

A POLITIKAI PÁRTOK JOGRENSZERRE VONATKOZÓ ÍGÉRETEI A 2014-ES VÁLASZTÁSOK SORÁN

Tanulmányunkban azt vizsgáltuk, hogy a 2014-es kampány során a pártok milyen ígéreteket tettek a jogrendszer különböző elemeivel kapcsolatban. Az elemzésben külön vizsgáltuk a pártprogramokban, illetve a médiában megjelenő ígéreteket, és míg az előbbieken az alkotmányjoggal, illetve a politikai és közjogi rendszerrel kapcsolatos ígéreket túlsúlyát figyelhetjük meg, addig a médiában sokkal inkább a munkajogi, büntetőjogi ígérek voltak meghatározóak. Az elemzés kereteit természetesen befolyásolta, hogy a kormányzó pártszövetség Fidesz–KDNP nem hozott nyilvánosságra választási programot, és a médiában is inkább az elmúlt ciklus eredményeivel foglalkozott. Külön foglalkoztunk a választási ígérek informatívásával, azaz avval, hogy a pártok mennyire fogalmaztak meg világos, konkrét és számonkérhető ígéreteket. Az eredmények azt mutatják, hogy – részben a jogrendszerrel kapcsolatos ígérek jellegéből adódóan – ezen a téren az ígérek jóval egyértelműbbek, mint az egyéb területekre vonatkozó vállalások. Az ígérettevést elemzésünk szerint nagymértékben meghatározta a kampány relatív tétnélkülisége, az ellenzéki pártok szűkös mozgásterre, valamint az, hogy a kormányoldal az eltelt ciklus eredményeit, valamint a miniszterelnök személyét középpontba állító kampányt folytatott. Írásunk a téma alkotmányjogi keretezéseként külön foglalkozott a pártok jogrendszerben betöltött szerepével, valamint tematikus bontásban tekintette át és értékelte a sajátos 2014-es választási szituációban a pártok részéről megfogalmazott ígéreteket.

Van-e bármilyen jelentősége annak, hogy az országgyűlési választásokon induló pártok mit írnak programjaikban? Van-e tétje annak, amit a kampány során ígérnek? Első látásra könnyen megválaszolható kérdésekről van szó, hiszen kevesen mondanák, hogy a választási programokban foglalt – jelen esetben a jogrendszerrel kapcsolatos – ígérek döntik el a szavazás kimenetelét, határozzák meg a kormányzás menetét. De akkor vajon miért fordítanak a pártok mégis energiát arra, hogy programot állítsanak össze, ígéreteket tegyenek, és ezek közül néhánynak a hasznosságáról és fontosságáról komoly energiákat megmozgatva igyekeznek meggyőzni a választókat? És miért feltűnő, ha a kormányon lévő koalíció, mint 2014-ben a Fidesz–KDNP egyáltalán nem készít programot, ehelyett a kormányzati ciklus végén pusztán annyit ígér, hogy „folytatjuk”?

Funkcióiból kiindulva a pártokat a politikai akaratképzés intézményeinek is tekintjük, ami azt jelenti, hogy a pártok egyrésztől biztosítják a közakarat formálásába való állampolgári befolyást, másrészt a választáson kínált programjaiknak és a választáson elért eredményeiknek megfelelően törekednek a jogalkotó szervek döntéseinek alakítására.

A választási ígérek tehát kapcsolatot teremtenek a választók és a jogalkotás között, ami az ígéreknek központi szerepet ad a képviseleti demokrácia intézményrendszerében. Demokráciaelméleti értelemben ugyanakkor a választási ígérek szerepe ebben a folyamatban mégsem magától értetődő. Nem mindegy, hogy a pártok mit és hogyan ígérnek a választóknak, milyen kormányzati cselekvést vetítenek előre választási programjaikban.

Tanulmányunkban arra törekszünk, hogy a 2014-es választás kapcsán feltárjuk ennek a folyamatnak a jellegzetességeit, és bemutassuk, hogy mit és hogyan ígértek a pártok. Elemzésünk két fő részből áll. Politikatudományi eszközökkel, a képviseleti demokrácia elméleteire támaszkodva értelmezzük a választási ígérek szerepét, majd erre támaszkodva empirikus leírását adjuk a jogrendszerrel kapcsolatos 2014-es ígéreknek. Az alapvetően külsődleges elemzést követően jogtudományi szempontból azt elemezzük, hogy közelebbről, belső tartalmuk felől mi jellemezte a jogrendszerrel kapcsolatos ígéreteket.

Elsőként a jogrendszerrel, a pártok abban betöltött szerepével, illetve a demokráciaelmélettel kapcsolatos elméleti kiindulópontokat ismertetjük, majd bemutatjuk azt az empirikus módszertant, amelynek segítségével az ígérek külső leírása lehetségessé válik. Megkísérlünk választ adni arra a kérdésre is, hogy milyen okai voltak annak, hogy a kormányon lévő, majd a választást megnyerő pártok nem fogalmaztak meg választási programot. Végül számba vesszük, hogy a 2014-es választások során milyen konkrét ígéreteket fogalmaztak meg a pártok a jogrendszerre vonatkozóan.

