

TÖLGYESSY PÉTER

## POLITIKA MINDENEKELŐTT

(JOG ÉS HATALOM MAGYARORSZÁGON)

*1989 nyugatos közjátéka után Orbán Viktor újabb rendszerváltásával a magyar társadalom visszatért korábbi előtörténetéhez. A Fidesz-politika, ahol csak teheti, centralizál és az erő pozíciójából kívánja egybefogni az országot. A normaalkotást többnyire a politikai akarátvitel instrumentumaként használó Orbán-rendszer törvényei, más jogszabályai rendszeresen egyénre, vállalatra és intézményre szólóan próbálják megvalósítani a központi akaratot. A társadalmi őrségváltást óhajtó kormányzat magától értetődő elszánással csorbítja a jogbiztonság, valamint a tulajdonszabadság régi jogi elveit. A hatalom tartalmi igazságosság-elvárása állandóan változékony céljaihoz igazítja a jogszabályokat, ami elkerülhetetlenül kiszámíthatatlanná és eszközjellegűvé teszi a jogalkotást. A kétharmados hatalom közvetlenül főként nem a tartalmi demokráciáigénnyel, hanem a hagyományos joguralom-követelménnyel ütközik. A materiális tartalmi igazságosságot követelő kormányzati magatartással rendszerszerűen összeférhetetlen a következetes alkotmánybíráskodás.*

A hazai közéleti hagyományt évszázadokon át jelentős mértékben a jogászai észjárás, a jogászai okosság gondolkodásmódja befolyásolta. Az uralkodói abszolútizmus bürokráciájának logikájából kiinduló német politikai kultúrával szembeállítva a hazai politikai tradíciót a miniszterelnök Tisza és Bethlen István, a történész Szekfű Gyula és a költő Babits Mihály egyformán jogásziasságnak: ügyvédi – táblabírói fogantatásúnak látta. Eredendően alkotmányos – szabadsághívó, tanácskozó – parlamentáris, hatalom-megosztásos – ellenzéki látásmódú beállítódásnak találta.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A magyar politika önértelmezésében evidenciának számított, hogy a centralizáló hatalom közigazgatásában formálódott német vagy francia politikai kultúrával ellentétben a magyar közéleti hagyomány inkább a régi diéták, megyegyűlések gyakorlatán alapult. A magyar tradícióban központi szerepet kap az alkotmányosság, a parlamentarizmus igénye, a jogászai megfontolások ereje. Pl. TISZA István: „Nemzet és társadalom” *Magyar Figyelő* 1911/4. 289–290; BETHLEN István: „Hagyomány és forradalom a politikában” in ROMSICS Ignác (szerk.): *Bethlen István. Válogatott politikai írások és beszédek* (Budapest: Osiris 2000) 158–173; BETHLEN István: „Képviselőházi beszéd a parlamenti demokráciáról és a választójogról” in uo. 190–202; GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora I-II.* (Budapest: Magyar Szemle Társaság 1934) 5–37; BABITS Mihály: „A magyar jellemről” in SZEKFŰ Gyula (szerk.): *Mi a magyar?* (Budapest: Magyar Szemle Társaság 1939) 37–86; SZEKFŰ Gyula: „A magyar jellem történetünkben” in uo. 7–36.

## 1. POLITIKAI VÁLTÓGAZDASÁG NÉLKÜLI PARLAMENTARIZMUS

Magyarország polgárosodása máig nem fejeződhetett be. Mégis a dualizmus korában kerülhetett hazánk alighanem a legközelebb a Nyugat magországainak körülményeihez. A magyar társadalom működés módja így is sokban rendies maradt, a joguralom rendjének formális intézményeit sokszor felülírták a személyes függőségi viszonyok. Ám az itthoni alkotmányos gondolkodás nem volt pusztán illúzió. Részben ennek eredményeként születhettek meg az 1848-as törvények, amelyek a dualizmus kiegyezésének alapját képezve a kommunista hatalomátvételig nagyban meghatározták a magyar állam közjogát. A politika felhőrégiójában a parlamentarizmus elvileg hiánytalan intézményrendszerét legsúlyosabban a politikai váltógazdaság tényleges hiánya gyengítette. Ami elősegítette, hogy a személyes alárendeltség viszonyai gyakorta erősebbnek bizonyuljanak, mint a jogállam formális szabályai, sérülhessen a bírói függetlenség elve, csorbuljon a közhatalom szolgálatszerű gyakorlásának követelménye.<sup>2</sup>

A kiegyezés rendszere mindvégig népszerűtlennek bizonyult. A pártszerkezet minden átalakulása után is az ellenzék váltig közjogi ellenzék maradt. A dualizmus rendszerének elvileg a lényegét tagadó, ezért az adott rezsimen belül kormányképtelennek tetsző függetlenségi ellenzékkel szemben leválthatatlan egységes párt kormányzott, amelynek vezetését a parlamentarizmus formális megtartásával a választási rendszer, a nyílt közigazgatási nyomásgyakorlás és a választók korrumpálásának szokásszerűvé vált eljárása támogatta. A kormányzó elit önértelmezése szerint épphogy az ország érdeke, az egyetlen nemzetmegtartó erő, a hagyományos magyar politikai vezető réteg parlamentarizmusának védelme tette létfontosságúvá az egységes párt uralmát. Tapasztalva az egykorú osztrák parlamentáris berendezkedés ismétlődő működésképtelenségét, a parlamenti kormányzati felelősség német birodalombeli hiányát a szűkös választójog fenntartása, az egységes párt tartós kormányzása épphogy a felelős kormányzás érdekében, a magyar állam működőképességének, területi egységének és civilizációs küldetésének megőrzése, az alkotmányos szabadelvű kormányzás megtartása miatt tűnt nélkülözhetetlennek – eme logika szerint.<sup>3</sup>

Az egységes párt küldetéses vezetőjének, Tisza Istvánnak az elszánása egészen az első világháború végéig megvédte a magyar állam cselekvőképességét. Ám a korlá-

<sup>2</sup> A parlamenti váltógazdaság hiányának következményeit klasszikus megfogalmazásával leghatározottabban Bibó István rögzítette. BIBÓ István: „A magyar demokrácia válsága” in Bibó István: *Válogatott tanulmányok II.* (Budapest: Magvető 1986) 50; továbbá Bibó István: „Az európai társadalomfejlődés értelme” in uo. III. 62. A hazai tényleges gyakorlatot a nyugat-európai magországok egykorú parlamentarizmusának mércéjével veti egybe SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában: A XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után 1867–1918* (Budapest: Atlantisz 2011) 452. Nála messze elnézőbben a magyar parlamentáris tradíció rendkívüli életerejét hangsúlyozza Jean BÉRENGER – KECSKEMÉTI Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608–1918* [ford. BETHLEN Attila et al.] (Budapest: Napvilág 2008); továbbá ehhez valamelyest közelebb állóan BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)* (Budapest: ELTE Eötvös 2008) 93–131.

<sup>3</sup> A centrális helyzetű párt logikájának korabeli kifejtésével pl. Trefort Ágoston beszéde Budapest IV. kerületének választópolgáraihoz, 1887. június in TREFORT Ágoston: *Beszédek és levelek* (Budapest: Méhner Vilmos 1888) 244. Idézi Ifj. BERTÉNYI Iván: „A századelő politikai irányzatai és Tisza István” in ROMSICS Ignác (szerk.): *Magyar jobboldali hagyomány, 1900–1948* (Budapest: Osiris 2009) 35.

tozott választójog következtében a tömegdemokrácia új igényei és emberei jobbra kimaradtak a parlamentarizmus és az alkotmányosság iskolájából. Ellenzéknek megmaradt a többnyire az ismert csapásokon járó függetlenségi opposíció. Az intézményes politikán kívül rekedt új közéleti erők pedig sokszor a valóság kontrollja nélkül adtak hangot különböző állampolgári reményeknek és értelmiségi konstrukcióknak. Ezért is a világháborús összeomlás után Németországgal és Ausztriával szemben nálunk nem akadt felkészültebb politikai erő, amely legalább átmenetileg konszolidálhatta volna az elvileg uralomra jutó új magyar tömegdemokráciát.

Az állam elemi rendjének helyreállítása, a joguralom régi megoldásainak részbeni visszahozatala kétszeri rendszerváltás után a régi határolt parlamentarizmus, a korábbi leválthatatlan egységes párt uralmi gyakorlatának rekonstruálásával történt. A politikai váltógazdaság nélküli parlamentarizmus messze szilárdabb és gazdaságilag eredményesebb hatalmi berendezkedést hozott, mint az első Osztrák Köztársaság Hans Kelsen közreműködésével kimunkált, módosításokkal a második Osztrák Köztársaságban máig ismét hatályába visszahelyezett, igazán innovatív alkotmányán alapuló modern alkotmányos tömegdemokrácia. Ausztria versengő pluralizmusa válságról válságra bukducsolva 1934-re szabályos fegyveres polgárháborúba fordult, és már jóval a hitleri Németországgal való egyesülés előtt megszűnt parlamentáris köztársaság lenni.<sup>4</sup>

Nálunk viszont a történelmi alkotmányosság és jogállamiság gyakorlata, sérülten ugyan, ám egészen az ország 1944. márciusi német megszállásáig megmarad. Ám a demokrata vagy liberális kifejezések kezdettől, már 1919 őszétől megőrző jelentést kaptak. Közel teljes egyetértés alakult ki a dualizmus kori parlamentarizmus és liberalizmus felelőssé tételeiben. A trianoni béke nemzetcsontkító döntéseit a teljes hazai közvélemény a nyugati demokráciák gyalázatának látta. Általánosan megrendült a hit a nyugatos polgárosodás ideáljában, egyre több véleményformáló keleti, olykor kimondottan turáni orientációt dédelgetett az ország számára.

A nagy gazdasági világválság után a legkülönbözőbb új feltörekvő csoportok nevében megszólalók, igencsak eltérő eszmei alapon, de általában már nem hittek a piaci kapitalizmus és a parlamentáris jogállam, az állampolgári jogegyenlőség és a tulajdonosi jogbiztonság keretei közötti magyar felemelkedésben. Inkább a nemzeti érdek jegyében állami eszközökkel végrehajtott „őrségváltást” javasoltak a „törzsökös magyarok”, a keresztény középosztály és a legalább szavakban a nemzet igazi fenntartójának tartott parasztság javára, az élethelehetőségek és az állások, a tulajdon és a föld újraosztásával a birtokon belüliek kiszorítására, döntően a „zsidók” és részben a magyar nagybirtokosok kárára.

A Bethlen István által visszahozott politikai váltógazdaság nélküli parlamentarizmus meghaladásának igénye a választásokon leválthatatlan egységes párt vezetésében is megfogalmazódott. Két miniszterelnök a korszellemet hazánkban is meg-

<sup>4</sup> Az állam elnevezéséből kikerült a köztársaság kifejezés. Magyarország utolsó kétszáz éves történelmében legközelebb Ausztria gazdasági fejlettségéhez éppen az első Osztrák Köztársaság kudarca alatt jutott. Összehasonlító adatok sorával ТОМКА Béla: *Gazdasági növekedés, fogyasztás és életminőség. Magyarország nemzetközi összehasonlításban az első világháborútól napjainkig* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2011) 62.

valósítani követelő elképzelése, Gömbös Gyula „új rendszerváltást” javasoló nemzeti munkaterve, Imrédy Béla „csodálatos forradalma” azonban nem tudott szabályos rezsimváltást végigvinni.<sup>5</sup> A társadalmi őrségváltás – elitváltás, a nemzeti öncélúság követelése így is teret nyer. Nálunk is megindult az alul lévő néposztályok, az elesettebb csoportok módszeres jóléti állami szociális támogatása.<sup>6</sup> A „törzsökös nemzeti középosztály” helyzetbehozásának igénye kormányprogramok központi elemévé emelkedett, akár a jogállam, a törvényes tulajdonviszonyok, a jogegyenlőség meghaladása által is. A többszöri zsidótörvények brutálisan sértették az állampolgári jogegyenlőség elvét, precedenst teremtve beavatkoztak a tulajdonviszonyokba. Tervezetek készültek a történelmi nagybirtokrendszer részleges felosztásáról.

Az újra titkos 1939-es választásokon a fennálló rendszert lényegileg megváltoztatni kívánó törekvések jutottak többséghez.<sup>7</sup> Mégis a „korszellem” hatását fékezve a kormányzó és a történelmi politikai elitek kisebbsége alapján véve megvédte a magántulajdon régi rendjét és a hagyományos politikai kereteket. Egészen a német megszállásig fennmaradt, bár meglehetősen leromlott állapotban, a határolt magyar parlamentarizmus. A közvetlen német befolyás alatt álló Európában egyedülálló módon nálunk sokszínű parlamenti opposíció tevékenykedett, legális szociáldemokrata párt és baloldali szakszervezetek működhettek, cenzúrázott, de mégis ellenzéki sajtó jelenhetett meg. Politikai váltógazdaság továbbra sem létezett, ám a közügyek nyilvános megvitathatósága valamelyest megmaradt. A jogászai szakma jelentékeny része kitarított történelmi hagyománya mellett. Az orvos, továbbá a mérnök kamarákat magával ragadta a korszellem ereje, az ügyvédi kamarák és a bírói kar azonban jobbra megmaradt a régi alkotmányos jogtisztelő konszenzus mellett.<sup>8</sup>

## 2. A HATALOM SZOLGÁLÓLÁNYA

A szovjet katonai megszállási övezetbe jutó ország alkotmányos parlamentáris gondolkodásának évszázados előtörténetét hamarjában elsöpörte az újabb világháborús összeomlást követő kommunista hatalomátvétel. A hagyományos magyar jogászai gondolkodást hordozó elitcsoportokat is jobbára elsodorta a politikai fordulat. A régi

<sup>5</sup> Ezek értelmezésével többek között Vonyó József: *Gömbös Gyula* (Budapest: Napvilág 2014) kül. 172–199. és 247–263; továbbá UNGVÁRY Krisztián: „Szociálpolitika, modernitás és antiszemitizmus Imrédy Béla politikájában” in ROMSICS Ignác: *Magyar jobboldali hagyomány 1900–1948* (Budapest: Osiris 2009) 305–340.

