

VISEGRÁD JÖVŐJE AZ ILLIBERALIZMUS ÉS AZ UNIÓS MAKROPOLITIKA ÁRNYÉKÁBAN

ZGUT EDIT

2017. október

Political Capital és Friedrich-Ebert-Stiftung Budapest

Tartalom

Vezetői összefoglaló	3
Bevezetés.....	4
A visegrádi együttműködés jövője az átalakuló uniós makropolitikai környezetben	5
Nemzetközi kontextus: a nacionalista, autoriter populizmus előretörése	10
A hatalomgyakorlást megalapozó ideológia szerepe.....	13
Társadalmi előfeltételek.....	17
Illiebrális államépítkezés Magyarországon.....	21
Illiebrális államépítkezés Lengyelországban.....	26
Milyen jogi és politikai eszközök állnak az EU rendelkezésére?.....	31

Vezetői összefoglaló

- A gyorsan változó uniós makropolitikai környezetben egyre láthatóbbá váltak a visegrádi országokat szétfeszítő **gazdasági-politikai preferenciák, amelyek eltérő integrációs sávokba sodorhatják a szóban forgó országokat**. Az EU összetett gazdasági-politikai válsága gyakorlati kérdéssé formálta a többsebességes integráció és az ezzel járó további szuverenitásadás kérdését.
- Markáns ideológiai szakadék rajzolódott ki a kulturális ellenforradalmat hirdető magyar-lengyel-magyar tengely, és a Brüsszellel szemben mérsékeltebb, a mainstream irányába gravitáló szlovák-cseh vezetés között.
- Magyarországon az elmúlt években permanens kormányzati kampány zajlik, amely a kormány szabadságharcát ábrázolja az EU-val szemben. Lengyelországban a PiS-kormány deklarálta az európaizációt, a nyugati fejlődési modellek visszaszorítására, a nemzetállami szuverenitás növelésére törekszik.
- **Orbán Viktor és Jaroslaw Kaczynski úgy folytatnak erőteljes unióellenes kampányt, hogy Magyarország és Lengyelország a költségvetési és pénzügyi transferek legnagyobb kedvezményezettjei**. Ezekben az országokban ráadásul a közvélemény kimagaslóan Európa-barát.
- Budapest és Varsó EU elleni destruktív kampánya **három jelentőséggel bír az integráció jövője szempontjából**: nyíltan aláássák az EU jog- és intézményrendszerének legitimitását, figyelmen kívül hagyják a nemzetek feletti problémák összefüggéseit, illetve lehetővé teszik a kormányoknak, hogy nemzeti közvéleményük támogatására építve könnyebben lépjenek fel a közösségi döntések, jogszabályok ellen, tagállami szuverenitásukra hivatkozva.
- Robert Fico „Brüsszel-barát” fordulatot hajtott végre: **Pozsony nem pusztán a szorosabb integrációra törekvő mag-Európával kíván tartani, de egyre nyitottabbnak mutatkozik arra is, hogy Brüsszel további hatásköröket vegyen el a valutaövezet államaitól**.
- Feltehetően Csehországban sem várható jelentősebb irányváltás az EU-politika szempontjából. Ha Andrej Babis rövid távon nem is közelít majd az eurózónához, pragmatikus gazdasági okokból nem fogja felülírni azokat a korábbi nyugati várakozásokat, amelyek szerint Csehország még egy jobbra tolódó kormánykoalíció esetén is inkább a mag-Európával szeretne tartani.
- A politikai megosztottságon felül továbbnehezítheti a visegrádi blokk uniós döntéshozatalra gyakorolt hatását, hogy az idén életbe lépett kettős többségi szabály értelmében **tovább erősödik az úgynevezett aszimmetrikus kormányköziség**, amely a döntéshozatal folyamán a nagy tagállamoknak kedvez a kisebbekkel szemben. Ezáltal a **V4-eknek még nehezebbé válik a számukra kedvezőtlen javaslatok elhárítása**.
- Magyarország és Lengyelország eközben autoriter törekvések mentén is izolálják magukat az Európai Unióban. A rendszerváltás utáni magyar és lengyel liberális demokráciák a későbbi nacionalista populista kormányok antidemokratikus törekvéseik **következtében olyan hibrid rezsimekké alakultak, amelyek egyszerre jelenítik meg a demokratikus és az autoritárius normákat, és ahol a szabad választások megtartása mellett a kormányzat nem biztosítja, de legalábbis korlátozni igyekszik az alapvető politikai, illetve polgári jogokat**.
- Különbség a magyar és a lengyel modell között, hogy míg az Orbán-rezsim hatalomgyakorlásának módja és intézményes berendezkedése is autokratikus jegyeket visel

magán, addig az illiberális államépítkezés kezdeti fázisában lévő Kaczynski-rezsim még leírható a demokrácia csökkentett értékű fogalmával.

- **Az Európai Bizottság kezében nincs hatékony jogi eszköz a szóban forgó rezsim elleni fellépéshez. A 7-es cikkely szerinti eljárás strukturálisan alkalmatlan a fegyelmezésre, az egyéb uniós eljárások (pl. a kötelezettségszegési eljárás) pedig a Fidesz kezére játszanak; a kormánypárt ezekre hivatkozva állítja be magát a nemzeti szuverenitás védelmezőjének Brüsszellel szemben. Lengyelország esetén okulva egyelőre úgy fest, hogy a jogállamisági mechanizmus **sem több, mint egyfajta morális karantén, amely külső nyomás alá helyezi ugyan az uniós alapértékeket szabadon értelmező varsói kormányt, de nem garantál végső meghátrálást.****
- Lengyelország és Magyarország között azon az alapon is különbséget tesznek, hogy míg a jogszabálysértő és alkotmányellenes intézkedéseket hozó, destruktív lengyelekkel nem lehet tárgyalni, a szürke zónába, de anno mindenképpen kétharmados felhatalmazással cselekvő Orbánnal lehet.

Bevezetés

A Freedom House 2017-es Nations in Transit- jelentése¹ szerint 1995 óta idén először Közép-Európától Közép-Ázsiáig terjedő térségben több konszolidált tekintélyelvű rezsim van, mint megszilárdult demokrácia. A jelentés szerint a kelet-közép-európai régióban a 2007-ben még éllavasnak számító Magyarországon romlott leginkább a demokrácia helyzete. Eszerint a sajtó szabadságát, a korrupció mértékét és a kormány működését illetően itt a legsúlyosabb mértékű a demokrácia állapotának romlása. A jelentés, amely Magyarországot konszolidált tekintélyelvű rezsimként aposztrofálja, Lengyelországot, Csehországot és Szlovákiát még a konszolidált demokráciák kategóriájába sorolta, hangsúlyozva, hogy a cseheket leszámítva mindenhol romlott a helyzet.

A Freedom House elmúlt évtizedben készített jelentései összességében egy régóta tartó regionális trendet vázolnak a demokrácia hanyatlásával kapcsolatban. A térség vonatkozásában Ivan Krastev már 2007-ben megállapította, hogy „A liberális korszak, amely 1989-ben kezdődött Közép-Európában, véget ért”. Krastev akkor a Kaczynski-fivérek példáján hangsúlyozta: marginalizálódtak az egykori demokratikus ellenzék, illetve disszidensek által megalapított liberális pártok, erősödik a politikai polarizáció, a populizmus és az illiberalizmus.² A tranzíciós paradigmák téziseit feszegető Steven Lewitsky és Lucan Way szerzőpáros kritikái észrevétele azon alapul, hogy szerintük túlzott optimizmus társult a tekintélyelvű rezsimok poszt-hidegháborús demokratizálódási folyamatának egyirányúságát illetően. Szerintük tévesnek bizonyult az a berlini fal és a Szovjetunió összeomlását követő általános felvetés, miszerint a diktatórikus rezsimektől automatikusan a liberális demokráciák³ megszilárdulásáig vezet az út.

Jelen tanulmány a Freedom House módszertanát elfogadva abból indul ki, hogy a rendszerváltás utáni magyar és lengyel liberális demokráciák a későbbi nacionalista populisták kormányok antidemokratikus törekvéseik következtében olyan hibrid rezsimékké alakultak, amelyek egyszerre jelenítik meg a

¹ Freedom House, „Hungary”, 2017. április 3., <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/hungary>.

² Ivan Krastev, „Krastev-18-4.pdf”, Is East-Central Europe Backsliding?, 2007, <http://www.journalofdemocracy.org/articles-files/gratis/Krastev-18-4.pdf>.

³ Steven Levitsky, Lucan Way, *The myth of democratic recession in Larry Diamond, Marc F. Plattner. Democracy in Decline?*, <https://jhupbooks.press.jhu.edu/content/democracy-decline>. p. 64.

demokratikus és az autoritárius normákat, és ahol a szabad választások megtartása mellett a kormányzat nem biztosítja, vagy legalábbis korlátozni igyekszik az alapvető politikai, illetve polgári jogokat.

Az alábbiakban a visegrádi együttműködés jövőjére kívánunk fókuszálni az átalakuló uniós makropolitikai környezet, a magyar és a lengyel illiberális államépítési törekvések és a nacionalista populizmus globális előretörésének tükrében. A magyar és a lengyel példa kapcsán az alábbi szempontokat vizsgáljuk részletesebben:

- az illiberális államépítésnek megágyazó társadalmi előfeltételek
- a magyar és a lengyel kormány hatalomgyakorlását megalapozó ideológiák szerepe
- a fékek és ellensúlyok megbontását előirányzó kormányzati intézkedések
- az Európai Unió jogi eszköztára a hibrid rezsimek korlátozásában.

A visegrádi együttműködés jövője az átalakuló uniós makropolitikai környezetben

Az EU integrációs vívmányait és alapértékeit talán leginkább megingató migrációs válság politikai egységbe kovácsolta a korábban az ukrán válság és az Oroszország elleni szankciók ügyében igencsak megosztott⁴ visegrádi országokat. 2015-től így a V4-ek együttműködése a Fidesz számára is felértékelődött, abból a praktikus okból kifolyólag, hogy Orbán Viktor a visegrádi partnerek segítségével igyekezett multiplikálni európai uniós befolyását a menekültválság során. A menekültek szétosztásán alapuló kvótamechanizmus elutasítása és az európai határok külső védelme lett a V4-együttműködés egyik legfőbb kötőereje, amely nem szüntette meg, legfeljebb a pillanatnyi érdekeknek megfelelően elfedte az országcsoportot szétfeszítő politikai érdekellentéteket. Ilyen volt többek között az Oroszországgal való viszony, a Németországgal ápoltság vagy az eurózána-tagság.

A brexit-népszavazást követően szintén úgy tűnt, hogy az uniós jövőjéről szóló vita egy platformra hozta a csoportot: miközben a brit referendum okozta sokkhatás következtében Európa teljes újratervezés előtt állt, a visegrádi vezetők valamilyen formában mind a Brüsszellel szemben felerősödött elégedetlenséget igyekeztek aprópénzre váltani. Budapest és Varsó szuverén államok unióját követelték, és versengve hibáztatták a Bizottság túlterjeszkedő hatalmát. Pozsony és Prága ekkor visszafogottabban ugyan, de hasonlóképpen bírálta az EU működését. Tavaly szeptemberben a V4-országok egységes tervet készítettek alkotni azzal kapcsolatban, hogy szerintük milyen formában kellene megreformálni az uniót a britek kiválása után. Ezek sarokpontjai:

- a nemzetállami hatáskörök növelése a közösségi döntéshozatal felett,
- a mélyebb integráción alapuló belső uniós mag kialakulásának megakadályozása
- a biztonság megerősítése.⁵

Az euroszeptikus Nagy-Britannia kiválásával a V4-ek politikai együttállása egyben történelmi lehetőségnek is mutatkozott, előbbivel összefüggésben már csak amiatt is, mert korábban London lépett fel leginkább a centralizáció ellen az Európai Unióban. Így tehát a britek távolodásával

⁴ Jacek Kucharczyk and Grigorij Mesežnikov, *Diverging voices-converging policies_WEB.pdf*, 2015, http://www.politicalcapital.hu/wp-content/uploads/Diverging%20voices-converging%20policies_WEB.pdf.

⁵ „Brexit Could Amplify the V4’s Voice within the EU”, text, 2016. szeptember 19., <http://www.visegradgroup.eu/brexit-could-amplify-the>.

keletkezett euroszeptikus vákuumot jó eséllyel a V4-ek tölthették volna be hosszú távon. Ahogy a lengyel kormányfőhelyettes, Mateusz Morawiecki megfogalmazta: a britek helyett a „V4-ek válhatnak a józan ész hangjává”.⁶

Noha a visegrádi együttműködés a rendszerváltás óta költség-haszon-elven működő, változó dinamikájú együttműködés volt, 2017-re az unióban végbement összetett politikai folyamatok újfajta kihívás elé állították az együttműködést. A visegrádi államok megosztottságát mára az Európai Unió intézményes jövőjével, a brexit utáni integrációs modellekkel kapcsolatos eltérő elképzelések tehetik tartóssá. Mindez abból következik, hogy a brexit és az EU összetett gazdasági-politikai válsága gyakorlati kérdéssé formálta a többsebességes integráció és az ezzel járó további szuverenitásadás kérdését. Ennek részbeni leképeződése volt, hogy markáns ideológiai szakadék rajzolódott ki a kulturális ellenforradalmat hirdető, illetve az Európai Bizottsággal folyamatos harcot folytató illiberális lengyel-magyar tengely, és a Brüsszellel szemben mérsékeltebb, majd egyre inkább az uniós mainstream irányába gravitáló szlovák-cseh vezetés között. A Bizottság által Magyarország, Lengyelország és Csehország ellen **a menedékkérők áthelyezése kapcsán 2017 nyarán megindított kötelezettségszegési eljárás így több szempontból is kapóra jött a visegrádi elnökséget átvevő, és a V4-ek egységét mindenképp feleltető hangsúlyozó magyar kormánynak.** A kvótaellenes visegrádi platform átmenetileg alkalmas volt ugyanis a kiépült 2+2-es visegrádi struktúra elfedéséhez.

Ugyanakkor a gyorsan változó uniós makropolitikai környezetben egyre láthatóbbá váltak a visegrádi országokat szétfeszítő **gazdasági-politikai preferenciák, amelyek eltérő integrációs sávokba sodorhatják a szóban forgó országokat.** Emmanuel **Macron győzelmével** Németország is egyre nagyobb hajlandóságot mutat a már létező, de a gyakorlatban eddig csak korlátozottan alkalmazott **két- vagy többsebességes modell** általánosabbá tételére az Európai Unióban.⁷ Jelenleg egymással versengő integrációs reformjavaslatok dominálják a diskurzust, amelynek végkimenetele – többek között a folyamatban lévő német koalíciós tárgyalások miatt – egyelőre ismeretlen. Macron szerint az integrációt intézményesített formában kell mélyíteni az **eurózóna-büdzsé kialakításával és az ezt menedzselő európai pénzügyminiszteri poszt** létrehozásával. A különálló intézmények kiépítése helyett van azonban esély arra is, hogy végül az alapszerződésen kívüli, kormányközi megállapodások révén kiépülő fiskális kapacitások révén teszik versenyképesebbé az eurózónát. Mindeközben – a junckeri integratív elképzeléseknek megfelelően – az eurózónán kívüli tagállamokat ösztönzőcsomaggal⁸ próbálják majd közelíteni a valutaövezethez, a technikai és pénzügyi támogatást azonban csak az euró bevezetését komolyan fontolóra vevő országok kaphatják meg.⁹

Magyarország és Lengyelország rendszerszintű különállásával két külön fejezetben foglalkozunk azzal összefüggésben, hogy a nacionalista-populista magyar és a lengyel kormányok milyen autoriter törekvések mentén izolálják magukat az Európai Unióban. **Az EU jövőjét illető vitában Budapest és**

⁶ Neil Buckley és Henry Foy, „Eastern Europeans bemoan Brexit and shun closer EU integration”, Financial Times, 2016. június 30., <https://www.ft.com/content/bee6d64e-3e14-11e6-8716-a4a71e8140b0>.

⁷ France 24, „Merkel hails Macron’s »passionate« EU reform speech but calls for more debate”, France 24, 2017. szeptember 27., <http://www.france24.com/en/20170927-germany-france-european-union-merkel-welcomes-macron-eu-reform-speech>.

⁸ Weinhardt Attila, Orbánék Ősszel Megkaphatják a Visszautasíthatatlan Ajánlatot,” *Portfolio.hu*, June 19, 2017, http://www.portfolio.hu/unios_forrasok/gazdasagfejlesztes/orbanek_osszel_megkaphatjak_a_visszautasithata_tlan_ajanlatot.253889.html.

⁹ Bruxinfo, „Csak a »lánykérők« férnének hozzá az új eurós pénzes zsákhoz | 2017.09.20 | Bruxinfo Portál”, 2017. szeptember 9., <http://bruxinfo.hu/cikk/20170920-csak-a-8222-lanykerok-8221-fernenek-hozza-az-uj-euros-penzes-zsakhoz.html>.