1. ELMÉLETI KERET ÉS MÓDSZERTAN

Ebben a részben elsőként azt határozzuk meg, hogy miről is beszélnek a pártok és politikusok, amikor a jogrendszerrel kapcsolatban fogalmaznak meg ígéreteket, illetve egyáltalán mi a pártok ígéreteinek szerepe a jogrendszerben. Ezt követően megmutatjuk, hogy milyen szerepet játszanak a programok a demokratikus képviseleti kormányzatban, végül bemutatjuk azt a módszertant, amelynek segítségével a 2014-es választás jogrendszerre vonatkozó programpontjait elemeztük.

1.1. JOGRENDSZER

Elsőként tehát azt szükséges meghatározni, hogy mi tekinthető jogrendszerrel szóló ígéretnek. Hogyan határoltuk el a tanulmányunkban vizsgált ígéreteket azoktól, amelyek a jogrendszerre vonatkozó pártelképzelések szempontjából nem tartoznak témánkhoz.

Formális értelemben a jogrendszer egy adott államban, adott időpontban hatályban lévő jogszabályok összessége. Ez persze szinte valamennyi ígéretet a vizsgálat tárgyává tenne, hiszen nehezen elképzelhető, hogy egy vállalásnak ne lenne legalább részben jogszabályi leképeződése. Egy közszférabeli béremelést ígérő javaslatnak ugyanúgy jogszabályi (költségvetési törvénybeli) lába van, mint annak a jogrendszer egésze szempontjából jóval fontosabb kérdésnek, hogy mit ígér egy párt az ország közjogi berendezkedésével kapcsolatban, vagy milyen szakjogági elképzeléseket fogalmaz meg. Vizsgálatunk ezért olyan funkcionális jogrendszerfogalommal dolgozik, amely a jogrendszert alkotó számtalan építőelem egymással kölcsönös függésben álló és az igazságszolgáltatásban, illetve jogi infrastruktúrában érvényesülő funkcionális összességét veszi alapul, és a jogrendszert alapvetően az állapota felmérését célul tűzött kutatási projekt tematikáját követve veszi górcső alá: azaz számba veszi a pártok ígéreteiben a jogágakkal kapcsolatos szabályozási javaslatokat, feltérképezi a jogrendszert működtető szervezetekre, a jogi infrastruktúrára vonatkozó elképzeléseket, végül a jogrendszer átfogó problémái közül a pártok programjaiban reflektált kérdéseket veszi szemügyre.

Mivel a 2014-es választási ígérek közül teljesen hiányoznak a Fidesz–KDNP vállalásai, a pártok ígéreteinek összemérhetősége nem lehet teljes, ugyanakkor a jogrendszerre vonatkozó ígérek tipizálásához szempontként felmerül, hogy a többi párt miként pozicionálja magát a Fidesz–KDNP által fenntartani („folytatni”) ígért jogrendszeri *status quo*hoz képest: mennyiben szándékuk a jogrendszerben a dereguláció, avagy teljes, illetve részbeni újraszabályozása egy-egy kérdésnek, illetve ezeken túl milyen teljesen új, nem tézis-antitézis jellegű szabályozási javaslatokat fogalmaznak meg.

A választási programok és ígérek természetesen nem a jogtudomány szempontjai szerint készülnek, ezért nem is várható el a pártoktól, hogy az egész jogrendszert lefedve teljes jogpolitikai programot kínáljanak. Elemzésünk ezért szükségképpen csak a jogrendszer pártok ígéretei által lefedett körére terjed ki: ez mindenekelőtt az alkotmányjogi (alkotmányosság, közjogi berendezkedés, jogrendszert működtető intézmények), az egyéb jogágak közül a polgári (gazdasági) jogi, büntetőjogi, illetve munkajogi vállalások, továbbá a jogrend nemzetközi keretével kapcsolatosan megfogalmazott ígérek, végül a jogrendszer kihívásai közül a korrupció elleni fellépésre vonatkozó jogrendszeri vállalások.

1.2. A POLITIKAI PÁRTOK ÍGÉRETEINEK SZEREPE A JOGRENSZERBEN

A korábbi *Alkotmánnyal* megegyezően az *Alaptörvény* VIII. cikk (3) bekezdése szerint a pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok funkcióinak e meghatározása mögött a német szociológia és alkotmányjog-tudomány nyomán a rendszerváltáskor a magyar politikaelméletben is meghonosodott felfogás húzódott meg,¹ amely a pártokat nem egyszerűen a személyiség sza-

¹ HALMAI Gábor: „Párt – állam – jog. A magyar pártjog” *Politikatudományi Szemle* 1993/2. 44. Az alkotmányi, ill. az *Alaptörvényben* megtartott szöveg a Grundgesetz 21. cikk (1) bek.-éből átvett megfogalmazás. („Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.”)

bad kifejeződési lehetőségeként, hanem a politikai akaratképzés intézményeinek is tekinti, amely lehetővé teszi a politikai folyamatokra való befolyásgyakorlást, biztosítva a közakarat formálásában való állampolgári akarat szabadságát.

