhetetlenség a közfeladatot ellátó, közérdekű vagyonkezelő alapítványok (KEKVA) esetében:**
 - vezető állású közszereplők, például polgármesterek és a minisztereken kívül más állami vezetők továbbra is rendelkeznek kuratóriumi vagy felügyelő bizottsági tagsággal a KEKVA-kban;
 - bár a kormánytagok már nem tagjai a KEKVA-k kuratóriumainak, a jogszabályi előírások továbbra sem zárják ki azt, hogy a prominens politikai és közhatalmi vezetők szerepet vállaljanak az alapítványok irányító és felügyeleti szerveiben.

- **a közbeszerzési rendszer kihívásai:**

- a felülről vezérelt, vagyis nem kartellezésen alapuló koncentráció foka rendkívül magas, egyes kormányközeli szereplők vezető pozíciója megkérdőjelezhetetlenné vált az utóbbi években;
- a kommunikációs és az informatikai tárgyú beszerzéseknél a központi beszerző szervek – így például a Nemzeti Kommunikációs Hivatal és a Digitális Közbeszerzési Ügynökség – közbeiktatásával kötött keretmegállapodások bizonyos gazdasági társaságokat piacvezető szerephez juttattak, a többi, potenciális gazdasági szereplő piachoz jutását ellehetetlenítve;
- a központi beszerző szervek nem végeznek a piaci árakkal való összevetést tartalmazó hatékonysági elemzést;
- a közbeszerzésekről szóló törvény 115.§-a szerinti közbeszerzési eljárások erősen versenykorlátozóak lehetnek, és sok esetben felmerül, hogy ezen közbeszerzések esetében valójában „irányított” beszerzések történnek;
- belépési korlátot jelent a közbeszerzési piacra azon potenciális kkv gazdasági szereplők számára, akik az adott, konkrét eljárást lebonyolító ajánlatkérőnél nem rendelkeznek referenciával.

- **a tényleges vagyontulajdonos kilétének az elrejtését lehetővé tevő magántőkealapok számának jelentős növekedése:**

- a vonatkozó törvényi rendelkezés módosításának köszönhetően a magántőkealapok tényleges tulajdonosait tartalmazó nyilvántartás 2024-től kezdődően az állampolgárok számára nem hozzáférhető (bár ha hozzáférhető lenne, az sem adna teljes képet a tényleges tulajdonosokról);
- az elmúlt években a magántőkealapok megjelentek a közbeszerzési piacon (összesen 608 milliárd forint értékben nyerve el közbeszerzéseket, amely az összes vizsgált közbeszerzési eljárás értékének 4,8 százaléka), amely sérti az Alaptörvény 38. cikkének (4) bekezdésében, valamint a 39. cikk (2) bekezdésében foglalt követelményt, miszerint a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni;
- a magántőkealapok kezelői között kormányzati vezetőkhez kötődő szereplők is megtalálhatóak;
- a vagyon eltitkolásának egy másik módja az osztalékelsőbbbségi részvények használata, melyek tulajdonosa a többi részvényesnél nagyobb összegű osztalékra jogosult a társaság nyereségéből.

11.3.3 *A nemzetközi ellenőrzés ellehetetlenítése: az Európai Ügyészség*

- az Európai Ügyészség az EU független szervezete, melynek feladata az EU költségvetéssel szemben elkövetett csalásokkal és más, az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás és vádemelés;
- az EU 27 tagállama közül 22 csatlakozott. Svédország és Lengyelország csatlakozása folyamatban van, Dánia és Írország eleve nem része a bel- és igazságügyi együttműködésnek, így tehát Magyarország az egyetlen ország, amely határozottan elutasítja a csatlakozást az ország és annak ügyészi szervének szuverenitására hivatkozva;
- a csatlakozás elutasítása lehetővé teszi, hogy míg formai értelemben megfelelnek az uniós követelményeknek (például az Európai Csalás Elleni Hivatal, az OLAF ajánlásai esetében az Unión belül rekord arányban, a 34%-os uniós átlaggal szemben 75%-ban indítanak vizsgálatot), addig tartalmi értelemben a politikailag érzékeny esetekben az ügyeket eltussolhatja a végrehajtó hatalommal szemben nem autonóm hazai ügyészség (Lásd például Orbán Viktor veje, Tiborcz István ELIOS nevű cégének esetét).

12. Önkormányzatok

(Pálné Kovács Ilona)

A magyar önkormányzati rendszer árnyéka önmagának, összevetve azzal, hogy milyen közpolitikai és politikai értéket tulajdonított neki a törvényhozó 1990-ben, a rendszerváltáskor.

Tény, amit több nemzetközi szervezet (Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Kongresszusa Monitoring Bizottsága, 2013, 2021), Európai Bizottság (LAI, 2021, RAI 2018, EQGI), Velencei Bizottság, CLARE stb.) és összehasonlító szakirodalmi értékelés is megállapított, hogy az igazán drámai változások 2010 után következtek be. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a területi kormányzásban végrehajtott reformok nem a gazdasági, közegészségügyi és biztonságpolitikai krízishelyzetek következményei (legfeljebb még láthatóbb és gyorsabb intézkedéseket tettek lehetővé), hanem tudatos kormányzati paradigmaváltás részei. Az önkormányzati rendszer totális fordulatának lényege, hogy maga a modell változott, a helyi önkormányzást a helyi állam váltotta fel. Már a 2012-ben hatályba lépő Alaptörvény megágyazott a közjogi és civil autonómiák felszámolásának, az államcentrikus területi kormányzásnak, a totális centralizációnak és államosításnak. A területi, helyi kormányzást érintő közjogi, szakpolitikai, hatásköri, finanszírozási változtatásokkal és ad hoc intézkedésekkel, egyedi döntésekkel a kormányzat tudatosan számolta fel az önkormányzati autonómiát. A mai magyar önkormányzati rendszer számos, lényegi elemét tekintve már nem felel meg a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája minimális követelményeinek sem.

A továbbiakban ennek a tudatosan vezérelt folyamatnak a főbb elemeit soroljuk fel, többnyire a nagyszámú konkrét adat, illetve jogszabály feltüntetése nélkül.

12.1 A 2012-ben hatálybalépő Alaptörvény a közjogi státuszt erősen átalakította: már nem tekinti az önkormányzást a helyi közösség alapjogának, az önkormányzat elsősorban nem az állampolgári részvétel és képviselet fóruma, hanem a közfeladatok megvalósítója az egységes állam végrehajtó hatalmi ágának részeként. Előírták az állam és az önkormányzatok együttműködési kötelezettségét. A megyei kormányhivatalok alkotmányos jogállást kaptak, s ezzel a területi kormányzás állami dominanciáját alapozták meg. Nem szerepel az Alaptörvényben az önkormányzatok bírósághoz és Alkotmánybírósághoz fordulási joga. Jelentős mértékben szigorodott az önkormányzatok feletti ellenőrzés.

- 12.2** Az új országos és helyi választási szabályok módosításai erősen kiszolgáltatották az önkormányzatokat a központosított pártpolitikának. A megyei pártlisták megszüntetése felszámolta a pártokon belüli területi érdekérvényesítést. A változások ugyanakkor rendkívül megnehezítették a civilek és függetlenek helyi választási esélyeit a megyékben és a nagyobb településeken. Az önkormányzati képviselők száma megfeleződött.
- 12.3** A helyi népszavazási szabályozás (eredményesség, érvényesség, tárgykörök) gyakorlatilag ellehetetlenítette a közvetlen demokrácia működtetését, a [helyi népszavazások száma jelentősen csökkent](#).
- 12.4** Befagytak az önkormányzati, kormányzati érdekegyeztetési mechanizmusok. Az országgyűlési képviselői és polgármesteri tisztség összeférhetlenségével kiszorultak a polgármesterek a Parlamentből, az önkormányzati szövetségekkel való konzultáció minimális és formális, a törvényhozó sokszor a törvényben előírt egyeztetési előírásokat sem tartja be.
- 12.5** Az [új önkormányzati törvény](#) szakított a korábbi széles felelősségi modellel. A magyar önkormányzati rendszer feladat- és szerepkörét illetően ellentmond a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának. A magyar önkormányzatok már messze nem intézik a helyi közügyek lényegi részét. A korábban önkormányzati közszolgáltatási feladatok túlnyomó többségét államosították (közoktatás, egészségügy többsége, szociális gondoskodás jelentős része, kommunális közművek, hatósági feladatok), és ez a folyamat még mindig zajlik. Az intézmények mellett az adminisztratív háttér is jelentős mértékben csökkent, különösen a kisebb településeken.
- 12.6** Az önkormányzatok saját feladataik ellátásában sem rendelkeznek mérlegelési mozgástérrel. Összességében tehát a helyi társadalom elveszítette jogát a helyi életkörülményeket alakító döntések felett, miközben felmérések (az [Eurobarometer](#) szerint is) bizonyítják, hogy még mindig az önkormányzatok irányában a legmagasabb az intézményi bizalom.
- 12.7** A fejlesztéspolitika, az uniós kohéziós források felhasználása totálisan centralizált, annak ellenére, hogy a megyei önkormányzatok formálisan részt vesznek a TOP források elosztásában. (Lényegében ez az egyetlen feladatuk, ami szintén ellentétes a Chartával). A centralizált rendszer melegágya a korrupciónak és a politikai alapú, diszkriminatív forráselosztásnak. Egyértelműen kimutatható, hogy a főváros és a többi ellenzéki vezetésű önkormányzat lényegesen kevesebb uniós forráshoz jutott. Az ún. kormányzati kiemelt beruházásoknál (amelyek száma az utóbbi években a néhány tucatról 1000 fölé emelkedett), a kiemelt fejlesztési térség kijelölésével a kormány az adott

társég, település önkormányzatait kizárja a fejlesztési, beruházási folyamatokból.

- 12.8** Az önkormányzati finanszírozási rendszer visszatükrözi az állami centralizáció mellett az önkormányzatokkal szembeni bizalmatlanságot és a helyi ellátások minőségéért viselt felelősség áthárításának szándékát. Az önkormányzati költségvetési részesedés 13%-ról 6%-ra csökkent már 2013-ban, s azóta az arányok tovább romlanak. Az ún. feladatfinanszírozás tovább csökkentette a mozgásteret, és nem is fedezi az önkormányzatok által ellátandó feladatok költségét. A helyi adóbevételek aránya alacsony, nagyon sok településen nincs is. A pénzügyi ellenőrzés, hitelfelvétel szoros kormányzati felügyelet alatt áll.
- 12.9** Drasztikusan átrendeződnek a tulajdoni viszonyok azzal, hogy a legtöbb államosított közszolgáltatás esetében az önkormányzatok elveszítették a tulajdonjogukat is, vagy az adott infrastruktúra vagytonkezelési jogát. A veszélyhelyzeti felhatalmazást a kormányzat további önkormányzati tulajdonokra is kiterjesztette. A „különleges gazdasági övezetté” nyilvánítással az adott települési önkormányzat elveszti tulajdonjogát és helyi adóztatási jogát is az adott gazdasági létesítmény tekintetében.
- 12.10** A veszélyhelyzeti kormányzás a Covid óta állandósult, a kormánynak rendkívül tág mozgásteret adva a rendeleti kormányzásra az önkormányzatok vonatkozásában is. Ezzel a felhatalmazással a kormány visszaél, alapvető fontosságú szabályokat alkotva a parlamenti és társadalmi nyilvánosság megkekulésével.

13. Információszabadság

(Kerekes Zsuzsa)

13.1 2010 előtt

Magyarország 1992-ben a világon tizenkettedikként, a közép-kelet-európai térségben elsőként iktatta [törvénybe](#) a közzféra adatainak megismeréséhez való jogot, azaz az információszabadságot. (A magyar szabályozás sajátossága, hogy az információszabadságot és a személyes adatok védelméhez való jogot egy törvénybe foglalták.) 1992-től 2010-ig mintegy tucat további olyan jogszabály született, amely e jog hatókörét és érvényesítésének garanciáit növelte. (Csak a legfontosabbak: 1995: a hatóságok önkényes titkosítási jogának megszüntetése, a két jogot védő, független információs ombudsman megválasztása; 2003: az ún. üvegseb törvény elfogadása, amely a közpénzeket illetően kizárta az üzleti titok fogalmát, ugyancsak ekkor: az államháztartással összefüggő adatok kötelező közzétételének előírása; 2005: az elektronikus információszabadságról szóló törvény elfogadása, amely a közzféra egésze számára széleskörű automatikus közzétételi kötelezettséget írt elő, ugyancsak ekkor: a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő személyes adatok nyilvánosságának előírása; 2008: a közigazgatási szervek döntéseinek nyilvánossága; az állami vezetők vagyon-gyapodásának, adóbevallásának nyilvánossága; 2009: a részvénytársaságok vezetői juttatásainak nyilvánossága.)

A 2010-es kormányváltást követően – eltérően a többi alkotmányos jogtól – az információszabadság ellen nem indult frontális kormányzati támadás. Az információszabadság ugyanis nem tartozik a klasszikus szabadságjogok közé, minthogy nem tartózkodásra, ellenkezőleg: aktív cselekvésre kötelezi az állam szerveit, folyamatos és iparszerű adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő. Korlátozásának ezért lehetnek sokkal kevésbé látványos eszközei.

13.2 A független ombudsmani intézmény felszámolása

2011 nyarán – érdemi előzetes szakmai egyeztetések nélkül – öt tárgyalási nap után a kormánypárti képviselők elfogadták és a 2012. januári hatálybalépéséig hatszor módosították az új törvényt ([Infotörvény](#)), amely hatályon kívül helyezte a korábbit. Az új törvény megalkotásának nyilvánvaló célja a független információs ombudsman intézményének felszámolása volt. Az ombudsman menesztésének e módját az EU Bírósága utóbb [jogsértőnek találta](#), de az ítélet meghozatalakor (2014) már

két éve üzemelő Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) megszüntetését és az ombudsmani rendszer visszaállítását már nem mondhatta ki. Az Infotörvény szerint a NAIH elnökét már nem a Parlament választja, hanem a kormányfő javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és nem 6, hanem 9 évre.

13.3 Az alkotmánybíróági védelem meggyengítése

2012 előtt az információszabadságnak is egyik fontos garanciája volt, hogy bárki – személyes érintettség nélkül – kérhetette az Alkotmánybíróságtól az alkotmányellenes jogszabály utólagos felülvizsgálatát és megsemmisítését (*actio popularis*). Ennek jelentőségét mutatja, hogy 1990 és 2012 között az Alkotmánybíróság által elbírált, az információszabadság sérelmét kifogásoló ügyek 80%-át *actio popularis*-ként kezdeményezték. További korlátozást jelent, hogy míg az információs ombudsmannak joga volt az Alkotmánybírósághoz fordulni normakontrollt kérve, a NAIH elnökét ez a jog már nem illeti meg.

13.4 Adatvisszatartás szankciók nélkül

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés megakadályozásának bevett eszköze, hogy a közfeladatot ellátó szervek nem, vagy csak részlegesen és/vagy késve hajlandók az igényelt adatok kiadására, illetőleg a közérdekű adatok elektronikus közzétételére. Az adatigénylők előtt nyitva álló jogorvoslati lehetőségek: a NAIH-hoz fordulás vagy a bírósági út. A NAIH a panaszt kivizsgálhatja, ajánlást tehet, de nincs módja sem az adatközlést kikényszeríteni, sem pedig a mulasztót megbírságotolni. Ezért általában célravezetőbbnek bizonyul, bár hosszadalmasabb a bírósági jogorvoslat. Újságírók és az átláthatóságért küzdő [civilszervezetek perek](#) sokaságát kénytelenek indítani. Ezek az eljárások azonban sok esetben elhúzódnak és a jogerős bírósági ítélettel sem érnek véget, mert az adatokat kezelő hatóság vagy [állami cég](#) az ítélet ellenére sem adja ki az igényelt információkat. Ezért előfordult, hogy az adatigénylő végrehajtási eljárást, illetőleg végrehajtási bírság kiszabását [kezdeményezte](#) a közérdekű adatot kezelő Külgazdasági és Külügyminisztériummal szemben.

13.5 Jobbizonytalanság – különleges jogrend

Az információszabadsággal kapcsolatos jog érvényesítését nehezíti a permanens jogszabálymódosítás. Az Infotörvény információszabadságra vonatkozó része 2012 és 2023 között 19 alkalommal módosult többnyire „saláta-törvényekben” elrejtve.

Három esetben a változtatásra úgy került sor, hogy a kormány a veszélyhelyzetre hivatkozva kormányrendelettel írta fölül a törvényt, miközben a Parlament rövid időre sem volt akadályoztatva a működésében. A veszélyhelyzetre hivatkozó kormányrendeletek, melyekkel alkotmányos jogokat szabályozó törvényeket lehet szabadon felülfírni, jogokat korlátozni, a törvények mellett mintegy párhuzamos normákat képeznek. Az így előálló jogi káosz révén megszűnt a jogbiztonság.