Varsó – bár a retorika szintjén az egységes integráció mellett kardoskodnak – a nemzetállami szuverenitás megerősítésének szándékával elfogadhatónak tartják a többsebességű unió intézményesülését. (Ezt a magyar kormány egyik képviselője nemrég meg is erősítette.)¹⁰ Az Orbán-kormány a mélyebb gazdasági együttműködést a sikeres eurózóna érdekében lehetségesnek tartja, de csak akkor, ha a belső piac egysége és az egyenlő versenyfeltételek biztosítottak, a kívül maradók pedig később szabadon dönthetnek a csatlakozásról.¹¹ **A magyar kormány minden eddigi nyilatkozatával azt a benyomást erősítette, hogy egyelőre nem érdekelt a gazdasági és monetáris unióban történő részvételben.** Például a leköszönő cseh szociáldemokratákkal ellentétben nem érdekli a megfigyelői státusz az eurócsoportban,¹² ahol az eurózónát érintő legfontosabb reformokról döntenek, és egyelőre kiszámíthatatlan, hogy mindezek milyen hatással lesznek a kívül maradó országokra az adók, a bankszektor, a beruházási alap stb. szempontjából. Ehhez képest az Orbán-kormány minden energiáját az öti le, hogy „megállítsa” azt a Brüsszelt, amely szerinte „lopakodó jogalkotással” igyekszik erősödni a tagállamok rovására.¹³ **Lengyelországban az ideológiavezérelt PiS-kormány deklarálta az európaizációt, a nyugati fejlődési modellek visszaszorítására** törekszik a nemzetállami szuverenitás növelésének céljával. Jaroslaw Kaczynski markánsan eltérő koncepcióját jelzi az is, hogy a brexitet követően egyedülként javasolta az uniós alapszerződés módosítását a Bizottság hatáskörének visszavágásával¹⁴, igaz, korábbi álláspontja szerint Orbán Viktor is ezt szorgalmazta.¹⁵

Szlovákia elsősorban az eurózóna-tagság okán lóg ki ebből a mintázatból, de helyzete több szempontból is sajátos vonásokat mutat a régióban: egyrészt Vladimir Meciar korai regnálásának köszönhetően rögtön a rendszerváltást követően kezdetét vette az illiberális rendszerépítés. Az antidemokratikus, nacionalista-populista Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom tevékenysége a politikai demokratizálódás korai megtorpanását, valamint a közép-európai típusú demokratikus átalakulások útjának elhagyását jelentette Szlovákiának a kilencvenes években.¹⁶ Bár a későbbi kormányok 1998 után sikeresen feloldották Pozsony nemzetközi elszigeteltségét és a transzatlanti integráció pályájára állították az országot, a Meciar-rezsim a demokratikus politikai kultúra súlyos hanyatlásához vezetett. Robert Fico a 2016. március 5-ei parlamenti választást megelőzően szintén kirekesztő, populista, euroskeptikus retorikát alkalmazott, majd a változó uniós makropolitikai környezet hatására erőteljes európai és atlanti irányultságú fordulatot hajtott végre. Felismerte ugyanis, hogy Szlovákiának a nacionalista narratívák helyett a gazdasági kormányzásra, a monetáris és pénzügyi unióban történő részvételére kell összpontosítania az EU-n belül. Andrej Kiska szlovák államfő, Andrej Danko házelnök és Fico közös állásfoglalása értelmében az Európai Unió Szlovákia, illetve lakosai

¹⁰ <http://www.portfolio.hu/unios-forrasok/gazdasagfejlesztes/tobbsebesseges-eu-t-akar-a-magyar-kormany-de-mi-legyen-a-forinttal.264527.html>

¹¹ http://www.politicalcapital.hu/hireink.php?article_read=1&article_id=403

¹² Stubnya Bence, „A csehek és a románok is rámozdultak az euróra, mi távolabbról figyelünk”, 2017. augusztus 31., http://index.hu/gazdasag/2017/08/31/a_csehek_es_a_romanok_is_ramozdultak_az_eurora_mi_tavolabbrol_figyelunk/.

¹³ Origo, „Orbán Viktor: A tömeges integráció nem működik”, <http://www.origo.hu/>, 2017. június 27., <http://www.origo.hu/itthon/20170627-orban-viktor-nemzeti-konzultacio-varga-kosa-semjen.html>.

¹⁴ Piotr Buras, „Europe and its discontents: Poland’s collision course with the European Union”, 2017. szeptember 7.,

http://www.ecfr.eu/publications/summary/europe_and_its_discontents_polands_collision_course_with_the_eu_7220.

¹⁵ Kovács Áron, „Orbán szerződést módosítana a brüsszelizmus ellen”, 2016. január 8., <https://vs.hu/kozelet/osszes/orban-szerzodest-modositana-a-brusszelizmus-ellen-0108>.

¹⁶ Kardos József, Sinándi Irén, Európai politikai rendszerek. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. p. 875.

számára olyan élettér és értékrend, amelynek nincs alternatívája.¹⁷ Ez kulcsfontosságú üzenet a visegrádi partnerek, azon belül is a V4-ek egységét mindenekfelett hangsúlyozó magyar kormány számára. Orbán Viktor az EU állam- és kormányfőinek október 21-ei találkozója után ugyanis arról beszélt¹⁸, hogy a visegrádi államok egységes fellépést mutatnak Brüsszelnek, és több tiszteletet követelnek maguknak az eddiginél. A szlovák vezetők ezt követő nyilatkozata viszont egyértelmű üzenet azzal kapcsolatban, hogy Pozsony a formálódó mag-Európához, nem pedig az EU-ba vetett társadalmi bizalom, a kölcsönös kompromisszumokon alapuló együttműködés aláadásán dolgozó magyar és lengyel kormányok mellett pozicionálja magát. **Pozsony a változó környezetben nem pusztán a szorosabb integrációra törekvő mag-Európával szeretne tartani, de egyre nyitottabbnak mutatkozik arra is, hogy Brüsszel további hatásköröket vegyen el a valutaövezet államaitól.**¹⁹

Csehország helyzete több okból is összetett: egyrészt Milos Zeman államfőnek köszönhetően ott ugyancsak mutatkoztak rendszerátalakítási törekvések, ám azok volumene és sikeressége meg sem közelíti a 2010 után hatalomra került Fidesz vagy akár a lengyel PiS intézkedéseit. A posztszovjet térség legeuroszeptikusabb országáról van szó, ahol az unióval (illetve bármilyen szupranacionális aktozzal) szembeni szkepszis a cseh politikai kultúra integráns része. Ennek megfelelően az unió támogatottsága alig haladja meg a 35 százalékot. A populista Andrej Babis 2017. október 21-ei nagyarányú választási győzelme mellett további euroszeptikus, radikális pártok törtek előre (SPD, ODS). Csehország demokratikus jövője szempontjából sokakban az keltett aggodalmat, hogy Babis „*What I Dream about when I Have Time to Sleep*” című könyvében a cseh demokratikus politikai berendezkedés megváltoztatását irányozta elő, többek között a felsőház megszüntetésével és a többségi választási rendszer bevezetésével.²⁰ Egyelőre nem tudni, hogy pontosan milyen összetételű kormánykoalíció alakul, ahogy azt sem, hogy az euroszeptikus pártok erősödéséből eredően Csehország mennyiben változtat majd a szociáldemokraták által képviselt, az EU-val kapcsolatban konstruktívabb hozzáálláson. Valószínűbb ugyanakkor, hogy az új cseh kormány – legyen bármilyen összetételű is – nem hoz majd jelentősebb irányváltást Prága EU-politikája szempontjából. Annak ellenére sem, hogy míg a szociáldemokrata Bohuslav Sobotka a cseh társadalom euroszepticismusa ellenére is nyíltan támogatta az euró mielőbbi bevezetését, Babis ellenezte azt. Az ANO vezetője pragmatikus, kevésbé ideológiavezérelt politikusként nem érdekelt Csehország gazdasági-politikai elszigeteltségében úgy, hogy Prága elsőszámú gazdasági partnere Németország és Szlovákia. A védelempolitikán kívül nem támogatja Macron mélyebb integrációt előirányozó reformterveit, ám a magyar kormány által elfogadhatónak minősített többsebességes koncepciót sem, ahol a tagállamok maguk dönthetik el, hogy melyik mélyítési kezdeményezéshez mikor csatlakoznak. Még ha a Babis vezette új kormány nem is mutat majd hajlandóságot, hogy Csehországot rövid távon (2025-re) az eurózónához közelítse, pragmatikus gazdasági okokból²¹ **nem fogja felülírni azokat a korábbi nyugati várakozásokat,**

¹⁷ MTI, „Kiska, Fico, Danko: az EU-nak nincs alternatívája”, *ujso.com*, 2017. október 23., <https://ujso.com/online/kozelet/2017/10/23/kiska-fico-danko-az-eu-nak-nincs-alternativaja>.

¹⁸ MN, „Orbán Viktor: Az Európai Parlament megkezdte a »Soros-terv« végrehajtását”, *MNO.hu*, 2017. október 20., <https://mno.hu/belfold/orban-viktor-az-europai-parlament-megkezdte-a-soros-terv-vegrehajtasat-2422616>.

¹⁹ Magyarai Péter, „Szlovákia inkább tartana az új EU-val, mint a lengyel-magyar ellenálló szövetséggel”, 444, 2017. szeptember 12., <https://444.hu/2017/09/12/szlovakia-inkabb-tartana-az-uj-eu-val-mint-a-lengyel-magyar-ellenallo-szovetseggel>.

²⁰ <http://www.smh.com.au/world/czech-trump-adrej-babis-poised-to-deliver-latest-blow-to-eu-order-20171017-gz2y27.html>

²¹ Szlovákia két legfontosabb partnere Szlovákia és Németország. <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/cze/>

miszerint Csehország még egy jobbra tolódó kormánykoalíció esetén is inkább az EU gyorsabban haladó sávjához kíván majd tartozni.

Csökken a V4-ek súlya a döntéshozatali folyamatokban

Ritkán vizsgált kérdés, hogy az átrendeződő makropolitikai környezetben a V4-eknek milyen mozgásterük marad az uniós döntéshozatal befolyásolására a régiót érintő fontosabb ügyekben. A lisszaboni szerződés értelmében 2017-től fő szabályként az ún. kettős többségi szabály érvényesül az uniós döntéshozatal során. Eszerint a minősített többség eléréséhez a tagállamok 55 százalékának (28-ból 16 ország) szavazata szükséges, amely egyben a döntést támogató államok mögötti lakosság számának az EU teljes népességének legalább a 65%-át lefedi.²² Ez számszerűsítve hozzávetőlegesen 331,6 millió főt takar, amely a visegrádiak 63,8 milliós becsült összlakosságának több mint az ötszöröse, az Eurostat adatai szerint. Bár a visegrádi országok teljes összefogásával eddig sem volt könnyű a politikaformálás döntő mérvű befolyásolásához, az új szabályozásnak a V4-országokra nézve az alábbi pontokon van jelentősége:

- A konszenzusos döntéshozatali kultúra visszaszorulását eredményezi azzal a megközelítéssel, hogy egy döntés meghozatalához a korábbiakkal ellentétben nem feltétlenül kell minden tagállam beleegyezését elnyerni.
- A minősített többségi javaslatok megakadályozására nehezebb ügynevezett blokkoló kisebbséget alakítani a Tanácsban. Ehhez legalább négy olyan ország szükséges, akik együttesen lefedik az uniós népességének 35%-át, ami hozzávetőleg a V4 összlakosságának a háromszorosa.
- Németország Franciaországgal összefogva azonban lényegében mindent meg tud gátolni, vagyis az unión belül tovább erősödik az ügynevezett aszimmetrikus kormányköziség, amely a döntéshozatal folyamán a nagy tagállamoknak kedvez a kisebbekkel szemben.²³
- Mindez azt is előrevetítheti, hogy szövetségesek híján a visegrádi országok számára nehezebbé válik a számukra kedvezőtlen javaslatok elhárítása.²⁴

Érzékletes példája ennek a kiküldött munkavállalókról szóló dossziéről szóló tanácsi szavazás, ahol Magyarország negyedmagával kisebbségben maradt. A kiküldött munkavállalókról szóló 1996-os uniós direktíva a nyugati és a keleti tagállamokat megosztó szakpolitikai kérdés egyik iskolapéldája, amelyben a visegrádi országok eredetileg egyeztetett álláspontot képviseltek.

A 2017. október 24-ei szavazás a V4-ek megbomlása szempontjából is jelzésértékű volt: míg Szlovákia és Csehország a kitartó francia lobbitevékenységének köszönhetően végül megszavazta a direktíva módosításáról szóló dossziét, Magyarország és Lengyelország (Litvániával és Lettországgal) leszavazta azt. A példa megerősítette azt a törekvést, miszerint gyakoribbá válhat a közepes vagy kisebb tagállamok elszigetelése és a visegrádi országok „szétszalámizása” olyan kérdésekben, ahol egyébként a nyugati és a keleti államok érdekei feszülnek egymásnak. **Ez pedig a V4-államokat is új együttműködési síkokba kényszerítheti.**

²² <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>

²³ file:///C:/Users/Work%20Hard%20Play%20Hard/Downloads/Bickerton_et_al-2014-JCMS-Journal_of_Common_Market_Studies.pdf

²⁴ „Gyévai Zoltán”, A leszavazások réme fenyegeti Magyarországot. 2017.10. 24.

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20171024-a-leszavazasok-reme-fenyegeti-magyarorszagot.html>.

Visegrád szempontjából ugyancsak kulcsfontosságú lesz a 2020 utáni uniós keret költségvetés megvitatása. A brexit kapcsán valószínűleg **minden idők legnagyobb uniós költségvetési reformja készül**, amelynek keretében várhatóan **szigorítani fogják a kohéziós források elosztását**. Kohéziós országként Magyarországhoz hasonlóan a többi V4-országnak is különösen fontos, hogy nemcsak a torta mérete lesz kisebb, de a kevesebb forráson is többen fognak osztozni, például mert a válság során leromlott a déli tagállamok relatív fejlettségi szintje. Ezzel párhuzamosan erősödik a Tanácson belül az az álláspont, hogy több és szigorúbb feltételhez kössék a strukturális és a kohéziós támogatások felhasználását.²⁵ A tagállamok közül ezt forszírozza Németország (egyre erősödő mértékben),²⁶ Olaszország, Franciaország, valamint a Benelux és az északi államok. A kritikusok (pl. Juncker)²⁷ szerint azonban nem helyes, hogy a Bizottság vitás kérdésekben a költségvetésen keresztül akarjon nyomást gyakorolni a tagállamokra. Németország elmozdulását egy májusban nyilvánosságra hozott pozíciós papír jelzi, amely több olyan javaslatot tartalmaz, amelyeket Magyarország és Lengyelország aligha támogatna. Ilyen például, hogy csak a jogállamiság tiszteletben tartása esetén fizessék ki a kohéziós pénzeket. Az uniós alapértékeket megsértő tagállamok megrendszabályozásáról és az uniós rendelkezésre álló jogi eszközöiről a későbbiekben visszatérünk.

Nemzetközi kontextus: a nacionalista, autoriter populizmus előretörése

A visegrádi csoport egységét a fent említett tényezőkön kívül a jelenlegi magyar és a lengyel kormányok illiberális törekvései bomlasztják. Mielőtt azonban részletesebben tárgyalnánk a szóban forgó rezsimek liberális demokráciát beszűkítő intézkedéseit, rövid kitérőt teszünk a mindennek megágyazó nemzetközi környezetéről. Az illiberalizmus elleni védekezőképesség meggyengülése ugyanis nem pusztán a posztkommunista országok sajátossága: a 2008-as pénzügyi világválsággal és a globalizációval felerősödő gazdasági félelmek, a csökkenő biztonságérzet a nyugati társadalmakban is kihívás elé állítja a liberális demokráciákat. **2016-ban két történelmi jelentőségű esemény rázta meg a Nyugatot: a brexit-pártiak győzelme a brit népszavazáson és Donald Trump elnökké választása az Amerikai Egyesült Államokban. Mindkét fejlemény tünete annak a politikai átrendeződésnek, amelynek keretében már nem a hagyományos politikai törésvonalak dominálnak: az új választóvonal a centrumot képező establishment és a status quora kihívást jelentő populisták újhullám között húzódik.**

A mainstream nyugati politikai elit visszaszorulásában érdekelt magyar miniszterelnök a tengerentúlon történetekben saját populisták nacionalista politikájának igazolását látja és láttatja. Értelmezésében Donald Trump megválasztása mögött nagy szellemi átalakulás húzódik meg; Orbán ennek keretében hirdette meg 2017-re a „lázas évét”.²⁸ Trump győzelme ugyanakkor egy már létező globális trendbe illeszkedett; Törökországban, Oroszországban és Kínában már évekkel ezelőtt teret nyert a birodalmi nosztalgia alapuló nacionalizmus, amely a nemzeti nagyság helyreállítását irányozta elő a „belső

²⁵ Gyévai Zoltán, „Kohézió Jövője: Búcsú a Könnyű Pénzektől,” June 13, 2017, <http://bruxinfo.hu/cikk/20170613-kohezio-jovoje-bucusu-a-konnyu-penzektol.html>.

²⁶ Benjamin Novak, „Germany wants to tie EU fund allocation to rule of law”, *The Budapest Beacon* (blog), 2017. május 30., <https://budapestbeacon.com/germany-wants-tie-eu-fund-allocation-rule-law/>.

