

PESTI SÁNDOR

## JOG ÉS POLITIKA VISZONYA A 2010 UTÁNI MAGYARORSZÁGON\*

A hazai közjogi és politikatudományi szakirodalomban meglehetősen konszenzus uralkodik arról, hogy míg 1990 és 2010 között jog és politika viszonyában a jog dominált a politika felett, 2010 óta a politika primátusa érvényesül a jog fölött. Ez persze meglehetősen leegyszerűsítő, de a lényegét illetően igaz állítás.

Van, aki ezt a változást úgy interpretálja, hogy – az utóbbi években Richard Bellamy nyomán divatosá vált kifejezésekkel élve – a jogi konstitucionalizmus korszakát felváltotta a politikai konstitucionalizmus időszaka.<sup>1</sup> És van, aki szerint a változás mögött csupán a 2010-ben kormányra került kétharmados többség hatalmának maximalizálása és a parlamenti cikluson túlnyúló bebetonozása áll.<sup>2</sup>

Magam úgy vélem, a két értelmezés nem feltétlenül zárja ki egymást. Hiszen a hatalmon lévő politikusok értelemszerűen úgy tudják leghatékonyabban az általuk fontosnak tartott értékeket, elveket kormányzati-parlamenti döntések rangjára emelni, és a gyakorlatban hosszú távon is érvényesíteni, ha – jelen esetben 2/3-os – többségi hatalmuk maximalizálására, egyes intézkedéseknek pedig akár ciklusokon túlnyúló bebetonozására törekcsenek.

A Fidesz vezető politikusait jól ismerő Stumpf István azt írja: elvi álláspontjuk mindig is az volt, hogy a választásokon mandátumot szerzett képviselők döntsenek a társadalom fontos kérdéseiben.<sup>3</sup> Számos kormányközeli személlyel folytatott beszélgetés is azt erősítette meg bennem, hogy e téren részükről nem pusztán öncélú hatalommániáról van szó.

Tény, hogy a Fidesz meghatározó politikusai – a politikai konstitucionalizmus jegyében – a kezdetektől hangsúlyozták a rendkívül erős választói felhatalmazásból eredő legitimitásukat, egyben a választók irányába meglévő felelősségüket.

Már az Alkotmánybíróság (AB) költségvetési kérdéseket érintő jogköreinek korlátozásáról szóló parlamenti vitában kiemelte Lázár János, a párt akkori frakcióvezetője, hogy a választói akarat a legfontosabb, azt nem írhatja felül semmi.<sup>4</sup> Az Alaptörvény vitájának expozéjában pedig Kövér László házelnök fejtette ki, miszerint „nem fogadhatjuk el, hogy a tiszta és szabad választásokon elnyert mandátumunk birtokában az Alaptörvényről meghozandó döntésünk kevésbé lenne legitim, mint az 1989-es alku”.<sup>5</sup>

\* Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2017. november 23-án megrendezett *Jog és politika a XXI. században* című konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

<sup>1</sup> PÓCZA Kálmán: *Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban*, Kommentár 2012/5., 40–41.

<sup>2</sup> KÖRÖSÉNYI András: *Alkotmányozás és Alaptörvény = A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, szerk. Körösényi András, Osiris, Budapest, 2015, 94.

<sup>3</sup> STUMPF István: *Jogállam, hatalommegosztás, alkotmányosság = Uő.: Erős állam – alkotmányos korlátok*, Századvég, Budapest, 2014, 250.

<sup>4</sup> Lásd [www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai](http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai), 2010–2014, 41. ülésnap.

<sup>5</sup> Uő., 76. ülésnap.