14. Véleményszabadság

(Polyák Gábor)

14.1 Az öncenzúrát ösztönző szabályozások és gyakorlatok

- 14.1.1** 2010 után több olyan jogszabály született, amelyek tartalma zavaros, de célja egyértelműen a véleménynyilvánítás visszafogása. Ezek a szabályok rendszerint egy-egy konkrét helyzetre reagáltak, teljesen előkészítetlenül. Ilyen volt a becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel büntetőjogi tilalmának törvénybe foglalása, amely a 2014-es választási kampányban nyilvánosságra került „bajai videó” ügyéhez kapcsolódott. A felvételen Fidesz-aktivisták arról beszéltek, hogy milyen módszerekkel befolyásolják majd a választás eredményét. A hvg.hu független hírportál tette közzé a felvételt, amelyről azonban gyorsan kiderült, hogy hamis. A főszerkesztő le is mondott az ügy után. A Parlament az eset ürügyén sietve új büntetőjogi tényállást alkotott a hamis felvételekkel való visszaélés ellen.
- 14.1.2** Ilyen reaktív szabályozás volt a rémhírterjesztés bűncselekményének a Covid-pandémia idején elfogadott módosítása. A törvény szövege nem világos, de egyértelműen azzal a következménnyel járt, hogy a pandémiával kapcsolatban az orvosok, iskolaigazgatók és más döntéshozók nem mertek nyilatkozni a sajtónak.
- 14.1.3** A Polgári törvénykönyvnek a közösséget sértő közléseket szankcionáló szabályát eddig egyetlen esetben sem valamely kisebbségi csoport, hanem a „magyar nemzet” vagy a „keresztény közösség” védelmében alkalmazták. A szabályozás így nem a közösségek méltóságát védi, hanem a kormánykritikus megszólalásokat fenyegeti.
- 14.1.4** 2010 óta több esetben megtorolta a Kormány, ha a felügyelete alá rendelt szervek az övével ellentétes szakmai álláspontot foglaltak el. Az első ilyen eset a budapesti repülőtér átnevezésének ügye volt (2011). Az átnevezésről döntő bizottság nem támogatta a kormány javaslatát, ezt követően a bizottság tagjait menesztették, sőt más állásukból is kirúgták. Az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) vezetőinek 2022-ben azért kellett távoznia, mert az OMSZ szakmailag megalapozott, de végül tévesnek bizonyult időjárás-előrejelzést adott az augusztus 20-i tűzijáték idejére, és emiatt a tűzijáték elmaradt. Az ehhez hasonló ügyek nagy része minden bizonnyal nem is kerül nyilvánosságra.

14.2 A parlamenti nyilvánosság súlyos korlátozása

- 14.2.1** A Házsabály az ellenzéki képviselők véleménynyilvánítási lehetőségeit szigorúan korlátozza, és a korlátozásokat megsértő képviselőkkel szemben a házelnök jelentős pénzügyi szankciókat szabhat ki. E szabályok annak ellenére nem változtak, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság több esetben [kimondta](#), hogy azok ellentétesek az Európai Emberi jogi Egyezményvel.
- 14.2.2** A Házsabály a parlamenti tudósítások lehetőségét is nagyon szűkre szabja. Az újságírók számára a parlament épületében csak egy meghatározott, kis területen biztosított a képviselők kérdésésének lehetősége. A házelnök az újságírókat kitilthatja az Országházból, annak ellenére, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata szerint ilyen kizárásra csak kivételesen, a parlamentet érintő veszélyhelyzetben van lehetőség.

14.3 A politikai viták kiiktatása

- 14.3.1** A vezető kormánypárti politikusok a nem-kormányközeli média újságíróival nem állnak szóba, a kérdéseikre nem válaszolnak, sokszor a sajtótájékoztatókra és egyéb nyilvános eseményekre sem engedik be őket. A kormány sajtótájékoztatói így nem egyebek, mint az aktuális politikai üzenetek fórumai.
- 14.3.2** A választási kampányokban a kormánypárti jelöltek soha nem állnak ki vitára az ellenzéki jelöltekkel, szakpolitikai jellegű viták 2010 óta egyáltalán nincsenek. A választási kampányokban a kormánypártok óriási erőfölényben vannak, teljes egészében uralják a nyilvános teret. A közpénz és az egyéb források elkülönítése e kormánypárti kampányokban lehetetlen. A kormányzati „közérdekű tájékoztatás” és a Fidesz propagandája tartalmilag összehangolt. Számos, közvetlenül vagy közvetve közpénzből finanszírozott álcivil szervezet vesz részt a Fidesz folyamatos politikai kampányában, tovább erősítve az egyenlőtlenséget.
- 14.3.3** A közbeszédet súlyosan eltorzítja a permanens propaganda, amely média-üzenetekkel, plakátkampányokkal és manipulatív „nemzeti konzultációkkal” irányítja a választók figyelmét, óriási mennyiségű közpénzt felhasználva. Ez teljesen ellehetetleníti a valós társadalmi problémákról való higgadt párbeszédet. Oknyomozó portálok [összesítése szerint csak](#) 2015 és 2023 között a kormányzati propagandára 1360 milliárd forint közpénzt költöttek.

14.4 Homofóbtörvény

14.4.1 Az LMBTQ+ közösség tagjai ellen irányuló jogalkotás és propaganda súlyos károkat okoz a közbeszédben. A 2011-es szabályozás az iskolákból kitiltotta a témával foglalkozó civil szervezeteket, a téma gyakorlatilag eltűnt a közoktatásból. A törvény alapján a LMBTQ+ témájú könyveket befóliázva és elkülönítve kell árulni, és nem minden könyvesboltban forgalmazhatók. A Médiatanács rendszeresen indít eljárásokat televíziók és streaming-szolgáltatók ellen az LMBTQ+ témák megjelenítése miatt.

14.5 Strukturális cenzúra az oktatási, a kulturális és az egészségügyi intézményekben

14.5.1 A kormányzat a támogatási és kinevezési szabályokkal, illetve az állami ellenőrzésen keresztül közvetve teljesen az uralma alá hajtotta a humán szektor minden ágazatát. Ezek a folyamatok a nyílt és sokszínű társadalmi párbeszéd minden formáját elnyomják.

14.5.2 Az oktatási, a kulturális és az egészségügyi intézmények vezetői a sajtóval alig állnak szóba.

14.5.3 A független kulturális intézmények finanszírozása megoldatlan, helyzetük folyamatosan romlik. A kormányzat számos propagandisztikus kulturális projektet támogat, eközben a független színházak, filmkészítők, a vidéki múzeumok támogatása gyakorlatilag megszűnt.

14.5.4 A kulturális élet szereplőinek kritikus megnyilvánulásait a kormányzat bünteti, például már leszervezett koncertek lemondásával, támogatások megvonásával, egyes intézményekből való hallgatóságos kitiltással.

14.5.5 Az iskolákban az egységes tankönyvhasználat, a központi kontroll és az igazgató-kinevezési gyakorlat a szabad és kreatív munkát lehetetleníti el.

14.5.6 A felsőoktatási intézmények alapítványi átszervezése kizárólag a politikai kontroll erősítésével indokolható, mivel olyan előnyökkel nem jár, amelyek ne lettek volna megvalósíthatók az állami fenntartás keretében. A kuratóriumokban többségében olyan emberek ülnek, akik egyértelmű kötődéssel rendelkeznek a Fideszhez, viszont semmilyen felsőoktatási tapasztalatuk nincs. Az állami fenntartásában maradt egyetemeket az állam pénzügyileg bünteti, finanszírozásuk tragikus.

14.6 A „szuverenitásvédelmi” törvény

A „szuverenitásvédelmi” törvény 2023-as elfogadása a véleményszabadság elleni politikai támadás új szintje. A törvény gyakorlatilag bárki ellen alkalmazható, legyen az civil szervezet, médiaszervezet, újságíró, kutató vagy magánszemély. A törvény által felállított Hivatal vizsgálhatja azon szervezeteket, amelyek külföldről származó támogatás felhasználásával (ideértve az uniós forrásokat is) a választói akarat befolyásolására irányuló tevékenységet folytatnak vagy ilyen tevékenységet támogatnak. Fogalmi tisztázatlanok, ugyanakkor a hivatal titkosszolgálati adatokat is korlátlanul megismerhet. A törvény szankciót nem helyez kilátásba, viszont a Szuverenitásvédelmi Hivatal éves jelentése ellen semmilyen jogorvoslat nincs, abban bármely civil szervezet, médium vagy magánszemély akár hamis vádakkal is következmények nélkül megbélyegezhető. A törvény elfogadása miatt az Európai Bizottság 2024 februárjában [kötelezettségszegési eljárást](#) indított.

14.7 A „Nemzeti Konzultáció”

A Fidesz-propaganda fontos eszköze az ún. nemzeti konzultáció. Ez egy teljes mértékben szabályozatlan eljárás, jogi következmények nélküli politikai akció. A közpénzből előállított és minden választópolgár számára postán kiküldött kérdőív, az abban sugalmazott válaszokkal kizárólag azt a célt szolgálja, hogy a kormány a mindenkori propaganda-üzeneteit tovább erősítse, és a korábban általa meghozott politikai döntéseket valamiféle népakaratként tüntesse fel. A „nemzeti konzultációkat” minden esetben jelentős médiakampány kíséri. A „nemzeti konzultáció” a társadalom számára valóban fontos kérdések helyett olyan ügyekkel foglalkozott eddig, mint a „Soros-terv”, a bevándorlás és a terrorizmus, „Brüsszel túlhatalma”, „az Oroszország elleni EU-s szankciók káros hatásai”, legutóbb pedig a „nemzeti szuverenitás védelme”. 2010 óta 13 nemzeti konzultációt folytatott a kormány. A feltett kérdések manipulatívak, lényegében egyféle választ kínálnak fel. Nincs megbízható adat a megválaszolt kérdőívek számáról, az online válaszadás lehetőségével pedig bizonyítottan vissza lehet élni. Az eredmények feldolgozásának módszere nem transzparens. A kérdőívek összeállítása és feldolgozása a közvélemény-kutatások elemi szakmai követelményeinek sem felelnek meg, ugyanakkor minden egyes „konzultáció” több milliárd forintot emészt fel.

15. Média

(Polyák Gábor)

15.1 A kereskedelmi és a közszolgálati média felügyeletét ellátó állami szervek politikai függetlenségének megszüntetése

15.1.1 *A médiahatóság függetlenségének felszámolása*

- A Médiatek tagjainak választására vonatkozó szabályok olyan kialakítása és alkalmazása, amely kizárólag a Fidesz jelöltjeinek pozícióba juttatását teszi lehetővé.
- A Médiatek döntéseit olyan széles mérlegelési jogkör alapján hozza, ami a jogalkalmazást átláthatatlanná és önkényessé teszi.
- Különösen a médiapiacot érintő döntésekben látható a Médiatek politikai elfogultsága: a rádiós frekvenciák pályáztatásával és a médiapiaci összefonódások ellenőrzésével a Médiatek aktív részese volt a torz és példátlanul koncentrált médiapiac létrejöttének.
- A médiatartalom ellenőrzésében elsősorban a politikailag érzékeny eljárások meg nem indítása az elfogultság bizonyítéka.
- A Médiatek, illetve annak elnöke meghatározó befolyással rendelkezik a közszolgálati média vezetőinek kinevezésére, ezért a közszolgálati média működésében tapasztalható minden problémáért is felelősség terheli.

15.1.2 *A közszolgálati média függetlenségének felszámolása*

- A közszolgálati médiaszolgáltató szervezeti felépítése végletesen centralizált, átláthatatlan, semmiféle külső ellenőrzésnek nem alávetett.
- A Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) egyetlen valódi funkciója, hogy a közszolgálati média működését, finanszírozását, szerkesztési elveit teljes mértékben átláthatatlanná tegye és kivonja minden ellenőrzés alól; Európában ehhez akár csak részben hasonló szervezeti megoldásra nincs példa.
- A Közszolgálati Kuratórium nem lát el valódi ellenőrző tevékenységet a közszolgálati média fölött, egyrészt mert a kormánypárti többség törvényileg biztosított benne, másrészt mert a valódi hatalommal rendelkező MTVA

tevékenységét nem ellenőrizheti, csak a valódi funkciókkal nem rendelkező Duna Médiaszolgáltató Zrt-t. A Közzolgálati Kuratóriumban az ülésekről készült jegyzőkönyvek szerint semmilyen érdemi munka nem folyik.

- A közzolgálati média költségvetésének felhasználása átláthatatlan, céljai nem világosak, ellenőrzése nem megoldott.
- A politikai tájékoztatásban a közzolgálati média semmiféle közzolgálati funkciót nem lát el, nyilvánvalóan a kormánypárti narratíva kizárólagos közvetítésére törekszik.
- A kulturális tartalomgyártásban és -közvetítésben a felhasznált erőforrásokhoz képest a közzolgálati média legfeljebb kivételesen képes értékteremtésre.

15.2 A médiapiaci erőforrások torz elosztása

- Óriási mértékű a médiapiaci koncentráció: 2010-től a (mindenkori) Fidesz-közeli vállalatok folyamatosan terjeszkedtek a médiapiac minden szegmensében; a Fidesz-közeli kereskedelmi média napjainkban három nagy – Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (KESMA), TV2 Csoport, Index.hu – és néhány kisebb – Rádió 1, Pesti Srácok – médiavállalatban összpontosul, amelyek a hetilap-piac kivételével ma már minden médiaszegmensben vezető szerepet töltenek be, néhány piacon monopol helyzetben vannak (megyei lapok, országos kereskedelmi rádió).
- Az állami hirdetések piactorzító hatása: A magyar médiapiacon az állam és az állami vállalatok a legnagyobb hirdető, ami önmagában példa nélküli piactorzítás az EU-ban és a transzatlanti országokban. Az állami hirdetések célja kettős: egyrészt a kormányzati politikai kampányok, propaganda-üzenetek folyamatos és hatékony terjesztése, másrészt a kormányközeli média stabil finanszírozása. Az állami hirdetések elosztása erősen diszkriminatív, abból szinte kizárólag a kormányközeli média részesül, illetve azok a médiumok, amelyek életben tartása a sajtószabadság látszatának fenntartásához szükséges.
- A piactorzító beavatkozások a médiapiac minden szegmensét elérik, a médiaügynökségi és sales house piactól a lapterjesztésen át a nyomdai kapacitásokig. A KESMA ilyen módon a nyomtatott sajtó független szereplői számára is megkerülhetetlen. A Vodafone Fidesz-közeli felvásárlása 2023-ban a kábeltelevíziós piac mellett a szélessávú internet-hozzáférés piacának jelentős részét is politikai ellenőrzés alá vonta.

- A piactorzítás a 2020-as években a közösségi médiát is elérte, amelynek platformjain a legnagyobb hirdető az állam, illetve a Fidesz-közei, jelentős részben közpénzből működő szervezetek, mint a Megafon. Ez óriási elérést biztosít a propaganda-üzeneteknek a közösségi médiában is, ugyanakkor arra nem garancia, hogy a promotált videókat valóban meg is nézik; a Mérték Médiaelemző Műhely kutatásai alapján ezeknek a videóknak a hatása korlátozott.
- A kormányközei média állami támogatása számos egyéb formában is megvalósul: a rádiós frekvenciák egyoldalú elosztása, állami, illetve államilag garantált hitelek a terjeszkedéshez (TV2), kisebbségi állami tulajdon fenntartása a tőkeigény csökkentésére (Antenna Hungária, Vodafone), a médiapiaci összefonódások „nemzetstratégiai jelentőségű” ügyletté minősítése (KESMA), diszkriminatív adóztatás (TV2).
- A független média finanszírozása a kisadományoktól és a pályázati forrásoktól függ, ami egyrészt biztosítja a politikai és gazdasági befolyástól mentes működést, másrészt azonban nem teszi lehetővé fenntartható üzleti modellek kialakítását. A pályázati források egyúttal a kormánypárti oldalról érkező megbélyegzés állandó hivatkozási pontjai is.

15.3 Az információs környezet manipulálása

- Folyamatos politikai kampányok, államilag finanszírozott dezinformáció: Kisebb részben kormányzati sikerpropagandára, nagyobb részben ellenségképzésre használja a kormány a megszerzett médiafelületeket, és ezzel folyamatosan uralja a politikai napirendet, elterelve a közbeszédet a társadalom szempontjából valóban fontos problémákról. A politikai kampányok legfontosabb eredménye a társadalom végletes polarizáltsága.
- A közérdekű információkhoz való hozzáférés megnehezítése: A politikai tájékoztatás rendes csatornáit, mint a politikusi interjúkat és a mindenki számára elérhető sajtótájékoztatókat, lényegében megszüntették. A független média munkatársai már le is mondtak az ilyen módon kapható információkról. A közérdekű adatokhoz való hozzáférést a jogi akadályok mellett – amelyek az elmúlt hónapokban annak ellenére sokasodtak, hogy az Európai Unió egyik jogállamisági feltétele éppen az ilyen akadályok eltörlése volt – elsősorban a közintézmények magatartása korlátozza: a közérdektől való tájékoztatás adottszerű válasza az elutasítás, ami legfeljebb hosszas pereskedéssel orvosolható.