²⁷ EUobserver, „Juncker against linking EU funds to rule of law”, 2017. június 2., <https://euobserver.com/tickers/138101>.

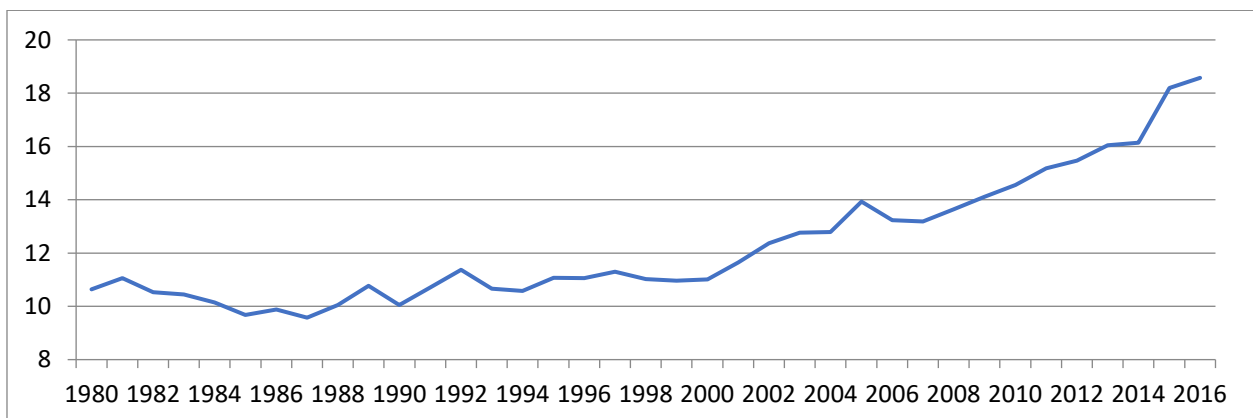
²⁸ Mandiner, „Orbán Viktor: 2017 a lázas éve lesz | Mandiner”, 2016.12.15. http://mandiner.hu/cikk/20161215_orban_viktor_2017_a_lazadas_eve_lesz.

ellenségek” kiszorításának szándékával.²⁹ Lengyelországban a rendszerátalakító törekvések még ennél is korábban nyúlnak.

A menekültválság 2015-ös eszkalálódásával párhuzamosan az Orbán-rezsim pozíciója nem pusztán belpolitikai, hanem nemzetközi szinten is erősödött. Jól mutatja ezt, hogy a politikai elemzésekben korábban az volt a kérdés, hogy a 2010 óta épülő magyar „illiberális állam” milyen külföldi – főleg Európán kívüli – modelleket követ, ma viszont már arról folyik a szó, hogy az Orbán-rezsim válhat-e követendő modellé az Európai Unióban, vagy legalább a szűkebb régiókban.

Lengyelországban a nacionalista populizmust több hullámban több párt is képviselte, többek között az Andrzej Leppert vezette, összeesküvés-elméleteiről elhíresült Önvédelem Párt, amely a 2005-ös választás alkalmával már 11,4 százalékos támogatottsággal társulhatott be a PiS és a szélsőjobboldali Lengyel Családok Ligája koalíciós partnereként. 2015-ben Pawel Kukiz punk rock előadóművész a szavazatok 21 százalékát szerezte meg az államfőválasztáson, majd Kukiz’15 néven alapított jobboldali populista pártja harmadikként végzett a PiS és a Polgári Platform mögött. A párt célja többek között, hogy az arányos képviseleti választási rendszert többségi rendszer váltsa fel Lengyelországban.³⁰

1. ábra: A tekintélyelvű populista pártok szavazati arányának megoszlása globálisan



Forrás: Heinö (2016)

Kelet-Közép-Európában a tekintélyelvű populizmust mára mainstream pártok is képviselik a demokratikus rendszerek megbontásával, a bevándorlásellenes és a Nyugat-ellenes érzelmek szításával. Míg a baloldali populisták ideológiai alapvetése, hogy a válságokat a neoliberális elit kormányzása okozza (melynek révén teljes társadalmi osztályok csúsznak le), addig a jobboldali populisták hagyományosan a bevándorlás- és menekültellenességre építenek, s ezt a migrációs krízis 2015-ös eszkalálódása után a mainstream középpártok is egyre inkább magukévá tették.

Az egyszerre politikai stratégiaként, politikai stílusként, s egyben politikai platformként is értelmezhető populizmus bővebb értelmezésére jelen tanulmány nem ad lehetőséget, ezért az alábbi minimáldefinícióból indulunk ki: a populista szereplők mindennemű politikai üzenetet az elittel szembeállított többségre hivatkozva konstruálnak meg.

²⁹ Gideon Rachman, „Trump, Putin, Xi and the rise of nostalgic nationalism”, Financial Times, 2017. január 2., <https://www.ft.com/content/198efe76-ce8b-11e6-b8ce-b9c03770f8b1>.

³⁰ Dalibor Rohac, Edit Zgut, Lóránt Győri, „Populism in Europe and its Russian love affair” (American Enterprise Institute), January 2017 <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2017/01/Populism-in-Europe-and-Its-Russian-Love-Affair.pdf>.

Cas Mudde értelmezésében a populista a világot a romlatlan nép és a korrupt elit összebékíthetetlen harcaként jeleníti meg, magát pedig a nép kizárólagos képviselőjeként definiálja.³¹ A populisták a teljes népet képviselik, nem egyes társadalmi csoportokat, azzal a téves előfeltételezéssel élve, hogy az általuk kínált politikai válaszok a társadalom minden szegmensének megoldásul szolgálnak.

Jan Werner-Müller definíciója a kirekesztő populizmus antidemokratikus jellegére összpontosít: középpontjában a populisták antipluralizmusa áll. Eszerint a populisták a nép kizárólagos képviselőjeként két szinten rekesztik ki az „ellenséget”: az elitek szintjén és a társadalom, a „nép szintjén”. **A kirekesztő populisták értelmezésében tehát nem csak az minősül illegitimnek, aki rajtuk kívül hatalomra törekszik (Orbán: „A haza nem lehet ellenzékben!”³²), hanem az alapján is különbséget tesznek, hogy ki tartozik az „igazi” néphez (Nigel Farage: a brexit az „igazi emberek” győzelme volt³³), és ki nem.** Ez a fajta antipluralista megközelítés vezet végül olyan antidemokratikus intézkedésekhez, mint például a magyar kormánnyal szemben kritikus civil szervezetek és újságírók biztonságiasítása, illetve kriminalizálása. Kaczynski ugyanilyen alapon rekeszti ki a „gengsztereknek”, „gyilkosoknak” és „kommunistáknak” minősített lengyel ellenzéket, és minősíti a „legrosszabb fajtából való lengyeleknek” a PiS ellen tüntetőket.³⁴

Mindkét rezsim arra a stratégiára épít, hogy a lehető legerőteljesebben polarizálja a társadalmat a már létező politikai törésvonalak (vallás, nómenklatúra, vidék-város) mentén, úgy, hogy közben nemzeti és nemzetietlen térfélre osztja a politikai teret. Ezen belül aki a vezetéssel ellentétes álláspontot képvisel, az automatikusan a nemzetietlenek táborába sorolódik, függetlenül az álláspontja tartalmától, hiszen ebben a felfogásban kizárólag a szóban forgó kormánypártok képviselhetik a nemzet érdekeit.

A 2017. évi európai nemzetállami választások mind egyfajta lakmusztesztnek minősültek abban az értelemben, hogy a kontinensen folytatódik-e a fenti körbe sorolható politikai szereplők erősödése. Az eddigi eredményeket tekintve vegyes kép rajzolódik ki. 2016 végén, azt követően, hogy Ausztriában a zöldpárti Alexander Van der Bellen nyerte az elnökválasztást a szélsőjobboldali Norbert Hoferrel szemben, Hollandiában a szociáldemokrata Mark Rutte, Franciaországban pedig Emmanuel Macron fogta ki a szelet a populista szélsőjobboldal vitorlájából. Mindez lélektanilag jó tett ugyan a brexit után meghasonlott mainstream európai pártoknak, de sokakban azt a hamis biztonságérzetet keltette, hogy az unióban sikerült visszaszorítani a populista nacionalizmust. Eleve ellentmond ennek, hogy Sebastian Kurz osztrák néppárti vezető és Mark Rutte is az iszlámellenes retorika becsatornásával volt csak képes vereséget mérni Geert Wilders szélsőjobboldali Szabadságpártjára („good populism beats bad populism”).³⁵ A magyar kormány szemszögéből a német uniópártok meggyengülésének, illetve az AfD,

³¹ Cas Mudde és Cristobal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*, 2nd ed. edition (New York, NY: Oxford University Press, 2017).

³² Magyar Nemzet, „A haza nem lehet ellenzékben”, *MNO.hu*, 2002. május 8., https://mno.hu/migr_1834/a-haza-nem-lehet-ellenzekben-781904.

³³ „Nigel Farage: »This will be a victory for real people« – video”, 2017. 06.24., <https://www.theguardian.com/politics/video/2016/jun/24/nigel-farage-eu-referendum-this-victory-for-real-people-video>.

³⁴ Christian Davies, „The Conspiracy Theorists Who Have Taken over Poland | Christian Davies”, *The Guardian*, 2016. február 16., szak. World news, <http://www.theguardian.com/world/2016/feb/16/conspiracy-theorists-who-have-taken-over-poland>.

³⁵ Cas Mudde, „‘Good’ Populism Beat ‘bad’ in Dutch Election”, *The Observer*, 2017. március 19., szak. World news, <http://www.theguardian.com/world/2017/mar/19/dutch-election-rutte-wilders-good-populism-bad->

az osztrák és a cseh szélsőjobboldal előretörésének elsősorban abban van jelentősége, hogy továbbra is érvényes az orbáni tételmondat a globális elitekkel szembeni „lázas évéről”.³⁶

A hatalomgyakorlást megalapozó ideológia szerepe

Magyar Bálint és Mitrovits Miklós komparatív elemzésükben azon az alapon tették különbséget Jaroslaw Kaczynski és Orbán Viktor rezsimje között, hogy míg a lengyel politikai ideológiai koherenciája egy meghatározott értékrend képviseletére épül³⁷, a magyar kormányfő kevésbé ideológia-vezérelt, sokkal inkább ideológia-alkalmazó. Különbségként vázolták azt is, hogy míg a magyar kormány a kommunista örökséggel való szakítás látszatával „mindössze” a liberális demokratikus értékek felszámolására törekszik, addig a lengyel kormány komolyan elkötelezett mindkét célrendszer mellett. Eszméit tekintve mindkét rezsim antiliberalis alapon áll, azzal a különbséggel, hogy míg Orbán nemzeti kollektivistá (az egyénnel szemben a nemzeti közösség elsődlegességét vallja, amelynek nevében támogatja a gazdasági, a társadalmi és a kulturális szférába való erős állami beavatkozást), addig Kaczynski nem nevezhető kollektivistának. Mi az alábbiakban a szuverenitás-diskurzus, az EU-ellenesség, a bevándorlásellenesség és a Berlinhez való viszonyon keresztül azonosítjuk be a két politikai hatalomgyakorlást megalapozó ideológiájában kimutatható hasonlóságokat.

Mindkét rezsimre jellemző, hogy erősen kötődik az vezetők személyéhez, illetve pártjuk egyszemélyes, centralizált, autoriter elemeket is tartalmazó, illetve populista eszközöket is alkalmazó hatalomgyakorlási mechanizmusához. Mindkét politikai a „bukott rendszerváltásra” hivatkozva irányozta elő az 1989-1990-ben kiépült demokratikus berendezkedés megváltoztatásának szükségességét. Ahogy Kaczynski fogalmazott: „Minden, ami az elmúlt 26 évben történt: rossz és szégyenletes. És mi meg akarjuk változtatni”.³⁸

A magyar és a lengyel vezetés közös jegyei részben megfeleltethetők annak, amit Fareed Zakaria amerikai politológus a putyinizmus jellemzőjeként írt le: a kizáró nacionalizmus, a hagyományos (vallási) értékekre való hivatkozás, a szociális konzervativizmus és a kormány által ellenőrzött (köz)média. Szelényi Iván és Ladányi János a mindezt összefogó ideológiát posztkommunista neokonzervativizmusnak nevezi,³⁹ amely egyfajta urbánus-vidéki / modern-traditionalista társadalmi törésvonalhoz kapcsolódva antiliberalis alapokon építkezik. Ennek mentén Witold Waszczykowski lengyel külügyminiszter meglehetősen zavaros ellenségképet rajzolt fel a biciklisták, a vegetáriánusok és a megújuló energiák híveit úgy megnevezve, mint akik mind veszélyt jelentenek a hagyományos, keresztény lengyel értékekre.⁴⁰

Orbán Viktor rezsimjére jellemző, hogy a kormányzat által megkonstruált állandó ellenségképekkel, így például a „külföldi érdekekkel”, vagy az „idegenekkel” szemben „védelmező állam” egyre

³⁶ Origo, „Afd-előretörés: ismét brutálisat hazudtak a baloldali médiumok”, <http://www.origo.hu/>, 2017. szeptember 27., <http://www.origo.hu/nagyvilag/20170927-afd-elorettores-bevandorlasellenesseg-nemet-valasztas-2017.html>.

³⁷ Magyar Bálint, Mitrovits Miklós, „Lengyel-magyar párhuzamos rendszerrajzok 2. rész”, *Élet és Irodalom*, LX. Évfolyam 33. szám 2016. augusztus 19. kiadás.

³⁸ Henry Foy, „Poland’s New Majoritarians”, *The American Interest* (blog), 2016. június 7., <https://www.the-american-interest.com/2016/06/07/polands-new-majoritarians/>.

³⁹ Szelényi Iván, Ladányi János, „Posztkommunista neokonzervativizmus”, *Élet és Irodalom*, LVIII. évfolyam, 8. szám, 2014. február 21.

⁴⁰ +Gregor Gowans, „Foreign Minister In »Cyclists & Vegetarians« Slur”, *Wrocław Uncut*, 2016. január 4., <http://wroclawuncut.com/2016/01/04/foreign-minister-in-cyclists-vegetarians-slur/>.

erőteljesebben avatkozik be a gazdaság, a kultúra és az oktatás szegmenseibe. Mindez – ahogy a lengyel vezetés esetén is – egy széles értelemben vett szuverenitástdiskurzusba ágyazódik, azon az alapon, hogy potenciális konfliktus húzódik a magyar és a lengyel nemzet, illetve a rossz politikai-gazdasági irányba haladó, veszélyes Nyugat között, ezért elengedhetetlen a nemzetállami szuverenitás megerősítése.

A két politikus a hagyományos nyugat-európai liberalizmus ellenében a történelmi, a vallási és a nemzeti önazonosság megőrzésére épülő politika felé terelné az EU-t, amelyben etnikailag homogén, keresztény, tradicionalista értékeken alapuló társadalmak működnek. Nagyjából ebben ragadható meg legalábbis a 2016 őszén általuk Krynicában meghirdetett „kulturális ellenforradalom” koncepciója.⁴¹ Orbánhoz hasonlóan Kaczynski felfogásában is hamis az a feltételezés, amely szerint csak a nyugati társadalmak szociokulturális mintáinak átvételével érhető el azok fejlettségi szintje.⁴²

EU-ellenes anti-establishment

Magyarországon folyamatosak az elmúlt években a kormányzati kampányok, amelyek a kormány szabadságharcát ábrázolják az EU-val szemben. Miközben a nyugat-európai populista pártok főként a saját országukon belüli anti-establishment érzésekre játszottak, addig a Fidesz az anti-establishment választói dühöt csatornáztatta sikerrel a nemzetközi szereplők irányába: először a Nemzetközi Valutaalap, majd az Egyesült Államok és az Európai Unió felé. Míg 2010 előtt a Fidesz az „elmúlt nyolc év” szocialista-liberális kormányait vádolta Európa-ellenes retorikával⁴³, addig a 2010-es választási győzelme után a Fidesz retorikája lett egyértelműen Európa-ellenes. Orbán Viktor már 2011. március 15-ei beszédében az 1989 előtti Moszkvához hasonlította Brüsszelt⁴⁴, ahogy a kormányközeli Civil Összefogás Fórum által 2012-ben szervezett „Békemenet” szlogenje a „Nem leszünk gyarmat” volt. A Medián közvélemény-kutató intézet októberi kutatása megállapította, hogy másfélszer többen tartanak „Brüsszeltől”, mint az „EU-tól”, vagyis működik az „Állítsuk meg Brüsszelt” típusú kormánypropaganda.⁴⁵

Új szintre lépett a PiS-kormány EU-ellenes retorikája azt követően, hogy 2017 tavaszán Varsónak nem sikerült megakadályoznia politikai ellenfele, az Európai Tanács élén álló Donald Tusk hivatali újrázását. A lengyel kormány csalással és kettős mércével vádolta meg az Európai Uniót, a lengyel külügyminiszter pedig bejelentette: kormánya azért fog dolgozni, hogy csökkentse a lengyel társadalom EU-ba vetett kimagasló bizalmát.⁴⁶ A lengyel uniós politikában bekövetkezett irányváltást jól érzékelteti a Külügyminisztérium újrhangolt mottója, amely eredetileg Lengyelország szolgálatáról és Európa

⁴¹ Parameter, „Kaczynski: A Brexit az európai válság tünete”, 2017. szeptember 7., /node/432149.