<sup>6</sup> Többek között az *1937. évi XXI. tc.* bevezette a kötelező minimálbért, a fizetett szabadságot és a 8 óras munkaidőt. Az *1938. évi XII. tc.* kiterjesztette a társadalombiztosítást a mezőgazdasági munkavállalókra is. Az *1938. évi XXXVI. tc.* elindította a családi pótlékot. Az *1940. évi XX. tc.* intézkedett a nyolcosztályos népiskolák felállításáról.

<sup>7</sup> Bethlen István egykorú elemzése szerint nem pusztán a különböző nyilas pártok törtek hallatlan módon előre, hanem a kormánypárton belül is megsokasodtak a jobboldali radikalizmus különböző hazai változatai felé húzó képviselők. BETHLEN István: „A választások eredménye és tanulságai” *Pesti Napló* 1939. június 8.

<sup>8</sup> Minderről STRAUZS Péter: *Kamarák a két világháború közötti Magyarországon* (Budapest: L'Harmattan 2008) 202; továbbá KOVÁCS M. Mária: *Liberalizmus, radikalizmus, antiszemitizmus: A magyar orvosi, ügyvédi és mérnöki kar politikája 1867 és 1945 között* (Budapest: Helikon 2001) 178.

hazai jogászai tradíció nem kapott esélyt a tömegdemokráciák korához való igazodásra, hanem az a kommunista hatalomátvétellel durván megszakadt, és mára többnyire a múlt homályába hullott.

Magyarország akkor kapott történelmében először tartósan írott alkotmányt, amikor évszázados alkotmányossága éppen odaveszett. Az államszocialista berendezkedés kezdetén a hatalom valóságos gyakorlása a világtörténelemben egészen kivételes mértékig különbözött az *Alkotmányban* foglaltaktól. A korszak államjoga sokszor ténylegesen nem vagy alig létező intézmények körül fontoskodott. Az alkotmányos normák és értékek módszeres kifejtését és rendszerezését végző autonóm logikájú jogi dogmatikának egyszerűen nem maradt tere. Helyére az éppen hatályos tételes jog, gyakran az alkotmányos regulákat sokszor éppen a visszájukra fordító alacsonyabb szintű szabályanyag egyszerű bemutatása és a marxizmus-leninizmus tantételeinek akkortájt szokásos sulykolása került.<sup>9</sup> A sztálini alkotmányok családjába tartozó magyar alaptörvény a forradalmi jakobinus-bolsevik tradíciónak megfelelően rögzítette a tagolatlan nép, hatalommegosztás nem korlátozta osztatlan hatalmát, a hatalom egységének elvét. A proletárdiktatúra céljainak alávetetten tartalmazta a régi szabadságjogok csaknem teljességét, amelyeket a gazdasági, szociális és kulturális jogok egész garmadával fejt meg. Mindezzel a formális polgári demokrácia helyére lépő tényleges néphatalom ígérését hordozta a régi forradalmi mítoszban hívő nyugati baloldali értelmiség nem kis része számára is.<sup>10</sup> Ám a szovjet táborban mindenki a saját bőrén tapasztalhatta, mennyire csupán ünnepi paraván a kommunista alkotmány.

A régi római jog racionális logikáját követő nyugati társadalomfejlődés közvetlenül nem annyira „igazságot”, mint inkább kiszámíthatóságot és jogbiztonságot kínáló jogállammával szemben a kommunizmus messianisztikus megváltásreményével a valóságos társadalmi igazságosság eljövételét hirdette. A kommunista állam komolyan vette a marxista állítást, hogy a jog nem kalkulálható normarendszer, hanem az uralkodó osztály akarata. Ez a nyugati világ peremén felemelkedő orosz birodalomban ténylegesen a vezér sokszor zsarnokian változó „igazságát” jelentette, ahol a hatalom az akaratátvitel merő eszközeként használta a jogot. Keleties módon az „igazság” mindig az adott esetre és személyekre vonatkozott, valójában nem jog, hanem inkább parancs. A társadalom valóságos parancsuralmi rendszer alá került. A jog elméletileg az uralkodó osztály, ténylegesen a legszűkebb politikai vezetés akaratnyilvánítása, a politika szolgálólánya lett. Normatív jogszabályok továbbra is léteztek. Ám a társadalomirányítás alapeszközeként a hatalom egyedi vagy normatív utasítása, parancsadása vált. Ebben a berendezkedésben nemhogy alkotmányosság, hanem mindenkire, a felsőbbre is egyformán kötelező jogrendszer sem igen létezhetett. Az alaptörvénynek egyedül szimbolikus-kultikus, illetve kifelé szóló dekorációs funkciója volt.

Az új rendszert a történelmi-társadalmi igazságtétel és a dolgozó rétegek gyors fel-emelésének állítása, a boldogabb kommunista jövő ígérete és a Nyugat országainak megelőzése próbálta igazolni. A roppant erőfeszítésekkel felépített nehézipari léte-

<sup>9</sup> Lásd többek között BEÉR János: *Államjog* (Budapest: Tankönyvkiadó 1951) vagy BEÉR János – Kovács István – SZAMEL Lajos: *Magyar államjog* (Budapest: Tankönyvkiadó 1964).

<sup>10</sup> A sztálini alkotmány nyugat-európai baloldali értelmiségi fogadtatásáról Francois FURET: *Egy illúzió múltja* (Budapest: Európa 2000) 483-484.

sítmények azonban gyorsan romló életkörülmények, általános proletarizálódás árán születtek. A tömeges megtorlások terrorrendszerében a legfelső pártelit tagjai sem érezhették magukat személyes biztonságban. A kommunizmus sztálini rendszere zárt, koherens egész volt, amelynek azonban számos önpusztító vonása létezett. Ezek megszelídítése, a kommunizmus egyfajta konszolidációja Sztálin halála után indult el. Ezáltal a rendszer idővel kiszámíthatóbb lett, ám kezdeti, többeket magával ragadó világmegváltó küldetését is egyre biztosabban elveszítette. Az egyközpontú kommunista hatalmat nálunk végül a Kádár-rendszer stabilizálta, egyben hozzáigazította, honosította a magyar viszonyokhoz. Ehhez feltétlen szüksége volt egyfajta megnyugvásra, kalkulálhatóságra, valamiféle szocialista törvényességre.<sup>11</sup>

A hatalom engedett kezdeti totalitarizmusából, jobbára változatlanul szoros állambiztonsági megfigyelés alatt tartotta állampolgárait, de személyes biztonságukat, intimszférájukat már messze kevésbé fenyegette. Továbbra sem szívesen hagyott valóságos teret az állampolgári öntevékenységnek, különösen nem az önszerveződésnek. Ám már inkább eltűrte az állampolgári érdekérvényesítést, a különböző termelési egységek, települések vezetői, a különböző szakmák-hivatások képviselői megjeleníthették területük érdekeit. A konfliktusképes akaratok, állampolgári vágyakat egyre biztosabban beszámították a döntéshozatali eljárásokban. A legkülönbözőbb szakmák-hivatások a késő kádári magyar változatban már valamelyest igyekeztek elkülönülni a nagypolitikától. A felülről kitűzött közérdek így azonban többnyire fel is oldódott az általánossá váló alkudozásban.

Mindezzel korántsem jött el a joguralom rendje. A normatív jogi szabályozásnak azonban már akadt némi valóságos kötőereje, tartalma. Az egyetlen központból irányított államnak az autonómabb jogfejlesztési utaktól elzárkózó észjárása folyvást a jogszabályok „korszerűsítését”, újrafogalmazását igényelte. A törvények már valóságosabbaknak bizonyultak, jöllehet a gazdasági szabályozást jobbára továbbra is miniszteri rendeletek, utasítások, egyedi elvárások gyorsan változó hálója végezte. A kivételek rendszere, az egyedi alkuk mechanizmusa többnyire felülírta az elvileg normatívabb szabályozást. Az elvileg kötelező normák megkerülése, kijátszása a siker elérésének egyik legfőbb eszköze volt, vállalati és munkavállalói szinten egyaránt. A jogász hivatás nyiladozó észszerűsége mindvégig alárendelődött a politikai, igazgatási, végül a közigazgatási racionalitásnak. Gyakorló megmaradtak a közvetítő, a „tolmács” alárendelt szerepében. Jövedelmeik magasnak számítottak, de politikai presztízsük, hatalmi helyzetük ennél már lényegesen alacsonyabb volt.<sup>12</sup>

Egész jogalkalmazói nemzedékek nőttek fel úgy, hogy elvárt hivatásuk alig lehetett más, mint a hatalom gyorsan változó akaratának jogi kiszolgálása. Mégis mind gyakrabban felbukkant a részletszabályokból az összes felmerülő dilemmára egyetlen meg-

<sup>11</sup> A Kádár-korszak politikai újításairól, valamint illeszkedéséről más, főként szovjet posztstálini változásokhoz RAINER M. János: *Bevezetés a kádárizmusba* (Budapest: 1956-os Intézet – L'Harmattan 2011) 349; továbbá KALMÁR Melinda: *Történelmi galaxisok vonzásában. Magyarország és a szovjetrendszer 1945–1990* (Budapest: Osiris 2014) 776.

<sup>12</sup> Erről számos empirikus adattal lásd CSAPODY Tamás: „A joghallgatók pályaképe” *Jogász Szövetségi értekezések* 1988/11. 131–172.

oldást kétely nélkül levezető szakjogász alakja.<sup>13</sup> A kezdeményezőbb kedvű jogtudók a hatályos joganyag óvatos továbbfejlesztésére tettek javaslatot.<sup>14</sup> Mások viszont a jogászok okfejtés szűkösségét érzékelve, a lehetőségeket lassanként tágítgatva, a létező intézmények valóságos működésének inkább szociológiai, politológiai vagy közgazdasági elemzésébe kezdtek.<sup>15</sup> Ám, amíg a közgazdász, szociológus, politológus szakma szinte magától értetődő természetességgel általában reformer volt a pártállam évtizedeiben, addig az állam- és államigazgatási jogászok többsége inkább a fennálló rendszerben gondolkodott.

A főhatalom legfőbb gyakorlójának, Kádár Jánosnak nem voltak illúziói rendszere természetét illetően: minden tapasztalatával pontosan tudta, hogy egyetlen szabadon hagyott hézagocska is archimédeszi ponttá válhat berendezkedése felforgatására. A társadalom öntevékenysége ezért mindvégig az állam figyelő tekintete, ellenőrzése mellett növekedhetett. Az egyesülési jog például úgy vált idővel egyre szigorúbbá, ahogyan az állampolgárok lassanként rá mertek kérdezni törvényes jogaikra.<sup>16</sup> A könnyítések és reformok élhetőbbé tették a magyarok életét, de az államszocializmus hatalmi szerkezete, minden jó szándékú értelmiségi bizakodás ellenére, lényegileg reformálhatatlan volt.<sup>17</sup>

### 3. AZ ALKOTMÁNYOSSÁG HELYREÁLLÍTÁSA

A nyugati polgári civilizációt gyorsan meghaladni ígérő kommunizmus valójában újabb lemaradást hozott a térségnek. Ennek felismerésével a nyolcvanas évekre teljességgel kihunytt a hit társadalmi küldetésében. A hatalom körül készült első átalakítási tervek mégis nem rendszer-, hanem inkább a létező berendezkedésen belüli modellváltást céloztak. Régi pártállami vezetők technokrata reformerek javaslatai szerint akarták eredményesebbé tenni a fennálló uralmi rendszert. A későbbi kínai megoldásokat valamiképpen megelőlegezve egyfajta irányított államkapitalizmust kívántak, ám semmiképpen sem óhajtottak parlamenti váltógazdaságot, tényleges hatalommegosztást és valóságos joguralmat. Például az alapjogok korlátozásának alkotmányos alapjait a brezsnyevi Szovjetunió által is aláírt ENSZ-egyezségokmányok határozatlan jogfogalmi adták volna. Az Alkotmánybíróság nem kapott volna egyértelmű hatáskört az *Alkotmányba* ütköző jogszabályok megsemmisítésére, viszont feladata lett

<sup>13</sup> Jellegzetes megjelenése pl. KOLLÁTH György: „Az egyesületi szabályok megújítása” *Állam és Igazgatás* 1982/6.

<sup>14</sup> Pl. KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei* (Budapest: KJK 1970).