Orbán Viktor a következőket mondta erről az Alaptörvény elfogadásának ötödik évfordulója alkalmából rendezett konferencián: „Minden alkotmányos vita szükségszerűen előhozza a politikai valóság és a filozófiai tételek közötti kapcsolat kérdését. Egy alkotmányos rend szükségszerűen egy létező közösségre, történelemmel rendelkező, önazonosságát ismerő, hús-vér emberek közösségére épül, sosem absztrakt elvekre. Az absztrakt elvek segítenek megfogalmazni ennek a közösségnek közös életelveit és érdekeit, de nem helyettesíthetik [...] Ez jól mutatja, hogyan keverednek az alkotmányozás környékére a politikusok, hiszen ők volnának azok, akik az absztrakt elveket magabiztosan kezelő alkotmánybírók és jogászprofesszorok mellett és mellé azt a hús-vér közösséget, annak realitását próbálják megjeleníteni, és mindig emlékeztetik az alkotókat arra, hogy a mű, ami készül, végső soron ennek a hús-vér közösségnek az életelveit és érdekeit kell hogy szolgálja.”<sup>6</sup>

Egy évvel korábban pedig arról beszélt a miniszterelnök, hogy „volt kétharmada egy baloldali kormánynak Magyarországon, mégsem teljesítette azt az alkotmányos kötelezettségét, hogy új alkotmányt adjon Magyarországnak. Érdekes magyar jelenség, hogy ezt utóbb erénynek és érdemnek állították be. Ez fontos adalék a politikai vezetésről vallott magyar gondolkodás megértéséhez, mármint hogy a mulasztásból és a vezetés hiányából hogyan lehet erényt fabrikálni.”<sup>7</sup>

A tudomány képviselői részéről Láncki András képviseli ezt a politikai konstitucionalista – vagy ha úgy tetszik: klasszikus parlamentáris – álláspontot. Miként írja: „Végül le kellene szögezni, hogy az alkotmányozás elsősorban politikai folyamat, és nem jogalkotási procedúra [...] Meddő vita, az alkotmány félreértése, ha valaki azt hiszi, hogy az alkotmányozás a jogtudományok fennhatósága alá tartozik.”<sup>8</sup>

Ezzel szemben jogászok (például Jakab András, Sólyom László, Sárközy Tamás, Tölgyessy Péter) előszeretettel hangoztatják: az új Alaptörvénnyel szemben a jogtudósok nagy többsége igen kritikus álláspontot fogalmaz meg, egyesek ehhez hozzátészik, hogy még a jobboldali érzelmeik is. Sőt Körösi András is – bár elismeri, a 2014-es választási eredmény erősítette az Alaptörvény legitimitását – arra a következtetésre jut, hogy az alkotmány legitimitása, elfogadottsága szempontjából az állampolgárok véleményénél fontosabb a politikai elit és az alkotmányjogász szakma véleménye, mondván: az állampolgárok nagy többsége kevésbé érzékeny az alkotmányjogi kérdések iránt.<sup>9</sup> Ez engem erősen emlékeztet a híres német alkotmányjogász-politológus Karl Loewenstein kijelentésére, mely szerint az alkotmányok olyan „jogi eszközök, amelyeket jogászok írtak jogászoknak”.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Lásd [www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-zarszava-az-alaptorveny-elfogadasanak-5-evfordulojan-rendezett-konferencian/](http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-zarszava-az-alaptorveny-elfogadasanak-5-evfordulojan-rendezett-konferencian/).

<sup>7</sup> Lásd [www.kormany.hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/tortenelmi-feladat-volt-az-alaptorveny-megalkotasa](http://www.kormany.hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/tortenelmi-feladat-volt-az-alaptorveny-megalkotasa).

<sup>8</sup> LÁNCKI András: *Szükség van-e írott alkotmányra?* = *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*, szerk. Jakab András – Körösi András, Új Mandátum, Budapest, 2012, 18.

<sup>9</sup> KÖRÖSI: *Alkotmányozás és Alaptörvény*, 97.

<sup>10</sup> Vö. SZENTE Zoltán: *Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban* = *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 241.

