

Unger Anna

A VÁLASZTÁS MINT RENDSZERKARAKTERISZTIKUS INTÉZMÉNY

A 2010-ben elindított politikai-közjogi rendszerváltoztatás lezárulni látszik a tudományt és az igazságszolgáltatást – ezt a két, viszonylagos függetlenségét eddig még megőrizni képes szektort – érintő alapvető szerkezeti, pénzügyi és irányítási átalakítások révén. A folyamat első lépése az Országos Választási Bizottság mandátumának idő előtti, alkotmányellenes megszüntetése volt; ezt követték a sorozatos alkotmánymódosítások; majd 2011-ben az alkotmányt leváltó új alaptörvény elfogadása, ezzel együtt pedig a közjogi rendszer átalakítása, valamint az alaptörvény azóta is tartó, folyamatos módosítása. Ez a folyamat leginkább a fékek és ellensúlyok rendszerének leépítéseként, azaz a kormányzati hatalmat kontrolláló és adott esetben akadályozó intézmények jogköreinek csorbításaként írható le.¹ E folyamatokat eleinte nem kísérte olyan vita, mely a rendszer egészének jellegét próbálta meghatározni (– demokrácia? – nem demokrácia? – autokrácia? – hibrid rezsim?); mind a társadalmi, mind az akadémiai nyilvánosság figyelme sokkal inkább az egyes konkrét változtatásokra fókuszált. Ezek a viták minduntalan nemzetközi összehasonlító perspektívába kerültek: a kormányzat a változtatási terveit részben más országok hasonló gyakorlatával magyarázta; tekintet nélkül arra, hogy az intézkedések bizonyos elemeinek hasonlósága még egyáltalán nem jelenti, hogy nálunk is a konszolidált demokrácia és alkotmányosság keretein belül marad a rendszer. Az elmúlt években azonban elindult egy vita a magyar társadalomtudományban, melynek keretében a szerzők immár nem a részletekre, hanem az egészre koncentrálnak próbálnak a magyar politikai rendszer meghatározására vagy új nevet adni, vagy pedig a már létező terminológiát alkalmazni.

A Nemzeti Együttműködés Rendszerének (NER) társadalomtudományi meghatározásakor több jelzöt is használtak már; ezek más-más aspektusból próbálják megragadni a 2010 óta tartó folyamatok, illetve az

ezek mentén kiépülő új rendszer lényegét. A Magyar Bálint és szerzőtársai által megalkotott „maffiaállam” elnevezés elsősorban a hatalom szociológiai és gazdasági jellegzetességeire utal; az Ungváry Rudolf által bevezetett „fasisztoid mutáció” kifejezés a rendszert ideológiai és hatalomgyakorlási oldaláról próbálja értelmezni, hasonlóképpen a „populista rezsim” definíciójához, melyet Jan Werner Müller ismertet; a Bozóki András és Hegedűs Dániel által megalkotott „kívülről korlátozott hibrid rendszer” elnevezés a rendszer autoriter irányba történő kiteljesedésének korlátjára mutat rá; az egyelőre még inkább csak publicisztikákban megjelenő „kompetitív autokrácia” kifejezés a meglévő, ámde korlátozott verseny szerepét vizsgálja; a Körösi András által bevezetett „plebisciter vezérdemokrácia” pedig a kormányzásra, illetve a kormányzat vezetőjére koncentrál.²

Ha a politikatudományi megközelítésekre szűkítjük vizsgálódásunkat, azt látjuk, hogy konszenzus alakult ki azt illetően, hogy a NER nem tartozik a liberális demokráciák körébe, és egyre inkább főáramú állásponttá válik az is, hogy a jelenlegi magyar politika – elveszítve a Linz és Stepan értelmezése szerinti konszolidált demokrácia státuszát – egyszerre mutat autoriter és demokratikus jegyeket (hibridizáció).³ A vita immár főképp a „hibrid rendszer vagy autoriter rendszer” kérdése körül zajlik; vagyis a fő kérdés már nem az, hogy mennyiben autoriter a rendszer, hanem az,

hogy (még) mennyiben demokratikus. Az alábbi írás ehhez a vitához kíván kapcsolódni, a választójog és a választás intézményei felől vizsgálva a magyar politikai rendszer jellegét. Ennek megfelelően – a fent ismertetett tipológiák mentén – amellet érvelek, Andreas Schedler elméletét alapul véve, hogy a 2010 után bekövetkezett közjogi és politikai változások nem „versengő autoriter hibrid” rendszert eredményeztek, melyben a versengő választás a rendszer esetleges demokratizációjának biztosítéka (mint aho-

RENDSZERTIPOLÓGIÁK ÉS A FENNMARADÓ HIÁNYOK

Plebiszciter vezérdemokrácia

A fent említett rendszerleírások közül egyedül a plebiszciter vezérdemokrácia elmélete az, amely szerint a NER még a demokrácia keretein belül található. Körösényi értelmezésében a 2010 utáni változásokkal nem változott meg a magyar közjogi-politikai rendszer alapkaraktere, az továbbra is demokratikus, csupán a kormányzás *módja* autokratikus.⁸ A plebiszciter vezérdemokrácia weberi forrásokra épített, Körösényi által bevezetett elmélete szerint az ilyen rendszerben „a vezér uralmát tartalmilag a karizmája, formailag pedig népszavazás legitimálja”.⁹ Körösényi azonban elméletét a kormányzásra szűkíti, azaz nem reflektál részletesen a 2010 óta lezajlott változásokat kritizáló tanulmányokra. Nem tudjuk meg, hogy miért tekinti demokratikusnak azokat a parlamenti választásokat, melyeket – a vonatkozó szabályokkal együtt – a szakmai közvélemény jelentős része, továbbá a Velencei Bizottság és az EBESZ is több alkalommal.¹⁰ Autoriter jellegűnek ítéli ugyan az egyoldalú alkotmányozást, de végkövetkeztetése alapján úgy tűnik, hogy ezt a tényt, valamint ennek a közjogi-politikai következményeit nem tartja olyan súlyú problémának, ami a rendszer demokratikusságát megkérdőjelezné.¹¹ Az általa leírt karizmatikus uralom nem pluralizmusra, illetve a társadalmi érdekcsoportok, értékek, ideológiák közötti versenyre

épül, hanem a vezér és a nép közötti kapcsolatra. Ez azonban túl van a dahli poliarchia keretein, holott egy másik írásában maga Körösényi állapítja meg, hogy ebből a keretből a 2010-es választások után sem került ki a magyar politikai rendszer. A poliarchia hét meghatározó ismérve közül¹² legalább öt jelentősen, rendszer-

sinten sérült az elmúlt években: a tisztességes választások, az általános választójog, a szólásszabadság, az információkhoz való hozzáférést, valamint a szervezetalapítás terén egyaránt számottevő romlás tapasztalható. Még nyilvánvalóbb az ellentmondás a poliarchia és a vezérdemokrácia elmélete között, ha figyelembe vesszük, hogy a poliarchia Dahl értelmezésében kifejezetten a hegemonia ellenében, annak felszámolásával létrejött rendszer.¹³ Körösényi szerint viszont a 2010 utáni politikai rendszer egyik legalapvetőbb vonása a „szellemi-ideológiai hegemoniagigény”; a hegemonia megteremtése pedig nem kizárólag szellemi-ideológiai térben, hanem a gazdasági-piaci viszonyok terén is zajlik; sőt, bizonyos

gyan azt sokak látják), hanem egy olyan választási autokrácia épült ki, melyben a valójában nem versengő választás rendszerlegitimáló biztosítékul szolgál, a demokrácia látszatát, és a demokratizáció esélyének minimálisra csökkentését, vagy éppen eliminálását biztosítva.⁴

A fent említett NER-értelmezések közül az alábbiakban azokat vonom be az elemzésbe, melyekben a választás intézménye szerepet játszik: tehát a szociológiai vagy ideológiai fókuszú megközelítéseket a továbbiakban nem tárgyalom. Ugyan a „kívülről korlátozott hibrid rendszer” értelmezésben a választásokra a szerzők nem helyeznek hangsúlyt, azonban írásuk terminológiai szempontból mégis releváns; a politikai versenyre, valamint magának a hibrid rezsim kifejezésnek a tartalmára vonatkozó megállapításai miatt.