<sup>15</sup> Talán elsőként Schmidt Péter, életművét egybegyűjtő kötetben: SCHMIDT Péter: *A politikai átalakulás sodrában* (Budapest: Századvég 2008) 62–130. Majd később BIHARI Mihály: „A társadalom érdekvisszonyai és a szocialista demokrácia” in BIHARI Mihály (szerk.): *Politika és politikatudomány* (Budapest: Gondolat 1982); továbbá BIHARI Mihály: *Tervezett és határolt többpártrendszer. A diktatórikus szocializmusból a demokratikus szocializmushoz átmenet politikai programja* [Budapest, Kézirat 1988].

<sup>16</sup> A szabályozás alakulásának történeti áttekintésével HALMAI Gábor: *Az egyesülés szabadsága* (Budapest: Atlantisz 1990) 90–97.

<sup>17</sup> A gazdaság reformálhatóságának szűkös hatáiról KORNAI János: *A gondolat erejével* (Budapest: Osiris 2005) 281–298.

volna a szocialista alaprend megtartása feletti őrködés, az ezen túllépő kezdeményezések alkotmány sértésének szankcionálása.<sup>18</sup>

Magyarországon csekély ereje volt az induló ellenzéki mozgolódásoknak, a régi rend nem az állampolgárok közvetlen nyomására omlott össze. A politikai fordulat magyar változatában, a 19. századi reformkor és a kiegyezés idejéhez hasonlóan, újra meghatározó szerepe lehetett a jogászi érvelésnek. A hatalom nyilvánosságra hozta elképzeléseit, törvénytervezeteit, de már nem tudta ezeket megvédeni a felszabaduló nyilvánosság előtt. Folyamatosan visszavonulásra kényszerült. A pártállami vezetés minden erőlködése ellenére a demokratikus szocializmus felemás megoldásai, tartósan tarthatatlan kettős hatalma Közép-Kelet-Európában nem adhatta valóságos alternatíváját a nyugati társadalmak évszázados civilizációs eredményeinek.

Az 1989-es új alkotmányos berendezkedés ellenzéki megalkotói között világos konszenzus volt a nyugatos parlamentarizmushoz való visszatérés igényében. Egyetértés mutatkozott a régi magyar intézmények és eljárásmodozatok helyreállításában és az újabb nyugati intézmények hazai meghonosításának elvi szükségességében. A kerekasztal-tárgyalásokon az Alkotmánybíróság felállításának kérdése, hatásköre az egyik fél érdemi érdeklődését sem váltotta ki. Az 1990-es második bíróválasztás hasonlóképpen a politikai döntéshozók lényegi beavatkozása nélkül, az Alkotmánybíróság vezetőjének bevonásával történt.<sup>19</sup> A fordulat ellenzéki megalapozói nagyarányban jogászi végzettségűek voltak. Ám csupán csekély részüknek volt valóságos elképzelése a hatalommegosztás és joguralom valóságos rendjéről, a piaci versenyviszonyok és a szabad sajtó várható működéséről. Többségük örömet hallott a jogállam igényéről, a jogászi szakma autonómiájának intézményesítéséről. A pártállam vezetőivel együtt

<sup>18</sup> A korai pártállami tervezetek szerint az Alkotmánybíróság egyfajta halasztó hatályú vétőjogot kapott volna a törvényhozással szemben: amennyiben a testület megállapította volna egy tv. alkotmányellenességét, az OGY utóbb, az egyik verzió szerint egyszerű többségi szavazással, a másik verzió szerint immáron kétharmados többséggel rendelkezhetett volna annak hatályban tartásáról. A testület megsemmisíthette volna a magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes alacsonyabb szintű jogszabályokat. Másfelől az AB megkapta volna annak lehetőségét, hogy megállapítsa valamely alapjog gyakorlásának az alaptörvényben részletesen szabályozott normatív szocialista társadalmi rendbe ütköző voltát, ezzel feladatokat kapott volna a fennálló berendezkedés közvetlen védelmében is. *Konceptió az Alkotmány felülvizsgálatához*, 1988. szeptember 20. 2022/1988. HT 4. MOL M-KS-288. f. 5. /1027. A korai pártállami tervezetek egy részét közli KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítési dokumentumai. Kísérlet Magyarország új alkotmányának megalkotására, 1988–1990* (Budapest: Államtudományi Kutatóközpont 1991).

<sup>19</sup> A kerekasztal-tárgyalások legutolsó szakaszáig az AB felállításának kérdése nem is került napirendre. A csaknem kész alkotmánymódosítás ismeretében az ellenzéken belül a tárgyalások utolsó hetében én vettem fel az AB felállításának dilemmáját. Az oppozíció meghatározó személyiségei kompetenciájuk hiányára hivatkozva rám testálták az intézmény 1989. őszi felállításának eldöntését. Az Alkotmánybírósági tv. megtárgyalása és megszövegezése egyetlen szombati napon két igazságügyi minisztériumi szakértő és személyem részvételével történt. A politikai szintre egyedül az így született megállapodás beleegyező jóváhagyása maradt. Hasonló módon született megegyezés az első öt bíró személyéről. A legnehezebbnek tulajdonképpen a magát polgári jogásznak valló Sólyom László meggyőzése bizonyult, hogy vállaljon vezető szerepet az AB felállításában. A második, hat alkotmánybíró jelölésénél 1990 májusában Antall József a korábbi igazságügy-miniszter személyét hozta szóba, ám az ellenérveim hatására nyomban elállt javaslatától. Torgyán József és Orbán Viktor érdemi észrevétel nélkül köszönettel nyugtázta a vele történő egyeztetést. A kívánatos bírói szakterületek kijelölése és a betöltésükre érdemes személyek kiválasztása teljes egészében Sólyom László és személyem megállapodásán alapult.



azonban ennek pontos tartalmáról, a nyugatos joguralom hatalommegosztásos rendjének részleteiről ténylegesen már keveset tudtak. A kilencvenes évek elején tulajdonképpen meglepetten ütköztek bele ezek, főként az Alkotmánybíróság, de a többi intézmény, valamint a valóságos piaci viszonyok parlamenti többségi szuverenitást korlátozó váratlan erejébe.

#### 4. A JOGÁSZI MEGFONTOLÁSOK TÉRNYERÉSE

Óvatos Kádár-kori előzmények után az alkotmányosság 1989-es helyreállításával nagymértékben felgyorsult az önjáró fogalomtisztázó, -teremtő jogdogmatikai gondolkodás hazai újjáépülése. A jogász hivatás gyakorlói egyre kevésbé kívántak az eszközszerű politikai joghasználat pusztá kiszolgálói lenni. A leglátványosabban a Sólyom László meghatározta Alkotmánybíróság kezdett makacs eltökéltséggel új alkotmányos doktrína és fogalomrendszer kimunkálásába.<sup>20</sup> Különösen kedves témáiban kihívó öntudatú aktivizmusával ezek alapján rendre semmisítette meg a magát hagyományai alapján legfőbb szuverénnek tartó törvényhozó testület alkotta törvényeket. Ez kezdetől fojtott haragot váltott ki a mindenkori kormánytöbbségből. De jogfejlesztő gyakorlatát elejétől fogva számos szakmabeli, akár a testületen belülről is, tartalmában és aktivizmusában egyformán élénken vitatta, és a hatalommegosztás parlamentáris rendjére is veszélyes túlterjeszkedésnek minősítette.<sup>21</sup> Csakhogy a politikai hatalom általában gyenge állampolgári támogatottsággal bírt, az Alkotmánybíróság viszont a legelismertebb alapintézmények egyikének számított. Az egyre megosztottabb közéletben, az általában ellenzéki beállítódás felé hajló közvéleményben mindig számos támogatója akadt a testület döntéseinek.<sup>22</sup> De egyébként is, az első Alkotmánybíróság idehaza általában kiemelkedően csiszolt jogász érveléssel támasztotta alá levezetéseit.

Sólyom László elnöksége idején a testület roppant elszánással és következetességgel adott tekintélyt az alkotmányosság igényének. Általa döntően nem a hazai történelmi jogász tradíció éledt újra, hanem főként német, máskor amerikai egyesült államokbeli minták nyomán néhány esztendő alatt megteremtődtek a hazai alapjogi bíráskodás fundamentumai, a parlamentáris rendszernek megfelelően nyert megoldást az állam-, illetve a kormányfő többszöri hatásköri ütközése. Az Alkotmánybíróság aktivizmusának, különösen elnöke kedves témáiban, bőségesen akadtak doktriner elfogultságai. Bizonytalan jogi összefüggések alapján olykor olyan kategorikus levezetésekhez jutott, amelyek elemei csak túlzottan elvontan kapcsolódtak egymáshoz.

<sup>20</sup> Sólyom László alkotmánybírói credójával SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 799.

<sup>21</sup> Az aktivizmus elfogadhatatlanságáról legelőször talán Schmidt Péter alkotmánybíró a halálbüntetés alkotmánybírósági eltörléséhez fűzött rövid különvéleményében. A 23/1990. (X. 31.) AB hat., ABH 1990, 88.

<sup>22</sup> A napi pártpolitika küzdelmeiből kimaradó közhatalmi intézmények állampolgári elismertsége rendszerint mindenhol felülmúlja a kormányzat támogatottságát. A hazai helyzetről lásd DUKAY-SZABÓ Szilvia: „A politikai intézmények támogatottsága 1988/90–2008” in SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve* (Budapest: DKMKA 2008).

A testület esetenként alkotmányos értékekre, túlságosan is távoli összefüggésekre hivatkozva hozott döntéseket, máskor meg kétséges jogdogmatikai alapokon korlátozta a kormánytöbbséget gazdaságpolitikája alakításában. Az elvontabb dogmatikai levezetései olykor átléptek a praktikus észszerűség kézenfekvő igényeire is. Az első Alkotmánybíróság nem rettent meg a közvetlen normaalkotás, olykor a közvetlen alkotmányformálás felelősségétől. Ezzel bármennyire is másképpen gondolta, tulajdonképpen közvetlenül politizált: a maga javára elvonta a választói akaratot megjelenítő parlament szuverenitását.

Az Alkotmánybíróság korlátokat kevésbé ismerő normateremtő elszánása kétségkívül túlzásokhoz vezetett a jogászai okosság, a szakmai öncélúság érvényesítésében. Az alkotmánybíráskodás az Egyesült Államokban száz esztendő hajlékony alkalmazkodásával, Németországban két évtized szívós kitartásával vívta ki a nagy közjogi intézmények közötti kitüntetett szerepét, nálunk viszont a Sólyom László motiválta testület nyomban kategorikusan rendelkezett a közéletet alapjaiban megosztó kérdésekről.<sup>23</sup> Az Alkotmánybíróság elnöke kérlelhetetlen eltökéltséggel teremtette meg az új dogmatikai alapokat. Valószínű, amennyiben más vezetéssel indul a testület, akkor a mindenkori politikai igényekhez igazodóbb, kevésbé doktriner, viszont a saját lábán álló hazai jogdogmatikai gondolkodás elindításában lényegesen kevésbé előremutató Alkotmánybíróság születik.

Sólyom László saját belső világától hajtva, monoton egyhangúsággal képviselte tételeit, idővel növekedett önkorrekciós hajlandósága, de az ellenérvek csak kivételesen győzhették meg, mégis ezzel olyan minőséget teremtett, ami egyébként bajosan születhetett volna meg. Mások sokkal pragmatikusabbak lettek volna, inkább figyeltek volna a törvényhozó igényeire, ám őket inkább kötötte volna az államszocializmusból hozott államjogi hagyomány. Sólyom László viszont az egykori polgári jogász kívülálló rendíthetetlen eltökéltségével vette át a német és az amerikai mintákat, indította ezzel egészen új utakra a magyar alkotmányjogi gondolkodást.<sup>24</sup>

Első elnökének öntörvényűsége szilárd tekintélyt szerzett az egyre sebesebben örvénylő hazai közéletben az Alkotmánybíróságnak, egyáltalán a hazai alkotmányjognak. Amit ez a jogág az államszocializmus idején még a legkevésbé sem élvezett. Valódi joggá voltaképpen ez idő tájt vált, és ekkor kapott saját önjáró dogmatikát is. Így az első Alkotmánybíróság minden túlzása ellenére maradandót alkotott. Első elnökének gyakorlatát mindvégig áthatotta a rendszerváltás értékei iránti elkötelezettség, jogi tisztánlátásának Magyarországon egészen kivételes biztonsága. Az alaptörvény papiros jogát az Alkotmánybíróság tette a szélesebb közönség számára is megtapasztalható élő joggá. Ugyanakkor a testület öntörvényűsége folyvást kihívást jelentett a parlamenti többség, és a jogászai szakma egésze számára.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> A német AB indulásáról Pócza Kálmán: „Politika és Alkotmánybíróság: a Bundesverfassungsgericht létrejötte” *Külföldi Szemle* 2014/1. 111–131.

<sup>24</sup> Az AB helyéről, küldetéséről a korabeli irodalom értelmezésében BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete* (Budapest: KJK – MTA ÁJTI 1994); PACZOLAY Péter: „Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán” in PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés* (Budapest: ELTE ÁJK 1995).

<sup>25</sup> Az AB döntéseit megfontolás és differenciálás nélkül vitatta kezdettől POKOL Béla: „Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról” *Társadalmi Szemle* 1992/5. 16–33.