Hozzám e téren a politikai konstitucionalisták álláspontja áll közelebb: magam is úgy gondolom, hogy miként a szépirodalmi műveket sem elsősorban irodalomtudósoknak és a zeneműveket sem elsősorban zenetudósoknak írják, úgy az alapvetően politikusok által megalkotott alkotmányok címzettjei sem elsősorban a jogtudósok, hanem az ország összes állampolgára – tehát az általuk történő elfogadottság az elsődleges. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az alkotmányozás során nem kell figyelembe venni a jogtudósok – sokszor persze diametrálisan ellentétes – véleményét. És persze az én jogállami ízlésemet is sértette a tömeges, direkt politikai célzattal történő alkotmány- majd Alaptörvény-módosítás.

*Az Alkotmánybíróság megváltozott szerepe, hatásköri viták  
a parlamenti többség és az AB között*

A szakirodalomban konszenzus van arról, hogy jog és politika viszonyának főntebb említett változásában a legfontosabb elem az Alkotmánybíróság átpolitizálódása és normakontroll-funkciójának korlátozása. 1990 és 2010 között a parlamenti pártok egyetértésével jelölt bírákból álló AB valóban meghatározó szereplője volt a magyar politikai rendszernek, komoly korlátot jelentett a parlamenti többség és a kormány számára. A „láthatatlan alkotmányozás” keretében megalkották például a „jogalkotói hatalommal való visszaélés” jogelvét; kimondták, hogy a minősített többséget igénylő törvények a jogforrási hierarchiában azonos szinten állnak a feles törvényekkel; „szakmai ésszerűség” vagy éppen „alkalmasság” alapján is vizsgálták a jogszabályok alkotmányosságát; nem különböztették meg valamely jog gyakorlása során a funkcionális feltétel és a korlát fogalmát; a határozatok rendelkező részében nem mondták meg, hogy az alkotmányellenesnek nyilvánított törvény az alkotmány mely szakaszát sérti stb.

A jogi konstitucionalisták természetesen üdvözölték ezt a helyzetet, és azt hangsúlyozták, hogy „államszocialista koncepció a parlament mindenek feletti hatalma, amely nem tűr meg semmilyen valódi kontrollt”.<sup>11</sup> A politikai konstitucionalisták ellenben úgy vélték, hogy „a néptől származtatott hatalom országgyűlési törvényhozási többségben megtestesülése a hatalmi ágak közül a csúcra a törvényhozást teszi”.<sup>12</sup>

2010-et követően a kétharmados többség fennállásáig kizárólag kormánypárti jelölteket választottak alkotmánybíróvá, a testület elnökét a parlament választja, költségvetési és adókérdésekben csak néhány alapjog sérelmére hivatkozva lehet egy jogszabályt alkotmányellenessé nyilvánítani, és az Alaptörvény értelmezéséhez is több iránymutatást ad maga az Alaptörvény.

A parlamenti többség és az Alkotmánybíróság közötti hatásköri viták az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek formai okokból történő alaptörvény-ellenességét kimondó 2012. december 29-i AB-döntéssel csúcsosodtak ki, amelyben a bírák többsége a jövőre vonatkozóan kilátásba helyezte az Alaptörvény-módosítások tartalmi felülvizsgálatát is.<sup>13</sup> Stumpf István párhuzamos véleményében pedig kifejezetten azt állította, hogy amennyiben valamely módosítás

<sup>11</sup> SÓLYOM László: *Nyitó előadás = Alkotmányozás Magyarországon és máshol*, 10.

<sup>12</sup> POKOL Béla: *Értelmi konkretizálás. Az Alaptörvény alkotmánybíróági értelmezésének vitái*, *Jogelméleti Szemle* 2013/3., 74.

<sup>13</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat indoklása [118].

következtében sérül az Alaptörvény koherenciája, annak egyes szakaszai között feloldhatatlan ellentmondások keletkeznek, az Alkotmánybíróságnak kötelessége kimondani az adott módosítás alaptörvény-ellenességét. Különösen abban az esetben lenne erre szükség szerinte, amikor az AB egyszer már kimondta az újonnan beépülő rendelkezés alaptörvény-ellenességét.<sup>14</sup>