A demokratizáció, a hibrid rendszerek és az autokrácia meglehetősen széles körű irodalmát az elmúlt években több magyar nyelven megjelent tanulmány áttekintette, így ezek ismertetését a jelen írás során nem fogom megismételni.⁵ Arra azonban érdemes felhívni a figyelmet, hogy a magyar helyzetre vonatkozó értelmezések rendszerint nem vizsgálják két alapvető kérdést, melyek a politikai átmenetek vizsgálódása esetében megkerülhetetlenek. Az egyik ilyen kérdés az, hogy *miért* kerül egy ország abba a helyzetbe, hogy politikai rendszere rendkívül rövid időn belül konszolidált demokráciából egy egyelőre vitatott státuszú, de semmiképp sem *egyértelműen* demokratikus rendszerré (saját megítélésem szerint választási autokráciává) válik. A másik nem vizsgált kérdés pedig a változás irányát érinti: miközben a „jelzős” demokráciák („illiberális”, „liberális”, „vezér-”) és a hibrid rendszerek terminológiai vitája egyre bővül, a legtöbb rendszerleíró törekvés statikus állapotot szemlél: az adott rendszer pillanatképét nem átmeneti, hanem állandósított, permanens helyzetként értelmezi. Így viszont elveszítjük azt a lehetőséget, hogy az átmenet folyamatának egészét, egyben annak irányát is lássuk. Holott a tranzitológia története pont egy ilyen dinamikus modell felvázolásával indult el, Dankwart Rustow 1970-ben publikált cikkével, melyben a szerző a demokratikus átmenet egyes szakaszait, illetve azok folyamatát vizsgálta.⁶ Ebből a szempontból az elmúlt években publikált jogtudományi munkák sokkal inkább képviselték ezt a dinamikus, az egyes eseteken túli tendenciákra is hangsúlyt helyező megközelítést, különösképpen a jogállamiság, az emberi jogok, vagy az európai jog magyarországi érvényesülése kapcsán.⁷

A VITA IMMÁR FŐKÉPP A HIBRID RENDSZER/AUTORITER RENDSZER KÉRDÉSE KÖRÜL ZAJLIK. AHOL A FŐ KÉRDÉS MÁR NEM AZ, HOGY MENYNYIBEN AUTORITER A RENDSZER. HANEM HOGY (MÉG) MENNYIBEN DEMOKRATIKUS

tekintetben már nem pusztán csak igényről, hanem a hegemonia létrejöttéről is beszélhetünk, például a médiapiac területén.¹⁴ A hegemoniaigény – pláne a hegemonia létrejötte – azonban eleve ellentétben áll a poliarchiával. Még ha Dahl később megjelent, már idézett *Democracy and its critics* című könyvében a poliarchia hét ismervét elsősorban intézményi-strukturális megközelítésben összegezte is; a poliarchia legalapvetőbb – ha úgy tetszik, nulladik – jellemzőjét, vagyis a hegemonia felszámolását nem hagyhatjuk figyelmen kívül.

Körösényi elmélete az általa formai legitimitásnak nevezett irányból sem érvényes a NER-re: ez a politikai rendszer ugyanis kifejezetten kerüli és akadályozza, hogy népszavazásokkal szerezzen magának – akár előzetes, akár utólagos – felhatalmazást.

Az új népszavazási törvény mind tartalmi, mind eljárási oldalról kifejezetten megnehezítette, tulajdonképpen ellehetetlenítette az állampolgári kezdeményezésre indítható népszavazásokat; sőt, adott esetben a kormányoldal attól sem riadt vissza, hogy fizikai erőszakkal akadályozza meg egy népszavazási kezdeményezés benyújtását. Megjegyzendő persze, hogy Körösényi nem is ezt a típusú népszavazást emeli be az elméletébe, hanem a plebiszcitumot: ezt a szakirodalom tulajdonképpen nem is sorolja a közvetlen demokrácia intézményei közé, hiszen ebben a plebiszcitum esetében nem egy állampolgár (magánszemély, civil szervezet tagja vagy egy párt képviselője) kezdeményezi a népszavazást, hanem kizárólag néhány, erre feljogosított közjogi-politikai szereplő (kormány, kormányfő, államfő, parlament).¹⁵ Aligha nevezhető azonban plebiszciter vezérdemokráciának egy olyan rendszer, ahol nyolc év alatt mindössze egyetlen – alkotmányosságát tekintve meglehetősen problematikus (szigorúbban mondva: alkotmányellenes) – plebiszcitumot kezdeményez a vezér; amely, hiába előzte meg közel másfél éven át folytatott rasszista, antihumanista propagandakampány, még így sem tudta teljesíteni az érvényességhez szükséges jogi feltételeket. A plebiszciter jelző akkor állná meg a helyét, ha a kormányfő a nyolc évnyi rendszerváltoztatás során minden meghatározó törvényt – de legalább például a választási, önkormányzati, köznevelési, magánnyugdíj-államosítási törvényeket, valamint legfőképpen magát az alaptörvényt – népszavazásra bocsátotta volna. Ezt a megoldást azonban az alkotmányozó többséggel bíró kormánypárt, illetve annak vezetője minduntalan elutasította, ehelyett a közjogi

és politikai szempontból legitimitációs forrásként nem értelmezhető nemzeti konzultációkra, társadalmi vitákra, valamint a „fülkefordalomra” hivatkozott.¹⁶

Tekintve, hogy a NER nyilvánvalóan nem jellemezhető plebiszciterként; továbbá, hogy a vezér karizmatikus legitimitációjára alapozott megközelítés lényegében figyelmen kívül hagyja a választásokkal kapcsolatos összes alapjogi és politikai felvetést (kritikát), levonható az a következtetés, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia elméleti konstrukciója nem alkalmas a NER leírására.

Versengő autokrácia mint hibrid rendszer

Bozóki András és Hegedűs Dániel 2016-os tanulmányukban egyértelműen leszögezik, hogy a NER immár nem tekinthető konszolidált demokráciának,

hanem a hibrid rezsimek családjába sorolható, meglátásuk szerint azonban az eddigi megalkotott definíciók nem mutatnak rá a NER egy lényegi elemére, ezért bevezetik a „kívülről korlátozott hibrid rezsimek” kategóriáját. Érvelésük lényege, hogy a NER azért tart meg bizonyos demokratikus vonásokat, mert az Európai Unió tagállamként erre kényszerül. Az EU a NER szempontjából részben korlátozó, részben rendszerfenntartó,

részben rendszerlegitimáló funkciót tölt be; ezeket a funkciókat a szerzők részletesen be is mutatják. A mi szempontunkból azonban most nem az EU szerepe az érdekes, hanem a szerzők értelmezése a hibrid rendszereket illetően. Szerintük a hibrid rendszer elnevezés fogalmilag elkülöníthető a „tekintélyelvű diktatúráktól”.¹⁷ Az írásban felváltva hol autokráciaként, hol diktatúraként említik a liberális demokrácia ellentétét; a hibrid rendszer pedig e két végpont között helyezkedik el. Ezt a vélekedést számos szerző osztja, így a legtöbbet hivatkozott Levitsky–Way szerzőpáros is.¹⁸ Azonban fontos látni, hogy más szerzők viszont meggyőzően érvelnek amellett, hogy a hibridnek nevezett rendszerek egy része valójában autoriter rendszer, csak ez bizonyos okokból (adott esetben még) nem nyilvánvaló, nem szembeutó (lásd például Schedler *The politics of uncertainty* című könyvét).

Szűcs Zoltán Gábor, valamint Filippov Gábor is – hasonlóan a Bozóki–Hegedűs-féle értelmezéshez, – Levitsky és Way könyvére alapozzák érvelésüket publicisztikáikban. Lényegében mindhárom elemzés a kompetitív autokrácia hibridrendszer-modelljével azonosítja a NER-t, melynek jellemzője, hogy a jogállamiság és demokrácia alapértékei súlyosan sérülnek, intézményei pedig korlátozottak, de nem teljes

mértékben. Ellentétben a teljes autokráciával ('full authoritarianism'), ahol többpárti választások híján a politikai verseny csak a hatalomban lévő eliten belül zajlik, a kompetitív autokráciában ('competitive authoritarianism') rendszeres választásokon, többpárti – tehát valamilyen módon a politikai ellenzék számára is elérhető – versenyben kell megmérteni magát a kormányzó politikai erőnek.