Utóbb számottevően mérséklődött a megváltozott összetételű testület aktivista normateremtő eltökéltsége, ám a mindenkori kormányok továbbra is választói felhatalmazásuk bántó csorbításaként érzékelték az Alkotmánybíróság gyakorlatát. A Sólyom László utáni alkotmánybíróságok már inkább kötődtek az alaptörvény szövegéhez, érvelésük minősége olykor mégis kikezdehetőbbé tette döntéseiket.<sup>26</sup> Világosan meglátszott, a testület akkor tarthatja a lehető legbiztosabban alkotmányos keretek között a politikai vitákat, ha ott áll mögötte a döntéseit a nagy nyilvánosság előtt is állandóan elemző, kimunkált jogi fogalomrendszerével megtámogató, ha szükséges: élénken bíráló hozzáértők háterszága. Jogász nemzedékek sorának gondolkodásába beépült fogalomrendszer és világos jogértelmezési elvek hiányában még az egyébként nagy tekintélyű Alkotmánybíróság is csupán bizonytalan bázison, nem kellően kiszámítható módon hozhatja meg döntéseit.

Az 1989-es fordulat közvetlenül kevéssé hozott azonnali változásokat a hazai hivatalos, intézményes, egyetemi jogi gondolkodásban. Lényegében megmaradt a hatályos jog szabályait pusztán ismertető-magyarázó jogászi, illetve a jogi szempontokat sokban feloldó szociológiai-politológiai megközelítés kettőssége. A jogi oktatás egy ideig többnyire megelégedett a most már az alkotmánybírósági gyakorlattal is kiegészített, hatalmasra duzzadt joganyag egyszerű bemutatásával és a hallgatókkal való bemagoltatásával. Így aztán a félszázadon át betűszerű jogértelmezésre nevelt, összetettebb jogi érveléssel kevéssé találkozó jogalkalmazók ismételten nem tudnak mit kezdeni az új helyzetekkel és jobbára csupán a rutinszerű esetek kezelésére képesek. A döntés felelősségétől ódzkodva túlságosan is gyakran inkább joghézagra hivatkoznak, és a megszokott módon a felsőbbség iránymutatását, döntően jogalkotását várják. Jogalkalmazói kultúránk szokásos gyakorlata nem eléggé teszi őket alkalmassá a felelősségvállalásra, de a jogi-dogmatikai háttérük sincs meg az összetettebb társadalmi kérdések megítélésére, a jogalkalmazói jogfejlesztés eszközeinek szerencsésebb történelmű országokban rendszerint magától értetődő használatára.

A megfelelő jogtudományi támogatás híján a nyilvánosság előtt sokat szereplő jogászok sokszor nem megoldották, hanem inkább bonyolították a szükségképpen felmerülő közjogi problémákat. Az 1990 nyara utáni alkotmánymódosítások inkább csak rontottak a szabályozás minőségén. Az ország közállapotaitól egy időre előreszaladó 1989-es megoldásokat lassanként visszahúzta és a maga képére formálta a körülmények roppant ereje. A későbbi alkotmányos reformok egyik legnagyobb tévedése az Országos Igazságszolgáltatási Tanács összetétele lett. A kétharmados baloldali kormánytöbbség által 1997-ben elfogadott megoldás a nyolcvanas évek szakmai függetlenségi, korporatív igényeinek megfelelően jobbára a bírósági vezetők, ténylegesen főként a megyei bírósági elnökök belügyévé tette a bíróságok személyzeti, kinevezési és gazdasági ügyeit. Ezzel az igazságszolgáltatás tevékenységében a külső, szakmai vagy demokratikus kontroll csak korlátozottan érvényesülhetett.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Az AB különböző korszakainak értelmezésével HALMAI Gábor: „A magyar alkotmányjog átalakulása 1985–2005” in JAKAB András és TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985–2005* (Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK 2007).

<sup>27</sup> Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működésének tapasztalataival FLECK Zoltán: *Bíróságok mérlegen* (Budapest: Pallas 2008).

Az alapul vett, a nálunk általánosan is jelentős hatású korporatív észjárás szerint az ítélkezés a hozzáértő kevesek, mindenekelőtt a bírák ügye, abba ne nagyon avatkozzon be senki kívülálló: se a nyilvánosság, se a parlament, se a kormány. A bírák tudják a legjobban, mi a teendő területükön, abba kívülről a „politika” ne szóljon bele. Adja oda a szükséges költségvetési eszközöket, azután hagyja a „szakmai-testületi” szempontokat érvényre jutni. A testületi-céhes logika intézményesítésével a bíróságok ítélkezési gyakorlata, kinevezési és előléptetési ügyeik vitele, finanszírozásuk nyilvánosan és demokratikusan ellenőrizetlenebb lett, mint az 1997 előtti kormányzati felügyelet alatt volt. Pedig az igazságszolgáltatás függetlenségét a felettes bíró éppúgy korlátozhatja, mint a végrehajtó hatalom személyzetpolitikája.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata minden hazai jogásznak példát, ideológiát, tartást adott fellépéséhez. Eljárása szabályos hitbéli küldetést nyújtott az egész jogászi szakmának. Az ezredfordulótól egy új jogtudó nemzedék lépett fel Magyarországon, amelynek szakmai kultúrája, kiállása már az alkotmányosság helyreállott rendjében, részben nyugati példák alapján formálódott. Történelmileg rövid idő alatt az új generáció lényegi kultúráváltást hozott. Számára már távoli, alig ismert világ a kommunizmus korának jogászi magatartása, részére jobbára követhetetlen tradíció az idősebb korosztály államjogtudománya. Az új generáció hatalmas ambícióval vágott neki az új magyar közjogi dogmatika, jogállami jogértelmezés rendszerének kiépítésébe, a jogállami intézmények meghódításába.<sup>28</sup> A joguralom rendje egyébként is ugrásszerűen megemelte a jogászi hivatás fontosságát és jövedelmét. De a jogászi érvelés befolyása, megbecsültsége továbbra sem közelíti meg 1945 előtti itthoni tekintélyét, és főként nem az egyesült államokbeli erejét.<sup>29</sup>

A pártok, a nyilvánosság formálói kezdetben csak kivételesen bírálták közvetlenül az Alkotmánybíróság döntéseit, inkább megkísérelték azokat érdekeiknek megfelelően értelmezni és iparkodtak a döntések nekik kedvező elemeit kiemelni. Ám nyomban fontossá vált az újabb bírák jelölése számukra, csakhogy az alapító bírák többsége kilenc évig a helyén maradt. A konszenzusos jelöltállítási eljárás időszakában a pártok előbb általában módszeresen kilőtték egymás karakteresebb jelöltjeit, a pályájukkal világos szakmai preferenciákat mutató egyéniségeket. Egyre jobb esélyeket kaptak viszont az elmosódottabb arculatú, kevésbé ismert, kisebb egyetemeken tanító jogászok, illetve a kölcsönös alkukkal a pártoknak közvetlenebbül elkötelezettebb személyek. Az Alkotmánybíróság hatáskörének érdemi gyengítése felelős kormányféri indítványaként először a Bokros-csomag alkotmánybírósági elmarasztalása után vetődött fel. A programja megvalósításáért szenvedélyesen elkötelezett pénzügyminiszter lemondását is felvetve a költségvetést közvetlenül érintő törvények alkotmányossági kontrolljának elhagyását követelte, amely igénye nemsokára elméleti támogatást is kapott.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Ennek az igénynek nagyszabású szintéziseként született meg többek között JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I–II.* (Budapest: Századvég 2009).

<sup>29</sup> A *Diplomás pályakövetés 2009.* című kutatási program adatai szerint a jogászok élvezik valamennyi értelmiségi szakmát megelőzve a legnagyobb anyagi megbecsülést. Educatio Nonprofit Kft., *Diplomás pályakövetés 2009,* kutatás. Lásd [www.cons.hu/index.php?menu=cikk&id=689](http://www.cons.hu/index.php?menu=cikk&id=689).

<sup>30</sup> Bokros Lajos pénzügyminiszter nyilatkozata: Magyar Nemzet, 1995. november 24. Teoretikusan is

## 5. A NYUGATOS JOGÁLLAMI KONSZENZUS MEGROPPANÁSA

Ha sikeresen előrehaladhatott volna az ország nyugatos polgárosodása, mára valószínűleg kialakulhatott volna valamiféle többé-kevésbé megnyugvással fogadható egyensúly a politikai döntéshozók szuverenitásigénye és az alkotmányossági szempontok megtartásának kívánatossága között. Csakhogy Magyarország remélt gazdasági felzárkózása elmaradt.<sup>31</sup> A középrétegek helyzete meggyengült. A társadalom szociális tagoltságát újrapolarizáló, kilátástalanul leszakadó csoportok sorát létrehozó gazdasági gondok kezdettől elégedetlenségek áradatával terhelték túl az induló demokráciát. A közéleti viszonyok hanyatlása már 1990 nyarától folyamatosan és gyorsulón romlónak bizonyult.

Az alkotmányosságot helyreállító fordulathoz a közvélemény kezdettől ambivalensen viszonyult. Vágyott a nyugati fogyasztási minták elérésére, viszont kezdetől idegenkedett a piaci versengés kapitalista rendjétől, a politikai pártok rivalizálásától. Am a nyugatos intézmények átvétele sokáig alternatíva nélkülinek tűnt, és a nyugati fogyasztási javak és minták belátható időn belüli elérhetőségével kecsesgett. Az állampolgári részvétel gyengesége következtében az új berendezkedést jobbra egyedül a jövőbeni eredmények reménye igazolta. Ezek viszont egyre biztosabban elmaradtak. A második világháborús összeomlás utáni Németországban viszont, ahol hasonlóképpen gyenge volt az új demokrácia kezdeti állampolgári elfogadottsága, a német gazdasági csoda hajtóerejére is alapozva a bonni *Alaptörvény*, egy lényegileg átalakult politikai kultúrában, egyfajta alkotmányos patriotizmus fontos elemévé válhatott.<sup>32</sup> Ausztriában pedig egyenesen érdemileg ugyanazon az alkotmányos alapokon támadt a két világháború között a szembenálló politikai tömbök harcából pusztító hatással járó rivalizálás, majd 1945 után ennek következményeiből okulva a gyorsan

megokolva és messze szofisztikáltabban kifejtve HALMAI Gábor: „Alkotmánybíróság – szűkebb korlátok között?” *Világgazdaság* 1995. november 27., valamint uő.: „Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról” *Világosság* 1996/3.

<sup>31</sup> Hazánk 2010-ben távolabb állt Ausztriától, mint 1990-ben. A mostanihoz fogható hátrányunk az évszázadok óta az utolérendő Nyugatot jelentő szomszédunktól utoljára valamikor a 18. században lehetett. Az egy főre jutó magyar bruttó hazai termék 1870-ben az osztrákéénak 58,6, 1938-ban pedig 74,6%-a volt. A kommunizmus négy évtizede után 1990-re viszont már Ausztria 38,2%-ára esett vissza, hogy azután 2010-re csupán annak 34,7%-a legyen. Angus Maddison multilaterális vásárlóerő-paritáson számolt adatai alapján. A legfrissebb adattábla: Jutta BOLT – Jan Luiten van ZANDEN: *New Maddison Project Database 2013*, [www.gdpc.net/maddison/maddison-project/data/mpd\\_2013-01.xlsx](http://www.gdpc.net/maddison/maddison-project/data/mpd_2013-01.xlsx). Minden lényegbevágó politikai és gazdasági eredményünk ellenére sorra léptek elénk térségbeli sorstársaink, Észtország, Szlovákia és a többiek. Lengyelország 2011-ben előzte meg hazánkat. Miközben a lengyelek számára előnytelen induló időpontban, 1990-ben az egy főre jutó lengyel GDP vásárlóerő-paritáson még csupán a magyar 59%-a volt. Az 1990-es adat forrása NÉMETH Eszter [fel. szerk.]: *Mérlegen Kelet-Közép-Európa 15 éve* (Budapest: KSH 2006) 104. 2003-ban a magyar háztartások tényleges fogyasztása a régi uniós tagállamok 58%-át érte el, ugyanez az adat Csehország esetében 63, Szlovákiában 48, Lengyelországban 47% volt. 2013-ra a magyar fogyasztás továbbra is 58%-on maradt, a cseh, a szlovák, a lengyel viszont 68, 67, 66%-ra emelkedett. Az adatok forrása SZIVÓS Péter: „A magyar háztartások jövedelme és fogyasztása nemzetközi összehasonlításban: felzárkózás vagy leszakadás” *Társadalmi Ríport* 2014. 56.