Ez teljesen új fejlemény volt a magyar demokrácia történetében. A kilencvenes években az egyébként alapjogi aktivizmusáról elhíresült Sólyom-féle Alkotmánybíróság három határozatában is kimondta, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálata fogalmilag lehetetlen.<sup>15</sup> Maga Sólyom László pedig kijelentette, hogy amennyiben az országgyűlés egy alkotmánymódosítással bevezetné a rabszolgaság intézményét Magyarországon, inkább lemondana a pozíciójáról, mint hogy ezen alkotmánymódosítás alkotmányossági vizsgálatát elvégezzék.<sup>16</sup>

Ennek fényében nehezen tudom értelmezni Stumpf azon állítását, mely szerint ezzel az AB-döntéssel „egyfajta egyensúlyi helyzet jött volna létre a hatalommegosztás rendszerében a politikai alkotmányosság és a jogi alkotmányosság erői között”.<sup>17</sup>

Véleményem szerint a magyar parlamentarizmus jövője szempontjából rendkívül aggasztó lett volna, ha az Alkotmánybíróság valóban kiterjesztette volna a hatáskörét az alkotmánymódosítások alkotmányosságának tartalmi felülvizsgálatára (ennek lehetőségét szüntette meg az Alaptörvény 4. módosítása). Maga Stumpf István is elismeri említett párhuzamos véleményében, miszerint az az állítás, hogy az alkotmány alapján minden alkotmányjogi probléma ellentmondás nélkül megválaszolható, valamint az alkotmányban található joghézagok tagadása csupán „fikció”.<sup>18</sup> Nyilvánvaló, hogy a legtöbb, Alkotmánybíróság elé kerülő kérdésben a döntéseket erőteljesen befolyásolja az egyes bírák szubjektív értékrendje, emberképe, társadalomképe, szakmai felfogása, esetleg politikai preferenciái. Pokol Béla írja, hogy az alkotmánybírók alkotmányértelmezését „egyrészt az alaptörvényi szövegben lefektetett értelmezési rendelkezések, elvek és deklarációk foglalják keretbe, de másrészt az ezek közötti választásokat és konkretizálásokat az egyes alkotmánybírók politikai értékei és morális világképe is megszabják. A saját alaptörvényi álláspontjaimat, állásfoglalásaimat és döntési szempontjaimat is ezek határozták meg.”<sup>19</sup> Nyilván így van ezzel a többi alkotmánybíró is, ha bevallja, ha nem. Az pedig elég abszurd lenne, ha 15, csupán közvetett legitimációval rendelkező ember akármilyen kis többségének<sup>20</sup> értékrendje felülírhatná a közvetlen legitimációval rendelkező képviselők kétharmados többségének a döntését. Az Alaptörvény egyébként sem biztosít az Alkotmánybíróság számára olyan jogkört, amelynek révén saját maga számára új hatásköröket állapíthat meg. Szellemesen jegyzi meg Szente Zoltán, hogy ezzel az erővel a Kúria bizonyos jogosítványait is magához vonhatná, arra hivatkozva, hogy a kúriai gyakorlatot alkotmánysértőnek tartja.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indoklása [180] és [181].

<sup>15</sup> 293/B/1994. (IV.11.) AB végzés; 23/1994. (IV.29.) AB végzés; 1260/B/1997. AB határozat.

<sup>16</sup> Vö. POKOL: *I. m.*, 78.

<sup>17</sup> STUMPF: *I. m.*, 253.

<sup>18</sup> 45/2012. (XII.29.) AB határozat, Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indoklása [176].

<sup>19</sup> POKOL: *I. m.*, 71.

<sup>20</sup> Az Alkotmánybíróság 2/3-os határozatképessége mellett ez akár 6 bíró is lehet.

<sup>21</sup> SZENTE: *I. m.*, 238.