- A független újságírás hitelességének rombolása: A független média újságíróit fizikai agresszió nem éri, és a munkájukat ellehetetlenítő stratégiai pereskedés (SLAPP) sem jellemző, ugyanakkor folyamatos verbális támadásoknak, hiteltelenítésnek vannak kitéve. Jelenleg a külföldi érdekeket szolgáló „dollármédia” kifejezés ennek a legfontosabb eszköze. A hiteltelenítés célja, hogy a propagandamédia elhitesse a közönséggel, minden újságíró és médium elfogult valamilyen irányban, nincs semleges tájékoztatás.
- A legnagyobb támadás az újságírás szabadsága ellen a Pegasus kémiszoftver alkalmazása újságírók, illetve médiatulajdonosok ellen. Ennek hosszú távon súlyos következményei vannak, elsősorban a lehetséges újságírói informátorok eltántorításával. A lehallgatások 2021-es lelepleződése óta nem indultak érdemi eljárások a felelősség kiderítésére.
- Az ún. szuverenitásvédelmi törvény 2023-as elfogadása újabb szintlépés a független, a hatalommal szemben kritikus média és újságírás elleni támadásokban. A Szuverenitásvédelmi Hivatal szankciót nem szab ki, de a nyilvános megbélyegzésnek és más állami szervek – ideértve a titkosszolgálatokat – koordinált fellépésének a legfontosabb kezdeményezője lesz.

Összességében a Fidesz médiapolitikája egy olyan polarizált nyilvánosság megteremtését célozta és valósította meg, amelyben a választópolgárok relatív, de stabil többsége szinte kizárólag az államilag finanszírozott dezinformáció alapján hozzák meg politikai döntéseiket, a független, hatalomkritikus média pedig folyamatos gazdasági és információs krízisben, mégis professzionálisan végzi a munkáját, a kormánypárti szavazók véleményének alakítására azonban kevés az esélye.

16. Gyülekezési jog

(Kádár András Kristóf)

A gyülekezési jogot szabályozó 1989-es törvény 2018-ban a [gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény](#) (Gytv.) váltotta fel. Bár ez kiküszöbölte a korábbi szabályozás egyes hiányosságait, lényeges problémákat nem orvosolt, helyenként új akadályokat gördített a gyülekezési jog gyakorlása elé, és összességében – a hozzá kapcsolódó bírói gyakorlatot is figyelembe véve – korlátozóbb irányba mozdította el a gyülekezések magyar gyakorlatát.

16.1 Új adminisztratív akadályok

16.1.1 A gyűlés bejelentése: A Gytv. hatályba lépése előtt a rendőrség elfogadta a gyülekezések e-mailes és faxon történő bejelentését is, azonban az új szabályozás eredményeként (a személyes és postai benyújtás mellett) csak ügyfélkapu segítségével tehető meg elektronikusan a bejelentés. Ez elsősorban a sürgős gyűlések esetében jelent számottevő adminisztratív akadályt a demonstrálni kívánók számára, különösen mivel a bejelentés elmulasztása szabálysértés, amely 200.000 forintig terjedő bírsággal sújtható.

16.1.2 Kötelező jogi képviselet: A gyülekezés rendőrségi megtiltása vagy korlátozása ellen csak jogi képviselővel nyújtható be bírósági felülvizsgálat iránt kereset, egyébként a Kúria a keresetlevelet érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja. A kötelező jogi képviselet súlyosan diszkriminatív azokra a bejelentőkre, akik nem tudnak ügyvédet megfizetni, mivel a gyülekezési ügyekben nagyon rövidek a határidők. Ezért gyakorlatilag lehetetlen az állami jogi segítségnyújtási rendszerben jogi képviselőt találni.

16.2 Új tiltási okok

16.2.1 A közlekedés sérelme: A Gytv. jelentősen kiterjesztette a gyűlések előzetes megtiltásának okait. Korábban csak akkor lehetett a gyülekezést előzetesen megtiltani, ha megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztette volna, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem lett volna biztosítható. A Gytv. azonban, egyébek között, akkor

is lehetővé teszi a tiltást, ha a gyűlés „a közlekedés rendjének sérelmével jár”, ami nagyon tág fogalom és rendkívül alacsony küszöb.

16.2.2 Politikusok rezidenciája: A Gytv. lehetővé teszi az előzetes tiltást egyebek mellett akkor, ha a gyűlés alkalmas a mások magán- és családi életének vagy otthonának védelméhez való jog megsértésére. A kormánytöbbség egyúttal a Büntető Törvénykönyvet is módosította, kiterjesztve a zaklatás tényállását arra az esetre, ha azt valaki hivatalos személy sérelmére, hivatali tevékenységével össze nem egyeztethető helyen vagy időben követi el. A két módosítás együttes hatásának eredményeként 2018 óta megszűntek a politikusok rezidenciájánál tartott demonstrációk, noha azokat – megfelelő korlátok mellett – a strasbourgi bíróság gyakorlata is elfogadja legitim politikai véleménynyilvánítási formaként.

16.3 Egyes területek kivétele a gyülekezési jog hatálya alól

16.3.1 „Művelési területté” nyilvánítás: A rendőrség nem csak tiltással, hanem úgy is meg tudja akadályozni a demonstrációt egy adott helyszínen, hogy azt személy- és létesítménybiztosítás céljából lezárja. Ilyen módon lehetetlenült el a tiltakozás a Miniszterelnöki Kabinetiroda előtt már 2020 decembere óta, amikor a rendőrség a terület lezárásával akadályozta meg, hogy újságírók kérdéseket tehessenek fel az érkező kormánytagoknak egy politikailag kényes ügyben. A helyszínen azóta sem lehet tüntetést tartani, a Gytv. pedig nem kínál jogorvoslatot a rendőrség ezen döntése ellen. Ugyanakkor a rendőrség több alkalommal kényszerítő-eszközöket, így pl. könnygázt használva akadályozta meg, hogy a kormányzati politika ellen tüntetők a kabinetiroda elé vonuljanak.

16.3.2 A közterület fogalmának megváltoztatása: Míg korábban közterületnek számított és demonstráció helyszínéül szolgálhatott bármilyen, mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, addig a Gytv. a fogalmat leszűkítette, és kivette belőle a közönség számára nyitva álló magánterületeket. Előírta, hogy ilyen területeken csak a tulajdonos hozzájárulásával lehet gyűlést tartani. E rendelkezés megszegése szabálysértés, amely 200.000 forintig terjedő bírsággal büntethető. A szabályozás – ellentétesen a vonatkozó strasbourgi követelményekkel – lehetetlenné teszi a tiltakozást például egy állami cég, vagy az állammal valamiféle lényegi szoros kapcsolatban álló magánszereplő (pl. vállalkozás) területén, akkor is, ha az a terület egyébként hozzáférhető a nyilvánosság számára (pl. parkoló, üzlethelyiség).

Ilyen alapon büntette meg például a rendőrség azt a diák aktivistát, aki egy múzeumban a kiállítás látogatásának korlátozása kapcsán tiltakozott a kormányzat homofób politikája ellen.

16.4 A gyülekezési jog megvonása veszélyhelyzeti rendelettel

16.4.1 A sokat kritizált veszélyhelyzeti rendeletalkotási jogkörét felhasználva, a koronavírus-járvány idején a kormány két szakaszban (2020 márciusa és júniusa, majd 2020 novembere és 2021 májusa között), összesen 9 hónapi időtartamra rendeleti úton tiltott meg bármilyen, politikai véleménynyilvánításra irányuló gyülekezést – a tervezett demonstrációk méretétől, helyszínétől és módjától függetlenül. A teljes tilalom által okozott sérelmet súlyosbítja, hogy az olyan időszakokban is fennállt, amikor nagyobb számú személy csoportosulását más, nem véleménynyilvánítási céllal (pl. vallásgyakorlás, családi rendezvények megtartása, sportesemények, vagy akár kaszinó-látogatás és egyéb fogyasztási, illetve vásárlási cél) nem sújtotta hasonló korlátozás.

17. Egyesülési jog

(*Kádár András Kristóf*)

A kormánytöbbség számos alkalommal szűkítette önkényesen azoknak az egyesülési jog alapján létrejött szervezeteknek a jogait, amelyek valamilyen módon korlátját jelenthetik a végrehajtó hatalom tevékenységének. Ezen szervezetek működését alapvetően három eszközzel, esetenként azok kombinálásával próbálja ellehetetleníteni, illetve jelentősen megnehezíteni: a szervezetek hitelességének és finanszírozásának aláásával, valamint a tevékenységük jogszabályi korlátozásával, ideértve a dermesztő hatás kifejtésére alkalmas jogi szabályozás bevezetését is.

17.1 Civil szervezetek

17.1.1 *A független civilszervezetek hitelességének aláása*

2013 óta folyamatosan tart a civilszervezetek hitelességének aláását célzó kampány, amelynek központi témája, hogy a független és ezért gyakran kormánykritikus civilszervezetek valójában külföldi érdekek átláthatatlanul finanszírozott kiszolgálói, akiknek a tevékenysége nemzetbiztonsági veszélyt jelent. A toposz visszatérően jelenik meg magasrangú kormányzati tisztségviselők, kormánypárti politikusok, valamint a kormányhű média kommunikációjában, jogszabályok indoklásában, 2023 nyarán pedig egy nyilvánosságra hozott – a 2022-es választások során felhasznált külföldi finanszírozással kapcsolatos – titkosszolgálati jelentésben is felbukkan. Bár a jelentés maga is arra jut, hogy az érintett civilszervezetek külföldi támogatása és a választások között nem volt összefüggés, további vizsgálatokat irányoz elő, és olyan adatokat tartalmaz, amelyek a szervezetek nyilvános jelentéseiből nem nyerhetők ki, egyértelművé téve, hogy az érintett szervezetekkel kapcsolatban titkosszolgálati tevékenység is folyik. A szervezetek és tagjaik számos bírósági eljárást nyertek meg a jóhírnevüket sértő állítások miatt kormánypárti szereplők és kormányhű médiumok ellen, azonban ez nem állítja meg a fekete kampányt.

17.1.2 *A független civilszervezetek finanszírozásának aláása*

A civilszervezetek támogatására létrehozott hazai struktúra átláthatatlan, a támogatás jelentős része kormánypárti szereplőkhöz kötődő szervezetekhez kerül. A kormányzat mindent megtesz, hogy a külföldi támogatásoktól is elzárja a tőle független

civilszervezeteket. Inkább lemondott az úgynevezett „Norvég-alapokból” elérhető 214.6 millió euróról, minthogy beleegyezzen a támogatás civil részének kormányzattól független szereplők általi kezelésébe. A Svájjal kötött hasonló megállapodásból pedig kivetette azt a korábbi támogatási ciklusban még fennálló lehetőséget, hogy a 87.6 millió svájci frank összegű támogatás 5%-ának elköltéséről kormányfüggetlen civilszervezetek dönthessenek.

17.1.3 *Jogkorlátozó szabályozás*

A civilszervezetek mozgásterét szűkítő jogalkotás 2017-ben kezdődött „a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról” szóló 2017. évi LXXVI. törvénnyel, amely – az érintett szervezetek felosztásának kilátásba helyezésével – arra kötelezte a bizonyos összehatárt meghaladó külföldi támogatásban részesített szervezeteket, hogy „külföldről támogatott szervezetként” regisztráltassák magukat, és e minőségüket minden nyilvános kommunikációjukban megjelenítsék. Hozzájárulva e szervezetek társadalmi hitelességének aláásásához, a törvény indokolása megismételte azt a kormányzati kommunikációs panelt, amely szerint a civilszervezetek külföldi támogatása „fokozottan veszélyeztetheti Magyarország nemzetbiztonságát és szuverenitását”. A törvényt 2020-ban – részben az egyesülési jog aránytalan korlátozása miatt – az Európai Unió Bírósága uniós jogba ütközőnek [minősítette](#). A kormánytöbbség csak akkor helyezte hatályon kívül a törvényt majd egy évvel később, amikor az Európai Bizottság a végrehajtás elmaradása miatt a kötelezettségszegési eljárás folytatása mellett döntött, aminek komoly anyagi következményei lehetnek volna Magyarországra nézve. Egyidejűleg azonban egy újabb törvényt fogadott el az Országgyűlés (2021. évi XLIX. törvény a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról), amely az Állami Számvevőszék (ÁSZ) számára állapít meg kiterjedt jogosítványokat egyes civilszervezetek ellenőrzésére függetlenül attól, hogy részesülnek-e közpénzekben. A jogszabály gyakorlatilag teljeskörű hozzáférést biztosít az ÁSZ-nek a szervezetek kezelésében lévő adatokhoz, és az ellenőrzés olyan nyilvános jelentéssel zárul, amellyel szemben nincs helye bírósági jogorvoslatnak, így a civilszervezeteknek nincs lehetőségük jogi úton megvédeni magukat, ha a jelentés megalapozatlanul tartalmaz jóhírnevet sértő következtetéseket.

Szintén csak egy uniós kötelezettségszegési eljárás nyomán módosította a magyar Országgyűlés azt a büntetőjogi tényállást, amely a menedékkérőknek nyújtott segítség szervezését pönalizálta abban az esetben, ha a menedékkérelem alaptalannak bizonyul, azonban a módosított szabályozás is alkalmas az ilyen jellegű tevékenységgel kapcsolatos dermesztő hatás kifejtésére. Emellett továbbra is hatályban maradt a bevándorlási különadó, amely mind az egyesülési, mind a véleménynyilvánítási

jogot korlátozva, különadó megfizetéséhez köti egyebek mellett a Magyarországon székhellyel rendelkező, „bevándorlást segítő” tevékenységet végző szervezetek működésének anyagi támogatását, jól illeszkedve a kormányzat azon erőfeszítései közé, hogy aláássa a neki nem tetsző tevékenységet végző civilszervezetek működésének anyagi fedezetét.

A jogkorlátozó jogalkotás legújabb eleme a „nemzeti szuverenitás védelméről” szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény. Ez bármely szervezetet a hatálya alá von, amennyiben a törvény által létrehozott Szuverenitásvédelmi Hivatal megítélése szerint a demokratikus vita, valamint az állami és társadalmi döntéshozatali folyamatok befolyásolására irányuló tevékenységeit külföldi szerv vagy szervezet és természetes személy érdekében végzi, és azok Magyarország szuverenitását sérthetik vagy veszélyeztethetik. Hasonlóan az ÁSZ-hoz, a Hivatalnak elvileg bármilyen adathoz hozzáférést kell biztosítani, és sem eljárásával, sem annak eredményeként nyilvánosságra hozott jelentésével szemben nincs bírósági jogorvoslat. A Hivatal élére kinevezett személy korábban egy olyan kormánypárti hetilap főszerkesztője volt, amelyet a kormánnyal kritikus személyek listázása és kipellengérezése miatt jelentős sérelemdíj megfizetésére kötelezett a bíróság.

17.2 Szakszervezetek

17.2.1 *A szakszervezetek hitelességének aláásása*

A szakszervezetek esetében is megfigyelhető a hitelesség aláásását célzó kommunikációs kampány. A közoktatás súlyos problémáinak megoldását és a tanárok munkakörülményeinek javítását kitarthatóan követelő pedagógus-szakszervezetekről például azt állította a hivatalos kormánykommunikáció, hogy a baloldal után ők a tanári bérek emelésének „legnagyobb ellenségei”. A köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló – a pedagógusok sztrájkjogát kiüresítő – 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet indokolása pedig politikai elfogultsággal vádolja meg a tanár-szakszervezeteket, amikor – megalapozatlanul – azt állítja, hogy „a bérek tekintetében a baloldali kötődésű szakszervezetek 2010-ben nem szerveztek sztrájkot, amikor a pedagógusoktól a Gyurcsány-Bajnai kormány elvett egyhavi bért”.