<sup>32</sup> Ennek egyik legelső elméleti interpretálásával Jürgen HABERMAS: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* (Frankfurt am Main: Suhrkamp 1973) 196.

modernizálódó társadalomban közel végletekig hajtott konszenzusos demokrácia és kifejezetten egyezkedő politikai kultúra.<sup>33</sup>

Az elmúlt huszonöt esztendőben valami olyasmi történt hazánkban, ami a második világháború utáni Európa nyugati felében eddig még sehol sem. Az 1989-es fordulat a két viláégés közötti korai tömegdemokráciákhoz hasonlíthatóan nem általános polgárosodást, hanem gyorsan növekedő társadalmi polarizációt és önvészélyes demokráciát hozott. A népuralom intézményrendszere nálunk két egymással hevesen szembeálló politikai blokk fundamentális harcának keretévé vált. A mind végletesebb közéleti szembenállás egyre kártékonyabbá tette a parlamenti váltógazdaság versengését.<sup>34</sup>

A hazai politika nem tudott élni a túlságos közéleti szembenállás károkozását enyhítő módszerek egyikével sem. A politizáló értelmiség néhány nagy hatású tagja már eleve a régi közéleti szekértáborok évszázados ellentéte felől értelmezte az eseményeket, és annak történelmi vétkeire hivatkozva a szembenálló oldal végleges eltűnését remélte az új demokráciától. A vezető politikusok hamarosan tapasztalhatták, hogy a gondolataiktól frusztrált választóik mennyire fogékonyak a rivális pártokat vétkes ellenségnek beállító kijelentésekre. Így mindjobban behúzódtak a hazai jobb- és baloldali történelmi szembenállásának gyűlöletszerkezetei mögé. Ellenzéki pozícióból az évszázados magyar sérelmi politizálás teljes eszköztárát felhasználva támadták a kormányt, hatalmon pedig uralmi helyzetük megvédése lett elsődleges céljuk. A demokrácia helyreállításának programjával fellépő ellenzék, kormányra kerülve rendszerint tovább működtette a korábban még élénken vitatott gyakorlatot. Az ezredforduló után a közhatalom problémamegoldó képessége mindjobban meggyengült. A legnagyobb bajoktól a kormányok még megvédték az országot, ám kevés szakpolitikai programot tudtak tartósan és eltökélten végigvinni.

A történelmi krízishelyzet súlyát tovább növelte az MSZMP-MSZP kormányok fél évszázados felülről piacositó reformmodelljének látványos összeomlása. Az örökösen ismétlődő bajokra, az állandó megszorításokra adott reakcióként a közvélemény mind nagyobb része távolodott el a korábbi piacositó megoldásoktól. A választók nem csupán a régi baloldali pártjait hagyták el, hanem tömegesen kivonultak az évtizedes nyugatos konszenzus mögül is. Húsz esztendő sikertelensége után csaknem elkerülhetetlenül a hazai közvélemény új remények és új megoldások vonzásába került. Egy 2009-es nemzetközi kutatás adatai szerint a magyar társadalom fordult el leginkább az Oroszországot és Ukrajnát is magában foglaló térségben a versengő kapitalizmus, a joguralmon alapuló demokrácia és a nyugati szövetségi rendszer megfontolásaitól.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Több évtizedes folyamatairól Anton PELINKA – Sieglinde ROSENBERG: *Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends* (Wien: WUV-Universitätsverlag 2007); továbbá Oliver RATHKOLB: *Die Paradoxe Republik. Österreich 1945 bis 2005* (Wien: Zsolnay Verlag 2005) 460.

<sup>34</sup> A hazai kétblokk-rendszer még leginkább az 1920–1934 közötti Ausztria viszonyaihoz volt hasonlatos. Ahol a közéleti kultúrájában élesen elkülönülő két politikai tömb kezdettől bizalmatlansággal terhes kölcsönös idegenkedését a gazdasági válságról válságra haladó országban nem oldotta, hanem végletesen felszította a tömegdemokrácia versengése.

<sup>35</sup> Magyarországon a megkérdezettek csupán 8%-a vélte jobbnak a kommunizmus idejével összevetve a gazdasági helyzetet. Viszont 72% rosszabbnak gondolta. Ellenben Lengyelországban a válaszadók 47, Csehországban 45, végül Ukrajnában 12%-a jobbnak tartotta a jelenlegi gazdasági helyzetet. Az 1991-es

A 2010-es választásokon véglegesen megsemmisültek az 1989-es fordulat meghatározó pártjai, viszont a 2006-os nyolcszorosára ugrott a radikális rendszertagadó jobboldal szavazóközönsége.<sup>36</sup> A parlamentbe bejutó pártok mindegyike valamilyen mértékig a világkapitalizmus rendszerkritikájával lépett fel.

## 6. MÁSODIK RENDSZERVÁLTÁS

A kétharmados többség 2010 után a felzárkózási céljait elérni nem képes, frusztrált társadalomban új rendszerváltás igényével lépett fel. A saját tartós kormányzása alatt megállítani kívánja a demokratikus versengés okozta bajokat. A főhatalom gyakorlója a felzárkózást nem hozó politikai váltógazdaság meghaladásával akar, válság idején is, cselekvőképes politikai állandóságot adni a saját vezetése alatt az országnak. A sikertelen feltörekvő országokban gyakori módon a nyugatos mintakövető, külföldi tőkére alapozó, tulajdonbiztonságot hirdető szakasz után nemzeti öncélúságot hirdet. Irányított nemzeti kapitalizmusával szabályos társadalmi őrségváltást követel.

Sokak hitével ellentétben a Fidesz-államot nem pusztán kevesek hatalomvágya formálta átfogó rendszerré, hanem az elejétől fogva a magyar társadalommal interakcióban keletkezett. Orbán Viktor vérbeli politikai vállalkozóként hosszú közéleti pályája alatt szinte minden lehetséges politikai irányt kipróbált, ám a legnagyobb választói támogatottságot jelenlegi szerepével szerezte. Rendszerint ő volt az aktív, kezdeményező fél, ám mindenkor létező állampolgári igényekre reagált, és az országban bevett magatartásmintákat követett.

A kudarcaiktól szenvedő, és az új körülmények között nehezen eligazodó emberek között nehéz megmaradni bárkinek is sikeresen a nyugatos megoldások mellett. A többség megnyeréséhez szolgáló könnyebb útnak kezdettől a többségi népi vágyaknak való megfelelés bizonyult. Ezek jelentékeny hányada pedig ismétlődően a jogállami hatalommegosztás rendje ellen hatott. Orbán Viktor az idehaza típuszerű feltörekvői mintát követve, mindenben és mindenkin átlépve építette fel előmenetelét. Többnyire csak kisebbségi helyzetben lépett fel a demokratikus jogok mellett, hatalomhoz jutva inkább az erőre alapozta elgondolásai végrehajtását. Az 1989-es rendszerváltó piacosító konszenzussal való szakításhoz is a választók többségére figyelve érkezett el. Pedig a kilencvenes évek legelején még a tankönyvek tantételeinek merevségével kérte számon a magyar valóság ellentmondásaival küszködő kormányon a hazai reformközgazdászok lényegében neoliberális elképzeléseinek megvalósítását.

bázisévhez képest messze nálunk esett leginkább vissza a piaci kapitalizmus elfogadottsága. Az Egyesült Államok, ill. az Európai Unió befolyását a köztes-európai országok közül Magyarországon látták a legkevésbé hasznosnak. További adatokkal lásd a *Pew Global Attitudes Project 2009*, 5, 32, 38, 40-41, 62-64, [pewglobal.org/files/pdf/267.pdf](http://pewglobal.org/files/pdf/267.pdf).

<sup>36</sup> Országosan 2,2%-ról egyetlen ciklus alatt 16,67%-ra emelkedett a jobboldali radikalizmus választóközönsége. A Jobbik özdi jelöltje pl. a 2006-os 4,44%- után, 2010-ben már 32,07%-ot kapott a választások első fordulójában. Adatokkal: [www.valasztas.hu/parval2006/hu/10/10\\_0.html](http://www.valasztas.hu/parval2006/hu/10/10_0.html), továbbá [www.valasztas.hu/hu/parval2010/354/354\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/parval2010/354/354_0_index.html).

A második világháború utáni diadalmos nyugati demokráciák és jóléti piacgazdaságok fogalmai alapján az Orbán-rendszer kísérlete jobbára a '89-es eszmék tagadásaként értékelhető. Ám a miniszterelnök teoretikusabb megszólalásai szerint a korábban követett nyugatos minta az ország kudarcának a legfőbb okozója. Épphogy a felemelkedésében újfent elakadt nemzet érdekében szükséges eltökélten átlépni a hibásan univerzálisnak tételezett módozatokon.<sup>37</sup> A Nyugat értékeinek és intézményeinek alkonya teszi elkerülhetlenné az új formák keresését. Ahogyan a világháborúk közötti kontinentális Európában olyan sokan, Orbán Viktor is hatalmának alapvetését arra építi, hogy a Nyugat társadalmi a piaci kapitalizmus és a joguralom feltételei között tehetetlenek súlyosbodó gondjaikkal. Amire a legfőbb bizonyíték, hogy velük Magyarország sem orvosolta bajait. A kormányfő kijelentései szerint bátor megoldáskeresésével hazánk példát mutathat az egész világnak. Egyre több állam követi majd politikáját. Először a térségben, azután Nyugat-Európában is.

Csak hogy a Nyugat alkonya nem éppen eredeti eszme. A német különút keresése egy teljes évszázadon át, egészen a második világháborús katasztrófaig folytatódott. Közép- és Kelet-Európa nemzeti régóta kutatják eredménytelenül a maguk Nyugatot felülmúló berendezkedéseit. Az európai magországok elérhetetlennek látszó hétköznapi civilizációját térségünkben előbb másolni, majd sikertelenség esetén gyűlölni és értékeit vesztettnek szokás minősíteni, végül túlszárnyalásukat közkeletű meghirdetni.

A hosszú ideje a külföld után igazodó országban Orbán Viktor megszólalásaiban meggyőző újdonsággként hat a nemzeti érdek képviselőjének folytonos hangoztatása. A baloldallal szemben nem a külső elvárások betartásának hasznosságáról kívánja meggyőzni az országot, hanem még akkor is a magyarok akaratának megvalósításáról beszél, amikor ténylegesen az ellenkezőjét teszi. A kudarcaitól szenvedő társadalomnak a miniszterelnök mindenkor megadja a vágyott bűnbakokat. Közben persze tudja, Magyarországot nem lehet kiszakítani a világkapitalizmus rendjéből: a pénzpiacok, a nemzetközi intézmények reakcióit tapasztalva, ha végképp elkerülhetetlen, akkor visszakozik. Mégis állandóan felmutatja a világrendszer elleni lázadás, a gazdasági függetlenségért folyó harc népszerű gesztusait is. Újra a történelmi odamondogató, illúziókat kergető magyar politikát társítja az attól gyakorta lényegileg különböző kormányzati cselekvéssel.

A magyar társadalomban hatalmas a vágy, hogy a megannyi történelmi viszontagság után nálunk is nyugati polgár módjára, a különböző politikai hatalmasságoktól szabadon, kiszámítható joguralom védte biztonságban, korrupciótól lehetőség szerint mentesen lehessen boldogulni. Ugyanakkor a hazai polgárosodás két évszázados ismétlődő megrekedése ellentmondások sorával terhelte meg az emberek beállítódásait. A nyugatos ideálokhoz való viszony is a remélt minták elérhetetlensége következtében egyfajta kívánva gyűlölt vágyakozássá változott. Az új rendszeralapító miniszterelnök többnyire az összetett hazai értékvilág régről hozott, a kádári évtizedekben tovább növekedett árnyékosabb oldalára építi politikáját. Döntően nem a

<sup>37</sup> Lásd erről pl. Orbán Viktor beszéde a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban, 2014. július 26. Tusnádfürdő, [www.miniszterelnok.hu/beszed/a\\_munkaalapu\\_allam\\_korszaka\\_kovetkezik](http://www.miniszterelnok.hu/beszed/a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik). Vagy korábbi szemléletes megfogalmazásában: a miniszterelnök napirend előtti felszólalása az OGY-ben, 2011. október 24. Lásd [www.fidesz.hu/index.php?Cikk=174067](http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=174067).



polgárosodás irányába ható tényezőket próbálja módszeresen megerősíteni, hanem inkább az ellene ható beállítódásokra alapozza rendszerét.<sup>38</sup>

A kormányfő alapvetése szerint végre a mediánszavazók, különösen saját társadalmi csoportja, a feltörekvő mezővárosi középrétegek világlátása szerint szükséges újjáépíteni az országot. A kormányfő az ezeréves magyar „kultúrfölelénnyel” hiteire alapozva az újból elérhető nagyság kilátását ígéri az országnak. Orbán Viktor retorikájával a sokszorosan rögzült nemzeti elfogultságoknak hízelegve ismétlődően megidézi az egyedülállóan tehetséges, ám az idegen hatalmak túlereje és a baloldali elitnek árulása következtében, valamint a külföldi befektetők, bankok és közvetítő kereskedők túlságos profitigényei miatt boldogulni nem képes elnyomott magyarok képzetét. A bajokért mindenki más inkább felelős, mint az itt élők. A kormányfő szerint elsődlegesen nem az ország piaci alkalmazkodóképességével, vállalkozóinak versenyképességével, munkavállalóinak munkakultúrájával és a magyar állam hatékonyságával van gond, hanem inkább azzal, hogy a baloldali kormányok nem a „magyar öncélúság” jegyében rendezték be hazánkat.<sup>39</sup>

## 7. ISMÉT ÁLLAMI-POLITIKAI ESZKÖZÖKTŐL REMÉLT FELEMELKEDÉS

A Fidesz a világgazdaságban kevésbé eredményes országnak a piaci alkalmazkodás helyett az állami-politikai eszközökkel megvalósítható felemelkedés ígérését kínálja. Mint a 20. században annyi más hazai politikai irány, nem bízik a szorgos nyugatos felemelkedésben, inkább az állam hatalmával óhajtja a fennálló körülményeket radikálisan megforgatni. A gazdasági erőforrások és a társadalmi pozíciók átcsoportosítását ajánlja a külföldi befektetőktől és a velük összefonódott régi baloldali elitektől a körülötte álló, új feltörekvő nemzeti felsőközéprétegek, végső soron az egész „érdemes” magyar társadalom javára. A miniszterelnök felfogása szerint a feldolgozóipari külföldi tőkére az országnak továbbra is szüksége van, ám a hitel-, a kereskedelmi és az energetikai szektorban már ki kell ragadni a kulcspozíciókat az idegenek kezéből. Orbán Viktor, meggyőződése alapján, a társadalmi őrségváltás előrevitelével nem tesz mást, minthogy erejéhez képest, végre helyreállítja az emberek igazságát.