A pártok politikai akaratképzésben történő közreműködése kétirányú folyamat: egyrészt a választásokon indulva programot kínálnak (ideértve természetesen a jogrendszerre vonatkozó ígéreteket), másrészt a választási eredmény alapján különböző intenzitással és befolyásolási lehetőséggel arra törekuszenek, hogy a programjukba foglaltak teljesítése érdekében alakítsák a jogalkotó szervek döntéseit, mégpedig a választók véleményének és akaratának megfelelően.²

A pártok a nép politikai akaratképzésére és annak jogrendszeri kivételére tehát a választásokon való részvétel útján hatnak. Egyrészt a választási ígérek artikulálják a polgárok érdekeit, tehát a pártok az egyén és az állam közötti közvetítők, „szócsövek”,³ másrészt a programok, ígérek a megszületésük után visszahatnak, és pozitívan vagy éppen negatívan befolyásolják a választópolgárok döntéseit.

A pártok közjogi helyzetükből fakadóan elsősorban a törvényhozásban töltik be jogrendszer-alakító szerepüket. A kormánytöbbséget alkotó párt(ok) és az ellenzéki pártok természetesen különböző befolyásolási lehetőségekkel rendelkeznek a törvények konkrét tartalmára. Előbbi(ek) szerepe nyilván kardinális, ráadásul sajátos viszonyban áll a többség bizalmától függő és hagyományosan törvénykezdeményező kormánnyal is. Az ellenzéki pártok, illetve országgyűlési képviselőcsoportjaik feladata más jellegű: egyrészt a többségi javaslatok kontrollja és kritikája, másrészt a saját szabályozási elképzelések megfogalmazása, amelyek sokszor persze nem is feltétlenül azért kerülnek benyújtásra, hogy végül ténylegesen törvény váljon belőlük, hanem hogy szimbolikusan is nyomatékosítsák a párt álláspontját és szabályozási alternatíváját egy-egy kérdésben.

Sajátos a sarkalatos törvények köre, ahol az ellenzéki pártoknak – elvben – a fentiek túli befolyásolási lehetőség is adatik. Noha 2010 és 2014 között, majd a jelenlegi parlamenti ciklus első évének nagy részében a minősített többség a célját (legfőképpen az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés biztosítását⁴) nem volt képes betölteni, hiszen a kormánytöbbség maga volt kétharmados, a jogrendszer 2015-ös állapotfelmérése a kormánypártok minősített parlamenti többségének időközbeni megszűntével⁵ már erre a sajátos alkupozícióra is tekintettel veheti

² DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástán* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2004) 92.

³ Ennek német megfogalmazása („*Die Parteien sind das Sprachrohr des Volkes*”) a weimari államelmélethez és a pártállam (*Parteienstaat*) egyik első teoretikusához, Gerhard Leibholz-hoz kötődik. Bővebben OSCAR W. GABRIEL – OSKAR NIEDERMAYER – RICHARD STÖSS: *Parteiendemokratie in Deutschland* (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden 2002) 17–25. Pártállamon a weimari államelméletben olyan államot értettek, amelyet a pártok és érdekcsoportok irányítanak, s amelyben a pártok mint a társadalom politikai csoportjai uralkodnak. TAKÁCS Péter: „A weimari köztársaság korának államelmélete” *Pro Publico Bono Online* 2011/2. 16.

⁴ Az AB az *Alaptörvény* elfogadása utáni gyakorlatában azt az álláspontot foglalta el, hogy a sarkalatos törvények szerepét illetően a kétharmados törvények vonatkozásában kialakított korábbi gyakorlat az irányadó, így a kétharmadoság legfontosabb célja a különösen széles körű egyetértés biztosítása – 17/2013. (VI. 26.) AB hat., Indokolás [15].

⁵ 2015-ben a két Veszprém megyei időközi országgyűlési választáson a Fidesz–KDNP két mandátumot veszített el, így már nem rendelkezik kétharmados többséggel.

számba a pártok jogrendszerre vonatkozó ígéreteit. Az utóbbi hónapokban is vélhetően éppen ez az alkupozíció hozta vissza ismét az állami működésbe a 2010-es kormányváltás után lényegében megszűnt többpárti egyeztetések intézményét.⁶ A kétharmados tárgykörökben azonban a konszenzusra, avagy a pártprogramok legkisebb közös többszörösére (tehát az ellenzék érdemi jogalkotó szerepére) való törekvés ideálját gyengíti a parlamentáris rendszer belső logikája, miszerint a mindenkori ellenzék abban érdekelt, hogy ne lehessen érdemben kormányozni, hiszen a kormány kudarca hozza el az ő hatalomra jutásukat. Vagyis a konszenzusos törvényhozás előírása racionális ellenzéki szabotálásra ad lehetőséget.⁷ Azaz nem feltétlenül a saját program legalább részbeni megvalósításának a terepe a konszenzust igénylő parlamenti döntéshozatal köre. Különösen káros ebből a nézőpontból, így a kormányozhatóság szempontjából is a gazdaság- és társadalompolitika bizonyos elemeinek guzsbakötése, így például a korábban nem kétharmados tárgykörbe tartozó olyan sarkalatos tárgykörök, mint az adó- és a nyugdíjrendszerre vagy a családvédelemre vonatkozó egyes szabályok, amelyek ideális esetben klasszikus egyszerű többségű szakpolitikai döntések.