⁴² Remi Adekoya, „Xenophobic, Authoritarian – and Generous on Welfare: How Poland’s Right Rules”, *The Guardian*, 2016. október 25., szak. Opinion, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2016/oct/25/poland-right-law-justice-party-europe>.

⁴³ Nézőpont Intézet, „A-Fidesz-Európai-Parlamenti-választási-programja-2009.pdf”, 2009, <http://nezopointintezet.hu/files/2012/03/A-Fidesz-Eur%C3%B3pai-Parlamenti-v%C3%A1laszt%C3%A1si-programja-2009.pdf>.

⁴⁴ „1848 és 2010 is megújulást hozott”, *Kormányzat*, 2011. március 15. <http://2010-2014.kormany.hu/hu/ministerelnokseg/ministerelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/1848-es-2010-is-megujulast-hozott>.

⁴⁵ erdelyip, „A magyarok többsége pont attól fél a legjobban, amitől a kormány szeretné”, *444*, 2017. október 4., <https://444.hu/2017/10/04/a-magyarok-tobbsege-pont-attol-fel-a-legjobban-amitol-a-kormany-szeretne>.

⁴⁶ Origo, „Varsó keményen fog játszani az EU-val”, <http://www.origo.hu/>, 2017. március 11., <http://www.origo.hu/nagyvilag/20170311-lengyel-kulugyminiszter-varso-kemenyen-fog-jatszani-az-eu-val-tusk-megvalasztasa-utan.html>.

építéséről szólt, az új szlogen viszont már Európa említése nélkül a lengyel haza hűségesebb szolgálatát hangsúlyozza.⁴⁷

Orbán és Kaczyński úgy folytatnak erőteljes unióellenes kampányt, hogy Magyarország és Lengyelország a költségvetési és pénzügyi transferek legnagyobb kedvezményezettjei.⁴⁸ Ezekben az országokban ráadásul a EU-tagállamokhoz hasonlóan a közvélemény kimagaslóan Európa-barát. A Chatham House és a Kantar Public legújabb kutatása azt találta, hogy tíz európai ország⁴⁹ közül a magyarok bizonyultak az Unió leglelkesebb híveinek, nyomukban a lengyelekkel.⁵⁰ Az EU elleni destruktív kampányok hármaskörrel járnak az integráció jövője szempontjából: egyrészt nyíltan aláássák az EU jog- és intézményrendszerének legitimitását, másrészt figyelmen kívül hagyják a nemzetek feletti problémák összefüggéseit, megnehezítve így a közös cselekvés melletti érvelést, harmadrészt pedig lehetővé teszik a kormányoknak, hogy nemzeti közvéleményük támogatására építve egyre könnyebben lépjenek fel a közösségi döntések, jogszabályok ellen, tagállami szuverenitásukra hivatkozva.⁵¹

Jelentős különbség ugyanakkor, hogy míg a Fidesz-kormány Brüsszel elleni szuverenitásharca a gazdasági pragmatizmuson túlmutató keleti nyitásban, illetve erősödő oroszbarát politikában manifesztálódott, Lengyelország esetében ennek nyoma sincs. A lengyel politikai elit oroszellenes, amely a PiS esetében a legerőteljesebb. Hovatovább Kaczyński központi államideológiává emelte a szmolenszki légikatasztrófával kapcsolatos összeesküvés-elméletet, miszerint a repülőn tartózkodó testvérét, Lech Kaczyński néhai államfőt a Kreml gyilkolta meg.⁵² Különbség mutatkozik továbbá abban is, hogy míg az Orbán-kormány szuverenitásharca kiterjedt a vele szemben kritikus demokrata amerikai kormányzatra, addig a PiS-kormány hagyományosan az Egyesült Államokban jelöli ki az egyik legfőbb szövetségesét.

Iszlamofóbia, bevándorlásellenesség

A menekültválság nem az európai országok – önmagukban is rendkívül összetett – migrációs problémáit, illetve azok nehézkes és lassú kezelését jelenti. A krízis politikai hatása túlmutat ezen: egyértelmű kihívás az európai liberális demokráciák számára. Kelet-Európában 2015-től a magyar, a lengyel, a cseh, a szlovák, a litván és az észti populisták is menekültellenes kampányokat indítottak. **Magyarország esetében például rendszerszintű jelentősége van ugyanis annak, hogy a kisebbségek és a kisebbségi vélemény védelme, az emberi jogok feltétlen elismerése a migrációs nyomás erősödésével konfliktusba kerül a politikailag – nemzeti, etnikai vagy kulturális alapon – megkonstruált többség akaratával. A kormányzati cselekvőképesség nevében így a demokratikus**

⁴⁷ Piotr Buras, „Europe and its discontents”.

⁴⁸ <http://www.euronews.com/2015/07/08/poland-is-biggest-beneficiary-of-eu-funds-so-why-is-euro-scepticism-on-the-rise>

⁴⁹ A kutatás az alábbi országokra terjedt ki: Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Olaszország, Lengyelország, Spanyolország és az Egyesült Királyság.

⁵⁰ Chatham House, „The Future of Europe”, 2017. június 20. <https://reader.chathamhouse.org/future-europe-comparing-public-and-elite-attitudes>.

⁵¹ Policy Solutions, „Nemzeti identitás_egyseg_vagy_sokszinuseg.pdf”, 2013. május., http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/18/nemzeti_identitas_egyseg_vagy_sokszinuseg.pdf.

⁵² Don Murray, „Jaroslaw Kaczyński's conspiracy theory drives Poland's sulky EU policy - World - CBC News”, 2017. március 29. <http://www.cbc.ca/news/world/poland-jaroslaw-kaczyński-european-1.4042243>.

közakaratra és egyfajta „kivételes állapotra” hivatkozva tehetők másodlagossá az emberi jogok, illetve azok a procedurális normák, amelyek viszont a liberális demokráciák alapjainak tekinthetők.

A 2014-es tusnádfürdői beszéd óta deklaráltan illiberális államot építő Orbán Viktor azzal keltett talán minden korábbinál nagyobb figyelmet Európában, hogy mindenkinél nyíltabban beszél és tesz is a liberális demokrácia ilyen módon történő meghaladásáért. A magyar miniszterelnök rendre hangoztatja, hogy „az európai elit megbukott”⁵³, mert az ő értelmezése szerint az európai kormányok többsége szembekerül a bevándorlás kérdésében a társadalmi többséggel. Orbán tehát most európai szinten, a nemzetközi térben is azt a politikai stratégiát követi, amelyet Magyarországon hosszú évek óta alkalmaz. Ahogy a belpolitikában az Orbán-kormány a magyar nemzet védelmezőjének tünteti fel magát, úgy nemzetközi szinten Európa, az európai nemzetek megmentőjének szerepét sajátítja ki magának a (többségében muszlim) bevándorlókkal és a brüsszeli bürokráciával szemben. A sok esetben radikális retorikát folytató, az EU-t belülről bíráló Orbán Viktor a szélsőjobboldali európai pártok egyik hivatkozási pontjává vált: a magyar kormányfőt legutóbb például a cseh választáson 10,7%-ot elért, bevándorlásellenes, euroszeptikus párt vezetője, Tomio Okamura említette követendő példaként.⁵⁴

A Brüsszellel szembeni szuverenitásharc mindkét rezsim esetében összefonódott a menekültválságra adott közösségi válaszok elutasításával. A magyar kormány **„Állítsuk meg Brüsszelt!” elnevezésű kampányának egyik központi eleme a menekültválság volt.** A kormányzat folyamatos bevándorlásellenes kampányával, valamint a menekültek kriminalizálásával tudatosan idegengyűlölő hangulatot keltett. Orbán leszögezte például, hogy minden terrorista migráns⁵⁵, a kérdés csak az, hogy mikor érkezett Európába. A kormányfő szerint „most (2017-ben) dől el, Európa népei visszaveszik-e saját nemzeti életük irányítását a gazdasági elitekkel összefonódott európai bürokratáktól”.⁵⁶

A 2015-ös bevándorlásellenes üzenetekkel kampányoló PiS ugyancsak sokat profitált abból a kampányban hangoztatott érvből, miszerint az Ewa Kopacz vezette kvótapárti kormánypárt, a Polgári Platform el akarja árasztani az országot migránsokkal. Lengyelországnak a Kopacz-kormány vállalásai alapján 2017 végéig mintegy hétezer migránst kellene befogadnia Görögországból és Olaszországból, ám a kormányváltást követően a PiS vezette belügyi tárca 2016 áprilisában leállította a folyamatot.

Németország-ellenesség

Németország bírálata ugyancsak közös elem a kormányzati retorikában: a magyar kormány médiája az elmúlt években Angela Merkel német kancellárt tette meg a „nihilista”, Európát iszlamista romlásba döntő liberális elit fő képviselőjének, a menekülthelyzet miatti bűnbaknak, a nemzeti szuverenitást védelmező magyarok ellenpontjának. A magyar–német viszony részben ezért, részben az orbáni „illiberális államépítés” következtében, részben a migráció és a kötelező kvótával kapcsolatos viták

⁵³ MTI, „Orbán: Az európai politikai vezetés megbukott”, *MNO.hu*, 2016. július 23., <https://mno.hu/hatarontul/orban-demokraciavalsag-van-europaban-1353277>.

⁵⁴ Česká televize, *Parlamentní volby 2017: Debata vítězů*, 2017.10.21., <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/11966400156-parlamentni-volby-2017/217411033471021-debata-vitezu>.

⁵⁵ „Orbán: Putyin nem egyszerű ember, és minden terrorista migráns”, *24.hu*, 2015. november 23., <http://24.hu/kozelet/2015/11/23/orban-putyin-nem-egyszeru-ember-es-minden-terrorista-migrans/>.

⁵⁶ „Ha elvesz a szabadság, ha elvesz a nemzeti függetlenség, mi magunk is elveszünk”, Kormányzat, é. n., <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/ha-elvesz-a-szabadsag-ha-elvesz-a-nemzeti-fuggetlenseg-mi-magunk-is-elveszunk>.

okán kihúlt. Magas szintű bilaterális találkozóra alig kerül sor, Merkel 2015. eleji látogatása pedig kifejezetten feszültre sikerült. Mindez aligha tükrözi vissza a magyar külügy álláspontját, miszerint Magyarország legfontosabb gazdasági és politikai partnere Németország.

Kaczynskit még ennél is régebbre nyúló németellenesség jellemzi; 2011-ben publikált Álmaink Lengyelországa című könyvében például azt állította, Merkel arra törekszik, hogy Lengyelországot a német érdekek alá rendelje. Ugyanitt összeesküvés-elméletet kreált a német kancellár megválasztásával kapcsolatban, azt sugallva, hogy az egykori kelet-német titkosszolgálat, a Stasi segítségével került hatalomra.⁵⁷ Mindez a lengyel aktuálpolitikában is tetten érhető: Varsó mára kormányzati szinten követel német jóvátételt a II. világháborúért.⁵⁸

A Merkel-ellenes politikai üzeneteket az orosz propaganda és az euroszeptikus platformok ugyancsak felerősítik, minek következtében a visegrádi országokban – Lengyelország kivételével – Merkel már kevésbé népszerű, mint Vlagyimir Putyin orosz elnök.⁵⁹

Társadalmi előfeltételek

Az alábbiakban áttekintjük, hogy a magyar és a lengyel illiberális rezsimek milyen társadalmi előfeltételekkel rendelkeznek a liberális demokrácia, a politikai intézmények és a nyugati értékek támogatottsága szempontjából.

Magyarországon európai összehasonlításban is igen nagy a vélemények politikai polarizáltsága, miközben alacsony az intézményekbe vetett bizalmi index.⁶⁰ 2010 után megközelítette az 50 százalékot azok aránya, akik egyáltalán nem érezték magukat európainak (PC, 2013⁶¹). Ezzel párhuzamosan Magyarországon kiemelkedően magas az EU-intézményekbe vetett bizalom, és a felmérések többsége szerint a magyar társadalom EU-párti.⁶²

A Pew Research 2017-es kutatása alapján⁶³ Magyarország lakossága a vizsgált európai országok közül a legkevésbé elkötelezett a képviseleti demokrácia iránt; Lengyelország utolsó előtti. Magasabb jövedelmű országokban jellemzően magasabb a demokrácia támogatottsága, de mindkét ország vezető pozíciót tölt be a nemdemokratikus alternatívák elfogadottságában is.

Eszerint a megkérdezett magyarok mindössze 18 százaléka vallotta magát a képviseleti demokrácia elkötelezett hívének, és 60 százalékuk tartott elfogadhatónak kevésbé demokratikus kormányzati formákat.⁶⁴ Ugyanez Lengyelország esetében kicsivel jobb eredményeket tükrözött: 31 százalék

⁵⁷ Magyar Nemzet, KA, „Kaczynski a párt legnagyobb tehertétele?“, *MNO.hu*, 2011. október 6., <https://mno.hu/kulfold/kaczynski-a-part-legnagyobb-tehertetele-2904>.

⁵⁸ Kolozsi Ádám, „Merkel fizessen Hitlerért?“, 2017. augusztus 30., http://index.hu/kulfold/2017/08/30/a_lengyelek_azt_akarjak_merkel_fizessen_hitlerert/.

⁵⁹ Globsec, „GLOBSEC Trends 2017: Mixed messages and Signs of Hope from Central and Eastern Europe“, 2017, <https://www.globsec.org/publications/globsec-trends-2017-mixed-messages-signs-hope-central-eastern-europe/>.

⁶⁰ Tárki, „Értékek 2013“, 2013. október http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/2013/2013_zarotanulmany_gazd_kultura.pdf.

⁶¹ PC, 2013.

⁶² Parlameter, „Parlameter“, é. n., http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2016/parlemetre/parlemeter_2016_hu_hu.pdf.

⁶³ Richard Wike és mtsai., „Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy“, *Pew Research Center's Global Attitudes Project* (blog), 2017. október 16., <http://www.pewglobal.org/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>.

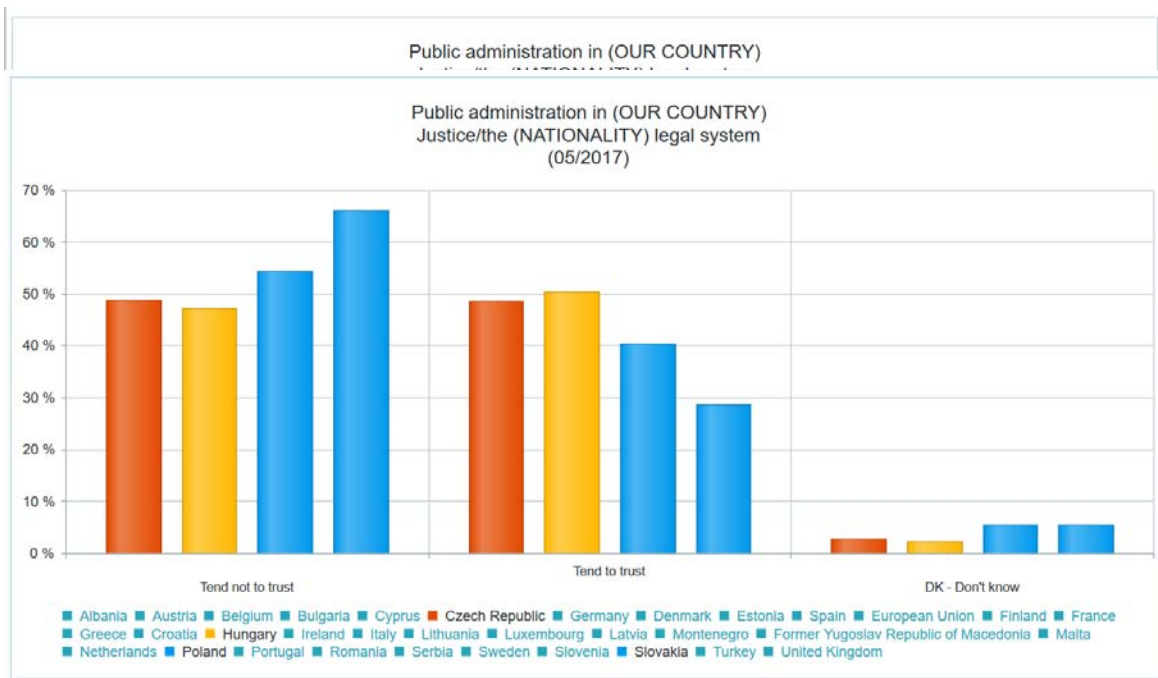
⁶⁴ Wike és mtsai.

elkötelezettnek vallotta magát, és 46 százalék állította, hogy kevésbé demokratikus kormányzati formákkal is beérné.