Gárdos-Orosz Fruzsina a kérdéskört vizsgáló nemzetközi kitekintésében megállapítja, hogy Európában rendkívül ritka az alkotmánymódosítások tartalmi okokból történő alkotmánybíróvási felülvizsgálata. Csupán Ausztriát és Csehországot nevezi meg ennek kapcsán, konkrét példát azonban ezen országokban sem említ.<sup>22</sup> Európán kívüli példák persze akadnak. Külön érdekesség e tekintetben, hogy olyan alkotmányjogászok, akik rendre kritizálják a magyar miniszterelnököt az illiberális rezsimek iránti vonzódásáért, ezen a téren olyan országokat említenek követendő példaként, mint India, Törökország, Kolumbia vagy éppen Peru.<sup>23</sup>

A teljesség kedvéért tegyük hozzá, hogy a kormánytöbbség részéről – nyilvánosan legalábbis – soha nem merült fel az alkotmánybíráskodás intézményének megszüntetése. Sőt a miniszterelnök egy 2015. októberi beszédében kifejezetten hangsúlyozta: az Alkotmánybíróvágot legalább olyan fontos intézménynek tartja, mint a parlamentet, hiszen „bizonyos kérdésekben az Alkotmánybíróvági döntése ad fundamentumot”, hozzátette azonban, hogy „ma egy konzervatív, keresztény, nemzeti, polgári értékrendű AB-többség van Magyarországon, amely döntéseivel igyekszik érvényt szerezni azoknak az alkotmányos fundamentumoknak, amiket a kereszténydemokratákkal közösen alkottunk meg”.<sup>24</sup>

### *A kormánytöbbség viszonya az alapjogokhoz, a jogállamisághoz*

Az alkotmánybíróvági és a rendes bírósági parlamenttel szembeni kiemelt szerepe mellett a jogi konstitucionalizmus másik legfontosabb jellemzőjének, az alapvető emberi jogok kiemelkedő fontosságának hangsúlyozását és ennek az egyes alkotmányokban történő megjelenítését tartják. A képet árnyalando fontos megemlíteni, hogy az új Alaptörvényben az alapvető emberi jogok rendkívül kiterjedt katalógusa szerepel (igaz, hogy a jogok mellé kötelezettségeket is rendel), mégpedig a régi alkotmányhoz képest sokkal előkelőbb helyen, az államszervezetről szóló részeket megelőzve. Hogy ez az alkotmányozók részéről tudatos volt, azt az Alaptörvény vitája során mind a házelnök, mind az előterjesztők nevében szóló Gulyás Gergely fontosnak tartotta kiemelni.<sup>25</sup> Ez akkor is igaz, ha több alapjog gyakorlatban történő érvényesülésével kapcsolatban komoly kritikák érték a kormányt az elmúlt években.<sup>26</sup>

A kormánytöbbség vezető politikusai folyamatosan deklarálták a jogállam iránti elkötelezettségüket is. Az Alaptörvényben is rögzítették, hogy „Magyarország független, demokrati-

<sup>22</sup> GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: *Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések = Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, 182–183.

<sup>23</sup> Lásd például HALMAI GÁBOR: *Alkotmányjog, emberi jogok, globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*, L'Harmattan, Budapest, 2013.

<sup>24</sup> Lásd [www.kormany.hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-az-idok-jelei-vita-irat-bemutatasakor](http://www.kormany.hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-az-idok-jelei-vita-irat-bemutatasakor).

<sup>25</sup> Lásd [www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai](http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai), 2010–2014, 76. és 83. ülésnap.

<sup>26</sup> E téren a legaggasztóbb esetek talán az MSZP vasárnapi boltzárral kapcsolatos népszavazási kezdeményezésének megakadályozása a Fidesz egyik alelnökéhez köthető biztonsági emberek által, a Norvég Civil Alap magyar pénzeit kezelő alapítvány elleni demonstratív rendőri fellépés, a CEU elleni politikai támadás és a legnagyobb ellenzéki pártra az Állami Számvevőszék által tiltott pártfinanszírozás miatt nemrég kirótt hatalmas összegű bíróvági voltak.

kus jogállam”. Lázár János az Alkotmánybíróság normakontroll-funkciójának már említett, 2010 őszén történő korlátozásával kapcsolatban kijelentette, hogy „ez nem egy jogállamot gyengítő lépés, hanem egy demokráciát erősítő lépés”.<sup>27</sup> Az új Alaptörvény megalkotásában kulcsszerepet játszó Gulyás Gergely pedig a jogszabály vitája során tartotta fontosnak hangsúlyozni, hogy az Alaptörvény „egy választást tartalmaz jogállami intézmények, jogállami megoldások között [...] Magyarországon a jogállamot és a demokráciát semmi nem fenyegeti.”<sup>28</sup>