Arról nem is beszélve, hogy a sarkalatos tárgykörök túl tág hazai szabályozása elmossa a felelősséget a kormányzó és ellenzéki pártok között, s ezért végül a választópolgár számára adott esetben nem lesz nyilvánvaló, hogy egy döntés mely pártnak tudható be.⁸ Így a soron következő választásokon épp a politikai akaratképzés pártok által közvetített láncolatának egyértelmű működése és a demokratikus visszacsatolás megvalósulása nehezedik meg a felelősségi határok elmosódásával.

1.3. KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA ÉS VÁLASZTÁSI ÍGÉRET

A demokratikus képviselőlet magyarázatának kulcsa a választók és a képviselők közötti kapcsolat. A problémára adott különféle magyarázatok közül a mandátumelmélet, az elszámoltatás-elmélet, valamint a felhatalmazás-elmélet emelkedik ki.

A mandátumelméletben központi szerepet kapnak a választási programok és ígérek. E megközelítés szerint a választók a pártok által számukra felkínált programokból választanak. A mandátumelmélet prospektív megközelítésű: abból indul ki, hogy a kormány szakpolitikai cselekvéseinek körét a választás jelöli ki, a ciklus végén pedig a választási ígérek teljesítését figyelembe véve történik meg az újabb választói döntés. A folyamatban *politikai értelemben* valamilyen mértékben kötött mandátum jön létre, a tartalmi kötöttség pedig a közpolitikai tartalom keresztül érvényesül.⁹

⁶ Pl. legutóbb a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló tv. módosításáról. Lásd www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/otparti-egyeztetest-tartottak-az-egyhazi-torveny-modositasarol.

⁷ JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. 98. Lásd jelen kötetben is 250.

⁸ Herbert KÜPPER: „A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben” *MTA Law Working Papers* 2014/46. 5.

⁹ Bernard MANIN – Adam PRZEWORSKI – Susan C. STOKES: „Elections and Representation” in uő. (szerk.): *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press 1999) 29–54; KÖRÖSÉNYI András – SEBŐK Miklós: „Ígéret, mandátum, teljesítés. A pozitív mandátumelmélet gyenge

Az elszámoltatás-elméletben az ígéretek nem játszanak ilyen fontos szerepet. Itt a képviselő alapja retrospektív, és a választók a ciklus végén annak alapján szavaznak az adott kormányról, hogy annak tevékenységét mennyiben ítélik érdekükben állónak, vagyis függetlenül az előzetes elvárásoktól utólag mennyiben szolgálta a választókat.

Végül a felhatalmazás-elmélet¹⁰ szakad el leginkább a szakpolitikai megközelítéstől. A kormányzati cselekvéssel szemben itt ugyanis a megválasztott politikai vezetők karaktere, személyes képességei, imázsa az, ami alapján a választók döntést hoznak. A felhatalmazás-elmélet így a politika perszonalizációjával van összefüggésben.

Az egyes modellek tehát eltérő feltevéseket fogalmaznak meg a választók viselkedéséről, valamint a választási programok szerepéről. Természetesen felvethető, hogy mennyiben tekinthető realizstikusnak például a mandátumelmélet feltevése a választási programok alapján döntést hozó választókról, de szükséges hangsúlyozni, hogy ennek nem a programok rezponzivitása, és nem is a választói percepció a lényege, hanem az, hogy a felkínált program alapján valamilyen módon kötött mandátum jön létre. Vagyis potenciálisan elvárható, és számonkérhető az ígéretek teljesítése függetlenül attól, hogy a választóknak pontosan mekkora része, milyen mértékben volt tisztában azzal, hogy az adott párt mit is ígért.

1.4. AZ ÍGÉRETKUTATÁS MÓDSZERTANA

Az alábbiakban a választási ígéretek tehát a mandátumelmélet keretei között elemezzük. Arra vagyunk kíváncsiak, hogy a pártok milyen programot kínáltak fel a választók számára, milyen ígéretek tettek, amelyek kormányzati pozícióban – politikai értelemben – valamilyen mértékben kötött mandátum formájában alapozták meg a képviseltek és a képviselők közötti kapcsolatot. A választási ígéretek a mandátumelméleten belül központi jelentőségűek, mert a megfogalmazott programok alapján határozható meg, hogy a kormányok mennyiben teljesítik a választók elvárásait, azaz, innen nézve vizsgálható, hogy létrejön-e a képviselő.