17.2.2 *A szakszervezetek finanszírozásának és működési feltételeinek megnehezítése*

1991 óta működött zökkenőmentesen az a rendszer, amely alapján a munkáltató a munkavállaló kérésére köteles volt a munkabérből a szakszervezeti tagdíjat levonni, a szakszervezetnek átutalni, és évente egyszer a kérelmező munkavállalók nevét és a levont tagdíj mértékét tartalmazó jegyzéket az érdekképviselő rendelkezésére

bocsátani. A 2023. évi LXX. törvény ezt a rendszert megszüntette, és mindenfajta érdemi indokolás nélkül kifejezetten megtiltotta, hogy a közszféra munkáltatói a munkabérből a szakszervezeti tagdíjat levonják és továbbutalják. Ez nem csupán a tagdíjfizetés tekintetében jelent többletfeladatot és esetleg többletköltséget a munkavállalóknak, hanem a szakszervezetek működését is jelentősen megnehezíti, nemcsak a tagdíjsökkenés veszélye miatt, hanem például a taglétszám meghatározása tekintetében is, amelynek a szakszervezeti tevékenység számos aspektusában van kiemelt jelentősége.

17.2.3 *Jogkorlátozó szabályozás*

Számos további példa is hozható arra, hogy a kormány, illetve annak parlamenti többsége jogalkotási úton korlátozta, illetve nehezítette meg azon szakszervezetek működését, amelyek politikailag kényes kérdésekben vagy helyzetekben felemelték szavukat az általuk képviselt munkavállalók érdekeiért. Ilyen példa a sztrájk idején kötelezően biztosítandó minimálisan elégséges szolgáltatásoknak az oly módon való meghatározása, amely a sztrájkot gyakorlatilag észrevehetetlenné téve kiüresíti a sztrájkjogot. Ez történt a pedagógus szakszervezetek által 2021 végén szervezni kezdett sztrájkjal. Az ennek során nyújtandó „még elégséges szolgáltatásról” folyó jogvita közepette fogadott el a kormány egy veszélyhelyzeti rendeletet (36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet), amelyben meghatározta, hogy a köznevelési intézményekben mi a szolgáltatások minimális szintje sztrájk esetén, kivéve ezzel a döntést a munkaügyi bíróság kezéből, és megfosztva a szakszervezeteket a hatékony sztrájk lehetőségétől (a kormányrendelet szabályait később a kormánypárti többség törvényi szintre emelte a 2022. évi V. törvény elfogadásával). Szintén a veszélyhelyzeti rendeletalkotási jogkörét kihasználva tiltotta meg teljes egészében a kormány a légi-irányítók tervezett sztrájkját 2021 nyarán (446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet). A pedagógus szakszervezeteket sújtotta az a jogalkotási lépés, amelynek során a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvénybe bekerült az a korábban nem alkalmazott kikötés, hogy csak az adott munkahelyen a köznevelési foglalkoztatottak 10 százalékát a tagjai között tudó szakszervezet jogosult kollektív szerződést kötni.

17.3 **Érdekvédelmi szervezetek, kamarák**

A kormánytöbbség a civilszervezetek és a szakszervezetek ellenében használt eszközrendszer alkalmazza azon érdekvédelmi szervezetekkel és kamarákkal szemben is, amelyek érdekvédelmi tevékenységük során szembe kerülnek a kormányzat érdekeivel. Ennek legismertebb példája a Magyar Orvosi Kamara, amely az orvosi ügyeleti

rendszer átalakítása kapcsán fogalmazott meg határozott kritikát. Ezt követően magasrangú kormányzati tisztségviselők – és nyomukban a kormánypárti médiumok – politikai elfogultsággal, hatalmi visszaéléssel, a betegek ellátásának veszélyeztetésével vádolták a kamarát, majd az Országgyűlés kivételes eljárásban, egy nap alatt elfogadta a belügyminiszter által benyújtott törvényjavaslatot, amely számos módon és jelentősen gyengítette az Orvosi Kamarát.

Az elfogadásának másnapján hatályba lépő 2023. évi I. törvény megszüntette a kötelező kamarai tagságot, ráadásul olyan módon, hogy nem a kamarából való kilépésről, hanem a tagság fenntartásáról kellett nyilatkozniuk az orvosoknak rövid határidőn belül. Emellett a jogszabály elvette az etikai kódex megalkotásának és az etikai eljárások lefolytatásának jogát a kamarától, és úgy rendelkezett, hogy a kamara csak a tagjai vonatkozásában formálhat véleményt a vezetői kinevezések kapcsán a szakmai alkalmasságról. A kötelező tagság megszüntetése nemcsak a kamara legitimációjának gyengítésére irányult, hanem nyilvánvalóan érintette működésének anyagi alapjait is, különös tekintettel arra a szabályra, amely kötelezte a kamarát, hogy a tagsági viszonyt fenntartani nem kívánó vagy megszüntető tagok számára az éves tagdíj arányosan fennmaradó részét 8 napon belül visszatérítse.

17.4 Pártok

Az eszköztár pártok esetében is hasonló. Az ellenzéki pártok működési feltételeinek önkényes és a pillanatnyi kormánypárti érdekeknek megfelelő jogalkotással való megnehezítésére számos példa található jelen anyag választójogról és a Parlamenti szülő részében, de ilyen lépésekre egyéb területeken is sor került, különös tekintettel a működés anyagi alapjainak aláásására. A 2022-es választásokat követően például a kormánypárti többség jelentősen átalakította a parlamenti képviselőcsoportok támogatásának rendszerét, ezzel drasztikusan csökkentve azt az összeget, amelyet az ellenzéki frakciók a működésükre fordíthatnak. Ugyan a reform a kormánypárti képviselőcsoportok anyagi támogatását is érintette, azonban az ő esetükben a csökkenés kisebb mértékű volt, ráadásul a kormánynak a parlamenti munkában való részvétele kapcsán a kormánypárti frakciók támaszkodnak a kormányzati erőforrásokra is, így számukra a változás lényegesen kisebb nehézséget okozott.

Szintén az ellenzéki pártok működésének anyagi alapjait érinti az Állami Számvevőszék (ÁSZ) egyoldalú ellenőrzési gyakorlata, amely rendkívüli szigorral sújt le az ellenzéki pártok által a kampányok finanszírozása terén elkövetett szabálytalanságokra. Ugyanakkor figyelmen kívül hagyja a kormánypártok bizonyított túlköltéseit. A kampányköltségek számítása során az ÁSZ érdemben nem vizsgálja azokat a szervezeteket, amelyek a kormánypártok érdekében folytatnak kampány-

tevékenységet és amelyeket egyébként a kormánypártok alapítványai támogatnak. A helyzetet súlyosbítja, hogy az ÁSZ megállapításai ellen nincs helye jogorvoslatnak. Így az érintett pártok semmilyen módon nem vitathatják érdemben azokat a következtetéseket, amelyek alapján jelentős fizetési kötelezettségük keletkezik, és azzal azonos összegű állami támogatástól is elesnek. A hatékony jogorvoslat-hoz való alapjoggal ellentétes szabályt a kormánypárti többség által megválasztott tagokból álló Alkotmánybíróság nem találta alaptörvényellenesnek. Így az ÁSZ jelentése miatt szankciót elszenvető ellenzéki pártok számára akkor sincs elérhető jogorvoslat, ha a szankció a működésüket veszélyezteti, vagy lehetetlenné teszi, miként az a 2022-es általános választások kampányköltségeivel kapcsolatos ÁSZ ellenőrzés nyomán bekövetkezhet.

18. Választások

(Magyar Bálint)

Magyarországon a választások törvényi környezetét a rezsim kizárólagos érdekeinek megfelelően alakították. Az ilyen választás leírására nem a „free but not fair,” hanem a manipulált választás az adekvát kifejezés. Manipulált, mert magában foglalja:

1. a választás tétjének előzetes kiüresítését;
2. a választói akarat érvényesülésének előzetes elszabotálását;
3. az államhatalomnak a rezsim érdekében történő felhasználását;
4. klasszikus választási csalások lehetőségének szisztematikusan megteremtését.

Ha a szavazatszámolás meghamisítása választási csalás, mert a választók akaratát semmibe véve állapítja meg a szavazatok megoszlását, akkor a választás manipulálása is csalás, ugyanebből az okból. Ennek megfelelően a „szabad, de nem tiszta” jelzőt fel kell, hogy váltsa a „manipulált” vagy „elcsalt” választások kifejezés, a választási csalások hagyományosan szűk értelmezési keretben való tárgyalását pedig egy tágabb kontextusba ágyazott megközelítés.

18.1 A választás előzetes kiüresítése

18.1.1 *Feles parlamenti többséggel meghozható szabályozások kétharmados tétele*

18.1.1.1 A csalás tárgya, módszere:

- A választás előzetes kiüresítése azért, hogy szupertöbbségük birtokában korlátlanul változtatnak meg egyoldalúan kétharmados törvényeket, vagy kötnek kétharmadhoz korábban egyszerű többséget igénylő szabályozásokat. Ezzel a csaláson túlmenően megkötik az esetlegesen az autokratikus rendszer lebontásának programjával többséget kapó új kormány kezét.
- A parlamenti és kormányzati kompetenciák előzetes megnyirbálása: egyes témákat kivonnak a népfelég és a demokratikus felelősségre vonhatóság alól, s ezzel már a választások előtt semlegesítik a választói akaratot.
- A kétharmados választójogi törvénybe került a választási kerülettérképek korrigálásának lehetősége.

18.1.1.2 A csalást megvalósító cselekmények:

- 2022-ig 317 kétharmados törvény elfogadása, ebből 63-at az országgyűlési választást megelőző egy évben.
- A kétharmados törvények vagy törvénymódosítások témáinak főbb típusai:
 - *egyéni szabadságjogokat korlátozó szabályok* (pl. egyháztörvény, homofób törvény)
 - *nyilvánosság, sajtószabadság korlátozása* (pl. a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezetre vonatkozó szabályok)
 - *az Országgyűlés működésével kapcsolatos rendelkezések* (pl. az országgyűlési képviselők jogállásáról, javadalmazásáról és összeférhetetlenségéről szóló törvény, egyes tisztségviselők felmentésének kétharmados döntéshez kötése)
 - *közigazgatással kapcsolatos szabályok* (pl. energia-, közmű-, a koncessziós-, a verseny-, az atomenergia felügyelet szabályai)
 - *gazdálkodással kapcsolatos szabályok* (pl. nemzeti vagyonnal kapcsolatos jogszabályok, alapítványokról szóló törvények)

18.1.2 *A jelenlegi kormány mandátumán túlmutató kinevezések*

18.1.2.1 A család tárgya, módszere:

- A választás előzetes kiüresítése azáltal, hogy állami kulcskompetenciákat gyakorló, a rezsim által kinevezett szereplőket bebetonoznak, különböző eszközökkel:
 - korábban egyszerű parlamenti többséggel betölthető pozíciók kétharmados többséget igénylővé változtatása;
 - kétharmados parlamenti többséget igénylő pozíciók hivatali idejének meghosszabbítása, „önkéntes” lemondással történő lehetővé tétel a ciklusokon átnyúló kinevezésre;
 - élethosszig tartó/határozatlan idejű kinevezések.
- A választások után olyan, nehezen elmozdítható közjogi tisztségviselők hada marad pozícióban, akik kizárólag a rezsimhez, illetve a Fidesz-többséghez lojálisak.
 - kormányváltás esetén ezek a személyek a pozíciójukhoz kapcsolt formális és informális eszközeikkel akadályozhatják az új kormány működését.

18.1.2.2 A csalást megvalósító cselekmények:

- 31 állami kulcspozíció bebetonozása, köztük: a Legfőbb Ügyész, a Kúria elnöke, az Alkotmánybíróság tagjai, a Nemzeti Választási Bizottság elnöke,

a Költségvetési Tanács elnöke, valamint a Nemzeti Média- és Hírközlési Tanács elnöke.

18.1.3 *Állami eszközök kiszervezése kliensek által felügyelt alapítványokhoz*

18.1.3.1 A csalás tárgya, módszere:

- A választás előzetes kiüresítése azáltal, hogy a kormány hatásköréből – kétharmados törvényekkel – jelentős döntési kompetenciákat szerveznek ki, és azokat a rezsim által meghatározott, illetve kinevezett szereplőknek juttatják.

18.1.3.2 A csalást megvalósító cselekmények:

- Állami vagyonok alapítványi kiszervezése a választást megelőzően, és hozzájuk folyamatos költségvetési forrás hozzárendelése.
- Több ezer milliárd forintnyi állami vagyon kiszervezése, többek közt: 21 egyetem és hozzájuk tartozó több száz ingatlan, több tucatnyi középiskola, mezőgazdasági intézmények, területek és földek, valamint kulturális intézmények, színházak és kastélyok kiszervezése.

18.2 A választói akarat érvényesülésének elszabotálása

18.2.1 *A választási rendszer kormányoldal általi egyoldalú átírása*

18.2.1.1 A csalás tárgya, módszere:

- A választói akarat érvényesülésének előzetes elszabotálása a választási rendszer egyoldalú, csak a kormánypárti képviselők szavazatával elfogadott és a kormányoldal érdekeinek megfelelő átírásával.
 - A választási rendszer akkor is képes biztosítani a kormány alkotmányozó hatalmát, ha csökken a kormány és nő az ellenzék támogatottsága. 2014-ben például a szavazatok 44 százaléka is elegendő volt a parlamenti kétharmados többség megőrzésére.

18.2.1.2 A csalást megvalósító cselekmények:

- Új választójogi (2011. évi CCIII.), választási eljárási, önkormányzati választási, kampányfinanszírozási törvények elfogadása kizárólag a kormánypárti képviselők szavazataival.
- Nem telt el még választási ciklus anélkül, hogy valamelyik vonatkozó jogszabályhoz ne nyúltak volna érdemben hozzá. Többször előfordult, hogy a változtatások a nemzetközi ajánlások ellenére a választás előtt egy éven belül történtek.

- A választási rendszer aránytalanságának növelését szolgáló fontosabb változtatások:
 - kétfordulósból egyfordulóssá vált a választási rendszer;
 - csökkent a listán és nő az egyéni választókerületekben szerezhető mandátumok aránya;
 - bevezették a „győzteskompenzációt”;
 - manipulálták a választókerületi térképet;
 - kampányra vonatkozó korlátok lebontása, majd ennek kormánypárti kihasználása állami erőforrásokkal;
 - a nemzetiségi mandátum megszerzésének antidemokratikus szabályozása;
 - a külföldön élő, illetve külföldön tartózkodó magyarországi magyarok közötti megkülönböztetés; a levélben történő szavazás lehetőségének megtagadásával az utóbbiak számára, mellyel megnehezítették, illetve lehetetlenné tették a választójoguk gyakorlását;
 - megszűntek a területi listák (bár ez a változtatás kivételesen csökkentette a választási rendszer aránytalanságát).

18.2.2 *A választás utólagos felülvizsgálása*

18.2.2.1 A csalás tárgya, módszere:

- A választói akarat érvényesülésének utólagos elszabotálása az ellenzék által elnyert pozíciók hatalmi jogosítványainak szűkítésével.
- A választás hatásának utólagos módosítása:
 - a választók általában nem önmagukban személyekre szavaznak, hanem meghatározott közhatalmi felhatalmazással rendelkező személyeket/testületeket választanak;
 - ezek utólagos korlátozása tartalmilag a választások eredményének elcsalása.

18.2.2.2 A csalást megvalósító cselekmények:

- Önkormányzati jogkörök elvonása azt követően, hogy az ellenzék jelentős pozíciókat szerez a 2019-es önkormányzati választáson.
 - *építési és településfejlesztési jogkörök elvonása* (az építéshatósági ügyeket kormányhivatalokhoz rendelik stb.);
 - *önkormányzati bevételek elvonása* (a pandémiára hivatkozva adóbevételek elvétele, „különleges gazdasági övezetek” kijelölésével az ellenzéki önkormányzatokhoz tartozó területeket a fideszes megyei önkormányzatok hatáskörébe vonják stb.);

- *az önkormányzatok szelektív kompenzálása a COVID-19 pandémia alatt* (a kormánypárti önkormányzatok bevételekiesését kompenzálták, az ellenzékiekét nem).

18.3 Az államhatalom bevetése a rezsím oldalán

18.3.1 *A csalás tárgya, módszere:*

- A választás manipulálása (1) az állam rendelkezésére álló média- és hatalmi erőforrások kormány melletti és ellenzékkel szembeni, célzott alkalmazásával, valamint (2) az állam pénzügyi forrásainak a rezsímet erősítő és az ellenzékét gyengítő, diszkrecionális elosztásával.
- Az esélyegyenlőség intézményes megsértése: a rezsím egyoldalúan csorbítja a kormány elszámoltathatóságát, illetve esélyét, hogy a kritikus vélemények politikai képviselőt kapjanak.
- A választási versenyfeltételek törvénysértő alakítása: a törvény szerint pártatlanságra kötelezett szervek (pl. állami média, ügyészség, rendőrség) beállása a Fidesz kampánystábjába törvénysértéssel egyenértékű, ennek megállapítása viszont épp a felügyeleti szervek és a Fidesz összefonódása miatt marad el.