E téren tehát a Fidesz vezető politikusai nem osztják Láncki András véleményét, aki szerint „lehetséges alkotmányos egy állam a jogállam fogalmának használata nélkül is”.<sup>29</sup>

Itt térek ki arra, hogy magyar társadalomtudósok előszeretettel kísérlik meg a 2010 utáni politikai rendszert különböző skatulyákba gyömöszölni. Ágh Attila Patyomkin-demokráciának,<sup>30</sup> Ilonszki Gabriella és Lengyel György szimulált demokráciának,<sup>31</sup> Kornai János autokráciának,<sup>32</sup> Bozóki András 2015-ben sérült demokráciának,<sup>33</sup> 2016-ban liberális autokráciának,<sup>34</sup> 2017-ben pedig kívülről korlátozott hibrid rendszernek nevezte,<sup>35</sup> míg Körösnéyi András az Orbán-rezsimről szóló tanulmányában két helyütt demokratikus rendszernek, másik két helyütt ellenben a demokrácia és az autokrácia közötti zónában elhelyezkedő hibrid rendszernek valószínűsítette.<sup>36</sup>

Figyelemre méltónak tartom ezzel kapcsolatban Gyulai Attila megállapítását: „Az empirikus elemzés említett nehézségeiből, mindenekelőtt a formális intézmények és a politikai gyakorlat összevetésének problémáiból, valamint az irodalomban egyre részletesebbé váló kritériumrendszerből következik, hogy adott pillanatban, adott politikai kontextusban szinte bármely politikai rendszer könnyedén értelmezhető hibrid rezsimként [...] A hibrid rezsim így egyelőre egy homályos kategória egy sűrű zóna leírására.”<sup>37</sup>

Kornai János pedig a következőt nyilatkozta a HVG-nek: „A politikatudomány művelői, a politikusok és a média munkatársai között nincs konszenzus sem a demokrácia, sem az autokrácia, sem a diktatúra értelmezésében. Teljes a fogalmi zűrzavar, nem is reménykedem, hogy ebben rendet lehetne teremteni.”<sup>38</sup>

<sup>27</sup> Lásd [www.parlament.hu/orszagguyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai](http://www.parlament.hu/orszagguyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai), 2010–2014, 41. ülésnap.

<sup>28</sup> Uo., 84. ülésnap.

<sup>29</sup> LÁNCKI András: *Jog és politika határán*, Kommentár 2010/6., 5.

<sup>30</sup> Attila ÁGH: *De-Europeanization and De-Democratization Trends in ECE. From the Potemkin Democracy to the Elected Autocracy in Hungary*, *Journal of Comparative Politics* 2015/2., 4–26.

<sup>31</sup> György LENGYEL – Gabriella ILONSKAI: *Simulated Democracy and Pseudo-Transformational Leadership in Hungary*, *Historical Social Research* 2012/1., 107–126.

<sup>32</sup> János KORNAI: *Hungary's U-Turn: Retreating from Democracy*, *Journal of Democracy* 2015/3., 34–48.

<sup>33</sup> András BOZÓKI: *Broken Democracy, Predatory State and Nationalist Populism = The Hungarian Patient. Social Opposition to an Illiberal Democracy*, szerk. Jon van Til – Peter Krasztev, CEU Press, New York, 2015, 3–36.

<sup>34</sup> BOZÓKI András: *Liberális autokrácia?*, Élet és Irodalom 2016/10.

<sup>35</sup> BOZÓKI András – HEGEDŰS Dániel: *A kívülről korlátozott hibrid rendszer*, *Politikatudományi Szemle* 2017/2., 7–32.

<sup>36</sup> KÖRÖSNÉYI András: *A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim = A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, 401–422.