A választási ígéretek vizsgálatának két fő megközelítése alakult ki a politikatudományi elemzésekben, az ígéretalapú (*pledge*), valamint a hangsúlyalapú (*saliency*) megközelítés.¹¹ Előbbi, a jelen tanulmány által is követett megközelítés a választási kampányokban az elemi ígéretek keresi, vagyis azokat az egységeket, amelyek világos elköteleződést fogalmaznak meg a jövőbeli kormányzati cselekvésekkel kapcsolatban, valamint elég egyértelműen határozzák meg ezeknek a cselekvéseknek a tartalmát ahhoz, hogy a későbbi kormányzati teljesítés megítélhető legyen. Az ígéretalapú megközelítés tehát konkrét, elemi ígéretekre bontja a választási kampányok szövege-

változata: Egy elméleti szintézis” in Soós Gábor – Kőrösnény András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígéretek és teljesítésük, 2002–2006* (Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet 2013) 18–39.

¹⁰ Kőrösnény András: „A demokratikus elitizmus konszenzusán túl” *Politikatudományi Szemle* 2007/4. 7–28.

¹¹ Soós Gábor – PAPP Zsófia – GYULAI Attila: „Tudhatjuk-e, mit akarnak? Az ígéretek azonosításának és kódolásának módszertana” in Soós–Kőrösnény (9. l.) 60–89.

it, miközben figyelmen kívül hagyja például a programoknak azokat a szakaszait, ahol nem található elköteleződés valamilyen szakpolitikai cselekvés mellett.

A hangsúlyalapú megközelítés ezzel szemben azt keresi, hogy a választási programok arányosan mennyit foglalkoznak az egyes szakpolitikai területekkel, mekkora részét teszik ki például a programoknak a büntetőjoggal foglalkozó részek. A kormányzati teljesítés vizsgálatához a későbbiekben a költségvetési döntéseket veti össze azzal, hogy az adott területre irányított források összhangban vannak-e azzal, amekora szerepet, pontosabban hangsúlyt korábban, a választási programokban kaptak.

Az ígéretalapú megközelítés két fő eleme tehát az elköteleződés és az informativitás. Ebben a megközelítésben ahhoz, hogy valamely választási program egy adott mondatát ígéretnek tekinthessük, az szükséges, hogy az adott mondat (vagy tagmondat) világosan kifejezze, hogy a kormányzati pozíció birtokában az adott párt mit kíván tenni a szóban forgó szakpolitikai területen.

Az elköteleződés vizsgálatából következik, hogy az ígéretalapú megközelítés nem foglalkozik a programoknak azokkal a részeivel, amelyek helyzetleírásokat, deklaratív, ideológiai kijelentéseket vagy értéknilyvántásokat tartalmaznak, legyenek bármennyire is konkrétak. Bár a magyar politikai nyelv az elköteleződés kifejezésében nem olyan egyértelmű, mint az angol, amely e kutatásoknak az „anyanyelve”, a programok szövegéből és a választási kampány kontextusából világos, hogy melyek azok a kijelentések, amelyek törekvést, cselekvési szándékot fejeznek ki még abban az esetben is, ha a mondatok nem tartalmazzák explicit módon az „ígérjük”, „vállaljuk” és hasonló kifejezéseket.

Az informativitás követelményéből pedig az következik, hogy az ígéretalapú megközelítés különbséget tesz azok között az elköteleződések között, amelyek világosan meghatározzák, hogy mit fog tenni az ígéretet tevő politikai párt, illetve azok között, ahol bár az elköteleződés világos, de a konkrét cselekvés túlságosan homályosan jelenik meg ahhoz, hogy a későbbi kormányzati cselekvések összevethetőek lennének az ígéretekkel, mint például abban az ígéretben, hogy „megtartunk mindent, ami jó”. Ezeket nevezzük retorikai ígéretnek. Az ígéretalapú megközelítés különbséget tesz konkrét, informatív és teljesülési szempontból ellenőrizhető¹² ígéretek, illetve retorikai ígéretek között. Utóbbiakat egyes elemzések nem is tekintik ígéretnek,¹³ noha lehet érvelni amellett, hogy még ezek is képesek orientálni a választókat a pártok közötti választásban.¹⁴ Az informatív vagy konkrét és a retorikai ígéretek között meghatározható egy harmadik csoport, a részben konkrét ígéretek köre is.

Az ígéretek *azonosításának* eljárása mindezek alapján tehát a következő volt. Első lépésben elemi mondatokra bontottuk a választási programok és a hirdások szövegét, hogy megkapjuk a kormányzati cselekvést előrevetítő kijelentéseket. Ez azt is jelenti, hogy egyes, grammatikailag egyébként egységes mondatokat felbontottunk,

¹² Értelemszerűen a 2014-es ígéretek esetében a teljesülés ellenőrzéséről nem beszélhetünk, ebből a szempontból a mandátumelméleti keretnek csupán az egyik „fele” jelenik meg jelen tanulmányban.