18.3.2 *A csalást megvalósító cselekmények:*

- Az évi 100-200 milliárd forintból működő állami média propaganda-szócsové alakítása:
 - a 2018-as választás előtt az állami média híradóinak 61%-át tették ki a kormányról szóló hírek, melyek 96%-ban pozitív volt a hangvétele, míg az ellenzékéről szóló tájékoztatás esetében a hangvétel 82%-ban negatív volt;
 - a 2022-es választás előtt az egyesült ellenzék közös miniszterelnök-jelöltje összesen öt percnyi műsoridőben szólhatott a választókhoz.
- A kormányzati „tájékoztató” plakátkampányok, online és offline hirdetési kampányok és „nemzeti konzultációk” elválaszthatatlansága a Fidesz mint választáson induló párt kampányától.
- A Fidesznek kampányoló médiabirodalom közpénzből, állami hirdetésekkel történő finanszírozása a Fidesznek kampányoló médiabirodalomnak, amely az állami beavatkozások eredményeként 2019-re már a közéleti hírmédiák 78%-át tette ki.
 - *Facebook-kampány:* valamennyi párt megkerüli a hivatalos kampányköltségi limitet a hozzájuk nem hivatalosan tartozó, de az üzeneteiket

közvetítő Facebook-oldalakkal. A Fidesz esetében viszont ez egyrészt többszörösen meghaladta az összes ellenzéki párt együttes kampányának a mértékét, másrészt a médiáit többnyire közpénzből finanszírozzák (pl. Megafon Központ, Mediaworks-oldalak).

- A Fidesznek kampányoló álcivil szereplők (pl. CÖF) közpénzből történő, több tízmilliárd forintra rúgó finanszírozása.
- Az önkormányzatok választóinak nyílt megfenyegetése, hogy a kormány számára kedvezőtlen eredmény esetén elesnek az EU-s és központi forrásoktól, fejlesztésektől.
- Az ügyészség a választások során a politikailag szelektív bűnüldözés letéteményese: ellenzéki politikusokkal szemben számos nyomozást rendelt el, gyakran a választási kampányban, annak fideszes menetrendjéhez igazodva.
- A választás lebonyolításáért felelős intézmények (a Nemzeti Választási Iroda kivételével) kormánypárti többségűek, amelyek elszabotálják a választási visszaélések felülvizsgálatát.
- Az Állami Számvevőszék kampányköltségek ellenőrzése címén az ellenzéki pártok anyagi ellehetetlenítését szolgáló pénzbüntetéseket szab ki, melyek nagysága olykor megközelíti a pártok teljes költségvetését.
- A Szuverenitásvédelmi Hivatal felállítása, amely egyrészt lehetővé teszi a közélet teljes társadalmi kontroll nélküli, titkosszolgálati eszközökkel történő megfigyelését, másrészt eljárást kezdeményezhet a hazai forrásoktól javarészt elzárt ellenzéki pártok ellen, ha azok esetlegesen külföldi támogatást fogadnak el.
- Eközben a kormánypártok a költségvetési források mértéktelen, célzott juttatásával fizetik le a rezsimnek fontos választói csoportokat. A 2022-es választást megelőző hónapokban közel 1,6 ezer milliárd forint, azaz a GDP mintegy 2,5%-ának megfelelő költségek történtek.

18.4 Klasszikus választási csalások lehetőségének szisztematikus megteremtése

18.4.1 *A levélszavazás anomáliái*

18.4.1.1 A csalás tárgya, módszere:

- A levélszavazás szabályozásának hiányával lehetőség nyílik a szavazatok tömeges manipulálására;

- levélszavazásra kizárólag a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, a Fideszhez túlnyomóan lojális határon túli magyarok jogosultak, ezzel szemben a Fidesszel inkább kritikus, Nyugaton dolgozó vagy tanuló magyar állampolgárok csak a nagykövetségen vagy konzulátuson szavazhatnak, akkor is, ha ez sokszáz kilométeres utazást és jelentős költségeket jelent a számukra;
- amióta a rendszer fennáll, a levélszavazatok 95-96%-ban a Fideszt támogatták;
- a levélszavazatok által ellenzéki mandátumból fideszes mandátumra átfordított listás mandátumok 2014-ben például szükségesek voltak a kétharmados parlamenti többség megtartásához;
- 2018 után a Fidesz megváltoztatta a választási törvényt, hogy olyan levélszavazatokat, amelyeket korábban a csalás gyanúja miatt érvénytelenítettek volna, 2022-ben már érvényesként fogadjanak el.

18.4.1.2 A csalást megvalósító cselekmények:

- A szavazólapokat tartalmazó levélsomag hosszú ideig van a választópolgár birtokában, így sérülhet a választási titkossága és önkéntessége, emellett lehetetlen ellenőrizni, hogy a szavazólapot tényleg a címzett töltötte-e ki.
- A levélsomagokat fideszes álcivil szervezetek gyűjtik (pl. Romániában), olykor – törvénytelenül – ők is kézbesítik (pl. Szerbiában).
- Halottak vannak a névjegyzéken, akiknek a levélsomagjaival bárki visszaélhet.

18.4.2 *Voksturizmus*

18.4.2.1 A csalás tárgya, módszere:

- Szavazópolgárok számára fiktív magyarországi lakcím létesítése vagy átjelentkeztetése más választókerületbe, hogy ott adják le a helyi szavazataikat.
- A voksturizmus elsőszámú kedvezményezettje és elősegítője a Fidesz:
 - Ukrajnából, Szerbiából és Romániából magyar állampolgársággal is rendelkező és fiktív magyarországi lakcímre bejelentett szavazók szervezett szállítása és szavaztatása;
 - az eredetileg törvénytelen, egy lakcímre történő tömeges bejelentkezés legalizálása; míg eredetileg törvényellenes volt, a határokon átvélő voksturizmushoz szükséges fiktív lakcímek létrehozását a Fidesz a 2022-es választás előtt fél évvel legalizálta.

18.4.2.2 A csalást megvalósító cselekmények:

- Szavazók szervezett és fizetett átjelentkeztetése.

- *a határokon átvélő voksturizmus*: célja, hogy a külföldi magyar állampolgár ne csak pártlistára szavazhasson (levélben), hanem egyéni kerületi jelöltre is (személyesen); ezért létesítenek számára fiktív lakcímet Magyarországon;
- *a belföldi voksturizmus*: célja a szavazatoptimalizálás (leginkább az önkormányzati választásokon) a választópolgárok olyan kerületekbe történő átjelentkeztetésével ahol szorosabb eredmény várható.

18.4.3 *Anyagilag kiszolgáltatott szavazók megszarolása*

18.4.3.1 A csalás tárgya, módszere:

- Államtól függő, anyagilag kiszolgáltatott választók helyzetének kihasználása zsarolással, illetve szavazatvásárlással.
- A közmunkaprogramot a Fidesz tette a teljes kiszolgáltatottság terepévé, és elsősorban ő is profitál ebből:
 - közmunka keretében a 2014-es országgyűlési választás hónapjában kétszer annyian dolgoztak, mint egy hónappal később, azaz a választásokat követően;
 - a közmunkások alkalmazása és elbocsátása a polgármesterek nem perelhető, diszkrecionális jogköre;
 - a polgármesternek való kiszolgáltatottság megteremti a zsarolás lehetőségét, ami súlyosan sérti a választási szabadságot;
 - minél nagyobb arányú volt egy településen a közmunka, annál többen szavaztak a Fideszre (a 2018-as választások során a közmunkával minimálisan érintett településeken a Fidesz listája 55,4%-ot, a közmunkával nagyon erősen érintett településeken 67,1%-ot kapott).

18.4.3.2 A csalást megvalósító cselekmények:

- Szervezett szavazatvásárlás és zsarolás.
- A szavazólapok lefényképezésének láncszavazást szolgáló törvénytelen gyakorlatának, és így a kiszolgáltatott szavazók zsarolásának legalizálása.

19. Oktatás és tudomány

(Radó Péter)

A Helsinki Bizottság meghatározása szerint „A jogállam lényege, hogy a törvényeknek, a jognak mindenki alá van rendelve. A szabályok mindenkire vonatkoznak. Teljes a törvény előtti egyenlőség és a jog uralma mindenki és minden intézmény felett.” Ennek megfelelően annak értékelése, hogy jogállamiság milyen mértékben érvényesül az oktatásban és a tudományban a következő elvek és gyakorlat alapján kell, hogy történjen:

- a törvényesség, ami az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást jelenti;
- a jobbiztonság;
- a végrehajtó hatalom, a kormány önkényességének tilalma;
- a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem, ideértve az alapvető jogok tiszteletben tartását is;
- a hatalmi ágak szétválasztása; és
- a törvény előtti egyenlőség.

19.1 Közoktatás

19.1.1 *Politikaalkotás és döntéshozatal*

- Az oktatás szereplői (különösen: iskolák, szülők, pedagógusok) számára a megváltozott feltételekhez való alkalmazkodást szolgáló felmenő rendszerű bevezetés helyett a változtatások azonnali bevezetése, az informált szülői/ tanulói döntések ellehetetlenítése. Ezek közé tartozik például a tankötelezettség korhatárának csökkentéséről szóló döntés, valamint a 2012-es és 2020-as állami tantervek azonnali bevezetése.
- Az oktatáspolitikai döntések meghozatala során a különböző érdekcsoportok (pedagógus szakszervezetek és szakmai szervezetek, önkormányzatok, nem állami iskolafenntartók, kisebbségek, ifjúsági szervezetek, munkaadói szervezetek stb.) részvételét szolgáló testületek (Közoktatáspolitikai Tanács, Országos Köznevelési Tanács, Tripartit egyeztetési mechanizmus) megszüntetése.
- Az egyes egyedi döntések előkészítése során az érdekeltek teljes kizárása, néhány esetben a kormány politikai szövetségeseivel való helyettesítése, vala-

mint a döntéselőkészítést szolgáló adatok és egyéb információk titkosítása, számos esetben azok meghamisítása.

19.1.2 *Önkormányzatok kiszorítása a közoktatásból*

- Az óvodák kivételével minden közoktatási intézmény működtetésének elvétele az önkormányzatoktól („államosítás”). Ennek következtében Magyarországon minden természetes és jogi személy alapíthat iskolákat, kivéve az önkormányzatokat. Bár az iskolaépületek formailag önkormányzati tulajdonban maradtak, a helyi közösségek befolyása az iskolák működésére teljesen megszűnt.
- 2023-tól többszáz önkormányzati tulajdonban lévő iskolaépület tulajdonjogának kárpótlás nélküli és az önkormányzatok hozzájárulása nélküli átadása az egyházaknak.

19.1.3 *Adminisztratív centralizáció és közvetlen politikai kontroll intézményesítése*

- Az iskolák önálló regisztrált szervezetként való megszüntetése és beolvasztásuk a központi kormány dekoncentrált szervezeteiként működő tankerületi központokba. (Az iskolák jogilag a tankerületi adminisztratív központok „telephelyeiként” működnek.)
- Az iskolák szervezeti, szakmai és gazdálkodási autonómiájának teljes megszüntetése, melynek következtében a tankerületi igazgatóságok kívülről „mikromenedzselik” az iskolákat. Ez teljesen felszámolja a tanszabadság formális érvényesülését és korlátlan teret biztosít a politikai elvárásokhoz való igazodás kikényszerítése számára.
- Ennek következményeként az iskolák vezetőit közvetlenül a miniszter nevezi ki, a pedagógusok fölött a munkáltatói jogokat a tankerületi igazgatók gyakorolják, az iskolák működését meghatározó alapidokumentumokat a tankerületi igazgatóság adja ki, valamint az iskoláknak nincs saját költségvetésük és nem gazdálkodnak.
- Az iskolai elektronikus naplók és a közoktatás adminisztratív információs rendszerének összevonásával létrehozott KRÉTA rendszer az egyes pedagógusok közvetlen központi adminisztratív ellenőrzésének az eszközévé vált.
- Politikai célú represszív eszközök alkalmazása 2022-től, a polgári engedetlenség eszközével élő számos pedagógus elbocsájtása, aránytalan mértékű büntetése.

- A nyilvánosság és a véleménynyilvánítás korlátozása: nyilatkozási tilalom az iskolák vezetői és alkalmazottai számára.

19.1.4 *A közoktatás-finanszírozás átláthatóságának felszámolása*

- A közoktatás központi költségvetési finanszírozásában az átláthatóság megszüntetése. (Az összes közoktatási kiadás egyetlen költségvetési soron szerepel.)
- A finanszírozás normativitásának megszüntetése, melynek következtében megszűnt annak átláthatósága és kiszámíthatósága.
- A szektorsemlegesség megszüntetése, melynek következtében a közoktatásban jelenleg hat elkülönült, párhuzamos és más-más kritériumokon alapuló finanszírozási rendszer működik.
- A tankerületi központok költségvetésén belül az egyes iskolák nem rendelkeznek elkülönített költségvetéssel, a bérfinanszírozás alapjául szolgáló munkaerő gazdálkodási döntések, valamint a működtetési kiadások teljesítése egyedi diszkrecionális döntések, melyek biztosítják a tankerületi vezetők által gyakorolt személyes, adminisztratív és politikai kontroll érvényesítését.
- Az egyházi iskolák finanszírozása egy jelentős részének egyedi általános célú (nem célhoz kötött) egyházi támogatások rendszerébe terelése, az egyházi támogatások felhasználásának teljes átláthatatlansága, a fenntartó egyházak és iskolák közötti finanszírozási kapcsolat szabályozatlansága.

19.1.5 *A munkavállalói jogok szűkítése*

- A pedagógus szakszervezetek sztrájkjogának korlátozása, a sztrájkjog gyakorlásának teljes ellehetlenítése, a pedagógusok foglalkoztatásával kapcsolatos döntések meghozatala során a szakszervezetekkel való konzultációs kötelezettség gyakorlati kiüresítése.
- A kormány által létrehozott Pedagógus Kar működtetése, melyben a tagság a pedagógusok törvény által előírt kötelezettsége.

19.1.6 *Üzleti szereplők és nonprofit szervezetek teljes kiszorítása a közoktatásból*

- A pedagógiai szakmai szolgáltatások államosítása, az üzleti és nonprofit szervezetek kiszorítása.
- Az állami egyentankönyvek rendszerének létrehozása révén az üzleti tankönyvkiadók kiszorítása.

- Az „LMBTQ propaganda” tilalmára hivatkozva a nonprofit szervezetek de facto kitiltása az iskolákból.

19.1.7 *Lelkiismereti és vallásszabadság korlátozása*

- Az egyházi magániskolák számának a kormány által mesterségesen generált növekedése következményeként igen sok településen kizárólag egy felekezethez tartozó egyházi magániskola működik, ami sérti a szülők EU Alapjogi Chartájában biztosított jogát arra, hogy gyermekük számára vallási vagy világnézeti meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak.
- A hittanoktatás tantervi keretek között történő megszervezése és a hittanoktatók bérezésének állami finanszírozása sérti az állam és egyház szétválasztásának elvét.
- A 2020-as központi állami tantervvel a korábbi rejtett és eseti indoktrináció az oktatás tartalmának meghatározásában nyílttá és rendszerszintűvé vált.

19.1.8 *Bírói jogvédelem legyengítése*

- A gyöngyöspatai oktatási szegregációs ügy sértettjei számára bírósági ítélettel megítélt kártérítést sem a kormány dekoncentrált tankerületi szervezete, sem pedig a helyi önkormányzat nem volt hajlandó kifizetni. A kormány számos egyedi esetben nyilvánosan megkérdőjelezi a bírói ítéletek érvényességét.

19.1.9 *Szülők és tanulók jogainak korlátozása*

- Az iskolák autonómiájának és szervezeti önállóságának megszüntetése töredékére csökkentette az iskolákban meghozott döntések számát, ami jelentős mértékben korlátozza a szülők és tanulók érdekérvényesítési lehetőségét.
- Az iskolák és pedagógusok tantervi autonómiájának korlátozása a részletes központi tantervi szabályozással és az egyentankönyv rendszerrel korlátozza a szülők EU Alapjogi Chartájában biztosított jogát arra, hogy gyermekük számára pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak.
- A kormány által mesterségesen generált egyházi magániskolai expanzió során az egyházi iskolák mentesültek az állami iskolák számára megállapított beiskolázási szabályok alól, melynek következményeként az egyházak közoktatási expanziója elkerülhetetlenül a roma tanulók szegregációjának erősödését vonta maga után.
- A kormányzati vezetők „szeretteljes szegregációról” szóló nyilatkozatai felmentik és támogatják a közoktatás helyi szereplőinek a kisebbségi és emberi jogokat sértő magatartását.