<sup>37</sup> GYULAI Attila: *Magyarország a sűrű zónában? A magyar politikai rendszer hosszú hibridizációja = Trendek a magyar politikában – 2*, szerk. Boda Zsolt – Szabó Andrea, Napvilág, Budapest, 2017, 35–36.

<sup>38</sup> *Bebetonozott hatalmak, autokráciák – és a magyar változat*. Interjú Kornai Jánossal [a kérdező: Farkas Zoltán], HVG. hu 2016. december 28., [http://hvg.hu/gazdasag/20161228\\_Bebetonozott\\_hatalmak\\_autokraciak\\_es\\_a\\_magyar\\_valtozat](http://hvg.hu/gazdasag/20161228_Bebetonozott_hatalmak_autokraciak_es_a_magyar_valtozat).

Mélyen egyetértek ezekkel a véleményekkel, csak számomra ezekből már régóta az a következtetés adódik, hogy nincs túl sok értelme a különböző politikai rendszerek mesterségesen konstruált – ráadásul egyre szaporodó – kategóriákba gyömöszölésének, az egyébként más területeken is megfigyelhető (és olykor már kényszeresnek tűnő) modell-, tipológia-, index- és kritériumgyártásnak. Álláspontom szerint ugyanis ez jobb esetben erősen leegyszerűsíti, rosszabb esetben pedig kifejezetten eltorzítja a hallatlanul bonyolult és összetett társadalmi-politikai valóságot.

### *A jogalkotás anomáliái*

Magam a 2010 utáni időszakban a jogállamiság legsúlyosabb és lényegében folyamatos megsejtésének a jogalkotás módját tartom. Különösen szomorú ez annak tükrében, hogy az országgyűlés már 2010-ben elfogadott egy példaszzerű jogalkotási törvényt. Csak éppen ezt a törvényt igen gyakran nem tartották be, és ugyanez igaz a házsabályra is.

A kormányzat képviselői rendszeresen elmulasztották az előírt egyeztetési eljárásokat, továbbá gyakran nem készítettek előzetes hatásvizsgálatot, vagy csak formálisan tették ezt meg (bár ezzel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy sok esetben csak igen korlátozottan lehet előzetesen felmérni egy jogszabály várható társadalmi-gazdasági következményeit). Rendkívül kiszámíthatatlan és hektikus volt a jogalkotás, különösen 2010 és 2014 között gyakran kellett az előkészítetlenül a Ház elé vitt és rohamtempóban elfogadott törvényeket utóbb módosítani. Ezt Orbán Viktor annak idején úgy kommentálta, hogy „aki gyorsan fut, annak kanyarodnia is gyorsan kell”,<sup>39</sup> ez az eljárás azonban az egész jogrendszer nagyon instabillá és kiszámíthatatlanná tette.

Különösen aggasztónak tartom a 2011. decemberi házsabály-módosítással bevezetett – és az új házsabályba is bekerülő – kivételes sürgősségi eljárás intézményét, amely az Alaptörvény, a sarkalatos törvények, a házsabály és a költségvetés kivételével ülésszakonként négy alkalommal egyszerű többségi döntéssel lehetővé teszi bármely jogszabály elfogadását a napirendre tűzésétől számított 24 órán belül, a frakciónak csupán 30 percet engedélyezve a felszólalásokra (így fogadták el például a lex CEU-t). Szintén tömegessé váltak a tartalmilag egymástól nagyon távol eső paragrafusokat tartalmazó úgynevezett salátatörvények, melyek így a jogalkotás torzszülöttjeinek tekinthetők.

Elterjedt az a gyakorlat is, hogy közvetlenül a zárószavazás előtt, koherenciazavarra hivatkozva hajtottak végre alapvető módosításokat a törvényeken, kizárva ezzel azok érdemi megvitatásának lehetőségét. (A mélypontot e téren az egyházügyi törvény 2011 júniusában történt elfogadása jelentette, melyet közvetlenül a zárószavazás előtt alapjaiban írt át a kormányzó többség, ezért ezt utóbb az Alkotmánybíróság formai okokból alkotmányellenessé is nyilvánította.) Ráadásul paradox módon ezen gyakorlat volt az egyik oka annak, hogy az elfogadott törvényekben igen sok volt a koherenciazavar. Ezt a visszaélési lehetőséget a jelenlegi ciklus kezdetén életbe lépő új házsabály megszüntette. Általában is igaz, hogy az új házsabály valamennyire lelassította, kiszámíthatóbbá tette a törvényalkotást.