Mindkét országra jellemző, hogy a jómódúak elégedettek leginkább a demokrácia működésével, illetve az is, hogy a kormánypárti és az ellenzéki szavazók között a legnagyobb a különbség. Európai összehasonlításban pedig az átlagnál valamivel erősebb a bizalom a kormány felé

Mindkét országban az európai átlagnál valamivel alacsonyabb a közvetlen demokrácia támogatottsága, a szakértői kormányé viszont a legmagasabb – Magyarország ebben kiemelkedik. Az autokrácia az átlagosnál kevésbé, de elutasított – hasonlóan egy katonai kormányhoz. Magyarországon ugyanakkor, a katonai kormány támogatottsága az általánostól eltérően a baloldalon magasabb.

Az Eurobarometer felmérései alapján Lengyelországban az uniós csatlakozás óta jelentősen javult a közigazgatásba és az igazságszolgáltatásba vetett társadalmi bizalom: míg 2004-ben a megkérdezettek 78 százaléka nem bízott a szóban forgó intézményekben, és mindössze 16 százalék állította, hogy bízik, addig 2017-re már csak 52 százalék nyilatkozott negatívan, és 40%-ra nőtt a pozitívan hozzáállók aránya. Magyarországon nem jelentős mértékben, de negatív tendencia mutatható ki: itt 40-ről 48 százalékra nőtt azok aránya, akik nem bíznak a közigazgatási és igazságszolgáltatási szerveknek, és változatlanul 50 százalék körül van azok aránya, akik ezzel ellentétes álláspontot képviselnek.⁶⁵



Forrás: Európai Bizottság

⁶⁵ European Commission, „PublicOpinion - European Commission”, 2004. Október
<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/18/groupKy/100>.

Az Eurobarometer által mért pozitív adatokhoz képest a CBOS közvéleménykutató⁶⁶ árnyaltabb eredményekre jutott a lengyel igazságszolgáltatás társadalmi megítélésével kapcsolatban. Legutóbbi felmérésükben arra mutattak rá, hogy a megkérdezettek 51 százaléka szerint az igazságszolgáltatás rosszul végzi a munkáját, és mindössze 36% elégedett, ami visszaesés a 2007-ban mért 42%-os általános elégedettségi értékhez képest. A CBOS szerint a negatívba forduló trend egyik fontos eleme, hogy mindössze a megkérdezett lengyelek 38%-a tartja elfogulatlanak a bírákat.

A legszélsőségesebb társadalmi attitűdöket mérő Derex-index⁶⁷ 2016 nyarán publikált eredményei szerint kiugróan megemelkedett, 29-ről 36%-ra nőtt a rendszerellenesség szintje Lengyelországban.⁶⁸ Fontos azonban, hogy az adatfelvétel egybeesett a menekültválság eszkalációjával, illetve a 2015-ös októberi lengyelországi választásokkal. (Ha az adatfelvétel nem sokkal a választás előtt történik, olyankor többnyire felerősödik a kormány- és a rendszerkritikus társadalmi vélekedés.) A rendszerellenesség emelkedését a belföldi politikai intézményrendszer (a parlament, a politikusok, a kormány) és a nemzetközi szervezetek (az Európai Parlament és az ENSZ) iránti extrém bizalmatlanság térnyerése eredményezte. Összességében Lengyelországban az attitűdszélsőségesek aránya 11 százalékos, vagyis ekkorra folytatódott a 2010-2013 között megfigyelt emelkedő trend, és ezzel a lengyelországi érték 2016-ra meghaladja a magyarországi szintet.

Magyarországon ez a típusú hullámzás ugyancsak megfigyelhető volt. A 2009. február 20. és április 20. közötti adatfelvétel, amely egybeesett Gyurcsány Ferenc akkori miniszterelnök lemondásával, a politikai-gazdasági válság miatti rendkívül kedvezőtlen közhangulat extrém magas, 46%-os rendszerellenességet eredményezett. Ez a Fidesz 2010-es elsöprő többséggel való megválasztásával valamelyest nyugvópontra jutott, de 2013-tól ismét emelkedni kezdett. Ez 2014-ben csúcsosodott 26 százalékpont körül, nagyjából azzal egyidőben, hogy a Fidesz-KDNP népszerűsége a kormánypártot ért korrupciós botrányok, illetve a kedvezőtlen megítélésű kormányzati intézkedések miatt zuhanni kezdett. Mára ez a mutató a menekültválságot követő rendparti intézkedéseknek és keményvonalas bevándorláspolitikának köszönhetően 22 százalékponton konszolidálódott.⁶⁹

Mindkét országban kimutatható, hogy a társadalom többsége jobban bízik az EU intézményeiben, mint a saját kormányában: a lengyeleknél 44 százalék bízik az EU-ban, míg csak 33 a lengyel kormányban. Magyarországon a megkérdezettek 46 százaléka bízik az Unióban, és csak 39 százaléka a magyar kormányban.

A demokrácia beszűkítésére törekvő átmeneti rezsimek megértéséhez a politikai intézményekbe vetett alacsony, de legalábbis ingadozó társadalmi támogatottság mellett a nacionalista populizmus

⁶⁶ Anna Matzak, „EUROPP – Judicial reforms in Poland – getting the public on board”, é. n., <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/07/26/judicial-reforms-in-poland-getting-the-public-on-board/>.

⁶⁷ Módszertan: A szélsőjobb oldali eszmék iránti keresletet mérő index (Demand for Right-Wing Extremism Index, Derex) százalékos mérőszám: azoknak a válaszadóknak az arányát mutatja, akik – mert a négy alindexből legalább három feltételeinek megfelelnek – egy adott társadalomban pszichológiailag (attitűdjeik és értékeik mintázatát tekintve) fogékonyak lehetnek a tekintélyelvű, ultranacionalista, rendszerellenes ideológiákra és a belőlük levezethető politikai cselekvésekre. Az index a European Social Survey (ESS) nemzetközi közvéleménykutatás két évente frissülő adatbázisára épül, így összehasonlíthatók az európai országok abból a szempontból, hogy mekkora az attitűdszélsőségesek aránya. Az indexet a Political Capital elemzői dolgozták ki 2009-ben.

⁶⁸ Juhász Attila, Molnár Csaba, „Keleti extrémek”, 2016 augusztus 11., http://derexindex.eu/images/download/HVG1633_1_dosszie.pdf.

⁶⁹ Juhász Attila, Molnár Csaba.

előretörésének egyéb kiváltó okait is vizsgálni érdemes. A Pew Research, 2016. decemberi kutatásában⁷⁰ (a politikai intézményekbe vetett bizalom mellett) az alábbi három tényezővel magyarázta az anti-establishmenttel kapcsolatos társadalmi érzületek felerősödését:

- egzisztenciális szorongás, gazdasági bizonytalanság,
- biztonsági félelmek, terrorizmus,
- kulturális, identitásalapú félelmek (migráció).

Abból kiindulva, hogy a populizmus általában a megrázó pénzügyi válságokat követően, a lassú gazdasági kilábalás következtében erősödik fel, a szóban forgó pártok egy részének támogatottsága 5-6 évvel a krízis után vált igazán láthatóvá (lásd AfD 2013-as megalakulása, FN előretörése). A 2008-ban begyűrűzött globális pénzügyi válság, illetve az eurózóna adósságválsága okozta gazdasági bizonytalanság a Pew 2016-os adatfelvételkor is kontinensszerte érezte hatását: ekkor az Európában megkérdezettek 64%-a állította, hogy gyenge a nemzetgazdaság, és csak 28% szerint volt erős. Ebbe a trendbe illeszkedik a magyar és a lengyel minta is: a megkérdezett magyarok 62%-a vélte gyengének a nemzetgazdaság teljesítményét, és csak 37% látta azt pozitívan. Lengyelországban ennél jóval többen, 49% ítélte erősnek a gazdaságot, de így is 46% százalék minősítette rossznak annak teljesítményét.⁷¹

A gazdasági faktornál is jelentősebbnek tekintjük azonban a terrorizmussal, illetve a kulturális, identitásalapú félelmekkel összefüggő társadalmi attitűdöket. A közelmúltban Európát sújtó terrortámadások hatásaként a vizsgált 10 országból 9-ben a megkérdezettek többsége az Iszlám Államot nevezte meg elsődleges fenyegetésnek. Átlagosan az európaiak 59 százaléka vélte úgy, hogy a menekültek beáramlása növeli a terrorista cselekmények előfordulásának lehetőségét az országában. Ez Magyarország és Lengyelország esetében ennél jóval magasabb, 76 és 71 százalék volt, ami részben a helyi menekültellenes kormányzati kampányokkal és politikával magyarázható.⁷²

Mindezzel összefüggenek a migráció kapcsán felerősödő kulturális alapú félelmek: tíz megkérdezett magyarból és lengyelből négy úgy látja, hogy a kulturális sokszínűség rossz, a bevándorlás pedig aláássa a nemzeti kultúrát. Ugyancsak ide tartozik, hogy ezekben a bevándorlási célországoknak nem tekinthető államokban már a menekültválság 2015-ös eszkalációja előtt is magas volt az idegenellenesség aránya, meghaladva a nagyszámú bevándorló kisebbséggel rendelkező nyugati országok mértékét.⁷³

A Derex szerint 2016-ra a szélsőségesen kirekesztő álláspontot képviselők aránya a legnagyobb mértékben három „visegrádi” országban nőtt: Magyarországon 45-ről 54, Csehországban 32-ről 39, Lengyelországban 18-ről 25 százalékra emelkedett ez a mérőszám. (Szlovákia nem vett részt a

⁷⁰ Richard Wike, „4 factors driving anti-establishment sentiment in Europe”, *Pew Research Center* (blog), 2016. december 6., <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/12/06/4-factors-driving-anti-establishment-sentiment-in-europe/>.

⁷¹ Margaret Vice, „Views on National Economies Mixed as Many Countries Continue to Struggle”, 2016. augusztus 9., <http://www.pewglobal.org/2016/08/09/views-on-national-economies-mixed-as-many-countries-continue-to-struggle/>.

⁷² Wike, „4 factors driving anti-establishment sentiment in Europe”.

⁷³ Péter Krekó és Attila Juhász, „Scaling the Wall”, *Foreign Affairs*, 2015. július 30., <https://www.foreignaffairs.com/articles/hungary/2015-07-30/scaling-wall>.

felmérésben.) Összehasonlításképpen: mindeközben a szélsőségesen kirekesztő álláspontot képviselők aránya Svédországban mindössze 4, Spanyolországban 28 százalék.

A rendszerváltás óta végzett felmérések egyik fő tanulsága, hogy a magyarokat nagyfokú intolerancia jellemzi, és a menekültválság kapcsán továbbberősödő és a kormánypolitika szintjére emelt bevándorlásellenes érzületek minden addigi mértéket meghaladtak 2016-ra. Ezt erősítette meg a Tárki kutatása is, miszerint 2016-ra korábban soha nem látott szintre ugrott az idegenellenesség mértéke Magyarországon (58%), amely 2017 januárjára még tovább nőtt (60%).

Az utóbbi hét évben megfigyelt mérséklődés után ismét csúcsra emelkedett a már említett előítéletesség és jóléti sovinizmus alindexe, ami összességében a Fidesz 2014. év végi népszerűségvesztésének ellensúlyozására kitalált folyamatos kormányzati kommunikációs hadjárat eredménye.⁷⁴ A 2015 eleje óta tartó sorozatos menekültellenes kampányok nagy politikai hasznot hoztak a Fidesz számára: míg a párt népszerűsége 2014 decemberére a teljes népesség körében 25%-ra esett vissza, támogatottsága már 2015 végére konszolidálódott.) Jó alapot biztosított ehhez, hogy a magyar társadalom bevándorlásellenességét a pártpreferenciák vajmi kevéssé befolyásolják (a bevándorlók szélsőséges elutasíthatósága még a baloldali pártok szavazói között is 50% feletti).

Illiberális államépítkezés Magyarországon

A következő két fejezetben részletesen szólnunk arról, hogy a Fidesz és a PiS-kormány milyen intézkedéseken keresztül törekedett a rendszerváltás után kiépült magyar és lengyel politikai rendszerek átalakítására.

Noha a 2010-es kormányváltás a közjogi rendszer és a hatalommegosztás átalakításával új korszakot nyitott a rendszerváltás után kiépült magyar politikai rendszer történetében, az Orbán-rezsim rendszertipológiai besorolását továbbra is definíciós viták övezik. Kiindulópontunk szerint Orbán Viktor 2010-től működtetett rendszere azon hibridnek nevezett rezsimkörébe volt sorolható, amelyek vezetői nem számolják fel maradéktalanul a demokratikus és jogállami intézményeket, de azok kiüresítésére, működésük korlátozására törekcszenek.⁷⁵

Az Orbán-rezsim intézményi környezete lehetővé teszi ugyan a valódi versenyt, amely azonban semmiképpen sem nevezhető igazságosnak. Az Orbán-rezsim Steven Levitsky és Lucan A. Way elméleti munkássága alapján egyfajta versengő autoritarizmusként definiálható, amely csak fenntartja az egyenlő esélyeket biztosító demokratikus versengés látszatát, ezzel legitimálva a leválthatatlan párt és vezér informálisan antidemokratikus versenyben aratott választási győzelmeit. A Fidesz-kormány célja azonban nem más, mint minden létező ellensúly felszámolása a demokrácia fokozatos beszűkítésével. Így összességében csak nagyon korlátozottan beszélhetünk a joguralom és a hatalommegosztás, a tiszta politikai verseny elveinek érvényesüléséről Magyarországon.

A közhatalmi intézményrendszer 2010 óta tartó átalakításának eredményeként meggyengítették vagy kontroll alá vonták a legtöbb olyan intézményt, amely valamilyen formában ellenőrzést gyakorolhatna a kormány hatalma fölött. 2010 óta a hatalom ellenőrzésében játszott szerepük egyre korlátozottabb, és ezen a tendencián az sem változtatott, hogy 2015 februárjában a kormánypárt

⁷⁴ Juhász Attila, Molnár Csaba, „Keleti extrémek”.

⁷⁵ Juhász Attila, László Róbert, Zgut Edit, „Egy illiberális vízió eddigi következményei” (Political Capital), 2015. augusztus., <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/12523.pdf>.

elveszítette kétharmados parlamenti többségét. A magyar politikai rendszerben nem jelentik a kormány ellensúlyát sem az egyre inkább kiüresített helyi önkormányzatok, sem a közvetett módon megválasztott köztársasági elnökök.⁷⁶ A 2010 előtt legerősebb hatalmi kontrollt jelentő Alkotmánybíróság (AB) pedig jogkörének többszöri korlátozása és személyi összetételének megváltoztatása után ugyancsak belesimult a kormány dominálta politikai rendszerbe: jogalkotási vagy államszervezeti kérdésekben az Alkotmánybíróságnak indítvány hiányában legtöbbször nincs is alkalma vizsgálatot folytatni. Így összességében csak nagyon korlátozottan beszélhetünk a joguralom és a hatalommegosztás, a tiszta politikai verseny elveinek érvényesüléséről Magyarországon.

- **A horizontális elszámoltathatóság hiánya:** alig akad független szervezet, amely ellenőrizhetné a kormány munkáját.

Az AB jogkörének 2010-es szűkítése az első olyan intézkedések egyike volt, amellyel a kormány példa nélküli módon bolygatta meg a fékek és ellensúlyok rendszerváltás óta kiépült szerkezetét: a kormánypártok javára módosították a bírák jelölési folyamatát és gyakorlatilag megkerülhetővé tették a testület döntéseit, megszüntették az AB törvényhozás feletti felügyeletét. Az új összetételű testület ítélezési gyakorlatát illetően a Társaság a Szabadságjogokért, a Magyar Helsinki Bizottság és az Eötvös Károly Intézet (EKINT) közös kutatásban mutatott rá, hogy 2010 és 2014 között az AB 77 százalékban döntött a kormány érdekeinek megfelelően.⁷⁷ Jogalkotási vagy államszervezeti kérdésekben az Alkotmánybíróságnak indítvány hiányában legtöbbször nincs is lehetősége vizsgálatot folytatni. Az EKINT Democracy Reporting International számára készített felmérésében⁷⁸ kimutatta, hogy 250 százalékkal nőtt a kormánypártok számára kedvező ítéletek aránya a testület ítélezési gyakorlatát illetően 2013 tekinthető fordulópontnak, a korábban konszenzussal választott alkotmánybírókat ugyanis ekkor váltották fel az egypárti fideszes bírók: ezt követően a testület 70 százalékban döntött a kormányzat feltételezett politikai érdekeinek megfelelően

- **A demokratikus intézmények alig működnek**

2010 óta a hatalom ellenőrzésében játszott szerepük egyre korlátozottabb, és ezen a tendencián az sem változtatott, hogy 2015 februárjában a kormánypárt elveszítette kétharmados parlamenti többségét. A 2015. február 22-ig kétharmados többséggel működő, de máig a kormánypártok által dominált Országgyűlés gyakorlatilag törvénygyárként üzemel: a kormány változékony politikai céljaihoz igazítja a jogszabályokat, ezáltal *eszközjellegűvé vált a jogalkotás*. Az elfogadott törvények több mint kétharmadát a kormány terjeszti elő, a kormányoldal által is támogatható ellenzéki javaslatokat is inkább leszavazzák, majd sajátként újra benyújtják/megszavazzák.⁷⁹

- **Háború a független média ellen**

Egy modern demokrácia meglétének egyik legalapvetőbb feltétele, hogy a politikai jogok és civil szabadságjogok, beleértve az oktatási szabadságot és a kormányzat következmény nélküli bírálatát,

⁷⁶ „Egy illiberális vízió eddigi következményei”.