A szerzők tehát a versenyre helyezik a hangsúlyt, és a demokratikus választások három fő jellemzőjét emelik ki: szabad választások, a polgári szabadságjogok széleskörű védelme és az egyenlő játéktér (azaz tisztességes, egyik félnek sem aránytalanul kedvező

politikai környezet, médiaviszonyok, eljárási szabályok – és így tovább). Ennek megfelelően versengő autokráciának nevezik azt a hibrid rendszert, amelynek keretében többpárti választásokat tartanak ugyan, ám az előbb felsorolt három alapvető rendszerelem bármelyike sérül, méghozzá azért, mert a hatalmon lévő politikai erő – visszaélve hatalmi (tehát többek között jogalkotói) pozíciójával – ezen elemeket korlátozó irányban változtatja meg, illetve torzítja.¹⁹

A sokak által idézett Levitsky–Way-kötet jelentőségét az adja, hogy a hibrid rendszerek irodalmának addigi inkább elméleti, illetve egy-egy országra korlátozó esettanulmány-jellegű munkáihoz képest harmincöt országra alapozzák elemzésüket. Ennek keretében a posztszovjet régió mellett Kelet- és Dél-Kelet-Európa, Latin-Amerika, Ázsia és Afrika kompetitív autokráciaként definiált politikai rendszereiről adnak részletes leírást, bemutatva a fent említett három jellemző (szabad választások, a polgári szabadságjogok széleskörű védelme, egyenlő játéktér) torzulásainak helyi sajátosságait. A szerzők részletesen indokolják, hogy miért van szükség egy újabb rendszertípus bevezetésére a hibrid rendszerek irodalmában: szerintük az általuk leírt versengő autokrácia olyan új típusnak tekinthető a hibrid rendszerek körében, melyre a meglévő elnevezések nem alkalmazhatók. Másrészt, mivel egy ország sokféleképpen lehet demokratikus, a hibrid rendszerek is sokfélék lehetnek, attól függően, hogy a demokratikus intézményrendszer, illetve politikai kultúra mely sajátosságait hordozzák magukon. S minthogy az általuk vizsgált hibrid politikai rendszerek demokratikus ismertetőjegye a kormányzat számára formálisan és informálisan hatalmas előnyöket biztosító, de mégiscsak többpárti – és ezért valamennyire mégiscsak versengő – választás, ezért szerintük a versengő autokrácia a megfelelő elnevezés erre a típusú hibrid rendszerre.²⁰

BÁR ELSŐ OLVASATBAN SZINTE MAGÁTÓL ÉRTETŐDŐNEK TŰNIK, A VERSENGŐ AUTORITER HIBRID RENDSZER ALKALMAZHATÓSÁGA A NER LEÍRÁSÁRA MÉGIS SZÁMOS KÉRDÉST VET FEL

Bár első olvasatban szinte magától értetődőnek tűnik az alkalmazhatósága, mégis számos kérdést vet fel a versengő autoriter hibrid kategória használata a NER leírására. Az egyik ilyen kérdés magának a rendszernek a létrejöttét érinti, és ezt illetően a legfontosabb ellenérv pont a fogalmat megalkotó szerzők, Levitsky és Way munkája lehet. Könyvükben

részletesen ismertetik mind a harmincöt ország versengő autokráciához vezető fejleményeit, politikátörténetét, és mindegyik ország esetében kiemelik, hogy ezek az országok hibrid rendszerük létrejötte előtt *sem* voltak demokráciák. Ezzel szemben Magyarországon egy sok problémával küszködő,

sokak szerint rosszműködő, de mégiscsak konszolidált demokráciából 2010 óta egy „nem demokrácia”. Ráadásul – ellentétben a vizsgált országokkal, amelyekben szinte kivétel nélkül vélt demokratizációs folyamatok mentén, vagy legalábbis ezek reményében jöttek létre a hibrid rendszerek – a 2010-es fordulathoz nem kapcsolódtak demokratizációs jelszavak, politikai szándéknyilatkozatok; sőt. Az alkotmányozást nem a még demokratikusabb köztársaságra vagy a még tökéletesebb jogállamiságra való törekvés formálta, hanem historizáló és erősen ideologikus szándékok (így például a történelmi alkotmány középpontba helyezése, a keresztény értékrend hangsúlyozása, a magyar történelmi fordulópontok alaptörvényi értelmezése és megítélése), valamint egy bizonyos politikai erőcsoport hatalomgyakorlásának biztosítása (centrális erőter, antipluralizmus, illiberális állam jelszavai).²¹ Ebből a szempontból tehát különös jelentősége lehet annak, hogy a hatalomgyakorlók célja még csak retorikai szinten sem egy demokratikus(abb) rendszer létrehozása volt – igaz, ennek ellenzőjét sem hangoztatták, ugyanakkor a NER indítékának lényegét igencsak adekvát módon jellemzi a Körösiényi által használt „hegemoniaigény” kifejezés.²²

A másik probléma a versengő autoriter hibrid rendszer kategóriájával, hogy a kompetitív jelleg országonként igencsak eltérő: volt olyan példa, ahol tényleges versenyt jelentett, minek következtében a hatalmi elit leváltható volt, és az ország a későbbiekben az érdemi demokratizáció útjára léphetett (lásd például Szlovákia esetét); és van olyan példa, ahol a verseny egy hegemon szereplő formális és informális hatalomgyakorlása miatt megmaradt a látszat szintjén (például Oroszország és Fehéroroszország esetében). A szerzők maguk is leírják ezeket a fejleményeket a könyvükben, az viszont már nem világos, hogy ha az ugyanabba a típusba sorolt rendszerek különböző – egymással akár teljesen ellentétes – kimenetelhez is ve-

zethetnek, akkor vajon tényleg ugyanabba a típusba sorolandók-e. Más szóval tekinthető-e *valójában* versengőnek egy olyan politikai rendszer, amely a versenyt – és ennek következtében a változás lehetőségét – lényegében nemhogy nem biztosítja, de kizárja; csak a látszatát tartja fent. Erre viszont – nevezetesen arra, hogy a többpárti választások ténylegesen versengők-e – a szerzők könyvükben nem térnek ki részletesen, noha a torzulások egyes típusait részletesen ismertetik.²³ Holott ez annál is inkább elkerülhetetlen lenne, mert az általuk rögzített három alapvető intézmény (szabad választások, polgári szabadságjogok széleskörű védelme, egyenlő játéktér) bármelyikének torzulása automatikusan vezethet a tényleges verseny megszűnéséhez. Ha tehát valaki a NER-t a Levitsky–Way-könyv alapján a kompetitív autoriter hibrid rendszerek kategóriájába sorolja, nem mulaszthatja el annak részletes megindokolását, hogy az előbb említett három alapintézmény torzulása miért nem vezet még a versengő jelleg megszűnéséhez.

Választási autokrácia

Az összes eddig említett szerző megközelítésével szemben áll Andreas Schedler modellje és elemzése a választási autokráciáról. 2013-ban megjelent könyvében a választási autokrácia egyedülállóan részletes jellemzését adja, pontról pontra bemutatva egy ilyen rendszer működésének alapvető sajátosságait, a hatalmi elit motivációt, eszköztárát – és nem utolsósorban félelmeit. Schedler kiindulópontja szerint minden politikai rendszer legfőbb céljainak egyike a jövővel kapcsolatos bizonytalanság²⁴ ('uncertainty') minimalizálása: ezt szolgálják az intézmények mint társadalmi konstrukciók, és ilyen intézmények a politikai rezsim is. Schedler megfogalmazásában a politikai rezsim „formális és informális szabályok összessége, ami szabályozza az államhatalom elfoglalását: a hatalom megszerzését, a hatalom birtoklását és a hatalom gyakorlását”.²⁵ Demokráciák és autoriter rendszerek egyaránt lehetnek konzolidáltak, ha erős intézményrendszerrel rendelkeznek, melyeknek köszönhetően a bizonytalanság szintje alacsony lesz. Hasonlóképpen, demokráciák és autoriter rendszerek egyaránt lehetnek törékenyek, ha a közepes szintű bizonytalanság közepesen erős vagy gyenge intézményrendszerrel párosul; ha pedig gyenge intézményrendszer mellett jelentkezik magas bizonytalansági szint, az mind az autoriter, mind a demokratikus rendszerek esetében válságához vezet.²⁶ Míg azonban a demokráciában a hatalomban maradás bizonytalansága a rendszer esszenciális jellemző-

je – hiszen a verseny lényege pont a hatalomváltás lehetőségének intézményes biztosítása, és ezt a szereplők pont a rendszer demokratikussága miatt nem, vagy csak nagyon-nagyon csekély mértékben korlátozhatják²⁷ –, addig egy autokráciában a hatalmon lévők eminens célja a hatalomban maradással kapcsolatos bizonytalanság minimalizálása, vagy akár megszüntetése. Az intézményrendszer tehát egy autokráciában a hatalmon maradás biztosítékának szerepét tölti be.