19.2 Felsőoktatás

A felsőoktatásban a jogállamiság érvényesülésének legfontosabb korlátja a felsőoktatási intézmények autonómiájának fokozatos felszámolása. A felsőoktatási intézmények autonómiájának szűkítését szolgáló legfontosabb változtatások a következők:

- Az egyetemek élén álló rektorok szenátusi döntés által nem korlátozott miniszteri kinevezése.
- Az egyes felsőoktatási intézmények autonómiájának egyik legfontosabb biztosítója az egész felsőoktatás önszerveződését biztosító és önálló szabályozó „köztes testületek” működése. E testületeket a kormányzat felszámolta, melynek következtében irányítói szerepét az az egyetemek fölött közvetlenül, jórészt egyedi döntésekkel gyakorolja.
- Az akkreditációs bizottság függetlenségének felszámolása korlátozza az intézmények szakmai önállóságát és megszünteti a Magyarországon szerzett diplomák Európában elfogadott minőségbiztosítását.
- A felsőoktatás finanszírozásában jelentős mértékben legyengült az átláthatóságot és kiszámíthatóságot garantáló normativitás, melynek helyébe nagy mértékben egyedi diszkrecionális támogatások rendszere lépett, ami tág teret biztosít a politikai kontrollt szolgáló finanszírozás számára.
- A kormány által kinevezett – és közvetlenül a miniszterelnök által kiválasztott – kancellárok, valamint a konzisztóriumok létrehozása a kormány számára közvetlen beavatkozási lehetőséget biztosít az egyetemek belső működésébe.
- A CEU magyarországi működésének politikai célokat szolgáló adminisztratív ellehetlenítése megszüntette a jogbiztonságot a magyar felsőoktatásban.
- Az állami egyetemek privatizációjáról szóló 2021-es törvény alapján az egyetemek nagy többsége kikényszerített egyedi alkuk következményeként közvetlen politikai irányítás alá került és a kuratóriumok korlátozás nélküli döntési jogosultsága szinte teljesen megszüntette az ebbe a körbe került intézmények autonómiáját.
- A Nemzeti Közszolgálati Egyetem adminisztratív vezetői képzési programokra kapott monopóliuma és a társadalmi nemekről szóló programok elindításának tilalma korlátozza az egyetemek szakindítási szabadságát.

19.3 Tudomány

- A kormányzat 2019-ben elvonta a Magyar Tudományos Akadémia teljes kutatóintézeti hálózatát és azt kormányfelügyelet alatt működő hálózattá alakította át. Az átszervezés következtében az állami tudományfinanszírozási rendszer jelentős mértékben átláthatatlan lett.
- A magyar kormányzattal szembeni jogállamisággal összefüggő megalapozott kifogások miatt a privatizált állami egyetemek kizárása az EU Horizon programokból a magyar tudományos kutatás jelentős részét kiszakította a nemzetközi tudományos együttműködési hálózatokból.
- Az egyes kutatókkal és tudományos intézményekkel szembeni egyedi hatósági zaklatások, valamint a felsőoktatási intézmények jelentős részének adminisztratív eszközökkel gyakorolt politikai kontrollja „dermesztő hatást” (*chilling affect*) fejt ki, ami öncenzúrát kényszerít a tudományos kutatók jelentős részére.
- Egy párhuzamos, ideológiai és politikai elfogultság alapján működő és a tudományos standardokat nem érvényesítő kutatóhálózat létrehozása és kiemelt finanszírozása (Nemzetstratégiai Kutatóintézet, Veritas Történetkutató Intézet, Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum, Nemzeti Örökség Intézete, Magyar Nyelvstratégiai Intézet, 21. Század Alapítvány, Századvég Intézet stb.)
- Az egyes tudományágak közül kiemelt „kormányzati figyelmet” kap az emlékezetpolitikai célok szolgálatába állított, egy új politikai és ideológiai narratíva megteremtésére kényszerített történettudomány. Bizonyos politikai szempontból kényes társadalomtudományi kutatási programok esetében informális politikai cenzúra működik.

20. Kultúra

(*Vásárhelyi Mária*)

20.1 Bevezetés

A Fidesz kultúrpolitikája hatalom- és identitáspolitika. A kultúrát a jelenlegi hatalom nem tekinti másnak, mint politikai eszköznek, amelynek feladata a kulturális sokszínűség felszámolása, a kulturális intézmények totális centralizálása, politikai irányítás és ellenőrzés alá vonása, a kultúrára szánt források kizárólag politikai-ideológiai szempontok szerinti elosztása, saját kulturális klientúrájának tenyérből etetése és helyzetbehozása, a kulturális szcéná autonóm szereplőinek ellehetetlenítése.

A Fidesz a kultúrában a hosszú távú tudatformálás eszközt látja. Azt feltételezi, hogy az általa uralt intézmények el tudják juttatni ideológiai üzeneteiket a szélesebb társadalmi csoportokhoz és e cél eléréséhez elsősorban a populáris kultúrát, az alacsonyabban művelt rétegek ízlését kiszolgáló kulturális ágak aránytalanul magas anyagi- és média támogatását próbálja felhasználni. A Fidesz kultúrpolitikája intézmény-centrikus, a klientúrája által működtetett kulturális intézményeket hatalmi és ideológiai központnak tekinti.

A kultúrpolitika elvi irányítása Orbán Viktorhoz tartozik, akinek meggyőződése, hogy a kulturális narratívák – mítoszok, hiedelmek, legendák – képesek elérni azt, amit a napi politika nem. Olyan identitásképző szimbólumokat, képzeleti formákat, történelmi és kulturális mintázatokat próbálnak elültetni a köztudatban, amelyek a Fideszt és annak vezetőjét a magyar nemzeti kulturális értékek kizárólagos képviselőjeként és védelmezőjeként, a magyar népet a környező népekkel szembeni kulturális fölény megtestesítőjeként és a történelmi traumák véttlen áldozataként tüntetik fel.

A kulturális „erőközpontok” vezető pozícióiba kizárólag a hatalommal szemben feltétlenül lojális személyeket neveznek ki, akik a támogatásokat politikai-ideológiai szempontok szerint osztják el. Bár formálisan a kultúrára támogatására szánt állami forrásokat kuratóriumok osztják el, ezek személyi összetétele, döntési szempontjai ismeretlenek, és a vezetőknek vétőjoga van minden döntés esetében.

20.2 15 év kulturkampf

Am a 15 éve folyó „kulturkampf”, a hatalmas összegű támogatások ideológiai szempontok szerinti egyirányúsítása, az új kulturális intézmények létrehozása és a régiek átalakítása, a kritikus értelmiségiek és művészek, valamint civil szervezetek minden

közpénzforrástól történő elzárása – szemben a gazdaság, az igazságszolgáltatás és a média területével – nem hozta meg a kívánt eredményt. A kulturális szféra szereplőinek jelentős részére nem sikerült ráerőltetni a párt akarátát, ezért most a szcéna totális központosítására tesz kísérletet a hatalom. Mára teljesen megszűnt a konzultáció a civil szakmai szervezetekkel és a szakértőkkel. Sem a döntéselőkészítésbe sem a döntéshozatalba nem vonják be ezeket a független grémiumokat és szervezeteket.

20.2.1 Nyelv- és kultúrpolitika

A Fidesz-kormány nyelv- és kultúrpolitikájának központi eleme a „nemzet” fogalmának kisajátítása és kirekesztővé tétele és ezzel párhuzamosan kiüresítése. Minden „nemzeti”, amire a kormány rátette a kezét, amit teljes hatalmi befolyása alatt tart. Ahogy a dohányboltok „nemzetiek”, úgy a kizárólag lojalitási szempontok alapján formálódó kulturális erőközpontok is, amelyek az állami költségvetés teljes kultúrára fordított forrásai felett diszponálnak. A hatalom folyamatosan uralma alatt próbálja tartani a nyelvpolitikai erőteret. Az autokrácia nyelvén keresztül próbál behatolni az emberek gondolkodásába. Sikeresen. Nyelvhasználatát az általa nemzetstratégiailag fontosnak tartott szavak kisajátítása, értelmének átalakítása, visszajára fordítása, az erőszak nyelvi kultúrájának meghonosítása, a katonai és háborús kifejezések hétköznapi használata, az erő kultusza, a politikai ellenfél dehumanizálása jellemzi.

20.2.2 Új kulturális törvény

A közeljövőben a parlament által elfogadásra kerülő új kulturális törvény piramis alakú zárt hierarchiába szervezi a kulturális intézményeket és a kultúra-támogatási rendszert, amelynek segítségével a kormányzati akarat akadálytalanul fut le a piramis csúcsáról az aljára. Ez azt jelenti, hogy immár törvénybe foglalják, hogy támogatást csak azok a programok, intézmények kaphatnak, amelyek ezekbe, a kormány által kezelt és ellenőrzött programokba beleférnek. Ez egyenesen vezet az autonómia, a független szakmai munka, vagyis a művészeti szabadság intézményes felszámolásához.

20.2.3 Irodalmi élet és popkultúra

Az irodalmi élet és a popkultúra irányítását, a kortárs irodalom támogatásának elosztását, a Petőfi Irodalmi Múzeum vezetőjére bízták. A korábban ismeretlen, szerény szakmai múlttal rendelkező – saját bevallása szerint „megveszekedett orbánista” – igazgató hatalma folyamatosan növekszik, a most körvonalazódó elképzelések szerint az összes, irodalomra és popkultúrára szánt állami támogatás, az ezekhez tartozó intézményrendszer és ingatlanvagyon felett a most létrehozásra kerülő

Petőfi Kulturális Ügynökség fog rendelkezni és ezzel irányítása és ellenőrzése alá vonni az intézményes irodalmi és popzenei szcénát. A hatalom korábban elképzelhetetlen összegű ösztöndíjak, alkotói- és koncerttámogatások politikai szempontok szerinti elosztásával kívánja a lojális alkotók körét bővíteni, kevés sikerrel. Most a totális központosítással próbálja ideológiai elvárásait ráerőszakolni az irodalmi és popzenei élet intézményeire és szereplőire.

20.2.4 *Könyvpiac és könyvkiadás*

A könyvpiacot a legnagyobb hazai könyvkiadó és könyvterjesztő cég, a Libri felvásárlásával vonta befolyása alá a hatalom. A Libri ma a könyvpiac 60 százalékat uralja, ebben szerzett 98 százalékos részesedést az állam által brutális összegű közpénzekből létrehozott és fenntartott Mathias Corvinus Collegium, amelynek feladata a fideszes hatalmi elit utánpótlásának képzése. A Libri nemcsak a könyvpiacra, hanem a könyvkiadás területén is a két legnagyobb szereplő egyike, számos magas presztízsű kisebb kiadó felvásárlásával jutott vezető szerephez a könyvkiadásban. A kisebb kiadókat és terjesztőket betarthatatlan adminisztratív szabályokkal próbálja ellehetetleníteni a kormányzat, ilyen pl. a „szexualitást népszerűsítő” és az „LMBTQ-propagandát tartalmazó” könyvek kiadásának, forgalmazásának és immár postai küldésének követhetetlen szabályozása és büntetése.

20.2.5 *Színházi élet*

A színházi élet területén ugyancsak folyamatosan erősödik a centralizáció, az egyetlen központból folyó kézi vezérlés. Az állami fenntartású intézmények igazgatói székébe a kormánnyal szemben lojális, a kultúrpolitika óhajait készségesen végrehajtó vezetőket neveztek ki. Az állami támogatások elosztását, a pályázatok tartalmát és elbírálását, a színházi rendezvények preferálását a Nemzeti Színház vezérigazgatójára bízták. Az ellenzéki önkormányzatok által fenntartott színházak semmiféle állami támogatásban nem részesülnek. A most elfogadásra kerülő kulturális koncepció értelmében a független társulatok nemcsak hogy közvetlen állami támogatásban nem részesülnek, hanem a pályázati és játszási lehetőségektől is megfosztják ezeket, ami egyetlen jelent a függetlenségük felszámolásával. A végletekig központosító új koncepció szerint a minisztérium illetve a Nemzeti Színház vezérigazgatója nemcsak a színházi vezetők kinevezéséről, a kötelezően benyújtott műsortervek jóváhagyásáról, a vidéki játszóhelyek működtetéséről, hanem arról is dönt, hogy mely társulatok és előadások juthatnak el a vidéki kistelepülésekre. Mivel a nagy múltú Színház- és Filmművészeti Egyetem nem volt hajlandó feladni önállóságát és beállni az állam által kontrollált magánalapítványok sorába, a hatalom az intézmény megszüntetése mellett, és egy új, a saját klienseivel feltöltött egyetem létrehozása mellett döntött.

20.2.6 *Közművelődési intézmények*

A közművelődési intézmények – művelődési házak, könyvtárak, közösségi előadó helyek - többsége folyamatos forráshiánnyal küszködve a megszűnés határára jutott. A most elfogadásra kerülő új törvény azonban ezeket is központi irányítás alá rendeli. A Nemzeti Színház vezérigazgatója hoz végső döntést a vidéki művelődési házak és közösségi terek támogatásáról, munkatervük elfogadásáról és végrehajtása ellenőrzéséről, végső soron arról, hogy mely előadók és milyen előadások kerülhetnek ezekben az intézményekben a közönség elé.

A mind az ingatlanjaikat, mind a személyi- és könyvvállományukat tekintve egyre rosszabb helyzetbe kerülő vidéki könyvtárak közvetlenül a miniszter irányítása alá kerülnek. Ő fog dönteni arról, hogy milyen könyveket vásárolhatnak, milyen fejlesztéseket hajthatnak végre ezek az intézmények.

20.2.7 *Filmes szakma*

A filmes szakma irányítása és a filmek állami támogatása a Fidesz egyik alapító tagjának a kezébe került, aki egyben az egyik legnagyobb budapesti állami kulturális intézmény, a Művészetek Palotájának igazgatója is. Állami támogatásban csaknem kizárólag a hatalom politikai-ideológiai elképzeléseit megvalósító filmek részesülnek, nem ritkán hatalmas pénzeket juttatva a klientúra, semmiféle filmkészítői múlttal nem rendelkező, dilettáns elitjének. Ugyanakkor a korábban számos nemzetközi díjjal elismert, jelentős közönségsikert is arató független filmművészek egyáltalán nem jutnak állami támogatáshoz. Egy részük külföldre menekül, mások nemzetközi forrásokra pályázva készítik el rendkívül szerény költségvetésű, gyakran jelentős fesztiváldíjakat és közönségsikert arató filmjeiket.

20.2.8 *Zenei élet*

A zenei élet irányítását a Nemzeti Filharmonikus Zenekar, korábban a kormány által létrehozott Magyar Művészeti Alap, vezetőjére bízták. Ide tartoznak az állam által fenntartott zenekarok és énekegyüttesek, a zenei alapítványok, társaságok és ingatlanok. A Filharmonikusok vezetője dönt az állami támogatások elosztásáról, a zenei együttesek működéséről, munkatervéről és felügyeli ezeket. A komolyzene független szereplői a tervezet szerint semmiféle állami forrásból nem részesülnek és pályázni sem tudnak ilyenre. A Magyar Állami Operaház igazgatója, egy botrányos igazgatói pályázat után, a szakmai testületek és a kuratórium ellenkező értelmű döntése ellenére, a semmiféle zenei teljesítményt felmutatni nem tudó, viszont a Fidesz médiájában kiemelkedően teljesítő kormánypropagandista maradt.

20.2.9 *Múzeumok*

Az elmúlt években több nagy múltú fővárosi és vidéki múzeum szűnt meg vagy tart bezárva évek óta. Megszűnt a Közlekedési Múzeum és a budai Várban helyet foglaló Hadtörténeti Múzeum. Évek óta zárva van az Iparművészeti Múzeum, bizonytalan helyzetben van a Természettudományi Múzeum és a Nemzeti Galéria. Ugyanakkor megépült a Városligetben a Zeneháza impozáns és a Kossuth térről elköltöztetett Néprajzi Múzeum tájidegen, hatalmas épülete, valódi tartalommal azonban egyik épületet sem sikerült megtölteni. A múzeumok kormány által, politikai szempontok alapján kinevezésre kerülő és gyakran cserélődő vezetői egyre inkább igyekeznek a kiállítások tartalmát a kormány ideológiai elvárásaihoz igazítani, kiváltképp mióta az egyik kormánypárti múzeumigazgatót látványosan kirúgták, miután nem teljesítette a kormány LMBTQ ellenes elvárásait. Ez alól az egyetlen kivétel a Szépművészeti Múzeum, amely minden évben megrendezi legalább egy világszínvonalú kiállítást, amely hatalmas tömegeket vonz. Számos vidéki múzeum viszont forráshiány miatt ugyancsak zárva tart vagy igyekszik gyűjteménynek egy részétől megszabadulni, mivel a működtetésükért felelős önkormányzatok képtelenek megfelelő színvonalon fenntartani ezeket. Az állami támogatásban részesülő magyarországi múzeumok – az új kulturális koncepció szerint – a Nemzeti Múzeum vezetőjének irányítása és ellenőrzése alá fognak tartozni.