⁷⁷ Unyatyinszki György, „Egyértelmű, a kormánynak kedvez az Alkotmánybíróság”, *hvg.hu*, 2015. március 17., http://hvg.hu/itthon/20150317_Egyertelmű_a_kormánynak_kedvez_az_Alkotma.

⁷⁸ „DRI_Report_Hungary_2017_hu.pdf”, 2017, március., http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/03/DRI_Report_Hungary_2017_en.pdf

⁷⁹ „ADATOK AZ ORSZÁGGYŰLÉS 2010-2014. ÉVI TEVÉKENYSÉGÉRŐL”, 2014., <http://www.parlament.hu/documents/10181/56582/Adatok+az+Orsz%C3%A1ggy%C5%B1l%C3%A9s+tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91l+1014/972b23b5-e7c5-482d-a082-8cb0565ed808>.

széleskörű védelmet élvezzenek. Orbán Viktor 2017-es tusnádfürdői beszédében az állítólagos „Soros-maffiahálózat” által üzemeltetett médiát jelölte meg a kormánypárt és hívei egyik fő ellenségéként; míg korábban ez a típusú megközelítés elsősorban médiumokat célt, mára az egyének szintjén is hajlandók kommunikációs támadásokat indítani saját politikai érdekeik védelmében.⁸⁰ A kormányzati irányítású 888.hu 2017 őszén listát tett közzé azokról az újságírókról, akik megítélésük szerint Soros György szolgálatában álló, külföldi érdekeket képviselő propagandisták, akik nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek Magyarországra.⁸¹

Mindezzel párhuzamosan 2015-2016 folyamán részben adminisztratív eszközökkel, részben felvásárlásokkal felgyorsult a szabad sajtó felszámolása: a magyar kormányzati médiabirodalom 2015 februárja utáni példátlan terjeszkedése, melynek következtében mára a magyar kormányhoz köthető személyek több mint 200 médiumot birtokolnak, mindössze maroknyi független orgánumnak hagyott teret az országban.⁸² A rendszerváltás utáni magyar médiatörténet egyik mérföldkövének tekinthető a baloldali Népszabadság napilap működésének 2016. október 8-ai megszüntetése⁸³, de példátlan méreteket öltött az újságírók parlamentbe való szabad bejárásának korlátozása, illetve egyes kormánykritikus orgánumok időszakos kitiltásának mértéke is. Az uniós szinten is éles kritikát kiváltó új médiatörvény következtében 2010 után a szakmai felügyeletet ellátó testületek (Médiatanács, Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság) ugyancsak a kormánypártok jelöltjeivel lettek feltöltve. Mindennek köszönhetően a kormányzati propagandaüzeneteket mára az állami tévé, a Magyar Távirati Iroda és a kormányzati irányítású média is egységesen közvetíti.⁸⁴

- **Civilek: etnikai nacionalizmuson alapuló biztonságiasítás**

Mivel a NER ellenzéke olyannyira megosztott, hogy közelében sincs a kormányváltó potenciálnak, a magyar kormány elsősorban a maradék ellenzéki média felszámolására (lásd: Népszabadság 2016. őszi bedarálása), illetve a civil szféra elleni támadásokra összpontosít (lásd: NGO-törvény). Az Orbán-kormány már 2014 áprilisában példátlan támadást indított azon civil szervezetek ellen, amelyek a Norvég Civil Támogatási Alaptól (NCTA) érkező azon pénzek elosztásáért felelnek, amelyek felett a magyar kormány nem rendelkezhet.

A közhatalmi intézményrendszer 2010 óta tartó átalakításának eredményeként számos kontrollintézmény ellenőrző képessége jelentősen meggyengült, ugyanakkor akad minimális ellenpélda, ahol kifejezetten hatáskörbővítésről beszélhetünk. Ez jellemző a magyar ügyészségre is. 2016 végén fogadta el az Országgyűlés például azt a törvénymódosítást, amely – többek között – új szabályokat vezet be a civil szervezeteket illetően. Ennek értelmében az úgynevezett törvényességi felügyeleti eljárásban 10 és 900 ezer forint (30 és 3000 EUR) közötti bírság lesz kiszabható a

⁸⁰ Index on Censorship, „Hungary: Viktor Orban wages campaign against critical journalists”, Index on Censorship, 2017. szeptember 27., <https://www.indexoncensorship.org/2017/09/viktor-orban-campaign-against-journalists/>.

⁸¹ „Mapping media freedom”, 2017. október 1., <https://mappingmediafreedom.org/#/4534>.

⁸² Szicherle Patrik, Wessenauer Veszna, „A média és a politika új viszonya Magyarországon”, http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES_PC_A_media_es_a_politika_uj_kapcsolata%20_171004.pdf.

⁸³ Erdélyi K., „Irányíthatatlan újságot senki nem finanszíroz - a Népszabadság-sztori”, *Szakirodalom*, elérés 2017. október 16., <https://szakirodalom.atlatszo.hu/2017/01/17/iranyithatlan-ujsgot-senki-nem-finansziroz-a-nepszabadsag-sztori/>.

⁸⁴ Political Capital, „FES_PC_A_media_es_a_politika_uj_kapcsolata_171004.pdf”, elérés 2017. október 16., http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES_PC_A_media_es_a_politika_uj_kapcsolata%20_171004.pdf.

szervezetekre, ami akárhányszor megismételhető. Egyes szervezetek esetében ez kifejezetten üdvözlendő, ám úgy is használható ez a jogosítvány, hogy az bénító hatással lehet olyan szervezetekre, melyek esetében ez nem indokolt. Egy évvel később a kormány orosz mintára elfogadta a külföldről finanszírozott NGO-kat szabályozó törvényt, amely nemzetbiztonsági kontextusba helyezve kriminalizálta a szóban forgó szervezeteket, később pedig **közintézményekkel való együttműködéstől is eltiltották őket.**⁸⁵

- ***Az ügyészség***

Az ügyészség jelen formájában – elsősorban a legfőbb ügyész, Polt Péter személyén keresztül – kiszolgáltatott a kormányzati befolyásnak, nincsenek kellő garanciák, amelyek a pártatlan, elfogulatlan, törvényes működést kikényszerítenék. Pedig a politikai szálakkal is rendelkező, súlyos korrupciós ügyek elleni fellépés záloga épp az lenne, hogy a politika ne avatkozhasson be illetéktelenül az ügyészség munkájába. A magyarországi ügyészi intézményrendszer átláthatósága és számon kérhetősége nem biztosított: az ügyészségre vonatkozó szabályozás következtében a megválasztott legfőbb ügyész téves, hibás, elfogult vagy törvénytörő döntéseivel szemben számos területen nincs lehetőség a jogorvoslatra. A szervezet elutasította például a nyomozást Ghaith Pharaon szaúdi milliárdos kapcsán, aki úgy üzletelt Magyarországon a miniszterelnök környezetével, hogy közben az FBI és az Interpol is körözte (az üzletember 2017 januárjában elhunyt).⁸⁶ Ugyancsak nem indult nyomozás Rogán Antal, a miniszterelnök kabinetfőnöke ellen, akinek polgármestersége idején áron alul értékesítettek önkormányzati ingatlanokat⁸⁷, vagy abban az ügyben, amikor kopasz férfiak csoportja megakadályozta, hogy egy ellenzéki képviselő népszavazási kérdést nyújtson be az illetékes szervnél. Az Átlátszó oknyomozó hírportál által 2014 decemberében benyújtott közadatigénylésből kiderült, hogy a Polt Péter megválasztása utáni **érában 300 százalékkal nagyobb arányban utasították el a hivatali korrupció miatt tett feljelentéseket a 2006-2010 közötti időszakhoz képest.**⁸⁸

- ***Államilag működtetett korrupció:***

A felülről vezérelt rendszerszintű korrupció az Orbán-rezsim egyik legfőbb tartópillérévé vált. Uniós összehasonlításban Magyarország helyzete az üzletemberek és szakértők érzékelése alapján összeállított 2016. évi CPI rangsorban tovább romlott: a 28 EU-tagállam közül jelenleg a 24-25. helyen áll, holtversenyben Romániával. A Transparency International értékelése szerint a „state capture”-nek nevezett jelenség (foglyul ejtett állam) és a haveri kapitalizmus együttesen jellemzi a 2010 után kiépült

⁸⁵ Horváth Bence, „A civilek kitiltása után fogalmunk sem lesz róla, mi történik a börtönökben - 444”, 2017. október 16., <https://444.hu/2017/10/16/a-civilek-kitiltasa-utan-fogalmunk-sem-lesz-rola-mi-tortenik-a-bortonokban/>.

⁸⁶ HVG Kiadó Zrt, „Ügyészség: lehet, hogy volt mulasztás Pharaon-ügyben, mégsem nyomoznak”, *hvg.hu*, 2016. december 2.,.

http://hvg.hu/itthon/20161202_ugyeszseg_lehet_hogy_volt_mulasztas_Pharaonugyben_megsem_nyomoznak.

⁸⁷ Szabó Dániel, „Nem talált semmilyen ingatlanmutyit a belvárosban a rendőrség”, 2016. augusztus 19., http://index.hu/belfold/2016/08/19/rogan_antal_feljelentes_juhasz_peter_szabo_timea_portik_tamas_ingatlanmutyi_otodik_kerulet/.

⁸⁸ Átlátszó, „Polt Péter kinevezése óta meredeken zuhan a politikai korrupciós ügyekben indított büntetőeljárások száma”, 2015. február 6., <https://atlatszo.hu/2015/02/06/polt-peter-kinevezese-ota-meredeken-zuhan-a-politikai-korrupcios-ugyekben-inditott-buntetoeljarasok-szama/>.

rendszert, amely a gazdasági szférába való beavatkozás új, összetett formájaként írható le.⁸⁹ Eszerint a magyar állam nem felszámolja, hanem generálja a korrupciót azáltal, hogy a politika a közpénzeket a hozzá lojális csoportoknak juttatja, gyakran a szabályok befolyásos érdekcsoportok számára azok kedvező módon történő átírásával, valamint a rossz törvények részrehajló végrehajtásával.⁹⁰ 2013-ban például négy kormányközeli oligarchához (Garancsi István, Mészáros Lőrinc, Simicska Lajos és Tiborc István) került az összes közbeszerzési forrás 11 százaléka, ami 272 milliárd forint. Az állam mindemellett olyan közpénzszivattyúként működő rendszereket hozott létre a közpénzek magánzsebekbe áramoltatására, mint például a letelepedési államkötvények, a jegybanki alapítványok vagy a Tao-pénzek. A magyar kormány ezzel összhangban nem támogatta az uniós ügyészség felállítását, amely nyomozati hatósági jogkör birtokában ellenőrizhette volna az uniós támogatások hazai költségét.

Mindezt Greskovits Béla foglalta keretbe a legátfogóbban, amikor az Orbán-rezsim fontos jellemzőjeként határozta meg, hogy miután a kétezres évek első évtizedének közepére finanszírozhatatlanná vált a jóléti társadalmi szerződés, Magyarország a jóléti elv felől a nacionalista identitáspolitika irányába mozdult el. Ez a nacionalista társadalmi szerződés az identitásra építő politizálás segítségével alakítja át az újraelosztás modelljét, amelyben a szegényebbek felől a gazdagabbak, a középosztályon belül pedig a vezetés számára fontos csoportok irányába csoportosítják a javakat.⁹¹

- **Egyenlőtlen játéktér: szabad, de nem fair választási környezet**

A 2010 és 2014 között átalakított magyar választási rendszer egyik legfontosabb jellemzője, hogy megalkotóik nem legyőzhetetlenek általa, **ugyanakkor a reform jelentős és indokolhatatlan előnyhöz juttatta a Fideszt.**⁹² A hatalomban lévő pártoknak kedvez például, hogy az ellenzéki pártokkal ellentétben a kereskedelmi rádiókban és televíziókban futtatott kormányzati reklámok fizetett tartalomként is megjelenhetnek. Ráadásul míg a közszolgálati médiumokban a kormányzati hirdetéseknek nincsen időbeli korlátja, addig az országos listával rendelkező pártoknak összesen 470 percen kell osztozniuk.

A választójogi szabályok különbséget tesznek továbbá a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de külföldön tartózkodó, és a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, külföldön élő választópolgárok között: míg az utóbbiak jogosultak levélben szavazni, addig az előbbieket csak személyesen, Magyarország nagykövetségein vagy konzulátusain szavazhatnak. A fiatalabb, külföldön munkát vállaló szavazókhoz képest előnyösebb helyzetű, határon túli magyarok kiugró arányban szavaztak a

⁸⁹ Transparency International, „A-Korrupcio-Erzekelesi-Index-es-a-korrupcio-jellemzoi-Magyarorszagon-2016-ban.pdf”, é. n., <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/01/A-Korrupcio-Erzekelesi-Index-es-a-korrupcio-jellemzoi-Magyarorszagon-2016-ban.pdf>.

⁹⁰ Budapest Beacon, „Ligeti Miklós: legalizálták a korrupciót”, *Budapest Beacon* (blog), 2017. február 13., <http://hu.budapestbeacon.com/kiemelt-cikkek/ligeti-miklos-legalizaltak-korrupciot/>.

⁹¹ Greskovits, Béla and Bohle, Dorothee: *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, 2012. p123.

⁹² Juhász Attila, László Róbert, Zgut Edit, „Egy illiberális vízió eddigi következményei”, 2015. szeptember, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/12523.pdf>.

kormánypártokra; 2014-ben az országgyűlési választáson az érvényes levélszavazatok 95,5%-át a Fidesz-KDNP kapta.⁹³

Összességében a magyar választási rendszer szabad, de nem fair környezetet teremt a politikai szereplők versengését illetően. Levitsky és Way szélesebb értelmezésében a modern demokrácia meglétének egyik legfontosabb kritériuma a kiegyenlített politikai játéktér megléte, amely az ellenzék számára egyenlő hozzáférési lehetőséget biztosít a hatalomra jutás elsődleges eszközeihez. A szerzőpáros versengő tekintélyelvű rezsimeknek minősíti, ha egy politikai rendszerben sérül az alábbi szegmensek egyike:

- szabad választások
- politikai jogok és civil szabadságjogok
- kiegyenlített politikai játéktér

Mivel a magyar kormány tudatosan törekszik a politikai jogok és a civil szabadságjogok korlátozására, illetve a kiegyenlített politikai játéktér erodálására, ilyenformán a verseny Magyarországon hivatalosan nyitott, de semmiképpen sem kiegyenlített.

Illiberális államépítkezés Lengyelországban

A 2015-ben másodjára hatalomra került PiS bátorítást nyer az orbáni hatalomtechnikai tapasztalatokból, mégsem állja meg a helyét az a közkedvelt megállapítás, amely szerint a lengyel kormánypart a magyar rendszerátalakítási törekvéseket másolná. A PiS illiberalizmusa az állam és az egyház szoros összefonódásából eredő ideológiai alapvetésre épít, amelynek keretén belül a lengyel konzervativizmus szervesen összefonódik a vallásossággal. Kaczynski felfogásában a lengyel nemzeti identitás alapja a római katolikus egyházhoz való tartozás, ez alapján utasítja el az egyén autonómiájára épülő liberális individualizmust a kollektív lengyelség (nemzet) érdekeinek előtérbe helyezésével.⁹⁴

A semmilyen alkotmányos tisztséget nem viselő Jaroslaw Kaczynski már első kormányciklusa alkalmával meghirdette a keresztény-konzervatív értékeken alapuló Negyedik Köztársaság megalapítását a rendszerváltás vívmányainak elutasításával és a lengyel szuverenitás helyreállításának szándékával.⁹⁵ **A PiS elsőként ekkor tett kísérletet a független bíróságok és a Központi Bank kormányzati felügyelet alá helyezésére, amelynek következtében Ivan Krastev Lengyelországot már 2007-ben az „Illiberalizmus fővárosaként” jellemezte.**⁹⁶

- ***A független igazságszolgáltatás felszámolására vonatkozó törekvések***

A PiS 2015-ös hatalomra kerülés után rögtön átalakította az alkotmánybíróság összetételét, és leplezetlen gyorsasággal vonta befolyása alá a szerinte addig baloldali értékrendet közvetítő közmédiát. Az alkotmánybírósággal kapcsolatos fejlemények előzménye, hogy a Donald Tusk vezette Polgári Platform-kormánypart még a választás előtti utolsó plenáris ülésén öt új alkotmánybíró nevezett ki, ám ezek közül kettő mandátuma csak a választás után járt volna le. Vagyis a jobbközép PO

⁹³ „Illiberális állam Európa szívében”, 2017. október, http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/illiberalis-allam_final_magyar.pdf.

⁹⁴ Magyar Bálint, Mitroviocs Miklós, „Lengyel-magyar párhuzamos rendszerrajzok 2. rész”.

⁹⁵ Smd, „The World From Berlin: Challenges for Poland’s Twins”, *Spiegel Online*, 2006. július 20., szak. International, <http://www.spiegel.de/international/the-world-from-berlin-challenges-for-poland-s-twins-a-427669.html>.