Schedler rendszertipológiája négyosztatú: a két végpont a zárt autokrácia és a liberális demokrácia, ezek között a választási autokrácia és a választási demokrácia helyezkedik el. Ellentétben tehát azzal a megközelítéssel, mely szerint a modern autokráciákat inkább hibrid rendszereknek érdemes nevezni, illetve azzal, mely szerint a hibrid rendszerek az autokrácia új típusát jelentik, Schedler kifejezetten ragaszkodik ahhoz, hogy a sokak által „szürke zónába tartozó” vagy hibrid jelzővel illetett rendszereket a demokrácia–autokrácia kettős rendszerébe illesse.²⁸ Nem említi ugyan, de ezzel tulajdonképpen a Sartori-féle demokráciahatárolást követi: Sartori szerint egy politikai rendszer vagy demokrácia, vagy nem demokrácia; nincs harmadik út.²⁹ Schedler szerint a demokrácia és az autokrácia határa a választási demokrácia és a választási autokrácia határán található: ha pedig a demokratikus jellemzők hiánya lényegében eltörli egy választásokra alapozott rendszer demokratikus jellegét, akkor érdemes nevének nevezni azt, amit így kapunk: egy autokráciát.³⁰

Schedler számára tehát a rendszer meghatározó elem nem a választás megléte – mint a Levitsky–Way-féle versengő autoriter hibrid rendszernél –, hanem a verseny valódisága. Ezt azonban nem a demokratikus választások alapvető ismérvei (általános és egyenlő választójog, szabad, közvetlen, titkos és tisztességes választások) felelő vizsgálja, hanem a választási autokrácia belső dinamikáját, működési jellemzőit ismerteti. Értelmezésében „a választási autokráciák az autoriter politika intézményrendszerének kialakításában különböznek a többi nem demokratikus rendszertől. Létrehozzák a formális képviselési intézmények teljes készletét, melyeket a liberális demokráciához társítunk – miközben manipulatív stratégiák széles tárházát telepítik, megelőzendő ezen intézmények hatékony működését”.³¹ Ennek megfelelően, a választási autokráciákban többpárti választásokat tartanak országos szinten, ám e választások „demokratikus szellemét súlyos és rendszerszerű manipulációval fojtják meg”.³²

SCHEDLER SZÁMÁRA A RENDSZERMEGHATÁROZÓ ELEM NEM A VÁLASZTÁS MEGLETE, MINT A LEVITSKY-WAY FÉLE VERSENGŐ AUTORITER HIBRID RENDSZERNÉL, HANEM A VERSENY VALÓDISÁGA

Felmerülhet természetesen a kérdés, hogy vajon mi az alapvető különbség az első olvasatra igencsak hasonlóknak tűnő kompetitív autoriter hibrid rendszer és a választási autokrácia között. A legalapvetőbb különbség az, hogy Schedler nem a „demokrácia – hibrid rendszerek – autokrácia” tagolású rendszertipológiát használja; modelljét egyértelműen az autokráciák közé sorolja. A másik fontos különbség, hogy amíg a Levitsky–Way szerzőpáros a versengő jelleget a többpárti választások meglétéhez köti – tekintet nélkül arra, hogy az intézményrendszer demokratikus ismérveit milyen mélységben torzította a hatalmi erő –, addig Schedler számára a többpárti választás megléte még nem jelent automatikusan versengő választást is. A harmadik eltérés, hogy a versengő autoriter hibrid rendszer leírásában a három alapintézményt érő támadásokat, torzulásokat ismertetik a szerzők,³³ a választási autokrácia elmélete viszont elsősorban a hatalmon lévő szereplő stratégiáját, valamint a politikai rendszer alakításának dinamikáját mutatja be. Negyedsorban, a versengő autoriter hibrid rendszerben központi szerepet töltenek be az informális intézmények és eljárások, miközben a választási autokráciában a hangsúly kifejezetten az intézményesülésen van, az informális ellenében: Schedler részletesen bemutatja azokat a manipulációs eszközöket, melyek révén a hatalom a politikai pluralizmus *látszatát* fenntartva dominálja a teljes politikai rendszert. Végül, a Levitsky–Way-elemzésben a választást annak többpárti jellege miatt minősítik versengőnek – és ezt a versengőnek tartott választást a hibrid rendszer demokratikus összetevőjének tekintik –, Schedler elemzése szerint viszont a többpárti választások nem a versenyt – és így a demokratikus jelleget – biztosítják, hanem a látszatfelhatalmazást a látszatedemokrácia homlokzatán: „a formális képviselői intézmények bájos dekorációk az autoriter rendszerek kirakátaban”.³⁴

VÁLASZTÁSI AUTOKRÁCIA: INTÉZMÉNYI SAJÁTOSSÁGOK

Mint az a fenti vázlatból kiderül, a választás intézménye eltérő szerepet tölt be a választási autokrácia és a kompetitív autoriter hibrid rendszer elméleteiben. Előbbiben manipulál (mert demokratikus látszatot teremt), utóbbiban pedig a korlátozott és torzított versenyt biztosítja. A tanulmány hátralévő részében ezért annak bemutatására törekszem, hogy a

A VÁLASZTÁS INTÉZMÉNYE
ELTÉRŐ SZEREPE TÖLT BE A
VÁLASZTÁSI AUTOKRÁCIA ÉS A
KOMPETITÍV AUTORITER HIBRID
RENDSZER ELMÉLETEIBEN.
ELŐBBIBEN MANIPULÁL (MERT
DEMOKRATIKUS LÁTSZATOT
TEREMT), UTÓBBIBAN PEDIG A
KORLÁTOZOTT ÉS TORZÍTOTT
VERSENYT BIZTOSÍTJA

magyar választási rendszer (beleértve annak tágabb környezetét is, tehát a választási eljárásokat, a média-környezetet, a párt- és kampányfinanszírozást, valamint a vonatkozó jogalkalmazó intézményeket) alapján a NER sokkal inkább a választási autokráciák, semmint a versengő autoriter hibrid rezsimek családjába tartozik. Mindennek azért is van jelentősége, mert minél pontosabb leírást találunk a rendszerre, annál könnyebben érthetjük meg annak működését, és találhatjuk meg a demokratizáció lehetséges irányait, kezdő lépéseit. S noha a továbbiakban csak a tágabb értelemben vett választási rendszerrel foglalkozom, érdemes rögzíteni, hogy a választási autokrácia kiépítése nem csak a választási rendszer átalakításával, hanem a közjogi-politikai rendszer egészének átalakításával jár. A rendszerváltó erő megtartja a liberális demokrácia intézményrendszerét – ezzel fenntartva annak látszatát –, ugyanakkor olyan módon manipulálja a rendszer

egészét, hogy abban kizárólag neki, vagyis a hatalmat gyakorló politikai erőnek lehet bármilyen befolyása, illetve újból hatalomra jutási esélye.³⁵

A választási autokrácia abban mindenképpen eltér a klasszikus autokráciáktól, hogy a választás alapvető jellemzői látszatra egyeznek a demokratikus országokéival. A szavazás itt nem plebiszciter jellegű (tehát nem csupán arról van szó, hogy a vezér bizonyos kérdésekben kikéri a nép *véleményét*), hanem rendszeresen és az általános választójog alapján, többpárti részvétel mellett megtartott választásokat találunk, melyek során a legmagasabb politikai pozíciók betöltéséről születik döntés (törvényhozás, végrehajtás).³⁶ A választás jellemzőit azonban olyan manipulatív technikákkal torzítja a törvényhozási többséggel bíró hatalmi elit, melyek lényegében ellehetetlenítik a választások versengő jellegét, ugyanakkor fenntartják a választások egyik alapvető funkciójának, a társadalmi legitimációnak a látszatát. Az ilyen választási manipulációk mögötti stratégiák tisztán felfedezhetők a magyar választási rendszer átalakításában is; amiképp az előbb említett, a liberális demokrácia rendszerét átalakító manipulatív lépések sokasága is. Az alábbiakban tehát e manipulációs stratégiákat, valamint NER általi megvalósításukat ismertetem a schedleri modell alapján.³⁷

Az első ilyen stratégia a demokratikus választások felhatalmazásjellegéhez, a választások útján betöltött politikai tisztségekhez, illetve azok hatásköréhez kapcsolódik. A választási autokráciában a választások útján betöltött pozíciók száma egyre csökken (de

értelemszerűen nem szűnik meg), az ilyen pozíciókat betöltő szereplők politikai-jogi mozgásterére pedig szűkül.³⁸ A létszámcsökkenés egyértelmű: a magyar parlamenti képviselők számát 2010 után jelentősen csökkentették, míg az önkormányzati képviselőtestületek létszáma megfeleződött, és időről időre felmerül a kisebb lélekszámú települések esetében a választott polgármesteri tisztségek megszüntetése is. A parlamentet jogkörében nem, de működésében erőteljesen korlátozzák: a kétszintű jogalkotási eljárás jelentősen csökkenti az ellenzéki képviselők lehetőségét arra, hogy javaslataikat és kritikáikat a plenáris ülésen ismertethessék; ezeket a megnyilvánulásokat az új jogalkotási eljárás lényegében eltemeti bizottsági szinten. Komoly mértékben szűkítették az önkormányzatok jogköreit: nemcsak gazdasági értelemben korlátozzák a helyhatóságokat (például a hitelfelvétel, kötvénykibocsátás kormányzati jóváhagyáshoz kötése), hanem korábbi feladatköreik egy részét is elvesztették (például az oktatásra vonatkozót).³⁹