20.2.10 *Kortárs képzőművészet*

A múzeumok állami kisajátításával és ideológiai szempontok szerinti irányításával párhuzamosan a kortárs képzőművészetet támogató döntések is a kormány befolyása alá kerültek. Az állami intézményekben csaknem kizárólag a kormány által létrehozott és fenntartott Magyar Művészeti Akadémia tagjai jutnak kiállítási lehetőséghez, állami megrendeléshez, a függetlenek kiszorultak az apró magán-galériákba.

20.2.11 *Műemlékvédelem és világörökség*

A műemlékvédelem és világörökség megőrzésének állami kötelezettsége 2012-ben megszűnt Magyarországon. Az átgondolatlan, koncepciótlan, gyakran kaotikus és a beruházók igényeit kiszolgáló döntések először elbizonytalanították a műemlékvédelemben dolgozó szakértői gárdát, míg végül a kormány egyik napról a másikra – mindenféle szakmai egyeztetés nélkül – felszámolta a műemlékvédelmet. Hasonló sorsra jutott az örökségvédelem is, amely bár formálisan még létezik, ténylegesen szakmailag teljesen leépült és diszfunkcionálisan működik. A szórványosan még működő műemlékvédelem feladatát helyi civil közösségek próbálják ellátni.

20.2.12 Közterek és szobrok

Az orbáni átideologizált emlékezetpolitika a közterekre és az köztereken felállított szobrokra is rányomja bélyegét. A cél, hogy az átértelmezett közterek és az újonnan épített emlékművek valamilyen elképzelt és idealizált régmúlt képét merevítsék ki. A központi téma Trianon, a Horthy-korszak, a „boldog békeidők” idealizálása, a „dicsőséges múlt” felemlegetése, Magyarország áldozati szerepének kőbevéssése. A közterek jelentésének átkeretezését és a köztéri szobrok felállítását semmiféle előzetes szakmai konzultáció nem előzi meg, a kultúrpolitika teljesen önkényesen dönt a városképet hosszú évtizedekre meghatározó, az esetek többségében rossz ízlésről tanúskodó, dilettáns, hazug, giccses művek felállításáról.

21. Vallásszabadság

(Mink Júlia)

21.1 Az állam és egyházak viszonyának megváltoztatása

21.1.1 Az új szabályozás igénye: a „Magyar Modell” víziója

Az új szabályozás célja a hitéleti tevékenység állam által történő támogatásán, az államtól átvett közfeladatok kiemelt finanszírozásán és az egyházi jogállás feltételeinek szigorításán alapuló ún. „Magyar Modell” kialakítása, mely az ún. történelmi egyházaknak rendkívül privilegizált helyzetet biztosít, kialakítva az „államegyházak pluralista rendszerét.” A modell ellentétes az állam világnézeti semlegességének elvével, mely a vallásszabadság jog garanciája.

21.1.2 A szabályozás alkotmányos kereteinek megváltoztatása

A 2012. január elsején hatályba léptetett Alaptörvény *Preambuluma* számos utalást tesz az állam keresztény hagyományaira és vallási elköteleződésére. Az Alaptörvény VII. cikke a korábbi, szigorúbb elválasztáson alapuló alkotmányos modellhez képest elmozdulást jelentett egy kooperációs modell irányába, amennyiben rögzíti, hogy a „különváltan” működő állam és a vallási közösségek „közösségi célok érdekében” *együttműködnek*. Az új alkotmányos keretek megkönnyítik az állam és egyes egyházak összefonódását, valamint a vallási (partikuláris) etika beépülését a jogrendszerbe.

21.1.3 Az egyházakra vonatkozó új szabályozás elfogadása és annak indokai 2011-ben

Az egyházi státusz megszerzéséhez szükséges feltételek szigorítását a *2011. évi C. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról* volt hivatott végrehajtani. Ennek indokolása szerint a törvény az ún. biznisszegyházak felszámolását célozta. A törvényjavaslat a kormánypárti módosító javaslatok miatt közvetlenül a zárószavazás előtt alapjaiban változott meg. Így pl. az egyházi jogállásról való döntés a bíróságoktól a politikai térbe, a parlament kétharmados többségéhez került át, valamint jóval kevesebb (46 helyett 14) egyház elismerését javasolta. Ennek ellenére még aznap elfogadták.

21.1.4 *Az államegyházak pluralista rendszerének létrehozatala*

A 2011. évi C. törvény több mint 300 már elismert egyházat fosztott meg egyházi státuszától és a törvény erejénél fogva a történelmi egyházakat, azok „leágazásait” és a Hit Gyülekezetét vette egyházként nyilvántartásba. A törvény az egyházi státusz megszerzését az Országgyűlés kétharmados többségének hozzájárulásához, állami támogatásokat pedig külön megállapodásokhoz kötötte, ezáltal anyagi függőségi helyzetbe hozva őket. A hatályba lépés tervezett időpontja 2012. január elseje volt.

21.1.5 *A jogfosztott egyházak helyzete*

A jogfosztott egyházak a törvény alapján (vallási tevékenységet folytató) egyesületként folytathatták működésüket. Azokat az egyházi státuszuktól megfosztott egyházakat, melyek ezt és/vagy egyházként történő elismerésüket nem kérvényezték, a jogutód nélküli megszűnés fenyegette; megszűnés esetén vagyonuk az államra szállt. A 2011. évi C. törvény szigorúbb (pl. 20 éves hazai, 100 éves nemzetközi működés) feltételeket szabott az egyházként történő nyilvántartásba vételhez, miközben az elismerési eljárás részletszabályait nem dolgozta ki, nem biztosított jogorvoslati lehetőséget, és nem rendezte a jogfosztott egyházak meglévő oktatási vagy szociális intézményeinek finanszírozását sem.

21.2 *Az államegyházak pluralista rendszerének jogi úton történő megtámadása*

A 2011. évi C. törvény mind hazai, mind nemzetközi szinten számos kritikát váltott ki. Ezek közül kiemelendő a Velencei Bizottság 2012-ben kiadott állásfoglalása.

21.2.1 *Az egyházak jogállására vonatkozó új szabályozás az Alkotmánybíróság előtt*

A 2011. évi C. törvény ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok alapján az AB 164/2011. (XII. 20) határozata megállapította a jogszabály formai hibákon alapuló „közjogi érvénytelenségét”. Ezzel elutasította az elfogadásának módját (a zárószavazás előtt történő alapvető módosítását), melynek következményeképpen a képviselők úgy szavaztak róla, hogy tartalmát érdemben nem ismerhették meg. Az AB azonban nem nyilatkozott a jogszabály esetleges *tartalmi hiányosságairól*. Így lehetőség volt arra, hogy a törvényt lényegében azonos formában még 2011. decemberében újra elfogadja az országgyűlés 2011. évi CCVI. törvényként, melynek az egyházak nyilvántartásba vételére vonatkozó rendelkezéseit az AB 6/2013. (III.1)

határozatával semmisítette meg. Kimondta, hogy azok sértik a vallásszabadsághoz való jogot, a tisztességes eljáráshoz való jogot, a diszkrimináció tilalmát, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Az AB a jogfosztást megtámadó vallási közösségek egyházi státuszának visszamenőleges hatállyal (2012.01.01-től) történő helyreállítását is előírta, valamint kimondta, hogy az Alaptörvény VII. cikke megköveteli az „állam semlegességét”, ezzel pedig ellentétes az egyházi jogállásról történő önkényes (politikai) döntéshozatal.

21.2.2 Az egyházak jogállására vonatkozó új szabályozás az EJEB előtt

2014-ben a strasbourgi bíróság a *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások v. Magyarország* ügyben hozott [ítéletében](#) megállapította a vallásszabadsághoz való jog egyesületi joggal összefüggésben bekövetkezett sérelmét, elutasítva – többek között – az egyházi jogállásról szóló döntés parlamenti meghozatalát. Az ítélet szerint az egyes vallási közösségek között tehető ugyan különbség pl. társadalmi beágyazódottságuk vagy súlyuk alapján, azonban a különbségtételnek minden esetben objektív és ésszerű szempontrendszeren kell alapulnia, mely minden vallási közösségre egyaránt érvényes és minden vallási közösségnek azonos esélyeket biztosít céljaik megvalósítására ill. az egyházi jogállás megszerzésére. Az ítéletet a magyar kormány sikertelenül fellebbezte meg a Nagykamaránál.

21.2.3 Az egyházak jogállására vonatkozó új szabályozás utóélete

Az AB 6/2013. (III.1) *határozata* az Alaptörvény VII. cikkének módosításához vezetett. Az új alkotmányos szabályozás felhatalmazást adott arra, hogy az ún. bevett egyházi jogállásról, valamint az egyházakkal történő együttműködésről az országgyűlés döntsön. Így az erre vonatkozó passzusok visszakerülhettek a 2011. évi CCVI. törvénybe is. A bevett egyházak és intézményeik finanszírozását a jogszabály garantálta. A bevett egyházak a törvényben biztosított forrásokon felül is számos támogatásra jogosultak. A szabályozás megalapozta a bevett egyházi szerepvállalás lényeges bővülését pl. az oktatás és a szociális ellátás terén.

Válaszul az EJEB ítéletére, 2018-ban a 2011. évi CCVI. törvény újabb lényeges módosításon esett keresztül. A jogi személyiséggel rendelkezni kívánó vallási közösségek négy formáját intézményesítette: 1) vallási egyesület, 2) nyilvántartásba vett egyház, 3) bejegyzett egyház, 4) bevett egyház. Az első három kategória esetén az egyházi jogállásról a bíróságok dönthetnek, a 2)-3) kategória megszerzéséhez a vallási közösségeknek történő 1%-os SZJA felajánlások több éven keresztül történő igazolása kell, az ehhez szükséges technikai számmal azonban a jogfosztott egyházak éveken át nem rendelkeztek. A törvény alapján továbbra is egyedül a bevett

egyházként történő elismerés garantálja az egyházak intézményeinek állami támogatását, erről a státuszról viszont továbbra is az Országgyűlés dönt kétharmados többséggel. Egyéb esetekben az egyházak által fenntartott intézmények finanszírozásáról az állam az érintett vallási közösséggel megállapodást köthet, de erre nem köteles.

21.2.4 *A jogfosztott egyházak helyzetének alakulása*

A jogfosztott egyházak közül a törvényi feltételeknek mindenben megfelelő, számos oktatási és szociális intézményt fenntartó *Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség* (MET) 2012-ben és 2013-ban is sikertelenül adott be elismerés iránti kérelmet. A MET egyike volt azon egyházaknak is, melyek sikerrel fordultak az AB-hez és az EJEB-hez is. A 2018-as törvénymódosítást követően a MET visszakapta a technikai számát és gyűjthetett adófelajánlásokat. Egyházi státusza és intézményeinek finanszírozása azonban a mai napig rendezetlen, intézményeit mára a teljes megszűnés fenyegeti.

21.2.5 *Az alkotmányos keretek további módosulása és ennek következményei*

A vallási etika egyes elemeinek a hazai, alkotmányos rendszerbe történő beépülését már korábban is jelezték pl. az Alaptörvény családra vagy házasságra vonatkozó rendelkezései, melyek kizárták az azonos neműek házasságkötését. Az Alaptörvény 9. módosítása (2020) azonban további elemeket épített be a szülői jogosultságok, szexuális orientáció, gender, az örökbefogadás és a gyermekek nevelése terén (ld. L cikk és XVI. cikk). Előírta, hogy az „anya nő, az apa férfi”, védeni rendelte a gyermekek „születési nemnek megfelelő önazonossághoz való jogát”, és előírta a gyermekek „hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelését”. Ezzel összhangban került sor pl. az azonos nemű párok örökbefogadásának megnehezítésére, az ún. „pedofil törvény” elfogadására valamint az abortusz szabályozásának módosítására („szívhangrendelet”).

22. Tulajdonjog

(Gadó Gábor, Magyar Bálint)

22.1 Állami beavatkozás a tulajdoni viszonyokba a kormányközeli magánszemélyek (szervezetek) érdekében

22.1.1 Magántulajdon állami tulajdonba vétele

22.1.2 A kormány törvénnyel a „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások” megvalósítása érdekében intézkedhet a beruházással érintett ingatlanok állami tulajdonba vételéről azzal, hogy „(...) az ingatlan pontos meghatározása érdekében a fővárosi és vármegyei kormányhivatal közigazgatási hatósági eljárást folytat le”. (Lásd az egymást követő Orbán-kormányok által többször módosított 2006. évi LIII. törvény 1/A.§ (3) bekezdését.)

22.1.3 **Az állam**, azaz a kormány a későbbi – jellemzően kedvezményes áron, illetve feltételekkel történő elidegenítés céljából – **piaci forgalomban** is szerezhet tulajdont ingatlant vagy részvénycsomagot. Példaként említhető **a hazai bankrendszer** jelentős szegmensének közelmúltbéli átalakítása. Először az MKB Bank államosítására és szanálására került sor. A pénzügyintézetet a magyar állam 2014 közepén vásárolta meg a német Bayerische Landesbanktól. Az összehangolt folyamat következő lépéseként a Budapest Bank megvásárlása valósult meg 2015-ben. Ez utóbbi esetben az eladó a General Electric Capital volt. Ezek az állami felvásárlások képezték az alapját – kiegészülve utóbb a Takarékbank, illetve Takarékbank-csoport átvételével – a Magyar Bank Holding (MBH) létrehozásának, amely 2023 tavasza-nyara óta immár egységes pénzügyintézet alakulva MBH Nyrt. néven működik. Az ország második legnagyobb kereskedelmi bankjában a tulajdonosi jogokkal azonban már nem az állam, hanem közvetve Orbán Viktor strómanjához, Mészáros Lőrínchez köthető cégcsoport rendelkezik.

22.1.4 A híradások szerint várhatóan 2024 tavaszán sikerre vezethetnek a **Budapest Airport** többségi tulajdonrésze megvásárlásáról szóló tárgyalások, az állami részvétellel összeállt konzorcium az AvjAlliance GmbH-val kötne adásvételi szerződést. Az állam beszállása az üzletbe nem pusztán a magán-célú járadékoltatás lehetőségének megteremtését szolgálja, hanem személyek és áruk hatósági kontroll nélküli mozg(at)ásának lehetőségét is.

22.1.5 *Az önkormányzati tulajdon állam javára történő elvonása*

22.1.6 Az önkormányzati tulajdon kisajátítás nélkül történő elvonása és az így ingyenesen állami tulajdonba került javak (pl. közterületek és más ingatlanok) kezelői jogának átengedése a kormányzat üzleti vagy politikai érdekeltégi körébe tartozó személyeknek, szervezeteknek (tranzitállamosítás, melyben nem maga a tulajdon, hanem a hozzá fűződő jogosítványok és jövedelmek kerülnek magánkézbe).

Önkormányzati közterületek kisajátítása. A budapesti Vörösmarty tér, a Széchenyi István tér, a Podmaniczky Frigyes tér, valamint a József Attila utca tulajdonjogának a Fővárostól való elvonásukat és állami tulajdonba vételüket követően a kormánypárti vezetésű V. Kerületi Önkormányzat kezelésébe kerültek. A tulajdonváltás jogcíme az volt, hogy a törvényhozó a Főváros által ellátott közfeladatokat állami feladattá minősítette át, majd a kormánypárti vezetésű kerület tulajdonába adta. (Lásd a 2023. évi központi költségvetés megalapozásáról szóló 2022. évi XXIV. törvényt.)

A Budapest és az agglomeráció fejlesztésével összefüggő állami feladatokról szóló 2018. évi XLIX. törvény („Budapest-törvény”) – egyebek között – a Budai Várnegyed átépítésének biztosítására a tulajdoni viszonyokba közhatalmi hatásköröket gyakorolva avatkozott be. A törvényben felsorolt, a Fővárosi Önkormányzat és az I. kerület Budavári Önkormányzat tulajdonában álló ingatlanok a „törvény erejénél fogva ingyenesen, nyilvántartási értéken való átvezetéssel” a magyar állam tulajdonába kerültek. A korábbi tulajdonos önkormányzatok ráadásul nemcsak magánjogi alapon fennálló jogaikat veszítették el, a Budapest-törvény a közhatalmi és hatósági jogosítványoktól is megfosztotta őket.

A budapesti agglomerációs közlekedés államosítása az EU-s fejlesztési források reményében, majd az önkormányzati választások előtt történő felhasználása az ellenzéki városvezetés zsarolására/lejárására.