<sup>39</sup> Gyenge országból erős hazát – Beszélgetés Orbán Viktor miniszterelnökkel, Magyar Nemzet 2012. december 24.

Az eljárási kérdéseken túlmutató, tartalmi probléma volt a 2010–2014 közötti időszakban többször tapasztalt visszamenőleges hatályú jogalkotás, valamint az egyre gyakrabban megfigyelhető, látványosan egy-egy személyre vagy szervezetre szabott törvényalkotás.

### *A „politikai kormányzás”*

Jog és politika viszonyát illetően végezetül fontosnak tartom kitérni arra a jelenségre, hogy a kormányzás szakmai-közigazgatási-jogi szempontjai mellett – sőt olykor azok rovására – mind markánsabban érvényesülnek a szűk értelemben vett, vegytiszta politikai szempontok. A „politikai kormányzás” fogalmát a második Gyurcsány-kormány használta először, magára vonatkoztatva, és 2012-től a második (majd a harmadik) Orbán-kormány is nyíltan hangoztatja. Ennek lényege a választásokon győztes, kormányt alakító politikai erő(k) – azon belül is mindenekelőtt a miniszterelnök és háttérapparátusa – politikai akaratának és céljainak következetes érvényesítése, ami együtt jár a közigazgatási apparátus átpolitizálásával, befolyásának és autonómiájának jelentős korlátozásával. Az érintett kormányok (politikai vezetők) értelmezésében ez egy tudatos és kifejezetten pozitív fejlemény, amely a választók érdekében, a közjő megvalósítása céljából történik.<sup>40</sup>

A „politikai kormányzás” legfontosabb elemei 2010 (pontosabban 2012) után a következők voltak:

- A Miniszterelnökség megerősítése 2012-ben (2014-től miniszterrel az élén).
- A Lázár János által irányított úgynevezett politikai államtitkári értekezlet (PÁT) létrehozása 2012-ben, amely heti rendszerességgel ülésezett a minisztériumok államtitkárainak<sup>41</sup> részvételével, és kifejezetten politikai szempontból tekintette át a kormányülésre kerülő előterjesztéseket, sőt rendszeresen új napirendi javaslatokkal is élt (amelyek persze ezáltal kikerültek a közigazgatási egyeztetést). A PÁT szerepét 2016 őszétől az újonnan létrehozott stratégiai és gazdasági kabinetek vették át.
- A parlament elé kerülő előterjesztések egy jelentős része – sokszor alapvető fontosságú jogszabályok – a közigazgatási egyeztetés megkerülésével született meg (egy részük eleve képviselői önálló indítványok formájában került a ház elé).
- 2015 őszén a kabinetminiszteri pozíció létrehozása.
- Az egyes minisztériumokon belül a kabinetek megerősödése, mind a létszámot, mind a befolyást illetően.
- A társadalom legkülönbözőbb alrendszerében a patronázspozíciók, a politikai kinevezettek hálózatának kiterjesztése, a jobboldali „elitépítés”.

<sup>40</sup> Vö. PESTI Sándor – FARKAS Anikó – FRANCZEL Richárd: *A kormány működési és szervezeti rendje (1990–2014) = A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, 109.

<sup>41</sup> A 2010-ben elfogadott új jogállási törvény hivatalosan (jelző nélküli) államtitkárként említi őket, funkcionálisan pedig megkülönböztetjük a minisztereket az országgyűlésben helyettesítő parlamenti államtitkárokat, valamint az integrált csúcsmisztériumokban tevékenykedő, „junior miniszter” szakpolitikai államtitkárokat.