A demokratikus választások többpárti választások, a kampány során pedig sokféle ideológiai nézet, eltérő vélemény jelenik meg a közösség jelenét és jövőjét illetően. Egy választási autokráciában három irányú manipuláció tapasztalható a választások során: egyfelől, az ellenzéki szereplőket korlátozza a hatalom abban, hogy a választási küzdelem színteréhez hozzáférjenek; másfelől a hatalom az ellenzéki színtér fragmentálására törekszik, harmadsorban pedig kontrollálja az ellenzéki pártokat, illetve maga is létrehoz ilyeneket (kvázi ellenzéki pártokat).⁴⁰ Ebben a tekintetben a 2014-es és 2018-as parlamenti választásokról készült EBESZ-jelentések egyaránt megfogalmazták, hogy a választások a kormánypárt és az ellenzék számára egyenlőtlen környezetben zajlottak le, a kormányzat számára teremtvé előnyös helyzetet. Mindkét jelentésben kiemelt hangsúlyt kapott a párt és az állam elválasztásának szükségessége, ám erre sem a kormány, sem a kormánypárt nem törekedett, sem 2014-ben, sem 2018-ban.⁴¹ A kormánytöbbség a 2013-ban bevezetett új kampányfinanszírozási szabályokkal érdekelte tette az ellenzéki szereplőket abban, hogy önállóan mérettessék meg magukat egy olyan választási rendszerben, melyben a relatív többségi rendszer a meghatározó, tehát végső soron két jelölt küzdelmére korlátozódik.⁴² Mindezekon túl az ellenzéki pártok körében – Schedler szavaival élve – „felforgató” tevékenységet is folytatott a kormánypárt: utalva itt egyes

ellenzéki pártpolitikusok és a kormánypárt közötti vélt vagy valós kapcsolatokra, melyek a kormányerő közvetlen befolyását biztosítják az ellenzéki térben.⁴³ De gondolhatunk például a kormányközeli szereplők által létrehozott, illetve kormányközeli forrásokra alapozott új „ellenzéki” pártok létrejöttére is; erre a jelenségre mind 2014-ben, mind 2018-ban számos példát találhatunk.⁴⁴

A demokratikus politikai rendszerek egyik meghatározó jellemzője, hogy az állampolgárok számára elérhető a döntéshozatalhoz szükséges információk, az ezekhez való hozzáférés egyenlő, és ezek az információk számos, egymástól független forrásból beszerezhetőek. A választási autokrácia ezt egyfelől a politikai és polgári szabadságjogokat érintő elnyomással (‘repression’), másfelől a médiához és állami forrásokhoz való tisztességtelen hozzáférés eszközeivel manipulálja. Az adatnyilvánosság magyarországi helyzetének 2010 óta zajló változása iskolapéldája lehet az ilyen folyamatoknak: miközben a jogszabályváltozásoknak köszönhetően az állam egyre több adatot egyre hatékonyabb eszközökkel tud eltitkolni polgárai elől, addig az állampolgárok *privacy*-je egyre kevésbé védett, az állam – nem egyszer jogsértő módon – egyre több adatot gyűjt rólunk, részben jogi felhatalmazás útján, részben a kampányszerűen meghirdetett politikai akciói („nemzeti konzultáció”) keretében.⁴⁵ A gyülekezési jog a korábbi szabályokhoz képest ugyancsak korlátozottabbá vált, megnehezítették (ellehetetlenítették) a népszavazás kezdeményezését, megszüntették a népi kezdeményezés intézményét. A médiához való egyenlőtlen hozzáférés nemcsak az állami média színterén látható, hanem a média elvileg piaci alapon működő szegmensében is: lényegében kormánypárti kezekbe került a napilappiac, beleértve az országos és megyei lapokat, a rádiócsatornák, valamint az országos közéleti-politikai televíziós piac jelentős része. Az állam jelentős összegeket költ médiahirdetésekre, valamint az egyes kormányzati intézkedések és politikai akciók propagandájára, ehhez mozgósítva a közigazgatási apparátus egy részét is; miközben ezek a források és lehetőségek az ellenzék számára értelemszerűen nem állnak rendelkezésre.⁴⁶

A választási autokráciák – a demokráciákhoz hasonlóan – az általános választójog talaján állnak; vagyis céljuk, hogy az állampolgárok minél szélesebb köre rendelkezzen választójoggal. Ez logikusan kö-

A MINÉL SZÉLESEBB VÁLASZTÓKÖZÖNSÉG KOMOLY BIZONYTALANSÁGI FAKTORT IS JELENT A VÁLASZTÁSOK EREDMÉNYE SZEMPONTJÁBÓL, EZÉRT ARRÁ TÖREKEDNEK, HOGY EGYES CSOPORTOK SZÁMÁRA MEGNEHEZÍTSEK, MÁSOK SZÁMÁRA MEGKÖNNYÍTSEK A VÁLASZTÓJOG GYAKORLÁSÁT, AKÁR ANYAGI, AKÁR ELJÁRÁSI ÚTON ELLEHETETLENÍTVE EGYES VÁLASZTÓI CSOPORTOKAT, VAGY EGYES ÁLLAMPOLGÁROKAT

vetkezik abból a jellegzetességükből, hogy legitimációjukat – a demokráciához hasonlóan – a választásokból származtatják. Minthogy azonban a minél szélesebb választóközönség komoly bizonytalansági faktort is jelent a választások eredménye szempontjából, ezért arra törekednek, hogy egyes csoportok számára megnehezítsék, mások számára megkönnyítsék a választójog gyakorlását, akár anyagi, akár eljárási úton ellehetetlenítve egyes választói csoportokat, vagyis egyes állampolgárokat.⁴⁷ A magyar választójogi szabályozás nem szűkítette a választásra jogosultak körét, két ponton azonban mégis olyan alapvető változtatással élt, mely a választójog korlátozásának tekinthető. Az egyik ilyen változtatás a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek megteremtése, minek révén az érintett szavazók kényszerű választás elé kerülnek: ha ugyanis kisebbségi szavazatuk leadása mellett döntenek, elveszítik részvételi lehetőségüket a politikai versenyben.⁴⁸ A másik ilyen elem a választás napján külföldön tartózkodók megkülönböztetése aszerint, hogy rendelkeznek-e lakóhellyel vagy sem. Mindkét problémát kimerítően tárgyalja a vonatkozó szakirodalom, kritizálták már nemzetközi szervezetek is, ám egyiket illetően sem történt változás – ami nyilvánvalóan azt jelenti, hogy a kormánypárt számára ezek a jogkorlátozó intézmények kifejezetten előnyösek.⁴⁹

Legitimációs funkciója mellett a választás egyben az állampolgár érdekkifejezésének eszköze is: a szabad választás elve, illetve az ezt védő intézmények – például a választók megfélemlítését vagy a szavazatvásárlási ügyeket kivizsgáló és szankcionáló hatóságok, választási eljárási szervek – ezt garantálják. A választási autokrácia a szabad választásokat rendszerint az említett két módon – megfélemlítéssel és/vagy megvásárlással – manipulálja.⁵⁰ Noha a magyar választásokat mindeztáig nem zavarták meg az állam által központilag irányított és szervezett erőszakos fellépések, a szavazatvásárlás gyanúja minduntalan felmerült; felmerült már egyébként 2010 előtt is. Új elem azonban a 2010 előtti időszakhoz képest a választási és népszavazási kampányokhoz, aláírásgyűjtésekhez – vagy akár már a népszavazás kezdeményezéséhez is – kapcsolódó erőszakos akciók megjelenése; mint például az aláírásgyűjtő aktivisták felszerelésnek megrongálása, a plakátragasztók fizikai fenyegetése vagy bántalmazása, az amúgy is szűkös köztéri láthatósággal bíró ellenzéki plakátok módszeres megrongálása – majd az e plakátokat védelmező aktivisták fizikai fenyegetése vagy tényleges bántalmazása –, a népszavazást kezdeményezni szándékozó országgyűlési képviselővel szembeni erőszakos fellépés. Rendre azt találjuk, hogy ezek a fizikai atrocitások ellenzéki szereplőket érnek, olyan helyzetben, amikor a kor-

mány egy-egy döntését vagy folyamatban lévő programját (például a Liget-projektet) kritizálják, vagy pártjuk kormánykritikus kampányában vesznek részt.⁵¹ Nem azt állítom, hogy a fizikai erőszak (illetve az ezzel való fenyegetés) a magyar politikai élet minden napjainak részévé vált volna. Azt állítom, hogy megjelent a politikában, és nem látható a hatósági szándék ennek visszaszorítására, az ügyek kivizsgálására, ezáltal a közvélemény megnyugtatóására. A fenyegetettség tehát jelen van.