22.1.7 *Önkormányzat szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettsége: alap-törvényellenes vagyonelevonás adó formájában*

Az önkormányzatokat jellemzően nem illeti meg alkotmányos védelem a közteherviselés keretében előírt adó túlzott (aránytalan) mértékére hivatkozással. A törvényhozót ezzel kapcsolatban jelentős szabályozói mozgástér, mérlegelési jog illeti meg. Mindazonáltal alkotmányos elvárás, hogy az adófizetési kötelezettség feleljen meg a jogszabályban előírt célkitűzésnek. A „szolidaritási hozzájárulás” rendeltetése pl.

az, hogy a tehetősebb önkormányzatok járuljanak hozzá a kisebb bevételszerző képességgel rendelkező önkormányzatok működtetéséhez. A hozzájárulás megfizetése (levonása az állami támogatásból) ezért nem járhat azzal a következménnyel, hogy az adóalany önkormányzat – az elvonás támogatásokhoz mérten aránytalan mértékére figyelemmel – nem tud jogszabályi kötelezettségeinek (közfeladatainak) eleget tenni. Elvárás továbbá, hogy az adómegállapítás, feleljen meg a közigazgatási döntésekkel szemben támasztott garanciális előírásoknak. Az eljáró állami szervnek, így pl. a szolidaritási hozzájárulás esetében a Magyar Államkincstárnak (MÁK), formalizált eljárásban hozott, indokolt határozattal kell rendelkeznie arról, hogy az önkormányzatot megillető állami támogatás összege milyen mértékben, milyen törvényi szabályok figyelembevétele mellett kerül csökkentésre. A Fővárosi Önkormányzat és a MÁK között jelenleg is folyamatban lévő közigazgatási perben a felperes főváros törvénysértőnek tartja az Államkincstár eljárását. (A kormánypárti vezetés utolsó évében, 2019-ben Budapestet a kormány 5 milliárd forint un. szolidaritási hozzájárulás fizetésére kötelezte. Az azóta ellenzéki vezetésű fővárosnak azonban folyamatos emelések következtében 2024-ben már 75 milliárd forintot kell ezen a címen a központi költségvetésnek befizetnie.)

22.2 Állami tulajdon átengedése magánszemélyek (szervezetek) részére

22.2.1 Törvénnyel történő állami vagyonjuttatás (tulajdonátruházás)

Ingyenes vagyonjuttatás kormány-közeli egyházi jogi személynek. Például: Az Országgyűlés a 2020. évi XVI. törvénnyel a Pázmány Péter Katolikus Egyetem oktatási feladatainak elősegítése céljából ingyenes vagyonjuttatásról rendelkezett a kedvezményezett Magyar Katolikus Püspöki Konferencia javára. A törvény szerint az ingatlanok tulajdonjogának átruházására vonatkozó jogok és tények ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéséhez szükséges szerződések az állam nevében a „tulajdonosi joggyakorló szervezetek készítik elő és kötik meg”. A törvény megszavazását nem előzte meg hatásvizsgálat, az építési beruházás környezetvédelmi szempontú kockázatainak felmérése. Az állam tulajdonosként figyelmen kívül hagyta a Palotanegyedben élő magántulajdonosok törvényes érdekeinek mérlegelését is.

Végleges vagyonjuttatás a kormány (illetékes miniszter) által kinevezett kuratóriumok vezetésével működő közérdekű vagyonkezelő alapítványoknak. Például: Az Országgyűlés a felsőoktatási intézmények (egyetemek) számottevő részét ma már közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványként („KEKVA alapítványok”) működteti. (Lásd az általános szabályokat összefoglaló 2021. évi IX.

törvényt, valamint az egyes egyetemek működtetésének átalakításáról szóló törvényeket.) A KEKVA alapítványok létesítéről – törvényi felhatalmazás alapján – a felelős miniszter intézkedik. A Budapesti Corvinus Egyetemet irányító Maecenas Universitatis Corvini Alapítványról a 2019. évi XXX. törvény rendelkezett. A törvény alapján elfogadott alapító okirat az Alapítvány tulajdonába adta – egyebek között – a törvényben felsorolt, mindaddig állami tulajdonban részvénytársaságokat. (MOL-részvényeket, Richter-részvényeket.) Az eredetileg az alapító minisztert megillető vagyoni és egyetemirányításra jogosító alapítói jogok „teljes körének gyakorlására” az Alapítvány kuratóriuma került kijelölésre. A tulajdonjog ingyenes elidegenítésére sarkalatos, a szavazatok kétharmadával elfogadott törvény alapján került sor. Így utóbb, egy új, a parlamenti mandátumok egyszerű többségével rendelkező kormány nem tudna változtatni az említett szabályokon.

Nemzetközi szerződéssel biztosított vagyonjuttatás a Magyar Állammal szerződő állam részéről kijelölt gazdálkodó szervezetnek. Magyarország és az Egyesült Arab Emírség között rövidesen megkötésre kerülő és törvénnyel kihirdetendő – egy budapesti gigantikus ingatlanfejlesztési beruházásra vonatkozó – nemzetközi szerződés egyebek között előírja, hogy a Magyar Állam – „amennyiben azt a vonatkozó magyar jogszabályok lehetővé teszik” – a közös projekthez szükséges ingatlanokat „közbeszerzés és pályázat nélkül” értékesítse a befektető másik állam által kijelölt gazdálkodó szervezetnek. Mivel értékes ingatlanok esetén a magyar jogszabályok nem engedik meg a versenyeztetés mellőzését, az egyezmény szerinti kikötéseknek csak akkor lesz „értelme”, ha alkalmazásukra az idézett rendelkezés ellenében, a hatályos hazai törvényi előírások figyelmen kívül hagyásával kerül sor.

22.2.2 Törvényi mentesítés az államot megillető elővásárlási jog gyakorlása alól

A világörökségi területen lévő ingatlanok elidegenítése esetén – figyelemmel a 2011. évi LXXVII. törvényben foglaltakra – az államot „főszabályként” elővásárlási jog illeti meg. A törvény 6/A.§-a azonban kizárja e fontos tulajdonosi részjogosítvány gyakorlását a világörökségi területen lévő lakhatási célt szolgáló épület, valamint a mező-és erdőgazdasági földek tekintetében. Így pl. a Tokaj vidékén a szőlő művelési ágú földek értékesítésekor az állam a közérdek védelmében nem élhet (élhetett) elővásárlási jogával.

22.2.3 Törvénnyel történő időleges ingyenes használati jog biztosítása

A 2023 nyarán Budapesten megrendezett Atlétikai Világbajnokság jelentette azt a közérdeket, amellyel a Kormány indokolta, hogy 2023. augusztus 1. és 2023. szeptember 1. közötti időszakban a Nemzeti Rendezvényszervező Ügynökség Nonprofit Zrt. a kormányrendeletben felsorolt ingatlanok (közterületek) ingyenes használatára

jogosult. Sajátos vonása a szabályozásnak, hogy erről egy ún. veszélyhelyzeti rendelet rendelkezett, amely az „Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára” hivatkozott. (Lásd a 121/2023. (IV.5.) Korm. rendeletet.)

22.2.4 Kormányközeli vállalkozásnak az állami tulajdonú Magyar Fejlesztési Bank (MFB) hitelével megvalósuló vállalatfelvásárlása

Az Alaptörvény 39.cikk (2) bekezdése alapján elképzelhető, hogy az MFB által történő hitelkeret biztosítása nem számít jogi értelemben „közpénz” felhasználásának, közgazdasági értelemben viszont nyilvánvaló, hogy az MFB közreműködésével a vállalatfelvásárlást közvetve közpénz finanszírozza. Ez történt 2023-ban, amikor is a Vodafone 100%-os tulajdonát megszerezte a kormányközeli 4iG társaság és a Magyar Állam. (Előbbi a leányvállalata, az Antenna Hungária közbeiktatásával, a Magyar Állam pedig a képviselőletében eljáró Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt. révén szerzett teljeskörű befolyást.)

22.3 Piactorzító kizárólagos jogok előírása és kormányközeli vállalkozásoknak történő átengedése

22.3.1 Piacra lépési korlátozás bevezetése kormányközeli magánvállalkozások tartós többlet-profitszerzési lehetősége biztosításának az érdekében

A Fidesz-kormányzat 2012-ben törvényi úton (egyetlen nap alatt kivételes eljárásban elfogadott törvényt módosítással) megtiltotta, hogy normatív feltételek teljesítéséhez kötött tevékenységi engedély birtokában magánvállalkozások **pénznyerő gépeket** működtessenek. Azóta magáncég ezt a szerencsejáték-szervező tevékenységet kizárólag koncessziós eljárásban elnyert, a játékkaszinók működtetésére jogosító koncessziós szerződés birtokában folytathatja. (Lásd a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12.§ (1) bekezdés e) pontját.)

Az Országgyűlés 2014-ben az állam kizárólagos gazdasági tevékenységévé nyilvánította az addig ún. liberalizált üzleti tevékenységnek számító **dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet**. (Lásd a 2014. évi XCV. törvényt.) A módosítás nyomán a kormányzat koncessziós eljárás keretében engedte át a „rendszerkezeli” személyeknek a korlátozott piaci verseny mellett elérhető extra nyereségszerzést biztosító tevékenység folytatásának a jogát.

Az állam a játékkaszinók működtetésére koncessziós pályázat kiírása nélkül kötött 35 évre, 2056-ig szóló megállapodást az **öt fővárosi játékkaszinót** már ezt

megelőzően is működtető kormányközeli Las Vegas Casino csoporthoz tartozó LVC Diamond Játékkaszinó Üzemeltető Kft-vel. A 2020. évi LXXVI. törvény egyidejűleg 5-ről 7-re emelte az egy koncessziós társaság által üzemeltethető kaszinók számát.

A 2021. évi II. törvény módosította a nemzeti vagyonra vonatkozó szabályozást és kizárólagos állami tevékenységgé nyilvánította a **hulladékgazdálkodást**. Ezt követően a Magyar Állam hulladékgazdálkodási koncessziós pályázatot írt ki, amelyen egyetlen pályázóként – a szakmai feltételek kialakításában is közreműködő – MOL Nyrt. vett részt és nyerte el 2023. július 1-je, mint kezdő időponttól számított 35 évre az ország egész területére vonatkozóan a koncesszióköteles tevékenység folytatásának jogát.

A nemzeti vagyonról szóló törvény 2020-ban történt módosítását követően 2021 nyarán az állam 35 évre szóló koncessziós pályázatot írt ki a mintegy **2000 kilométeres autópálya, illetve gyorsforgalmi úthálózat építésére és üzemeltetésére**. 2022 májusában a hat magántőkealapból álló, a Themis Magántőkealap vezette konzorcium nyerte el a koncessziós jogot. A tőkealapok – nem nyilvános befektetői sajtóértesülések szerint – Mészáros Lőrinc és Szíjj László érdekeltségi körébe tartoznak.

22.4 A kormányzati (kormányközeli) üzleti célok érdekében hatósági hatáskörök elvonása, illetve kiüresítése

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokról szóló többször módosított 2006. évi LIII. törvény a kormány számára lehetővé teszi, hogy rendeletben meghatározott **konkrét projekteket kivonjon az általános érvénnyel irányadó hatósági rendelkezések hatálya alól**. A törvény alapján a kormány rendeletében kijelöli a beruházás koordinálására jogosult személyt (jellemzően a területileg illetékes kormányhivatal vezető főispánt), aki az ügyben eljáró valamennyi hatóságot, szakhatóságot utasíthatja.

A Liget Budapest projekt esetében pl. a „kiemelt jelentőségű ügyekben” a koordinációs feladatkörben a Budapest Főváros Kormányhivatalát vezető főispán jár el. Ezzel a Fővárosi Önkormányzat hatósági kompetenciáját a szabályozás a beruházás szempontjából jelentős kérdésekben korlátozta. A számos alkalommal módosított 546/2013. (XII.30.) Korm. rendelet előírja továbbá, hogy a projekt megvalósításával összefüggésben nem kell építészeti-műszaki tervtanácsi véleményt beszerezni, valamint településképi véleményezési eljárást lefolytatni.

Az ún. Budapest-törvény – a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokról szóló törvény rendelkezésein felül – a Gellért-hegy „megújítása” kapcsán pl. kimondja, hogy a „Citadella erőd és annak környezetével” kapcsolatban „építési,

telekalakítási és változtatási tilalom nem alkalmazható”. Ha az illetékes önkormányzat hatályos rendelete „nem összeegyeztethető” a Budapest-törvénnyel, akkor a rendelet helyett a törvény előírásait kell alkalmazni.

Különleges jogrend idején a kormány képviselőjét a 2006. évi LIII. törvényben foglaltaknál még erősebb jogosítványok illetik meg. Az 523/2023. (XI.30.) Korm. rendelet „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel” előírta, hogy veszélyhelyzet idején az ún. „kiemelten közérdekű” vagy „közcéltű kiemelt beruházással” nyilvánított ügyekben az eljáró hatóság

- nem veheti figyelembe a helyi önkormányzat által megállapított örökségvédelmi követelményeket, és
- a beruházással érintett ingatlan kapcsán nem állapíthat meg „egyedi, területi védelmet vagy védettséget”.

A „kiemelten fontos közérdekű” beruházás kategóriájába tartozik pl. a Kínai Népköztársaság Kormányával kötött megállapodás alapján a Budapest-Belgrád vasútvonal magyarországi szakaszára vonatkozó építkezés előkészítése és megvalósítása. (Lásd a 2020. évi XXIX. törvényt.) A törvény felhatalmazza a kormányt a beruházás helyszínére, annak közvetlen környezetére és az azzal érintett építményekre vonatkozó egyedi településképi és építési követelmények, sajátos településrendezési, beépítési és örökségvédelmi szabályok meghatározására. A munkák elvégzésével kapcsolatban a kormány által előírt, az általánostól eltérő természetvédelmi és örökségvédelmi hatósági eljárások kerülnek alkalmazásra.

22.5 Magántulajdon illetve tulajdonosi jogok állami kényszer általi kisajátítása magáncélra

Egy 2024. április elején a Parlamenthez a miniszterelnök-helyett és az igazságügyi miniszter által beterjesztett kormánypárti [törvénytervezet](#) „a versenytorzulás kiküszöbölése érdekében” a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) hatáskörét „preventív célból” azért szándékozott kibővíteni, hogy az intézkedni tudjon, ha olyan piaci helyzet állna elő (pl. az ellátásbiztonság veszélyeztetése), amely „hatósági beavatkozást igényel”.

Az erőteljes külföldi tiltakozások hatására a törvényjavaslatot ugyan visszavonták, mégis érdemes ismertetnünk, mert az eddig törvénytelen állami kényszerek és zsarolás révén működő, magáncélú vállalatlerablások törvényesítésének modelljét írja le. A törvénytervezet szerint a magántulajdonban álló cég működésébe illetve tulajdonviszonyaiba történő hatósági beavatkozáshoz csak annyi lett volna szükséges, hogy a GVH a vállalkozást előzetesen „alapvető jelentőségű vállalkozásnak” minősítse. Ehhez vizsgálnia kellett volna a vállalkozás

- piaci részesedését,
- pénzügyi erejét vagy más erőforrásokhoz való hozzáférést,
- vertikális integráltságát, illetve az egymással egyéb módon összefüggő piacokon való tevékenységét,
- versenyben releváns adatokhoz való hozzáférést,
- azt, hogy a vállalkozás szolgáltatása, vagy az áruja a fogyasztók vagy a gazdaság szempontjából alapvető jelentőségű-e, illetve
- minden olyan tevékenységét, amely harmadik felek vagy a fogyasztók szempontjából jelentős ahhoz, hogy hozzáférjenek a beszerzési és értékesítési piacokhoz, amellyel befolyást tud gyakorolni a harmadik felek üzleti tevékenységére.

Miközben a törvénytervezet semmilyen konkrét eligazítást nem nyújtott azt illetően, hogy e kritériumok miként mérhetők, a GVH az „ellátásbiztonság érdekében” arra kötelezhette volna az adott cég tulajdonosait, hogy:

- a társaságban meglévő tulajdonrészüket részben, vagy egészben értékesítsék;
- a társaság eszközeit átadják a kijelölt szolgáltatónak;
- a társaság a vezető testületében más vezető állású személyt válasszon meg vagy nevezzen ki;
- tagsági részesedést más tulajdonosok részére ruházza át.

A GVH továbbá:

- felfüggeszthette volna a tagsági részesedéshez kapcsolódó szavazati jogokat, valamint
- kötelezhette volna az igazgatóságot a közgyűlés összehívására.

Tehát az elgondolás nem pusztán az államosítás lehetőségét erősítette volna meg, hanem magántulajdonoknak az állami kényszer révén történő önkényes átjátszását egy vagy több lépcsőben más, akár magántulajdonosok számára, illetve a tulajdonosi jogosítványok részleges elvonását tetszőleges szereplő számára.

A törvénytervezet közvetlen előzménye az volt, hogy az osztrák Spar cég tulajdonosai visszautasították azt a kormányzati megkeresést, hogy a tulajdonuk egy részét a miniszterelnök rokona „felvásárolhassa”. Hasonló „ajánlatok” érkeztek más külföldi tulajdonú vállalatok számára is.