⁹⁶ Ivan Krastev, „Krastev-18-4.pdf”.

a várható választási vereség tudatában előre be akarta biztosítani többségét testületben, így ugyanis a 15 bíróból 14-et az akkori kormánypárt nevezett ki. A PiS később erre válaszul több lépésben⁹⁷ saját szája íze szerint módosította az alkotmánybírásról szóló törvényt, öt új embert állítva a helyükre, akiket Andrzej Duda néhány órával megválasztásuk után fel is esketett, ellentétben az előző kormánypárt alkotmánybíró-jelöltjeivel. Mindezzel máig tartó alkotmányos válságot idézett elő az országban: az alkotmánybírósnak jelenleg is két rivális tagsága van – tízfős átfedéssel –, amelyek kölcsönösen megkérdőjelezzik egymás legitimitását. 2016 tavaszán a testület például alkotmányellenesnek minősítette a munkáját megbénító új törvényt, a PiS-kormány viszont közölte, hogy nem hajlandó ezt kihirdetni a hivatalos közlönyben.⁹⁸

Az antikommunista ideológiai alapon építkező kormányzópart az igazságügyi reform szükségességét kezdettől azzal indokolta, hogy a bírók egy része elszaboltálja az átvilágítást, ami szinte lehetetlenné teszi a máig aktív posztkommunista bírók beazonosítását a rendszerben.⁹⁹ Kaczynski 2011-es programadó könyvében részletesen kifejtette, hogy a hatékonytalan, lassú és korrupt bíróságokat még 21 évvel a rendszerváltás után is kommunista bírók irányítják.

A 2017 nyarán elfogadott törvények értelmében:

- Zbigniew Ziobro PiS-es igazságügyi miniszter egymaga nevezhetné ki/válthatná le a bírósági elnököket.
- Az Országos Bírói Tanács (OBT) teljes átszervezése olyan formában, hogy a PiS által feltöltött tanács egymaga tenne javaslatot az államfőnek a bírák kinevezésére.
- A Legfelsőbb Bíróság átalakítása olyan formában, hogy tagjait azonnali hatállyal felmenthetnék, és helyükre az igazságügyi miniszter nevezhet ki jelölteket.

A szóban forgó „dekommunizációs” törekvés a második kormányzati ciklusra olyannyira felerősödött, hogy a PiS mára a teljes igazságszolgáltatást a végrehajtó hatalom ellenőrzése alá rendelné. Figyelembe véve továbbá, hogy a lengyel bírók átlagéletkora körülbelül 38 év, vagyis legtöbbször csak a rendszerváltás után¹⁰⁰ kezdett praktizálni, a bírói testületek ilyen mértékű megtizedelése politikai boszorkányüldözésre utal. A bíróságok kézi vezérlési szándéka országszerte tömegtüntetéseket váltott ki, amelynek hatására Duda elnök vétót emelt az OBT és a Legfelsőbb Bíróságra vonatkozó törvények kapcsán. Utóbb azonban kiderült, hogy az államfő pusztán módszertani szempontból vitatta a törvényeket, és olyan módosító javaslatot nyújtott be, amely a PiS eredeti céljaival azonos struktúrát irányozna elő, s egyben saját befolyásának növelését is célozza.¹⁰¹

- **Gyülekezési szabadság**

⁹⁷ „Druk nr 12”, 2017. október 19., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=12>.

⁹⁸ Domány András, „Új minőséget ütött meg a lengyel alkotmányos válság”, *hvg.hu*, 2016. március 9., http://hvg.hu/vilag/20160309_Fokozodik_a_lengyel_alkotmanyos_valsg.

⁹⁹ Mitrovits Miklós, Elnöki vétó – Új helyzet jön Lengyelországban? Élet és Irodalom, LXI. évfolyam 30. szám 2017. július 28.

¹⁰⁰ Jan Cienski, „Polish president bucks ruling party over judicial reforms”, *POLITICO*, 2017. július 18., <http://www.politico.eu/article/polish-president-bucks-ruling-party-over-judicial-reforms/>.

¹⁰¹ Deutsche Welle (www.dw.com), „Poland’s judicial reform: Andrzej Duda’s rash proposal and pullback | Europe | DW | 25.09.2017”, *DW.COM*, 9. September 2017., <http://www.dw.com/en/polands-judicial-reform-andrzej-dudas-rash-proposal-and-pullback/a-40680786>.

A PiS mindeközben a politikai és polgári szabadságjogok beszűkítésére irányuló intézkedéseket is előirányzott. **A gyülekezési szabadságot** érintő 2017. decemberi törvény például lehetővé tenné, hogy a hatóságok az alapján tegyenek különbséget a bejelentett állampolgári rendezvények engedélyeztetésekor, hogy azoknak nemzeti szempontból milyen fontosságot tulajdonítanak. Vagyis a törvény egy ugyanazon helyre bejelentett esemény kapcsán a kormányzat és az egyház által szervezett állampolgári gyűléseket részesítheti előnyben.¹⁰²

- **Média**

Lengyelországban a közmédia a Polgári Platform kormányzása alatt is erőteljes informális kormányzati befolyás alatt állt, de a PiS hatalomra jutása után a megnövekedett kormányzati kontroll már a szabályozás szintjén is testet öltött. **Kaczynski már közvetlenül a rendszerváltozás után háborút hirdetett a liberális lengyel sajtó ellen: a Gazeta Wyborcza napilapot például azzal vádolta, hogy „liberalizmust, hagyományellenességet és katolicizmusellenességet terjeszt”, amely „szemben áll a nemzet fogalmával”.**¹⁰³ **Tavaly év elején egy olyan törvényt fogadott el a lengyel kormány, amelynek értelmében a pénzügyminiszter nevezheti ki a közmédia és a közrádió vezetőit.**¹⁰⁴ **Ezenfelül, a sajtó „repolonizációjának” jegyében Oroszországhoz hasonlóan, 15%-ban akarták maximalizálni a külföldi tulajdonosi arányt egy médiavállalkozáson belül, ám ezt mégsem fogadták el.**¹⁰⁵ Az új jogi környezet kialakításának hatására körülbelül 230 újságíróat bocsátottak el vagy hagyta el állását önként. Az egyre erősödő kormányzati kontroll a közszolgálati sajtó műsorainak tartalmában drasztikus változashoz vezetett, a hírszolgáltatás a kormány „álhírgyárává” vált.¹⁰⁶ A magyar gyakorlathoz hasonlóan Lengyelországban is jelentősen lecsökkentették vagy teljesen megszüntették az állami hirdetések elhelyezését olyan orgánumok esetében, amelyek kritikusak a kormánnyal szemben. 2016 végén a lengyel kormány kísérletet tett arra is, hogy korlátozza a sajtó belépését a törvényhozásba: eszerint csak 5 kiválasztott televíziót, illetve újságíróat engedtek volna be a házba arra hivatkozva, hogy az érvényben lévő szabályozás károszt eredményez a közvetítések során. A Szejm körül napokig tartó tüntetések következtében azonban a kormány végül meghátrált, és visszavonta a törvényjavaslatot. **Nem ritka, hogy egyes kormánykritikus újságírókat büntetőjogi eszközökkel próbálnak háttérbe szorítani.** Ez történt például Tomasz Piątek oknyomozó újságíró esetében, aki Antoni Macziewic lengyel védelmi miniszter orosz kapcsolatairól publikált könyvet, majd bűnügyi nyomozást rendeltek el ellene.¹⁰⁷ A fentiek tükrében a Freedom House 2017 áprilisára Lengyelországot minősítette egyik

¹⁰² „Polish president sends freedom of assembly bill to constitutional court”, *Reuters*, 2016. december 29., <https://www.reuters.com/article/us-poland-politics-protests/polish-president-sends-freedom-of-assembly-bill-to-constitutional-court-idUSKBN1411JB>.

¹⁰³ Adam Leszczyński, „Poland’s Leading Daily Feels Full Force of Jarosław Kaczyński’s Anger”, *The Guardian*, 2016. február 23., szak. World news, <http://www.theguardian.com/world/2016/feb/23/poland-jarosaw-kaczynski-gazeta-wyborcza-law-and-justice>.

¹⁰⁴ Szicherle Patrik, Wessenauer Veszna, „A média és a politika új viszonya Magyarországon”.

¹⁰⁵ Josh Lowe, „Poland is plotting restrictions on foreign media, and U.S. companies could be in the firing line”, *Newsweek*, 2017. augusztus 10., <http://www.newsweek.com/polish-government-american-companies-medialaw-donald-trump-649232>.

¹⁰⁶ Reuters Institute Digital News Report 2017”, 2017, <http://www.digitalnewsreport.org/>

¹⁰⁷ „Poland: Investigative journalist Tomasz Piątek faces potential charges in relation to his work PEN International”, 31 August, 2017, <http://www.pen-international.org/newsitems/poland-investigative-journalist-tomasz-piatek-faces-potential-charges-in-relation-to-his-work/>.

legnagyobb visszaesőnek a sajtószabadság szempontjából: két év alatt tíz pontot esett vissza és már csak részben minősíthető szabadnak.¹⁰⁸

Javaslatok, amiktől visszatáncolt a kormány:

- **Civilek:** Lengyelországban is kormányzati célkeresztbe kerültek a kormánnyal szemben kritikus civil szervezetek: a PiS úgy vélte ugyanis, hogy a norvég támogatási pénzek elosztásáért felelős és részben Soros György által támogatott Batory Alapítvány egyoldalúan, elsősorban a nemek közötti esélyegyenlőség, az LGBT-jogok és a demokrácia védelme mellett kardoskodó szervezeteknek ítelt oda pénzt. A kormány eredeti terve szerint egy központi kormányzati szervezeten keresztül maga osztotta volna ki a támogatási pénzeket, de végül kompromisszumos megoldás született: eszerint az alapkezelő pályáztatása továbbra is a norvég félnél marad, a civil pénzeket azonban két részre osztják, s ezek egyik rész helyi vagy regionális szervezetek támogatására szolgál majd.¹⁰⁹
- **Abortusz:** feltehetően egy a PiS és a lengyel katolikus egyház közötti választási politikai háttéralku lehetett a mögött a kormányzati törekvés mögött, miszerint Kaczynski pártja tovább szigorított volna az egyébként is rigorózus lengyel abortusztörvényen. A módosítás értelmében még anyai életveszély és magzati életképtelenség, valamint nemi erőszakban fogant gyermek esetében sem engedélyezték volna a terhességmegszakítást. A törvényjavaslat azonban olyan mértékű társadalmi ellenállást váltott ki Lengyelországban, hogy a kormány végül meghátrált.¹¹⁰

Noha a döntéshozatali mechanizmusa általában a formális döntéshozatali intézmények keretén belül maradt¹¹¹, a PiS-kormány tavaly decemberben már vitatható körülmények között szavazta meg a lengyel költségvetést. Amikor 2016 decemberében a kormány kísérletet tett a sajtómunkások Szejmből történő kitiltására, ellenzéki képviselők elfoglalták a pódiumot, mire a kormány példa nélküli módon egy zárt teremben tartotta meg a költségvetés zárószavazását. A sajtó teljes kizárásával zajló szavazáson az ellenzék nagy része sem vett részt. Nem volt egyértelmű továbbá, pontosan kik vettek részt a szavazáson, a leadott szavazatokat pedig a megszokott elektronikus folyamattól eltérően manuálisan, teljesen átláthatatlan körülmények között számolták össze.¹¹²

A PiS tehát több politikai csatát is elveszített eddigi kétéves ciklusa alatt, társadalmi támogatottsága azonban erősödött: 2017 októberében 40 százalékon állt, vagyis magasabban, mint amikor megválasztották. **Ez elsősorban a kulturális-társadalmi értelemben tradicionalista kormány baloldali gazdaságpolitikájának tudható be, amelynek keretében a lengyel családok a második gyermek megszületésétől gyermekeként havonta 500 zlotyt (kb. 35 ezer forintot) kapnak a gyermek 18. születésnapjáig. Lengyelországban, ahol jelenleg 2,7 millió családban 3,7 millió gyereknek jár ez a**

¹⁰⁸ Freedom House, „Freedom of the Press 2017”, 2017. október 24., https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2017_booklet_FINAL_April28_EMBARGOED.pdf.

¹⁰⁹ Alexandra Eriksson, „Norway and Poland reach deal on €809m aid scheme”, 2017. október 18., <https://euobserver.com/nordic/139490>.

¹¹⁰ Victoria Lindrea CNN for, „Poland’s parliament withdraws proposed abortion ban”, CNN, é. n., <http://www.cnn.com/2016/10/06/europe/poland-abortion-ban-rejected/index.html>.

¹¹¹ Magyar Bálint, Mitroviocs Miklós, „Lengyel-magyar párhuzamos rendszerrajzok 2. rész”.

¹¹² FÁK, „Harci állapotok a lengyel parlamentnél a sajtó korlátozása miatt”, 2016. december 17., http://index.hu/kulfold/2016/12/17/harci_allapotok_a_lengyel_parlamentnel_a_sajto_korlatozasa_miatt/.

juttatás, a kormány ezirányú családpolitikája a baloldali érzelmű szavazók körében is nagyfokú társadalmi támogatottságnak örvend.¹¹³

A Kaczynski-féle illiberális államépítés és a párt hatalomkoncentrációra vonatkozó törekvéseit az alábbi intézményes körülmények akadályozhatják:

- Az **arányos választási rendszer**, amely megnehezíti az alkotmányozó túlhatalom kialakulását (2/3-os többség hiánya). A listás választási rendszer még abban az esetben is lehetőséget biztosít az PiS legyőzéséhez, ha az ellenzéki pártok képtelenek összefogni. Mindezzel együtt javult valamennyit a PiS alacsony koalícióképessége, tehát amennyiben nem lenne képes többséget szerezni, a Kukiz'15 vagy a Lengyel Népi Párt is nyitott lehet az együttműködésre.
- **Önkormányzatiság:** a vajdaságok nem csupán területi közigazgatási egységek, hanem regionális önkormányzatokként is működnek. **Lengyelország 16 vajdasága közül jelenleg 15 ellenzéki irányítás alatt áll, beleértve a fővárost és a jelentősebb vidéki városokat is. A területi policentrikusság a politikai hovatartozásban is látványos, és a PiS nehezen szólítja meg a nyugati és északi városainak liberális-konzervatív szavazóit.** Habár léteznek kormányzati törekvések a helyi önkormányzatok jogkörének megvágására, erre egyelőre nincsenek meg a politikai feltételek. Lengyelországban legközelebb 2018-ban lesznek önkormányzati választások, így addig a PiS-nek biztosan számolnia kell a vajdaságok részéről képviselt politikai ellenállással.¹¹⁴
- Bár a magyar **köztársasági elnök**nél némileg kiterjedtebb jogkörökkel rendelkező¹¹⁵ Andrzej Duda eddig a PiS lojális jelöltjeként töltötte be az államfői posztot, az igazságügyi reformmal kapcsolatban betervezett vétója jelzésértékű volt a rendszerépítés korlátaira nézve. A kormány és az államfő közt kialakult hatalmi harc azt is jelzi, hogy Duda – még ha egyet is ért a PiS-féle igazságszolgáltatási elképzelésekkel – a társadalom számára elfogadhatatlan kormányzati intézkedések kapcsán hajlandó valamennyit fékezni a hatalomkoncentrációs törekvéseken.
- **Centrista ellenzék:** a Polgári Platform, bár veszített támogatottságából (16%) továbbra is meghatározó jobbközép polgári erőként a második legerősebb párt. A liberális Nowoczesna támogatottsága ugyancsak esett a választás óta (jelenleg 6%).¹¹⁶
- **Civil önszerveződés:** Lengyelországban a civil ellenállásnak és önszerveződésnek mélyen gyökerező hagyományai vannak, ami a 2015 óta regnáló PiS intézkedései elleni tüntetéssorozatokban is megmutatkozott. Ennek az alulról jövő szerveződésnek volt köszönhető többek között, hogy az abortusz szigorítása ellen kitartóan tiltakozó lengyel nők végül elérték, hogy a kormány elálljon a tervétől. Ugyancsak ezt igazolta az igazságszolgáltatás reformja kapcsán megmutatkozó civil ellenállás: a tüntetéssorozatok tetőpontján legalább 100

¹¹³ „Najnowszy sondaż: Co Polacy sądzą o 500+”, 2017. március 29., <http://fakty.interia.pl/polska/news-najnowszy-sondaz-co-polacy-sadza-o-500,nld,2374284>.

¹¹⁴ Magyar, Mitrovits.

¹¹⁵ Lengyelországban középerős köztársasági elnöki posztot hoztak létre a rendszerváltás során, amelynek értelmében az államfő a nemzetbiztonság és a külpolitika terén bizonyos fokú végrehajtó kompetenciákkal rendelkezik: ő írja többek közt alá az államközi kapcsolatok szabályozó nemzetközi szerződéseket, szerepe meghatározó a belügy-, a külügy- és a nemzetvédelmi miniszterek kinevezésénél.

¹¹⁶ Reuters, „Support for Polish ruling nationalists at all-time high”, 2017. október 13., <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKBN1CI26M>.

lengyel városban tartottak egyidejű megmozdulást a PiS ellen.¹¹⁷ A demonstrációk egy részét kezdeményező KOD (Demokrácia Védelmi Bizottság) mára az ellenzéki csoportok egyfajta ernyőszervezetéként működik.