A szabad és tisztességes választások, valamint az általánosság elve mellett a demokratikus választások elengedhetetlen alapelve a választójog egyenlősége is. Az egyenlőséget a választási autokrácia fenntartja ugyan látszatként, azonban a választási verseny szabályai egyenlőtlenek: jelentős előnyt biztosítanak a hatalmon lévőknek – ezzel torzítva a versenyt –, a választási visszaélések pedig rendszerint büntetlenek maradnak.⁵² Az egyenlőtlen hozzáférést már részben érintettük, ugyanakkor érdemes kiemelni azt is, hogy a magyar választási rendszert – annak minden vonatkozó szabályával együtt – egypárti jogalkotásban fogadta el a parlament, mindenfajta érdemi előzetes szakmai és politikai konzultáció nélkül.⁵³ Számos elemzés ismert a választókerületi határokból következő egyenlőtlenségekről („gerrymandering”) is; ráadásul a választókerületek kialakításának szabályai az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben megfogalmazott elvárásoknak is csak kisebb részben felelnek csak meg.⁵⁴

Végül, de nem utolsósorban, egy demokratikus választás elemi feltétele, hogy érvényesüljenek a demokratikus úton hozott döntések. Schedler megfogalmazásában „a következmények nélküli választások nem demokratikusak”.⁵⁵ A választási autokráciák az esetleges következmények elkerülése érdekében vagy gyámság alá helyezik a megválasztott testületeket – megelőzve azt, hogy éljenek alkotmányos hatalmukkal –, vagy pedig megakadályozzák a választáson győzelmet elérő szereplőket a hivataluk átvételében vagy mandátumuk előírt ideig tartó kitöltésében. A magyar politikai életben ez rendszerszerűen nem fedezhető fel; ugyanakkor közjogi intézményeket betöltők idő előtti eltávolítására találunk példákat (Legfelsőbb Bíróság elnöke, adatvédelmi biztos, Országos Választási Bizottság mandátumának megszüntetése, Költésgetési Tanács átalakítása).

KÖVETKEZTETÉSEK

Mint látjuk tehát, a schedleri modellben manipulációs eszközök sokasága teszi a liberális demokráciának látszó intézményrendszert választási autokráciává. E manipulatív elemek célja a politikai verseny

teljes kiüresítése, melyek így a demokrácia alapjegyeit, az elszámoltathatóságot és a politikai felelősséget zárják ki. Következésképpen – pont a verseny teljes eliminálása miatt – az ilyen rendszerekre adekvátabb elnevezés a választási autokrácia, mint a versengő autoriter hibrid rendszer. Némileg leegyszerűsítve azt is mondhatjuk, hogy míg az utóbbiban az ellenzék számára nyitva áll némi lehetőség a hatalomra jutásra (és ezzel a rendszer megváltoztatására), addig az előbbi esetében erre sokkal kevésbé van esély, figyelembe véve a választások és a politikai intézmények rendszerszintű manipulálását.

A kérdés tehát az, hogy milyen eszközök állhatnak az ellenzék rendelkezésére egy ilyen manipulatív térben ahhoz, hogy változást érthessenek el. Schedler maga is részletesen tárgyalja a választási autokráciák szereplőinek mozgásterét, így az ellenzéki szereplők esetleges döntéseit is. Meglátásainak részletes ismertetése helyett most csupán egyetlen dilemmára, a bojkott kérdésére térek ki – ez ugyanis számos alkalommal felmerült az elmúlt években, parlamenti és önkormányzati választások, valamint népszavazások esetében is.

Az ellenzék mozgásterét vizsgálva alighanem abból a körülményből érdemes kiindulni, hogy milyen szerepet is játszik az ellenzék egy ilyen rendszerben: elindul a választásokon, hogy azok többpártisága megvalósuljon, majd részt vesz a választások útján létrejött intézmények működésében. Jelenléte tehát mindkét fázisban eminens legitimációs célokat szolgál az autoriter hatalom számára – a pluralizmus és a liberális alkotmányosság látszata a rendszer legfontosabb jellemzője, ennyiben tehát legszerűlekenyebb pontja is. A választási autokrácia ellenzéke tehát – amennyiben valódi szándéka a rendszerváltoztatás – akkor érhet el eredményt, ha első lépésként felismeri, hogy jelenléte csupán legitimációs célokat szolgál. Ezt a felismerést második lépésként tettek követhetik: feltételekhez kötheti rendszerlegitimáló jelenlétét – így például a fent ismertetett manipulációs elemek részleges vagy teljes felszámolásához. Paradox jelenségről van ugyanis szó. Minél aránytalanabb a választási rendszer (mely aránytalanságot az előbb bemutatott manipulatív elemek tovább erősítenek), mely így valós támogatottságánál nagyobb parlamenti többséget biztosít a kormánypártnak, annál fontosabb lehet a látszatversenyben az ellenzék jelenléte által nyújtott legitimáció: de a nyilvánvalóan aránytalan és sokat kritizált választási rendszer eredményeképpen létrejövő aránytalan parlamenti többséget (esetünkben alkotmányozó többséget) egyre inkább csak a látszat ellensúlyozza. Minél nagyobb a többség, annál nyilvánvalóbb, hogy korlátozottabb és manipulált a verseny – tehát egyre fontosabb lesz a látszat.

Mindehhez azonban szükséges, hogy magát a rendszer típusát magát megfelelően be tudjuk azonosítani. A magyar politikai rendszer körüli kortárs viták – akár a kívülről korlátozott hibrid rendszer, akár a versengő autoriter hibrid rendszer megközelítése körüli – elindították a diskurzust a „nem demokrácia” irodalmának irányába. Ellentétben azonban az eddig megjelent értelmezésekkel, melyek helyesen mutatnak rá ugyan a rendszer egyes aspektusaira, de figyelmen kívül hagyják a választás intézményének központi szerepét a rendszer létrejöttében és legitimációjában, a Schedler által bemutatott elméleti keret jelentős hangsúlyt fektet a választásra, rávilágítva a liberális demokrácia látszatát fenntartó, illetve az emögött meghúzódó manipulatív megoldások sokaságára. Ha tehát azt találjuk, hogy a NER egyes jellemzői és a schedleri modell között jelentős átfedések vannak, akkor nemcsak azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a magyar politikai rendszer választási autokráciaként is definiálható, hanem azt is, hogy a politikai részvételi jogot – beleértve a szabad és tisztességes választásokon való részvétel jogát – ez a választási autokrácia lényegében kiüresíti, korlátozza; a valódi és tisztességes verseny helyett csak annak manipulációk sokasága révén megteremtett látszatát biztosítja számunkra.

JEGYZETEK

1. Csak rövid felsorolásképpen, a legfontosabb kontrollintézményeket (parlament, alkotmánybíróság, média, választások) tekintve: a parlament munkájának átláthatatlanabbá tétele, az ellenzéki jogok szűkítése, a parlament kormány feletti kontrollfunkciónak gyengítése, illetve kiüresítése; az alkotmánybíróság jogköreinek szűkítése, az *actio popularis* megszüntetése, az alkotmánybírók és az Ab-elnök választási szabályainak átalakítása; a média teljes egészét (jogszabályi és piaci környezetet) érintő változtatások; a választási rendszer módosítása, beleértve a választásra jogosultak körét, a választási eljárást, és a kampányfinanszírozást is. Mindezeket túl nincs olyan szegmense, intézménye, társadalmi csoportja a magyar társadalomnak, amelyet ne ért volna szándékos és közvetlen kormányzati beavatkozás: kis- és nagykereskedelem (vasárnapi zárva tartás, élelmiszerláncok, utalványok), pénzügyi szektor (bankok, biztosítók), oktatás (KLIK, pedagógus kar), tudomány (felsőoktatási és akadémiai autonómia megszüntetése, felsőoktatási szakok megszüntetése, az akadémia kutatóhálózatának kormányzati irányítás alá vétele), bírósági rendszer (a bírói kinevezés szabályainak módosítása, a bírósági struktúra átalakítása) és így tovább.
2. A hivatkozott munkák, a felsorolás sorrendjében: MAGYAR Bálint (szerk.): *Magyar Polip. A posztkommunista*