<sup>38</sup> A sérült magyar értékvilágra alapozott beteg hazai politika tézise talán a mohácsi vész utáni önvizsgálattal kezdődik hazánkban, és azóta Zrínyi Miklóstól, Széchenyi Istvánon át, Szekfű Gyuláig folyamatos eleme az ország bajai magyarázatának. A hazai értékvilág ellentmondásairól, az „elvadult” individualizmusról és az állami paternalizmushoz fűződő erőteljes állampolgári várakozásokról a nyolcvanas években Hankiss Elemér kutatásai számoltak be részletezően először. HANKISS Elemér: *Társadalmi csapdák. Diagnózisok* (Budapest: Magvető 1983); továbbá HANKISS Elemér: *Diagnózisok 2* (Budapest: Magvető Budapest 1986). Újabb empirikus eredményekkel Tóth István György: *Bizalomhiány, normaszavak, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékstruktúrájában* (Budapest: TÁRKI 2009), [www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult\\_elemzeszaro\\_toth.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_elemzeszaro_toth.pdf).

<sup>39</sup> Kormányzati credójáról: Orbán Viktor ünnepi beszéde, 2012. március 15.: „Nem leszünk gyarmat!”, [orbanviktor.hu/beszed/nem\\_leszunk\\_gyarmat\\_](http://orbanviktor.hu/beszed/nem_leszunk_gyarmat_). Továbbá: Orbán Viktor beszéde a Széll Kálmán Alapítvány diszvacsoráján, 2011. december 13. Lásd [orbanviktor.hu/beszed/celunk\\_a\\_magyar\\_novekedes](http://orbanviktor.hu/beszed/celunk_a_magyar_novekedes). Az új gazdasági modell vizíójáról: Orbán Viktor beszéde a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökségében, 2012. július 17. Lásd [orbanviktor.hu/beszed/uj\\_gazdasagi\\_modellet\\_epit\\_a\\_kormany](http://orbanviktor.hu/beszed/uj_gazdasagi_modellet_epit_a_kormany).

Mint a 20. században annyiszor, ismét a politikai akarat által megteremtendő törnelmi igazságtétel bűvkörébe lépett a hazai közvélemény többsége. A felülről, részben az Alkotmánybíróság által doktriner módon kiépített jogállam steril rendjében magukat védtelen érző állampolgárok számára a hatalommegosztás és a joguralom intézményei többnyire végig megmaradtak az elitek ügyének. Folytonosan megerősített tapasztalatuk szerint ezek a hatékony igazságtétel helyett valójában inkább megvédik a felül levők normaszegőit, miközben a kisembereket magukra hagyják bajaikkal. Az önerejük gyengének és esendőnek érző magyarok ezért a joguralom személytelen rendje helyett, inkább újra a paternalista állam jótéteményeihez fűzik reményeiket. Az elemi önszerveződésre is csekély mértékben képes, a piaci versenyviszonyokban alul maradó emberek jelentékeny része inkább visszahúzódik a szabálykerülés, a felsőbbsséggel való alkudozás, a „mutyi” régóta rögzült, otthonosnak vélt belterjes hazai világába.

A rezsicsökkentés, devizaadós-mentés típusú megoldásokkal a kétharmados hatalom a magyar társadalom jelentékeny hányadát újlag részelteti politikája előnyeiből. Átlépve minden jogász „fontoskodáson”, tulajdonjogon és a nemzetközi intézmények vagy a bukott baloldal ellenállásán, kaput nyit az arra érdemes magyarok térfoglalása előtt. Akik közvetlenül Fidesz-közeli személyek, ám megítélése szerint másként, mint a jobboldal híveinek gazdasági megerősítésével, nem is lehet tartóssá tenni az országot végre jó irányba vivő párt kormányzását. Az Orbán-rezsim egyik legfontosabb vonása, a nem normatív előnyben részesítés és hátrányokkal sújtás kiterjedt mechanizmusa, amelyet csak az erősen elkötelezettek érzékelhetnek igazságtételként, mindenki más viszont jó eséllyel rendszerszintű korrupciónak lát.<sup>40</sup>

A miniszterelnöki rendszerépítő akarat meg sem kísérelte hatalmát a magyarok értékvilágának polgárosultabb felére építeni, ezeket módszeresen erősítve, lassanként átalakítani a társadalom egyelőre domináns beállítódásait.<sup>41</sup> Az orbáni politikai fordulat inkább a piaci kapitalizmus és a jogállam rendjét igéri a magyar viszonyokhoz illeszteni. A feltörekvő magyarok világlátásával összhangba hozott, a hazai viszonyokhoz honosított tömegdemokrácia létrejöttével kecsegtet, amelynek új politikai rezsimjében az etatista nemzeti kollektívizmus rendje sokak számára hihetően képes lehet az emberek régről hozott beállítódásai szerint újra sikeressé tenni az országot. Ezzel viszont minden magyar jövőjét a Nyugat évszázados tapasztalatai szerint veszélyes zsákutcában előre vivő megoldásra bizza.

A közönség reménye, hogy végre a nekünk magunknak, a nemzeti középosztálynak kedvező „igazság” ideje érkezzen el. A kormányfő ennek megfelelően nem annyira a hazai jogállam hiányosságait igyekszik orvosolni, hanem inkább annak rendetlenségén átlépve személyesen garantálja a nyilvánvalónak gondolt közérdeket.<sup>42</sup> Az elmúlt

<sup>40</sup> A korrupció érzékelésének nemzetközi összehasonlító indexeivel: Transparency International: *Korrupció Érzékelési index 2014*, [transparency.hu/A\\_korrupcio\\_2014-es\\_vilagterkepe?bind\\_info=page&bind\\_id=76](http://transparency.hu/A_korrupcio_2014-es_vilagterkepe?bind_info=page&bind_id=76).

<sup>41</sup> Vele szemben Konrad Adenauer vagy később Margaret Thatcher pontosan ezt tette, és idővel érdemileg átalakította országa állampolgári beállítódásait.

<sup>42</sup> Pl. a miniszterelnök napirend előtti beszéde, 2010. október 11. Lásd [www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat?p\\_ckl=39&p\\_uln=33&p\\_felsz=6&p\\_szoveg=&p\\_felszig=6](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=33&p_felsz=6&p_szoveg=&p_felszig=6).

negyedszázad megannyi csalódása után a magyarok jelentékeny része pontosan ezt: az erős vezető magabiztos igazságtételét szeretné látni a leszakadást hozó jogállam és piaci verseny helyén. Csakhogy erre a kívánságra lehetetlen mindenkit egyformán mérő normarendszert, azaz valódi jogrendet felépíteni.

A Fidesz 1989 kiinduló eszméitől távolodva folyamatosan közeledett a mediánszavazók értékvilágához. A magyar gazdaság államszocialista reformjainak időszakában idehaza általánossá vált a szabálykerülés: az elvárt eredmények érdekében a helyi és a vállalati vezetők sorra lépték át a pártállam jogszabályait. De az új feltörekvő vállalkozások indulásakor sem annyira a piaci eredményesség és a gazdaságos tevékenység volt a siker legfontosabb előmozdítója, hanem a szabályok szakavatott megkerülésében és az üzleti partnerek kijátszásában tanúsított leleményesség. A magyarok számottevő részének egyébként is természetes a jogrend kijátszása. A hazai közvélemény többsége keleties vágyainak megfelelően a közhatalomtól sem előre kiszámítható, tisztességes jogi eljárást, hanem konkrét ügyekben, személyre szólóan érvényesülő tartalmi igazságot vár el. Saját maga számára méltányosságot, mindenki más részére viszont következetes jogalkalmazást kíván.

## 8. ESZKÖZJELLEGŰ JOGALKOTÁS

A társadalmi őrsgé váltást óhajtó, a régi közgazdasági igazságokat meghaladni kívánó kormányzat magától értetődő elszánással csorbitja a jogbiztonság, valamint a tulajdonszabadság régi római jogi elveit. A hatalom tényleges igazságosság igénye állandóan változékony politikai céljaihoz igazítja a jogszabályokat, ami elkerülhetetlenül kiszámíthatatlanná és eszközjellegűvé teszi a jogalkotást.<sup>43</sup> A Fidesz nem csupán a folyó jövedelmeket, hanem az üzleti és a médialehetőségeket, a művészeti erőforrásokat is átcsoportosítani kívánja kedvezményezettjeinek. Nem pusztán a közüzemek között, hanem a versenyszférában is növeli a köztulajdon szerepét, vagy éppen a hatalomhoz ezer szálon kötődő magánvállalkozásokat preferál lépten-nyomon. Ahol csak lehet, egyébként is az államot erősíti, és az erő pozíciójából kíván egyezkedni a gazdaság legerősebb képviselőivel. Nem hisz a piaci automatizmusokban vagy az uralomgyakorlás indirekt formáiban, inkább az állami befolyásolás szerteágazó eszközeivel közvetlenül mozgatná a gazdaságot.

Törvényei, más jogszabályai rendszeresen egyénre, vállalatra és intézményre szólan próbálják megvalósítani a központi akaratot. Ez a korábbiaknál is inkább a különböző részérdekek szolgálatába állíthatja a közhatalmat. A jogi normák a változékony politikai akaratnak megfelelően akár egyetlen esztendőn belül is többször megváltozhatnak. Formális érvényességüket rendszeresen felülírják a felsőbbség legkülönfélébb módon kifejezett elvárásai. A nem normatív társadalomirányítás eszköztára egyre

<sup>43</sup> A formális joguralmi és a tartalmi materiális igazságigény megkülönböztetése Max Weber analízisén alapszik. Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. Jogsociológia* 2/2. köt. (Budapest: KJK 1995) 130–151.

biztosabban megelőzi a törvényes szabályozást. A miniszterelnöki elszánás láthatóan egyfajta „irányított nemzeti kapitalizmus” kialakítását célozza.<sup>44</sup>

A materiális tartalmi igazságosságot követelő kormányzati magatartással láthatóan rendszerszerűen összeférhetetlen a következetes alkotmánybíráskodás. A kétharmados hatalom nem pusztán az Alkotmánybíróság első évtizedének kihívó öntudatú aktivizmusát kívánta megtörni, hanem általában akarja meggyengíteni a jogászai okfejtés racionalitásán alapuló normakontrollt. A nyugati kapitalizmusmodellel retorikailag és valóságosan is sokban szakító Fidesz-politika közvetlenül nem a tartalmi demokrácia-igénnyel, hanem a hagyományos joguralom-követelménnyel ütközik. Nálunk is sokszorosan megtapasztalható, hogy a kapitalizmus szorosan összefügg a kiszámítható jogbiztonság rendjével. Az antikapitalista politika viszont szükségképpen szembevet a jogállam intézményes megoldásaival. A normaalkotást többnyire a politikai akarátvitel pusztá instrumentumaként használó Orbán-rendszer érezhetően nehezen képes együtt élni a törvény- és a joguralom rendjével, a nyugati civilizáció egyik történelmi alapjával.

Az elmúlt két évtized alatt alkotmányjogászok sora által megformált élő alkotmányosságkövetelmény meglehetősen biztonsággal került összeütközésbe a miniszterelnök rendszerátépítő akaratával. A jogi gondolkodás újjászerveződés-igénye éppen kezdett céljához érni, amikor a hazai politika iránya egyszerre megváltozott. A kormányfő jó előre számolt a várható ellentétekkel, és többnyire kipróbált embereivel töltötte fel a megnövelt létszámú Alkotmánybíróságot. Csakhogy az nem politikai szavazó gépezet, az autonóm logikájú jogászai gondolkodás nem tesz lehetővé akármilyen határozatot. A hatalom delegálta bírák egy része sem kíván elfogadni bármilyen érvelést. A legelső időszakban, a még a korábban megválasztott tagok dominálta testület lehetőleg kerülte a kétharmados kormánytöbbséggel való konfrontációt, számos kérdésben kifejezetten óvakodott a felelősségvállalástól, de a mégis meghozott határozataiban a világos jogdogmatikai megfontolásokon sem kívánt könnyedén átlépni. A hatalom számára ez is elviselhetetlennek látszott, és azonnal belevágott az Alkotmánybíróság mozgásterének többszöri jogszabályi szűkítésébe. Végül az *Alaptörvény* negyedik módosításában formálisan hatályát veszítettnek nyilvánította a Fidesz az alkotmánya előtti két évtizedes alkotmánybírási gyakorlatot. Továbbá a már megsemmisített törvényhelyek sorát beemelte az *Alaptörvény* szövegébe. Amivel persze az alkotmányellenességhez vezető tartalmi hibát még nem oldotta fel, hanem csak bevitte az ütközést magába az alkotmányba. Ezzel viszont intézményes változtatás nélkül is, tartalmilag ezekben az ügyekben egyfajta halasztó hatású vétőjoggá vette vissza az Alkotmánybíróság hatáskörét.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> A szektoronkénti, sokszor célzottan vállalatokra lebontott különadókból az államháztartás bevétele 2015-ben a várakozások szerint 860 milliárd forint lesz. Az általános társasági adóbevétel 364,6 milliárd forintra várható. Az adatok forrása: A 2015-os költségvetésről szóló T/1794. számú törvényjavaslat, 253; továbbá Költségvetési Felelősség Intézet: *A 2015. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése 2014*, 14. Lásd [www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf](http://www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf), [http://kfib.hu/uploads/A\\_2015\\_evi\\_koltségvetesi\\_torvenyjavaslat\\_velemenyezese.pdf](http://kfib.hu/uploads/A_2015_evi_koltségvetesi_torvenyjavaslat_velemenyezese.pdf).