¹³ Terry ROYED: „Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras” *British Journal of Political Science* 1996/1. 45–80.

¹⁴ Szűcs Zoltán Gábor – GYULAI Attila: „A retorikai ígéretek helye a mandátumelméletben” in Soós-Kőrösné (9. lj.) 165–180.

mert egy állítványhoz például több tárgy is kapcsolódhat. Így például az „adatvédelmi biztos, nemzeti és etnikai kisebbségi biztos, állampolgári jogok biztosa, Országos Igazságszolgáltatási Tanács, Országos Választási Bizottság intézményeinek újbóli létrehozása” nem egyetlen ígéret, hanem annyi, ahány intézményre vonatkozik, hiszen a későbbi teljesítés külön-külön is vizsgálható.

A konkrétság vagy informativitás vizsgálata ezt követően annak alapján történik, hogy az adott ígéret 1) számszerűsíthető; 2) intézmény (jogszabály, program) létrehozására, megszüntetésére, fenntartására vonatkozik; 3) ezek hiányában tartalmaz-e más nem konkretizált szakpolitikai szempontot; 4) az ígéret megfogalmazása elég konkrét-e ahhoz, hogy teljesítése megítélhető legyen; 5) egyértelmű felelősségvállalást tartalmaz-e, így például nem cikluson túli teljesülést feltételez, vagy nem szab korlátozó feltételt. E változók mentén az elemi ígéretek konkrét, részben konkrét, illetve retorikai ígéreteként azonosíthatjuk.¹⁵

Mivel a jogrendszerre vonatkozó pártbéli elképzelések döntő mértékben csak a törvényhozásban tudnak érvényesülni, vizsgálódásunk kizárólag a 2014-es választások során parlamenti képviselőhez jutott pártokra terjed ki: ezek a Fidesz–KDNP párt-szövetség tagjai, az MSZP–EGYÜTT–DK–PM–MLP közös országos listájának résztvevői, a Jobbik, valamint a Lehet Más a Politika párt.¹⁶

Nehezíti a teljes körű elemzést, hogy a Fidesz–KDNP hivatalosan nem tett közzé választási programot, hanem a választási kampányban arról kívánta meggyőzni az embereket, hogy „érdemes folytatni azt, amit az elmúlt négy évben elkezdett”.¹⁷ Ez az elképzelések célzottságának, számonkérhetőségének, vagy megalapozottságának vizsgálatát ugyan nem teszi lehetővé, azonban mankóul kínálja a jogrendszer adott állapotát mint tézist, ami ellenében az ellenzéki pártok saját antitézis-elképzeléseiket megfogalmazzák.

Az elemzés a pártok hivatalos választási programjaira, illetve annak minősíthető pártdokumentumaira (MSZP: „Igazság, biztonság, szabadság, jólét, az MSZP ajánlata Magyarországnak”; Együtt–PM: „A te jövőd, haza és haladás, szolidaritás és Európa”; DK: „Európai Magyarországot! Demokráciát, biztonságot, fejlődést!”; MLP: „Az

¹⁵ Bővebben lásd Szűcs Zoltán Gábor – GYULAI Attila – ZÁGONI Bella: „Választási ígéretek a magyar országgyűlési választási kampányokban, 1990–2014” in Soós Gábor (szerk.): *Ígéret, felhatalmazás, teljesítés. Választási programok és kormányzati megvalósításuk, 1998–2010* (Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet 2015) 29.

¹⁶ A parlamentbe jutott pártok után a következő legeredményesebb párt, a Munkáspárt mindössze a szavazatok 0,56%-át érte el, így az 5%-os parlamenti bejutási küszöb utáni következő – a pártok befolyásolási potenciálját differenciáló – határvonal, a legalább 1%-os eredményhez kötött állami támogatás megléte sem indokol további pártokat a vizsgálódás körébe vonni.

¹⁷ Orbán Viktor miniszterelnök 2014. március 19-én a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gazdasági évadnyitóján elhangzott beszédében így fogalmazott: „a mai vagy mostani választási kampánynak vizszozatérő politikai szlogenje, hogy most akkor vannak-e programok vagy nincsenek programok, és ha igen, akkor hol vannak. Én most itt családást fogok okozni Önöknek, mert a mi programunk egyetlen szóban foglalható össze, s ez úgy hangzik, hogy: folytatjuk. Szerényebben fogalmazva két szóban foglalható össze: folytatni szeretnénk. Ilyen értelemben tehát mi nem egy új programot akarunk bemutatni a magyar közvéleménynek, hanem arról akarjuk meggyőzni az embereket, hogy érdemes folytatni azt, amit egyébként az elmúlt négy évben elkezdtünk.” Lásd *2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedek-publikaciook-interjuk/orban-viktor-beszede-a-magyar-kereskedelmi-es-iparkamara-gazdasagi-evadnyitajan*.

együtt érző liberalizmus programja”; Jobbik: „Kimondjuk. Megoldjuk. A Jobbik országgyűlési választási programja a nemzet felemelkedéséért”; LMP: „Az LMP választási programja 2014”), továbbá a hivatalos kampányidőszakban a nyilvánosság előtt tett, jogrendszerre vonatkozó vállalásokra terjed ki.