- maffiaállam*, Budapest, Noran Libro Kiadó, 2013; UNGÁRY Rudolf: *A láthatatlan valóság. A fasisztoid mutáció a mai Magyarországon*, Budapest, Pesti Kalligramm Kft., 2014; Jan Werner MÜLLER: *What is Populism?* Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016; Bozóki András – HEGEDŰS Dániel: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertológia tükrében, *Politikatudományi Szemle*, 2016/2, 7–32; Szűcs Zoltán Gábor: Ha nem demokráciában élünk, akkor...?, *Élet és Irodalom*, 2018. augusztus 3.; FILIPPOV Gábor: A hibrid ellenforradalom kora, *24.hu*, 2018. július 31., <https://24.hu/belfold/2018/07/31/filippov-gabor-a-hibrid-ellenforradalom-kora/>; KÖRÖSÉNYI András: Weber és az Orbán-rezsim: plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 2017/4, 7–28.
3. A konszolidált demokrácia fogalmához lásd Juan J. LINZ – Alfred STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
 4. Andreas SCHEDLER: *The politics of uncertainty. Sustaining and subverting electoral authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
 5. Lásd például Bozóki–Hegedűs (2. vj.), Gyulai Attila – Stein-Zalai Juliane: Hibrid rezsim és a szürke zóna: új válaszok a politikai rezsimrendszernek örök kérdéseire, *Metszetek*, 2016/2, 42–59.; Tóth Gábor Attila: Demokrácia és diktatúra között: az autoritarizmus, *Fundamentum*, 2016/2–4, 5–18.
 6. Részletesen lásd: Dankwart A. RUSTOW: Transition to Democracy. Towards a Dynamic Model, *Comparative Politics*, 1970/3, 337–363.
 7. A jogállamiság kapcsán lásd például: Jakab András – Gajdoschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer alapja*, Budapest, MTA TK JTI, 2016., vagy Halmai Gábor: Alkotmányos alkotmányértés, *Fundamentum*, 2011/2, 81–98. Emberi jogok kapcsán például: Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról, Bánkúti Miklós – Dombos Tamás – Halmai Gábor etc., *Fundamentum*, 2013/3, 5–36. Az európai jog témakörében például: Ziegler Dezső Tamás: Az emberi jogok és az egységes európai piac kapcsolódási pontjai – diszkrimináció és rendszerszintű jogsértések, *Állam- és Jogtudomány*, 2015/4, 70–93.
 8. Körösényi András: A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim, in *A magyar politikai rendszer – huszonöt év után*, Körösényi András szerk, Budapest, Osiris Kiadó, 2015, 401–422, 409–414.
 9. Lásd Körösényi (2. vj.) 9.
 10. Lásd a Velencei Bizottság véleményét a választási törvényről, Venice Commission – OSCE/ODIHR: *Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary*, Opinion No. 682/2012, CDL-AD(2012)012, Strasbourg, 18 June 2012, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)012-e), valamint a választási megfigyelők jelentéseit a 2014-es és 2018-as parlamenti választásokról, OSCE/ODIHR: *Hungary Parliamentary Elections, 6 April 2014, OSCE/ODIHR Limited Electoral Observation Mission, Final Report*, Warsaw 11 July 2014, <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>, illetve OSCE/ODIHR: *Hungary Parliamentary Elections, 8 April 2018, ODIHR Limited Election Observation Mission, Final Report*, Warsaw 27 June 2018, <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/385959?download=true>
 11. Lásd Körösényi (8. vj.) 412–413.
 12. Robert Alan DAHL: *Democracy and its Critics*, New Haven and London, Yale University Press, 1989, 233.
 13. Lásd Robert Alan DAHL: *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven and London, Yale University Press, 1971, 7.
 14. A médiapiac átalakulásának részleteihez lásd például Mérték Médiaelemző Műhely: A médiapiac illiberális modellje. Lány Cenzúra 2017, *Mérték Füzetek* 14, Budapest, Mérték Médiaelemző Műhely, 2018.
 15. Lásd David ALTMAN: *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 10–15.
 16. Megjegyzendő az is, hogy az állampolgárok közvetlen hatalomgyakorlásának lehetőségeit a 2010 utáni alkotmányozás és jogalkotás a korábbiakhoz képest is tovább szűkítette: a népszavazási törvény tartalmi és eljárási szempontból is megnehezítette a népszavazáshoz való hozzáférést; sőt, az elmúlt nyolc év gyakorlata azt mutatja, hogy ez a nehezítés lényegében teljes elérhetetlenséget eredményezett. A semmilyen kötőerővel nem bíró népi kezdeményezésként ismert napirend-kezdeményezést pedig eltörölte – alighanem azért, hogy a korábban számos társadalmi mozgalom által sikeresen használt intézmény ne lehessen eszköz a rendszerkritikus civil társadalom számára. Tény, hogy mindez a plebiszcitumokat nem különösebben érinti (a népszavazások érvényességi és eredményességi feltételeinek szigorítását kivéve), de fontos a rendszer megértéséhez, illetve annak vizsgálatához, hogy valójában mennyiben akar közvetlen állampolgári felhatalmazásra építeni a NER. Mind ezekről részletesen lásd: Unger Anna: A hallgatag ország. Elvesztett jószágunk, a népszavazás, *Magyar Narancs*, 2014/21.
 17. Lásd Bozóki–Hegedűs (2. vj.) 15. Nem teljesen világos ugyanakkor, hogy mit akarnak hangsúlyozni a szerzők az autoriter jelző használatával. Az autoriter diktatúra (hiszen a „tekintélyelvű diktatúra” ezt jelenti) ezek szerint csak egy típusa a diktatúráknak, és van másik fajta – esetleg nem autoriter – diktatúra is? Érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy míg például a Bozóki–Hegedűs szerzőpáros hol csereszabatosan, hol eltérő értelemben használja a diktatúra és autokrácia kifejezése-

- ket, van olyan szerző is, aki az autokráciát önkényuralomként értelmezi (lásd pl. TAKÁCS Péter: Autokrácia és autoriter rezsim. Észrevételek két osztályozó kategória jelentéséhez és használatához, in *Unitas Multiplex. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*, Budapest-Győr, Gondolat Kiadó – SZE-DFK, 2017. A hibrid rezsim fogalmának használata sem egységes; erről lásd például Andrea CASSANI: Hybrid what? Partial consensus and persistent divergences in the analysis of hybrid regimes, *International Political Science Review*, 2014/5, 542–558.
18. Lásd Steven LEVITSKY – Lucan A. WAY: *Competitive authoritarianism. Hybrid regimes after the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
 19. Uo, 5–12.
 20. Uo, 12–16.
 21. Mindezekről részletesen lásd: KÖRÖSÉNYI (8. vj.) 410.
 22. Uo.
 23. Lásd Appendix I., LEVITSKY – WAY (18. vj.) 365–369.
 24. A bizonytalanság kifejezés ebben a kontextusban leginkább a kiszámíthatóság és előreláthatóság torzulását jelenti; mind a hatalmi pozícióval rendelkezők, mind a környezet szempontjából.
 25. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 23.
 26. Uo, 21–31.
 27. Joggal merülhet fel a kérdés, hogy mit jelent a nagyon csekély mérték: megítélésem szerint ilyen lehet például a többségi választási rendszer néhány negatív hozadéka, mint például az elvesztett szavazatok vagy a választókerületek kialakításából adódó esetleges kisebb aránytalanságok. Ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a választókerületi határok manipulatív kialakítása ('gerrymandering') már azt az alapvető kérdést veti fel, hogy egyáltalán demokratikusnak tekinthető-e egy olyan választás, melynek végkimenetele előre ismert, és amely éppen ezért lényegében nem versengő. Nem véletlen, hogy a jelenlegi gerrymandering-ügyekben az Egyesült Államokban már nem csupán a szavazategyenlőség, hanem a verseny valóságosága, illetve az előre lefutottság kérdése is felmerül; lásd pl. a folyamatban lévő Gill c. Whitford-ügyet, 585 U.S. __ (2018).
 28. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 54., illetve a „szürke zóna” kifejezésről Ivan KRASZTEV: Paradoxes of the new authoritarianism, *Journal of Democracy*, 2011/2, 5–16.
 29. Giovanni SARTORI: *Demokrácia*, Budapest, Osiris Kiadó, 1999, 97–98.
 30. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 80.
 31. Uo. 54.
 32. Uo. 55.
 33. Lásd LEVITSKY–WAY (18. vj.) I. fejezet, illetve Appendix I.
 34. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 69.
 35. A rendszer kiépítésének folyamatát lásd: uo. 55–76.
 36. Uo. 81–82.
 37. Uo. 84, valamint 87–101.
 38. Uo. 87–88.
 39. A választott intézményeken túl a nem választott, kormányzati hatalmat kontrolláló intézmények jogköreit is korlátozták, vagy akár meg is szüntették azokat: lásd például az Alkotmánybíróság jogköreit, az átalakított Költségvetési Tanácsot, a bíróságok öngazgatásának átalakítását.
 40. SCHEDLER (4. vj.) 88–92.
 41. Lásd a 2014-es EBESZ-jelentést (10. vj.) 12–18, 24–25; illetve a 2018-as jelentést (10. vj.) 13–20, 27–28.
 42. Érdemes megjegyezni azonban, hogy ellentétben az ellenzéki oldalon 2014 óta látható fejleményekkel, a kampányfinanszírozás átalakítása önmagában nem mindent eldöntő és meghatározó tényező: az ellenzéki pártoknak lett volna és lenne lehetőségük nem a finansziális szempontjaikat minduntalan előtérbe tolni, hanem az állami finanszírozás előnyeitől eltekintve, más politikai szempontok mentén lebonyolítani a jelöltállítását. A magyar pártok erőteljes kartelljellege ebben az esetben kifejezetten segítette a kormánypártot abban, hogy a jelöltállításához kötött finanszírozás és a relatív többségi elv együttes alkalmazásával egzisztenciális választások elé állította az ellenzéki pártokat. A kartellpártokról részletesen lásd Richard S. KATZ – Peter MAIR: Changing models of party organization and party democracy. The emergence of cartel party, *Party Politics*, 1995/ 1, 5–28.
 43. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 91–92, illetve RÉNYI Pál Dániel: A Fidesz megüzente az MSZP-nek: esetekbe ne jusson együttműködni a Jobbikkal, *444.hu*, 2018. március 13., <https://444.hu/2018/03/13/a-fidesz-meguzente-az-mszp-nek-esetekbe-ne-jusson-egyuttmukodni-a-jobbikkal/>; Meghekkelték az MSZP-t, de hogy kik, azt nem a párt elnöke fogja kideríteni, *Hvg.hu*, 2017. október 3., https://hvg.hu/itthon/20171003_Meghekkelték_az_MSZPt_molnar_botka; NAGY József: Schmuck Erzsébet: Schmidt Mária is azt szerette volna, hogy az LMP bekerüljön a Parlamentbe, *24.hu*, 2018. július 27., <https://24.hu/kozelet/2018/07/27/schmuck-erzsebet-schmidt-maria-is-azt-szerette-volna-hogy-az-lmp-bekeruljon-a-parlamentbe/>; Hadházy: a Fidesz beépült az ellenzéki pártokba, *Független Hírügynökség*, 2018. március 29., <https://fuhu.hu/fideszesek-az-ellenzeki-partokban/>, valamint RÉNYI Pál Dániel: Orbán lerendelte magához Hatvanpusztára Puch Lászlót, hogy vegye meg neki a Népszavát, *444.hu*, 2018. március 9., <https://444.hu/2018/03/09/orban-lerendelte-magahoz-hatvanpusztara-puch-laszlot-hogy-vegye-meg-neki-a-nepszavat/>.
 44. A nyilvánosságban is sokat emlegetett „kamupártok” közül most csak két olyat említek, melyeket a szocialista párt korábbi meghatározó politikusai (egyikük a párt alelnöke és parlamenti elnök, másikuk a párt minisztere) alapítottak. Szili Katalin Közösség a Társadalmi