<sup>45</sup> Ennyiben közelített az 1988-as alkotmánytervezetek javaslataihoz. Az AB 2010 utáni időszakának empirikus elemzésével SZENTE Zoltán: „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010–2014” *Politikatudományi Szemle* 2015/1. 31–57; HALMAI Gábor: „In memoriam magyar alkotmánybíráskodás.

Az új megoldásokat kereső kormányzatok máshol is könnyen összeütközésbe kerülhetnek az alkotmánybíráskodás konzervatívabb gyakorlatával. Nálunk azonban többről van szó, az egész eseménysorozat, a frissen elfogadott *Alaptörvény* mind terjedelmesebb módosításai világossá tették, hogy a jogalkotást az akarátvitel instrumentumaként használó Orbán-rezsim esetében rendszerszintű a kollízió. Csaknem minden döntés egy irányba mutat, a kormánytöbbség jogbiztonságot, tulajdonjogot sértő lépései nem tévedések, nem is egyszerűen valamilyen gazdasági kényszerhelyzet magyarázza őket, hanem az új berendezkedés lényegéből fakadnak. A hatalom egyszerűen saját rendszere logikáját követte, amikor többszörösen erőteljesen visszavágta az autonóm jogászai gondolkodás alapján határozó Alkotmánybíróság mozgásterét. Az intézmény formai fenntartására külső és belső legitimitása megőrzése végett továbbra is szüksége van, ám lényegbevágó ügyekben már nem kívánatos a kontrollszerepe.

A szuverenitás elvi teljességét magának követelő kétharmados kormánytöbbség szándékainak eddig ténylegesen inkább állta útját a jogállami jogászai gondolkodás, mint a folyvást tiltakozó ellenzék. A főhatalom sorra küldi embereit a különböző hatalmi ágazatok kulcspozícióiba, mégis bár ritkuló számban, ám rendszeresen születnek a nyilvánvaló hatalmi elvárásoknak szembeszegülő jogalkalmazói döntések. A különböző szintű rendes bíróságok és a Kúria ítélkező tanácsai ismétlődően kitanaknak a jogászai megfontolások mellett. A hatalom mindig is találhat magának „szolgáló” jogalkalmazókat, ám a jogászai öntudatára és önértékére talált új nemzedék egésze számára aligha lehet rokonszenves a jogászai okosság értékeivel szembeforduló uralom gyakorlata. Az egyes jogászai szakmák részére aligha lehet vonzó kilátás, ha autonómiájuk éledezése után újfent a politika szolgálólányai lesznek, amikor a joguralmon alapuló piacgazdaságban kitüntetett hivatás gyakorlóit lehetnének. Elemi önértékük ezért, hogy tovább éltessek az elmúlt negyedszázadban ismét önjáróvá váló magyar alkotmányos kultúrát. Ahogyan a hazai történelemben mindig is, ebből annyi maradhat meg, amennyiért a jogász szakma és általában az állampolgárok készek megküzdeni.

## 9. ORBÁNI ALAPTÖRVÉNY

A kormányfő számára az alkotmányozás folyamatában a legfontosabbnak az új rendszeralapítás ünnepélyes gesztusa számított.<sup>46</sup> Az új *Alaptörvény* preambuluma patetikusnak szánt történelmi vízióban deklarálta megalkotója világlátását. Hangsúlyosan rögzíti, hogy a kommunista zsarnokság, majd a pluralizmus két évtizedes zavaros időszak után elfogadásával szabályos újabb honfoglalás indulhat. Az ezeréves magyar történelem betetőzése az *Alaptörvény* rendszere. A miniszterelnök láthatóan nem hisz a világos garanciák tömegével övezett modern nyugatos alkotmányosság értelmében.

A pártos alkotmánybíráskodás első éve” *Fundamentum* 2014/1-2; SOMODY Bernadette: „Újmagyar alkotmánybíráskodás” *Fundamentum* 2014/1-2.

<sup>46</sup> A miniszterelnök országgyűlési beszéde az alkotmányozásról, 2011. március 28. Lásd [www.orbanviktor.hu/cikk/az\\_uj\\_alkotmany\\_kivetelesen\\_eros\\_alaptorveny\\_lesz](http://www.orbanviktor.hu/cikk/az_uj_alkotmany_kivetelesen_eros_alaptorveny_lesz). Az alaptörvény szimbolikus jelentőségéről: [index.hu/belfold/2009/11/25/istenes\\_alkotmany\\_lebeg\\_orban\\_szeme\\_elott/](http://index.hu/belfold/2009/11/25/istenes_alkotmany_lebeg_orban_szeme_elott/).

A kétharmados hatalom részére az alkotmány elsődlegesen nem a főhatalom korlátozásának eszköze és az alapjogok hálójája, hanem inkább a szimbolikus nemzetpolitizálás kelléke, amelynek a preambulumát, a nemzeti hitvallást felrakhatják a középületek falaira, tanítják az iskolákban, amely így garantálja, hogy a rendszer világképe az ország minden lakójához eljusson.

Kiszámítható alkotmánybíróági kontroll híján újra leértékelődött az *Alaptörvény* szövegének a normatív tartalma. Az alkotmány elvi kijelentéseit sarkalatos törvények egész sora ronthatja le.<sup>47</sup> A kormányfő a kétharmados törvények körének a gazdasági és szociális törvényhozásra való kiterjesztésével meglehetősen antiparlamentáris módon, negyven évre kívánja megkötni a választók, illetve utódai kezét.<sup>48</sup> Mégis, döntő változás az alkotmányos alapszerkezetben tulajdonképpen csak néhány ponton történt.<sup>49</sup> Ezek közül a legjelentősebb az Alkotmánybíróság mozgásterének többféle módon történő erőteljes visszavágása, a kétharmados törvények körének kiterjesztése gazdasági és társadalompolitikai témák sorára, a bíróságok felügyeletének átalakítása. A további fundamentális átalakítás vagy a hatalomnak okozott volna kiszámíthatatlan komplikációkat, vagy a várható európai visszhang miatt nem volt vállalható.

Az újrafogalmazott hazai közjog a nyugatos alkotmányosság mércéi szerint azonban akár két-háromszáz helyen is számottevően romlott az 1989 utáni alkotmányos gyakorlathoz képest. A formális jogi újítások általában önmagukban kisebb jelentőségűek, ám tömegesek és egy irányba tartanak. Orbán Viktor új államában a közéleti pluralizmus továbbra sem esik különösen bántó jogi korlátozás alá, szabály szerint többnyire tovább működik a parlamentarizmus és a hatalommegosztás korábbi rendszere. Ám a hatalom választói leválthatósága jelentősen megnehezült. Az intézményekben formálisan megtartott nyugatos szerkezeteket állandóan felülírja a személyes függőségek valóságos mechanizmusa. A miniszterelnök nem jogra és intézményre, hanem ügyre és akcióra alapozza kormányzását. Egyetlen hierarchikus rendszerben törekszik egybefogni az alkotmányosan elkülönült hatalmi ágakat, ahol a főhatalmat ténylegesen kézben tartó kormányfő a közvélemény tartalmi igazságosságigényeivel, és nem az alkotmányosság megtartásával reméli igazolni mindenkori politikáját.

Orbán Viktor nem hatalommegosztásra és autonóm állampolgári cselekvésre alapozza rendszerét, hanem az egész magyar társadalmat határozottan kézben tartó hierarchikus mechanizmusokra. Ám ezekre európai uniós tagállam nyíltan nem építheti alkotmányát. Így jutott el a Fidesz a politikai váltógazdaság nélküli parlamentarizmus régi hazai gyakorlatához. A történelmi jogászai hagyomány jobbára megszakadt, ám

<sup>47</sup> Pl. az *Alaptörvény*nél messze hosszabb, 230 szakaszból álló részletező médiatörvény (2010. évi CLXXXV. tv.) számos ponton az *Alaptörvény* elvi kijelentésein túlterjeszkedve rendelkezett megszorító módon a sajtóviszonyokról.

<sup>48</sup> „Egy ponton terjesztem ki a kétharmados törvények körét: a gazdasági törvények terén. És nem csinálok titkot abból, hogy ebben a vonatkozásban megkötöm a következő kormány kezét. És nemcsak a következőt, hanem a következő tízét” – mondta Orbán Viktor a *Kronen Zeitung*nak adott interjújában 2011. június 6-án, [www.krone.at/Nachrichten/Orban\\_Nur\\_toter\\_Fisch\\_schwimmt\\_mit\\_dem\\_Strom-Krone-interview-Story-267398](http://www.krone.at/Nachrichten/Orban_Nur_toter_Fisch_schwimmt_mit_dem_Strom-Krone-interview-Story-267398).

<sup>49</sup> Hasonlóan JAKAB András: „Fogódzók az új alaptörvény értelmezéséhez” in JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 164–177; továbbá TORDAI Csaba: „Az új alkotmányról”, [www.hazaeshaladas.hu/ftp/tcs\\_alkotmany\\_201105366.pdf](http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/tcs_alkotmany_201105366.pdf).

a hatalom mégis valamiképp újra feltalálja a leválthatatlannak szánt centrális helyzetű kormánypárt uralmi megoldásait. Ezeket azonban már nem stabilizálhatja az évszázados tradíció ereje és a hagyományos politikai osztály kulturális hegemóniája. Ezért a kétharmados többség uralmának többszörös közjogi túlbiztosításába menekül, hiszen egyébként szerinte egyetlen választási vereségével visszatérhet az ország a múlt zavaros világába.

Az Orbán-rendszer nem óhajtja megszüntetni az ellenzékét, sőt a rendszeren belül az ellenzéknek komoly funkciója van. A baloldali ellenzék tulajdonképpen a mitológiai gonosz szerepét tölti be, jellegadó emberei a múlt démonjai, akik közvetlenül okozták az ország bajait. Az újabb pártokra pedig váltig rá lehet mutatni: éretlenek a kormányzásra, hatalomra lépésükből katasztrófa lehetne. A régi baloldali és a radikális nemzeti opposíció kormánybírálatának minden élessége ellenére jelenlegi szerepében így valójában rendszerépítő ellenzék. A kétharmados hatalom mélyen átélt hitvallása szerint a kormányzás felelősségét a haza érdekében senki másra nem lehet bízni, csak a centrális helyzetű pártra. Az új hatalmi konstrukcióban a Fidesz domináns helyzetének megtartása azonban nem egyedül a választók belátására van bízva, hanem annak megőrzését jelentékenyen támogatja a közjogi szabályoknak az alkotmányos alapszerkezetet önmagában egyenként kevésbé érintő, de annál tömegesebb átírása. A Fidesz régi hazai hagyományt követve első helyen a választójogi törvény átalakításával igyekszik korlátozni a politikai fordulat lehetőségét.

A kormánytöbbség politikusai eleven közéleti ösztöneikkel sorra ismét feltalálják a válságba került korai tömegdemokráciák régi tételmondatait.<sup>50</sup> A kezdetek elitista képviselői rendszerével és hatalommegosztásával szemben tartalmi plebejus demokráciát kívánnak, ahol az emberek akarátát megvalósító kétharmados többség útjában nem állhat semmilyen más megfontolás: alkotmányos szabály, független hatalmi ág vagy piacgazdasági adottság. A pártok pusztító versenye helyett a tagolatlan nép nemzeti konzultációkon, tömegmegmozdulásokon mutathatja meg véleményét.<sup>51</sup> Ezzel azonban közel kerültek a mindenben a közjóért cselekvő, ezért a hatalommegosztással és a jog uralmával nem korlátozható kollektivisták jakobinus állam igényéig.

A Fidesz vezetőiben mélyen benne él a korai tömegdemokráciák vezéreire olyannyira jellemző megváltásképzet. A hazai hétköznapi élet valósága, de különösen közéleti harcaik negyedszázados tapasztalata alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a jogra és a józan mértéktartásra hagyatkozó politikával csak veszíthetnek küzdelmükben. A határok ismétlődő átlépésétől nem megrettenő, kockázatot vállaló akarat viszont célhoz érhet: amit a végső eredmény igazol majd. Megítélésük szerint: a második világháború utáni Európa egyik legnagyobb választói támogatottságát megszerző Fidesz nem habozhat, hanem kétharmados parlamenti többségét merészen gyakorolva kötelessége az országot kiragadnia tartós leszakadáshoz vezető állapotából.

<sup>50</sup> Eredendő nyíltságával különös tisztaságban fogalmazza meg ezeket Kövér László: „Egyáltalán rög vagy haza?” *Heti Válasz* 2013. március 28. Lásd [koverlaszlo.hu/common/main.php?pgid=cikk&cikk\\_id=714&tema\\_id=](http://koverlaszlo.hu/common/main.php?pgid=cikk&cikk_id=714&tema_id=).