A médiában megjelent ígérekkel kapcsolatban az MTI adatbázisára támaszkodtunk, és onnan a hivatalos kampányidőszakban (2014. február 15. és április 6. között) a fentiek szerint azonosítottuk az ígéreteket. Mivel a vizsgált témára vonatkozóan aligha van olyan keresőszó, mely hiányosságok nélkül elérhetővé tenné az összes szükséges ígéretet, a keresést kiterjesztettük minden, az adott időszakban megjelent híryanagra.

2. A JOGRENDSZERREL KAPCSOLATOS VÁLASZTÁSI ÍGÉRETEK MENNYISÉGE ÉS INFORMATIVITÁSA 2014-BEN

Elsőként néhány alapadat bemutatására támaszkodva azt vizsgáljuk meg, hogy egy külsődleges leírás szempontjából miként jellemezhetőek a jogrendszerrel kapcsolatos 2014-es választási ígérek. Az ígérek tartalmi elemzését megelőzően tehát azt mutatjuk be, hogy számszerűen mi mondható el ezekről az ígéretekről, miben térnek el egymástól a választási programokban, illetve a médiában megjelent ígérek, melyik pártnál milyen tematikához sorolható ígérek voltak meghatározóak, végül azt, hogy mennyire volt informatív a 2014-es választási kampány, azaz mennyire volt egyértelmű az a mandátum, amelyet a pártok a jogrendszerrel kapcsolatos kormányzati cselekvésekkel kapcsolatban kértek a választóktól.

Bár természetesen minden választási kampány karaktere eltérő valamilyen mértékben, az összehasonlítás érdekében mégis érdemes megemlíteni, hogy 2010-ben a hatalomból távozó szocialisták és a választás egyértelmű esélyese, a Fidesz összesen jóval kevesebb ígéretet tettek a jogrendszerrel kapcsolatban, mint négy évvel később. A két párt választási programjában együttesen 42 jogrendszerre vonatkozó ígéretet találni.

A 2014-re vonatkozó elemzést természetesen jelentős mértékben befolyásolja, hogy a Fidesz–KDNP pártszövetség nem hozott nyilvánosságra választási programot, és a médiában is csak elenyésző mennyiségben tett ígéreteket. A pártok együttesen 413 ígéretet fogalmaztak meg programjaikban és – az MTI archívuma szerint – 75 ígéretet a médiában¹⁸ (1. táblázat). A pártok szerinti bontásnál természetesen figyelembe kell venni, hogy az MSZP, a DK, az Együtt–PM, valamint az MLP közös listát állítottak, így értelmezhető az az adat, hogy míg külön-külön elemezve ezeknek a pártoknak a programígéretei többségben vannak, a médiában – legalábbis a jogrendszerrel kapcsolatos ígéreteket tekintve – ez már nem igaz. A médiaígérek esetében továbbá nyilvánvalóan változhatnak a pártok közötti arányok, ha más médiumokat is bevonunk az elemzésbe.

¹⁸ A kampány során egy-egy ígéretet természetesen több alkalommal is megfogalmaztak. Mivel azonban tanulmányunkban nem a média percepcióját vizsgáltuk, hanem a különböző ígéreteket gyűjtöttük össze, adatainkból az ismétlődéseket mindenhol kiszűrjük.

1. táblázat. Jogrendszerre vonatkozó ígéretek száma a választási programokban és a médiában pártanként

<i>Párt</i>	<i>Programígéret</i>	<i>Médiaígéret</i>
Fidesz–KDNP	-	8
DK	57	3
Együtt–PM	93	7
Jobbik	84	32
LMP	97	15
MLP	22	-
MSZP	60	10
(Összefogás összesen)	(232)	(20)
Összesen	413	75

Az egyes jogágak és jogterületek egymáshoz viszonyított számait vizsgálva feltűnővé válik, hogy a programokban összességében az alkotmányossággal és a jogrendszert működtető intézményrendszerrel kapcsolatos ígéretek száma a legmagasabb. A programígéretek szintjén ez jelentős változás 2010-hez képest, amikor a Fidesz ígéreteit a vállalkozások jogi környezetével kapcsolatos elképzelések határozták meg, a közjogi ígéretek pedig leginkább a jogalkotás minőségére vonatkoztak. Az MSZP mindösszesen kilenc jogrendszerre vonatkozó ígéretei között ilyen egyértelmű tendenciák nem mutathatók ki: a szocialisták programja csak általánosságban megfogalmazott jogalkotást ígért a jövedelmi aránytalanságok, valamint a korrupció ellen, ugyancsak általában beszélt a jogbiztonság erősítéséről, valamint a fogyasztók és az idősek védelméről.