- Igazságosságért Néppárt nevű pártja 2013-ban jött létre, 2014-ben indultak a választásokon, 57 egyéni választókerületi jelöltet tudtak állítani, ám érdemi eredmény nélkül: listán 10 889 szavazatot (0,22%) szereztek. A pártelnök ezt követően miniszterelnöki megbízott lett. Részletesen lásd: FÜLÖP Zsófia: Kamupártok 6. rész – Közösség a Társadalmi Igazságosságért Néppárt, *Magyar Narancs*, 2014. április 2., <https://magyarnarancs.hu/bepol/kamupartok-6-resz-kozosseg-a-tarsadalmi-igazsagossagert-neppart-89450>. 2018 februárjában Lévai Katalin jelentette be, hogy pártja, a Lendülettel Magyarországot minden egyéni választókerületben állít jelöltet, ám utóbb kiderült, hogy az ajánlásokat alighanem a kormánypárt segítségével szereztek: Rákospalotán is a Fideszről másolhatta ajánlásait Lévai Katalin pártja, *Hvg.hu*, 2018. március 11., https://hvg.hu/itthon/20180311_Rakospalotan_is_a_Fideszrol_masolhatta_ajanlasait_Levai_Katalin_partja.
45. A titkosszolgálati megfigyelések alapjogsértő szabályozásáról lásd például: Szabó és Vissy Magyarország elleni ügye, 37138/14. számú kérelem, 2016. január 12.; a nemzeti konzultáció jogsértő tartalmáról lásd például: Jogsértő volt a „Nemzeti konzultáció”: a propagandaminisztérium megsértette a Helsinki Bizottság jó hírnevét, 2018. február 28., <https://www.helsinki.hu/jogsertovolt-a-nemzeti-konzultacio/>; a nemzeti konzultációhoz kapcsolódó adatgyűjtés súlyos biztonsági hiányosságairól lásd például: ERDÉLYI Péter: Személyes adatokat is továbbít orosz szervezetre a magyar kormányzati konzultációs oldal, *444.hu*, 2017. április 9., <https://444.hu/2017/04/09/szemelyes-adatokat-is-tovabbit-orosz-szervezetre-a-magyar-kormanyzati-konzultacios-oldal>
 46. Lásd például Mérték Médiaelemző Műhely (14. vj.), illetve a Mérték Médiaelemző Műhely Lány Cenzúraszorozatának korábbi számait.
 47. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 94–95.
 48. A kisebbségi választójog korlátozottságáról lásd az OSCE/ODIHR választási megfigyelő misszióinak 2014-es és 2018-as jelentéseit (10. vj.), továbbá PAP András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az új alkotmányban, *Pázmány Law Working Papers*, 2011/27, UNGER Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismervei és a magyar választási rendszer, *Fundamentum*, 2014/4, 9–11.
 49. Lásd az OSCE/ODIHR választási megfigyelő misszióinak 2014-es és 2018-as jelentéseit (10. vj.), továbbá BODNÁR Eszter: A külföldön élő magyarok választójogának egyenlősége, *MTA JTI Blog*, 2015. július 17., <https://jog.tk.mta.hu/blog/2015/07/a-kulfoldon-elomagyarok-valasztojoganak>; UNGER (48. vj.) 11–12.
 50. SCHEDLER (4. vj.) 95–96.
 51. TÓTH Richi: Sztétverték a Momentum standját a Jászai Mari téren, *24.hu*, 2017. január 20., <https://24.hu/belfold/2017/01/20/szetvertek-a-momentum-standjat-a-jaszai-mari-teren/>; TÓTH Richi: Felrúgták a Momentum aláírásgyűjtő standját a Nyugatinál, *24.hu*, 2017. február 4., <https://24.hu/kozelet/2017/02/04/felrugtak-a-momentum-alairasgyujto-standjat-a-nyugatinal/>; PÁNDI Balázs: Taxis támadt a Kétfarkú Kutya Párt fiatalokú aktivistájára Szentendrén, *Index.hu*, 2016. szeptember 22., <https://index.hu/belfold/2016/09/22/egy-taxis-aki-nem-rest-meghalalni-a-kormanyrak-szolgalatait/>; MAGYARI Péter: Szervezetten tépkedik a Kétfarkú Kutya Párt plakátjait, *444.hu*, 2016. szeptember 8., <https://444.hu/2016/09/08/szervezetten-tepkedik-a-kekfarku-kutya-part-plakatjait>; ROVÓ Attila: A fideszes alpolgármester autójával mentek Jobbik-plakátot rongálni, *Index.hu*, 2017. október 20., <https://index.hu/belfold/2017/10/20/fidesz-jobbik-plakat-rongalas/>; Összeverték a Jobbik képviselőjét Óbudán, *24.hu*, 2018. április 6., <https://24.hu/belfold/2018/04/06/osszevertek-a-jobbik-kepviselojet-obudan/>; Több helyen is összecaptak fideszesek és jobbikosok Budapesten, *24.hu*, 2018. április 6., <https://24.hu/belfold/2018/04/06/ve-rekedes-jobbik-fidesz/>; ERDÉLYI Péter: Kedden 15 kidobó kiütötte a magyar jogállamot, *444.hu*, 2016. február 23., <https://444.hu/2016/02/23/kedden-15-kidobo-ki-utotte-a-magyar-jogallamot>; Kúria: A kopaszok tényleg akadályozták Nyakót, *Hvg.hu*, 2016. március 4., https://hvg.hu/itthon/20160304_Kuria_A_kopaszok_tenyleg_akadalyoztak_Nyakot; Valtonos biztonságiak fogták le, ütötték a demonstráló ligetvédőket, *Hvg.hu*, 2018. április 26., https://hvg.hu/itthon/20180426_valtonos_biztonsagiak_rontottak_ra_a_demonstraloligetvedokre.
 52. SCHEDLER (4. vj.) 97–100.
 53. Az Alaptörvény előírta, hogy az Alaptörvény végrehajtásához kapcsolódó törvényeket a kormánynak kell a parlament elé terjeszteni – ehhez képest azt látjuk, hogy a legtöbb sarkalatos törvény, beleértve a választási törvényt, a választási eljárási törvényt, valamint a parlamenti választásokra vonatkozó kampányfinanszírozási törvényt is, egyéni képviselői indítványként került a törvényhozás elé, így kikerülve a jogalkotási törvényben előírt előzetes társadalmi vitát, azaz a szakmai-politikai egyeztetéseket. Talán nem túlzás mindezek alapján azt a következtetést levonni, hogy ezek a törvények még az Alaptörvény előírásainak sem felelnek meg.
 54. Lásd a Velencei Bizottság véleményét a 2011-es parlamenti választási törvényről (10. vj.), valamint az OSCE/ODIHR választási megfigyelő misszióinak jelentéseit a 2014-es (10. vj.) és a 2018-as parlamenti választásokról (10. vj.), továbbá LÁSZLÓ Róbert: *Két választási reform között?* Budapest, Political Capital – Friedrich Ebert Stiftung, 2015, 8–10. A választókerületek kialakításának alkotmányos kereteiről lásd a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat és 193/2010. (XII. 8.) AB határozatokat.
 55. Lásd SCHEDLER (4. vj.) 84.