<sup>51</sup> Orbán Viktor a „nemzeti konzultációk” rendszerépítő jelentőségéről: 2011. március 28. és 2011. április 1. Lásd [www.fidesz.hu/index.php?Cikk=160955](http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=160955), [www.hirado.hu/Hirek/2011/03/28/22/Orban\\_meghato\\_a\\_nemzeti\\_konzultacio\\_eredmenye\\_video.aspx](http://www.hirado.hu/Hirek/2011/03/28/22/Orban_meghato_a_nemzeti_konzultacio_eredmenye_video.aspx).

Orbán Viktor megszólalásainak lényege régóta a baloldali kormányokétól lényegileg különböző, a nemzet történelmi ösztöneihez, mítoszaihoz és illúzióihoz igazított, a bajokra végre az emberek vágyainak megfelelő megoldást ígérő eszmei konstrukció ígérete volt. Nyelvi megfogalmazásaiban, kategóriáiban ott munkálnak a két világháború közötti időszak állításai, de jelen vannak az ötvenes-hatvanas-hetvenes évek marxista szemináriumainak, a Kádár-korszak népi piacellenességének tételei is.<sup>52</sup>

## 10. ÁLTALÁNOS CENTRALIZÁCIÓ

A cselekvés felelősségét egyedül is vállalni merő miniszterelnök mind biztosabban kiemelkedett vezetőtársai közül. Az akciói megvalósításában idehaza egyedülállóan hatékony kormánytöbbségben idővel elsorvadt szinte minden hathatós visszacsatolás. A miniszterelnök rendkívüli módon kitart emberei mellett, cserébe magától értetődőnek tartja a legteljesebb lojalitást és engedelmességet. Kifejezetten ösztönzi, hogy a Fidesz helyi vezetői a saját területükön az övéhez hasonló eréllyel intézzék ügyeiket.

Orbán Viktor már a kormányalakítás idején formálisan is felszámolta a hagyományos magyar kormányzati kabinetelvet, miniszterelnök-helyettesekkel, csúcsmiszterekkel és államtitkárokkal (senior és junior miniszterekkel) felállított egy hierarchikus kormányzati piramist, amelyben könnyen elillanhat a miniszterek és a fontos területekért felelős államtitkárok önállósága, valamint saját ágazati felelőssége. A Fidesz csaknem teljes egészében államosította a közoktatást, valamint a kórházi ellátást, és megyei, valamint ennek alárendelt járási hivatalokba koncentrált a közigazgatást. A városi és községi önkormányzatoknál alapvetően csupán a településüzemeltetési feladatokat hagyta meg. Az erőteljes igazgatási centralizáció azonban eddig egyáltalán nem hozott eredményesebb kormányzást.<sup>53</sup> Ugyanakkor tény: a magyar önkormányzati rendszer számos ellentmondást hordozott, a helyi társadalmak kevésbé tudtak hatékonyan élni széles autonómiájukkal. Helyi kiskirályok nőttek föl, akik olykor meglehetősen önkényesen vezették településüket. A korábbi decentralizált rendszer is meglehetősen alacsony hatékonysággal, költségesen és nem igazán demokratikusan működött. Mindezzel mégis a régi magyar alkotmányosság hajdan volt legerősebb támaszai, a települési és megyei önkormányzatok billentek meg: az államszocializmus gyakorlata után ismét helyi szinten sem maradt erős ellensúlya a központi főhatalomnak.<sup>54</sup>

Orbán Viktor már 1998–2002 között is igyekezett a parlamentarizmus folytonos vitáiból, állandó versengéséből kiemelkedve lehetőleg közvetlenül érintkezni válasz-

<sup>52</sup> Többek között Orbán Viktor stratégiai tartalmú 2009-es kötcei beszédében: [www.nagyitas.hu/common/main.php?cikk\\_id=568&pgid=cikk](http://www.nagyitas.hu/common/main.php?cikk_id=568&pgid=cikk).

<sup>53</sup> A centralizáció mindent átfogó folyamatairól KORNAI JÁNOS: „Központosítás és kapitalista piacgazdaság” *Népszabadság* 2012. január 28.

<sup>54</sup> A főispáni kontroll és a közigazgatás részleges államosítása már a dualizmus korában is jelentősen gyengítette a megyei és a települési autonómiát. Ám a mostani javaslatok távolról sem ehhez a megoldáshoz térnének vissza, hanem inkább a nyolcvanas évekbeli önkormányzati reform előtti, kivételesen centralizált francia prefektusi rendszerre emlékeztetnek, amelyben a helyi ügyek végső mozgatója, a minden közigazgatási ügyre rálátó megyei kormány megbízott lehet.



tóival. Táborá lelkes követőkészségére támaszkodva, az alkotmány egyetlen betűjének megváltoztatása nélkül már akkor is ténylegesen a prezidenciális rendszerek felé vité a hatalmi alapszerkezetet. A későbbi baloldali miniszterelnökök csaknem változtatások nélkül átvették gyakorlatát. A pártállam szorítása alól felszabaduló társadalom kívánalmainak megfelelően sorra részérdekek, korporatív igények járják át a hazai közhatalom intézményeit. Ám a szakadatlan dezintegráció után mégiscsak kellett egy intézmény, amely valamiképpen összetartja az országot. Más hathatós parlamentáris megoldás híján, mindinkább a miniszterelnök emelkedett a szertartartó akaratokat összefogó „nagy integrátor” pozíciójába. Mára a miniszterelnöki pozíció államfői szereppé alakulása olyan erős, hogy tartalmilag feszegeti a parlamentarizmus határait.<sup>55</sup>

Az elmúlt fél évszázad körülményeskedő döntéshozatali mechanizmusaihoz képest a centralizáció a miniszterelnök számára fontos ügyekben konfliktusvállalóbb és cselekvőképesebb közhatalmat teremtett. A hatékony visszacsatolások nélküli, túlcenzalizált egyközpontú vezetés azonban csaknem szükségképpen növeli a stratégiai jellegű hibák lehetőségét. Az egyoldalú politikai függés a folytonos személycserével kontra-szelektálttá teszi a közigazgatást. Következésképpen általános a hatékonyságromboló menekülés a felelősségvállalás elől, a döntések gyakran a szükségesnél akár több szinttel feljebb születnek. Új párhuzamosságok, ismétlődő kaoszjelenségek mutatkoznak az államszervezetben. A közigazgatás minden ellenkező kijelentés ellenére egyáltalán nem lett kisebb és olcsóbb.<sup>56</sup> A miniszterelnök irányított nemzeti kapitalizmusa a gazdasági funkciók megnövekedett költségeivel terheli meg az államháztartást.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Körösi András ezt a folyamatot mediatiszálta, perszonalizálta „vezérdemokráciának”, a modern demokráciatörténet új szakaszának tekinti. Megítélésem szerint a hazai keleties jellegű és nem csupán a parlamentarizmus, hanem a teljes berendezkedés lényegét érintő változások csak korlátozottan azonosíthatóak mondjuk a brit miniszterelnöki pozíció kétségtelen prezidencializálódásával. Részletesen KÖRÖSI ANDRÁS: *Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok* (Budapest: L' Harmattan 2005) 220–231.

<sup>56</sup> Amíg a köztisztviselők 2010. április-júniusi 108 500 fős állománya 2014 április-júniusára a kormánytisztviselők és köztisztviselők újabbán kettébontott két csoportjában összesen 112 900 főre emelkedett, addig a közalkalmazottak, orvosok, tanárok stb. létszáma az Orbán-kormány első négy éve alatt 467 000 főről 455 100 főre csökkent. Az adattal KSH: *A köztisztviselők és közalkalmazottak létszáma a költségvetési intézményekben*, [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_qli006.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli006.html).

<sup>57</sup> Az Orbán-kormány kivételesen nagy arányban kurtította meg a tág értelemben vett állami „jóléti funkciókat”, azaz az oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási, szociális jóléti, kulturális tevékenységek részesedését a bruttó hazai termékből. Ezekre 2009-ben még a bruttó hazai terméknek 31,63%-át költötte az államháztartás, a 2015-ös előirányzat viszont már csupán 27,4%. A csökkenés 2015-ös folyóáron összesen 1 406 milliárd forint. 2009-hez képest viszont az állam közvetlen gazdasági tevékenységekre 532 milliárd forinttal költött többet. A tágabb értelemben vett törvényhozási és kormányzati kiadások pedig 112 milliárd forinttal magasabbak. Adatokkal a 2011, 2012, 2013, 2015-ös költségvetés mellékletei: [www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/altindmell/fu\\_gdp.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/altindmell/fu_gdp.pdf), [www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/altindmell/fu\\_kon.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/altindmell/fu_kon.pdf), [www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/altindmell/fu\\_meg.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/altindmell/fu_meg.pdf), [www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/00\\_merleg.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/00_merleg.pdf), [www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu\\_gdp.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu_gdp.pdf), [www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu\\_kon.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu_kon.pdf), [www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu\\_meg.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu_meg.pdf), [www.parlament.hu/irom39/07655/adatok/2013\\_tujav\\_0615.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/07655/adatok/2013_tujav_0615.pdf), 186. Hosszú ideje először a különböző állami kiadások részesedését a bruttó hazai termékből nem közli a 2015-os költségvetésről szóló T/1794. sz. törvényjavaslat. A számítás alapjául szolgáló kiinduló adat az előterjesztés 247–248. oldalán található: [www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf](http://www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf).

## 11. TRENDINDÍTÓ FORDULAT?

Minden nyilvánvaló belső feszültsége ellenére az Orbán-rendszer betölti elsődleges feladatát: válság idején ad cselekvőképes kormányzati stabilitást a veszedelmes gazdasági és társadalmi feszültségektől, közéleti indulatoktól túlterhelt országnak. Hatalmi erejével, módszeres félelemkeltésével, valamint hallatlan bűnbakképző képességével valahogyan mégiscsak egybetartja a kudarcaitól sérült, végletekig megosztott nemzeti közösséget. 1989 nyugatos közjátéka után a miniszterelnök új rezsimjével a magyar társadalom visszatért első világháború utáni előtörténetéhez. Orbán Viktor útkeresése a térség országaiban újabban gyarapodó számú követőre talál. A hazánknál sikeresebb államokban is egyre biztosabban számolnak rendszerének tapasztalataival. A menekült-migráns áradat, de már előtte is a görög válság eddig bajosan kezelhetőnek bizonyult az európai politika második világháború utáni eszköztárával. A magyar kormányfő előtt megnyílt a reménység, hogy megoldásai Európa egészében trendindítók lehetnek.

A kétharmados többség kiszakította az országot a túlköltekezések és a rájuk következő megszorítások több évtizedes ciklusából. A miniszterelnök hatalmas arányban megvágta az állam oktatási, kulturális, egészségügyi és jóléti kiadásait, egyúttal úgy csoportosított át erőforrásokat a feltörekvő felsőbb rétegek felé, hogy mégis szilárdan megőrizte szavazóit. Szerény, de érzékelhető növekedésnek indult a hazai gazdaság. A hatalom 2014 három választásán is visszaigazolta állampolgári támogatottságát. A jobboldali törzsközönség jelentékeny hányadának meglátása szerint Orbán Viktor kormányzásával a nemzet előtt a legszebb távlatok nyíltak meg. A kormány mindenkori vezető témáiban, utoljára a „rezsicsökkentés”, vagy a menekültválság kezelésében a centrális helyzetű párt víziójának a parlamenti ellenzék sem igen merészelt ellentmondani, és ezen elképzeléseinek lakossági rokonszenvidexe valószínűleg általában megközelítette, vagy egyenesen meghaladta a 80%-ot.<sup>58</sup>

Csak hogy nehéz elgondolni, hogy a Nyugat évszázados tapasztalatai, történelmi civilizációs vívmányai ellenében tartósan előrejuthat az ország. A joguralom és a hatalommegosztás, a piaci és a politikai verseny lehető kikapcsolásának szándéka a magyarok többsége számára kiismerhetőbb, otthonosabb világot ígér. Ám féltő, minden kétségtelen előrehaladás egy történelmileg újra veszélyes zsákutcának bizonyuló rendszerben történik. A számos rész siker után valamikor elfogy a Fidesz-hatalom ma még számottevő felhajtó ereje, és a módszeresen mozdíthatatlannak felépített Orbán-rendszer végül újabb nemzeti újrakezdés szükségességével zárul. Ez lenne alkalmasint a tizenegyedik rezsimváltás az utolsó magyar évszázadban.

<sup>58</sup> A „rezsicsökkentés” állampolgári támogatottságát a kormányhoz hangsúlyosan közelálló Századvég 2013 novemberében 78%-osnak mérte: [http://szadveg.hu/ld/u3j4j3c9f9f1u3l5q8j0\\_pressrelease\\_20131127\\_rezsicsokkentese.pdf](http://szadveg.hu/ld/u3j4j3c9f9f1u3l5q8j0_pressrelease_20131127_rezsicsokkentese.pdf). A kormány menekültpolitikáját hasonlóképpen a Századvég mérése szerint 2015 szeptemberében a megkérdezettek 82%-a helyeselte: [szadveg.hu/foundation/kutatas/piac-es-kozvelemeny-kutatas/szigorubb-bevandorlaspolitikat-a-kozvelemeny-82-szazaleka-a-kormany-mellett](http://szadveg.hu/foundation/kutatas/piac-es-kozvelemeny-kutatas/szigorubb-bevandorlaspolitikat-a-kozvelemeny-82-szazaleka-a-kormany-mellett).