Milyen jogi és politikai eszközök állnak az EU rendelkezésére?

A nemzeti szuverenitás védelme érdekében folytatott külpolitika, a közjogi rendszer átalakítását célzó reformok és unortodox gazdaságpolitika tartós konfliktushoz vezettek Magyarország és az EU között. Az Európai Parlamentben egymást követték a Magyarországgal kapcsolatos meghallgatások és viták az Alaptörvénnyel, a fékek és ellensúlyok rendszerének csorbításával, a médiatörvénnyel, a választójogi reformmal és más demokratikus és alapjogi problémákkal kapcsolatban. Orbán Viktort személyesen többször is meghallgatta az EP a jogállamiságot érintő kérdésekben.

A PiS 2015-ös megválasztása óta hasonló utat jár be Lengyelország is, habár a két rezsim uniós megítélésében jelentős különbségek húzódnak. Magyarország és Lengyelország megítélésével kapcsolatban nem beszélhetünk egységes uniós hozzáállásról, az EU intézményei rendeltetésüknek megfelelő mértékben és módon bírálják ezen kormányok intézkedéseit.

Óvatos az Európai Bizottság

Brüsszel az integrációt érintő pozitív fejlemények (populista erők választási vereségei, Emmanuel Macron megválasztása, az EU-ba vetett társadalmi bizalom emelkedése) hatására pozitívabb politikai klímát érzékel. A kollégium alapvetése, hogy az integráció elsősorban gentlemen's agreementeken alapul, fegyelmezni legfeljebb kötelezettségszegési eljárásokkal lehet. Ezért Juncker nem is támogatja a kohéziós alapok kifizetésének bármilyen feltételhez kötését.¹¹⁸ Ez a hozzáállás integratív, uniós évertékelő beszédében is visszaköszönt, ahol az alapvető jogok betartásának fontossága mellett elsősorban az unió egyben tartásáról beszélt.¹¹⁹

Az EP-vel és a tagállamok egy részével ellentétben a Bizottság szerint a magyar kormány intézkedései például nem jelentenek rendszerszintű fenyegetést a jogállamiságra nézve.¹²⁰ A hivatalos álláspont szerint míg a lengyel kormány a jogállamiságot fenyegeti, Magyarországon a demokrácia állapota az elsődleges probléma.

Lengyelország és Magyarország között azon az alapon is különbséget tesznek, hogy míg a jogszabálysértő és alkotmányellenes intézkedéseket hozó, destruktív lengyelekkel nem lehet tárgyalni, addig a jogszabályi keretek közt (vagy inkább a szürke zónában), de anno mindenképpen kétharmados felhatalmazással cselekvő Orbánnal lehet. Olvasatukban a magyar kormány egyedül a halálbüntetés napirendre vételével lépte volna át a vörös vonalat.

Kritikusabb az Európai Parlament

¹¹⁷ „Poland protests grow over bill on Supreme Court judges - CNN”, 2017. július 23., <http://edition.cnn.com/2017/07/21/europe/poland-judicial-bill-pass-upper-house/index.html>.

¹¹⁸ Florian Eder, „Juncker: German plan to link funds and rules would be ‘poison’”, *POLITICO*, 2017. június 1., <http://www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/>.

¹¹⁹ „Read in full: Jean-Claude Juncker’s complete State of the Union 2017 address | Euronews”, 2017. szeptember 13., <http://www.euronews.com/2017/09/13/read-in-full-jean-claude-junckers-complete-state-of-the-union-2017-address>.

¹²⁰ Peter Teffer, „EU gives Hungary more time for »dialogue«”, 2017. április 12., <https://euobserver.com/institutional/137577>.

A politikai viták nagy részét kihordó Európai Parlament képviseli a legmarkánsabb álláspontot a két rezsimmel szemben, alapvetően a hagyományos politikai frontvonalak mentén. **A PiS kétharmados kormányzati többség híján gyengébb mandátummal rendelkezik, mint 2010 után a Fidesz-KDNP, ráadásul az Európai Parlamentben is egy korlátozott befolyással bíró, euroszeptikus szerveződés, az Európai Konzervatívok és Reformerek frakciójának tagja. Vagyis Kaczynski nem számíthat olyasféle védelemre, amit a legbefolyásosabb képviselőcsoport, az Európai Néppárt egy része biztosított Orbán számára.**

Bár a május 17-ei EP-határozat elfogadása megmutatta, hogy az EPP-n belül is nőtt az ellenszenv a magyar kormány politikájával szemben¹²¹, nem várható érdemi szankció a részükről. Kifejezetten valószínűtlen, hogy az EPP komolyabb szankciót hozna a Fidesszel szemben, vagy hogy ezt egyáltalán ambicionálná a párt többsége, illetve vezetősége. Ennek legfőbb oka a német EPP-sek, azon belül is a bajor CSU támogatása.

A jogállamisági mechanizmus

Az elsőként Lengyelországgal szemben megindított jogállamisági mechanizmus **gyakorlatilag a 7-es cikk előszobájának tekinthető.** Célja, hogy korai szakaszban, az érintett tagállammal együttműködve találjon megoldást potenciális jogállamisági problémákra azok eskalációja és a 7-es cikk szerinti eljárás megindítása előtt. Amennyiben az adott ország nem hajlandó figyelembe venni a Bizottság ajánlásait, az EU-szerződés 7-es cikkében rögzített mechanizmusok valamelyike hívható segítségül.¹²²

A varsói kormány korai intézkedései azonnali reakciót váltottak ki az Európai Bizottságból is, amely először döntött a 2014-ben elfogadott jogállamisági mechanizmus mozgásba hozásáról egy uniós tagállammal szemben.¹²³ Brüsszel lépése mögött összetett okok állnak: **Lengyelország regionális és gazdasági súlyánál fogva kiemelkedően fontos az uniónak, amely az Orbán-kormányval szembeni több éves politikai csatározást követően látványosabb válaszlépésekre szánta el magát Varsóval szemben.** Az egyébként precedensértékű eljárás kezdeti fázisában Brüsszel mindössze tájékozódott a lengyel alkotmányossági helyzetről, s még ha el is jutna a szavazati jog felfüggesztését kezdeményező 7-es cikkely szerinti eljárásig, gyakorlatilag lehetetlenség lenne bevetni azt. Ehhez ugyanis a tagállamok egyhangú jóváhagyása szükséges, Orbán azonban előre jelezte, hogy Magyarország semmilyen Lengyelország elleni szankciót nem hajlandó támogatni.¹²⁴ Nem véletlen, hogy eddig sosem vetették be a nukleáris opcióként emlegetett megoldást, amely strukturálisan alkalmatlan a fegyelmezésre, hiszen a renitens viselkedésre hajlamosabb tagállamok joggal tarthatnak attól, hogy előbb-utóbb rájuk is sor kerülhet.

A Bizottság eljárása ilyenformán nem több, mint egyfajta morális karantén, amely külső nyomás alá helyezi ugyan az uniós alapértékeket szabadon értelmező varsói kormányt, de nem garantál végső

¹²¹ FÁK, „Súlyos bírálatokat kapott az Európai Néppártban Orbán, de nem rúgják ki”, 2017. április 6., http://index.hu/kulfold/2017/04/06/sulyos_biralatokat_kapott_az_europai_neppartban_orban_de_nem_rugja_k_ki/.

¹²² Bruxinfo, „A Bizottság Mozgásba Hozta Lengyelország Ellen a Jogállamisági Mechanizmust,” November 13, 2016, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20160113-a-bizottsag-mozgasba-hozta-lengyelorszag-ellen-a-jogallamisagi-mechnaizmust.html>.

¹²³ Bruxinfo, „A Bizottság mozgásba hozta Lengyelország ellen a jogállamisági mechanizmust”, 2016. január, 13. <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20160113-a-bizottsag-mozgasba-hozta-lengyelorszag-ellen-a-jogallamisagi-mechnaizmust.html>.

¹²⁴ <http://nepszava.hu/cikk/1129765-buvos-e-a-hetes-cikkely-orban-ellen>

meghátrolást. Láthattuk ezt a magyar kormány esetében is, amely több ponton hajlandó volt ugyan engedni (például a bírák nyugdíjazása, vagy a médiatörvény finomítása ügyében), de ezzel együtt meggyengítette a fékek és ellensúlyok rendszerét, illetve korlátozta a horizontális elszámoltathatóságot.

A 7-es cikkely szerinti eljárás

Az Európai Parlament 2017 májusában a magyar demokrácia, jogállamiság és alapvető jogok helyzetének romlása miatt arra utasította az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságot (LIBE), hogy készítsen plenáris szavazásra kerülő különjelentést Magyarországról.¹²⁵ A bizottság jelenleg azt vizsgálja, hogy Magyarországon fennáll-e az uniós alapértékek megsértésének egyértelmű veszélye.

Ugyanakkor a **7-es cikkely szerinti eljárás strukturálisan ugyancsak alkalmatlan a fegyelmezésre**; még ha az **EP második lépcsőben kétharmaddal** meg is szavazza majd a LIBE-jelentést, **harmadik lépcsőben a Tanácsnak négyötödös többséggel**¹²⁶ kell kimondania, hogy Magyarországon fennáll a veszélye az uniós alapértékek súlyos megsértésének.

Az eljárás több ponton is elakadhat: jó eséllyel mindjárt a LIBE-jelentésről történő 2/3-os szavazásnál megállhat a folyamat. A május 17-ei, Magyarországot elítélő és az eljárást előkészítő határozatról történő szavazáskor a 750 képviselőből 678 szavazott, 58%-uk igennel, 32,6%-uk nemmel, 9,4% pedig tartózkodott. A VoteWatch kimutatása szerint a képviselők 80%-a a politikai csoporthoz tartozás szerint szavazott.¹²⁷ Bár nem pontosan megjósolhatók a szavazásig végbemenő mozgások az Európai Néppárton (EPP) belül, kevésbé tűnik valószínűnek, hogy meglebbe a 2/3-os többség az eljárás megindításához.

Még ha meg is indul az eljárás, abban a fázisban, amikor a **7-es cikk második paragrafusának értelmében az állam- és kormányfőknek egyhangúlag kellene elmarasztalnia az adott tagállamot** az alapértékek súlyos megsértése miatt, biztosan elakadna. A **minden fázisban stabilan borítékolható lengyel-magyar kölcsönös** vétó kivédésére többek között Kim Lane Scheppele tett javaslatot,¹²⁸ aki szerint Budapest és Varsó ellen egyszerre kellene megindítani a 7-es cikk szerinti eljárást. Szakértők egy része szerint azonban erre egészen minimális az esély, mert csak az uniós alapszerződések olyan mértékű kiterjesztő értelmezésével lehetne kivitelezni, amit széleskörű politikai támogatottság esetén sem könnyű tető alá hozni.

Egyéb nyomásyakorló eszközök

¹²⁵ MN, „Döntöttek a magyar helyzetről: megkezdik a hetedik cikkely előkészítését”, MNO.hu, 2017. május 17., <https://mno.hu/kulfold/dontottek-a-magyar-helyzetről-megkezdik-a-hetedik-cikkely-elokesziteset-2399247>.

¹²⁶ „Megindulhat az Unió 7-es cikkely szerinti eljárása Magyarország ellen | Mandiner”, <http://mandiner.hu/>, 2017. október 11., http://mandiner.hu/cikk/20171011_megindulhat_az_unio_7_cikkely_szerinti_eljarasa_magyarorszag_ellen.

¹²⁷ VoteWatch, „Situation in Hungary - VoteWatch Europe”, 2017 május 10., <http://www.votewatch.eu/en/term8-situation-in-hungary-motion-for-resolution-vote-resolution.html>

¹²⁸ Kim Lane Scheppele, „Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too”, *Verfassungsblog* (blog), 2016. október 26., <http://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/>.

- **Kötelezettségszegési eljárások:** ahogy azt a magyar kormány példáján láthattuk, könnyen eljogászkodható, ráadásul a kozmetikai módosítások ellenére az antidemokratikus szabályok lényegükben nem változnak, a „szabadságharcot” pedig még legitimálja is.
- **OLAF vizsgálatok:** hosszú évekig tartanak, szankcióként pénzvisszafizetés rendelhető el, gyakorlatilag nincs hatása, mert a közvélemény „beárazta” a korrupciót.¹²⁹
- **Strukturális alpból érkező kifizetések időleges felfüggesztése:** 2015-ben került rá sor¹³⁰, de nem volt se gyakorlati gazdasági (az ország fél, háromnegyed évet átvészel támogatások nélkül is), se politikai hatása. **Az uniós támogatások feltételhez kötése eddig az alábbi vonatkozásokban merült fel:**
 1. Amennyiben a renitens tagállamok **nem teljesítik a menedékkérők átvételét**¹³¹: a Tanács azonban láthatóan nem csak a visegrádi, de más tagállamok esetén sem tud érvényt szerezni az ezzel kapcsolatos döntésének.
 2. Amennyiben az érintett tagállamok **nem csatlakoznak az uniós ügyészségi munkában történő részvételhez:** ez Magyarországra nézve logikusabb érvnek tűnik, tekintve, hogy itt az egyik legmagasabb az elcsalt uniós támogatások aránya és az egyik legalacsonyabb az OLAF által problémásnak ítélt esetek felderítési aránya.¹³² Habár a tagállamok egy része támogatná, hogy az eddigieknél sokkal szigorúbban ellenőrizzék az EU-s támogatások elköltését ezekben az országokban, illetve támogatnák, hogy a 2020 utáni pénzügyi ciklust eleve szigorúbb szabályokkal kezdjék, a Bizottság továbbra sem hajlik erre.¹³³
 3. Amennyiben a tagállamok **nem tartják tiszteletben a jogállamiság szabályait az uniós joganyaggal összhangban:** ezzel viszont az a probléma, hogy hiányoznak a jogállamiság objektív, uniós szinten lefektetett feltételei. Az Alapjogi Charta felsorolja ugyan az alapvető értékeket, de ezek nincsenek kibontva, kodifikálva, vagyis a legtöbb esetben minden tagállam azt ért alatta, amit akar.

A Fidesz esetén a szóban forgó nyomásgyakorlási eszközök legnagyobb kockázata, hogy belpolitikai szinten a könnyedén a párt kezére játszhatnak. **A kormánypárt ezekre hivatkozva állítja be magát a nemzeti szuverenitás védelmezőjének Brüsszellel szemben, miközben a nacionalista, bevándorlásellenes választói frusztrációt sikerrel csatornázza be kampányába.**

Az Orbán-kormány célja, hogy jogi úton és egymástól elszigetelten tartsa a vitás ügyeket. Hogy a lassú eljárások lejártával már egyiknek se legyenek komolyabb politikai következményei. Az Orbán-rezim számára legfeljebb az jelentene kockázatot, ha politikai síkra terelődne Magyarország ügye. Például, ha a Tanács és a Bizottság is kimondaná, hogy a kormány intézkedései rendszerszintű fenyegetést jelentenek a jogállamiságra nézve, erre azonban pillanatnyilag vajmi kevés az esély.

¹²⁹ Transparency International, „Korrupció Érzékelési Index – Transparency International Magyarország”, é. n., <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/korrupcio-erzekelesi-index/>.

¹³⁰ „Itt a bejelentés: 700 milliárdnyi EU-támogatást függesztett fel Brüsszel”, Portfolio.hu, 2015. április 15., <http://www.portfolio.hu/unios-forrasok/gazdasagfejlesztes/itt-a-bejelentes-700-milliardnyi-eu-tamogatast-fuggesztett-fel-brusszel.212674.html>.

¹³¹ Eszter Zalán, „Refusing refugees would cost EU funds, MEP says”, elérés 2017. március 7., <https://euobserver.com/news/137128>.

¹³² HVG Kiadó Zrt, „OLAF-jelentés: Magyarországon csalták el a legtöbb EU-támogatást”, hvg.hu, 2017. május 31., http://hvg.hu/gazdasag/20170531_olaf_toplista.

¹³³ „Mégsem lenne furkósbot a kohéziós politika”, 2017. október 9. <http://www.bruinfo.hu/cikk/20171009-megse-lenne-furkosbot-a-kohezios-politika.html>.

Berlin az uniós alapértékeket megsértő tagállamok megrendszabályozását eddig látszólag az EU-ra bízta, Brüsszel kezében azonban nincs hatékony jogi eszköz a Magyarország elleni fellépéshez. Ezen felül léteznek nem hivatalos nyomásgyakorlási eszközök, mint például az érintett tagállamok érdekeinek figyelmen kívül hagyása a Tanácsban történő szavazáskor. Továbbra sem látni, hogy Berlin ténylegesen hajlandóságot mutatna a renitens országok gazdasági megregulálására. Ezt egyébként nem is kell feltétlenül látványos büntetőintézkedésként tálalni: elég lesz a brexitből (többen osztozunk kisebb tortán) és a migrációs válságból következő gazdasági szükségszerűségből levezetni a 2020 utáni uniós költségvetés vitában. De hogy erre lesz-e politikai akarat, az részben a választás után megalakuló német koalíció összetételétől függ.