A 2014-es választási programok összesen 413 jogrendszerre vonatkozó ígéréteiből 23 vonatkozott a büntetőjogra, 56 a munkajogra, míg 31 polgári jogi vállalás fogalmazódott meg, ez utóbbiak jellemzően a vállalkozások adminisztratív terheinek enyhítésével, illetve a bírósági és hatósági eljárásokkal foglalkoztak.

2014-ben az összes vizsgált pártot tekintve a médiában ugyanakkor már a más – pártígéretek által lefedett jogágakhoz, a polgári joghoz, munkajoghoz, büntetőjoghoz – sorolható ígéretek vannak többségben (2. táblázat). Később kitérünk majd mind az egyéb jogágakhoz tartozó ígéretek tartalmi elemzésére, valamint arra is, hogy milyen politikai környezet határozta meg a kampány napi folyamatában is megjelenő ígéretek. Előzetesen ugyanakkor érdemes kiemelni, hogy míg a választási programok nagy hangsúlyt helyeztek az alkotmányjogi jellegű ígéretekre, valamint a 2010 utáni, a politikai rendszer alapelemeit érintő átalakításokra adott lehetséges kormányzati válaszokra, a kampány – legalábbis az ígéretek szintjén – már nem erről szólt.

Hasonló elmozdulás figyelhető meg a választási programok és a médiában megjelenő ígéretek között. Miközben az ellenzéki közös lista pártjai messze több (összesen 124, azaz több, mint az összes többi területről együttesen) alkotmányjogi ígéretet fogalmaztak meg programjaikban annál, mint amennyit bármely más területről mondtak, a médiában már nem ilyen egyértelmű a kép, és eltűnik a markáns különbség. Míg a programokat tekintve a legtöbb alkotmányjogi ígéretet a DK fogalmazta meg, a médiában ezen a területen a Jobbik, az MSZP, az LMP és az Együtt–PM is aktívabbnak bizonyult. Ki kell még emelni az antikorrupciós ígéretek programok-

2. táblázat. Ígéretetek száma a választási programokban és a médiában jogterületek szerint

<i>Jogterület</i>	<i>Programígéretetek</i>	<i>Médiaígéret</i>
Alkotmányjog	169	22
Más jogágak	110	48
Nemzetközi és EU	10	1
Korrupció és átláthatóság	124	4
Összesen	413	75

ban megfigyelhető hangsúlyosságát. Ezen a területen az LMP fogalmazta meg a legtöbb (62) ígéretet, míg az Együtt–PM ennek valamivel kevesebb mint a felét, a Jobbik pedig az egynegyedét. Ebben a körben érdemes még kitérni arra, hogy a Jobbik kiemelten kezelte a büntetőjoggal kapcsolatos – alapvetően szigorító természetű – ígéreteit. A programjában 12, a médiában pedig 13 ilyen jellegű vállalást tett, ami úgy válik karakteressé, hogy minden más területen csökkenést mutat az ígéretetek száma a médiában a választási programhoz képest. Meg kell végül említeni, hogy mind a programokban, mind pedig a médiában kifejezetten alacsonynak mondható a nemzetközi joggal és az Európai Unió jogával összefüggő ígéretetek száma, ami persze annyiban nem meglepő, hogy ezek olyan területek, ahol a pártok a legkevesébé számíthatnak a választók figyelmére annak ellenére, hogy itt olyan témák is felmerültek, mint az uniós csatlakozási szerződés újratárgyalása.

A mandátumelméletből következően alapvető fontosságú, hogy a választási kampány mennyire volt informatív, azaz az ígéretetek alapján mennyire egyértelmű a későbbi kormánypárt(ok) mandátuma. Ez a választási ígéretetek specifikussága alapján állapítható meg, vagyis annak alapján, hogy az ígéretetek későbbi kormányzati teljesítése mennyiben ítéltető meg objektív módon. Ellenkező esetben olyan ígéretekről beszélünk, amelyek alapján nem világos, hogy az adott párt mit és milyen módon kíván elérni a kormányzati többség birtokában. Az 1990 utáni kampányok választási programjai alapján a pártok összességében egyharmadnyi specifikus (konkrét és részben konkrét) ígéretet tettek, míg a retorikai ígéretetek az összes vállalás kétharmadát tették ki.¹⁹

Éppen ezért érdekes, hogy a 2014-es kampány során a jogrendszerrel kapcsolatos programígéreteteknek kevesebb mint az ötöde volt retorikai ígéret, míg az összes többi konkrét vagy legalább részben konkrét volt (3. táblázat). A médiaígéretetek esetében pedig némileg ennél is nagyobb arányban beszélhetünk valamilyen mértékben specifikus ígéretekről (4. táblázat). Ennek oka azonban nem egyszerűen abban keresendő, hogy mely pártoknak melyik évben tett ígéreteiről beszélünk. A jogrendszerrel kapcsolatos ígéretetekre általában jellemző volt, hogy közöttük több a konkrét, a későbbi kormányzati teljesítés alapján megítélhető vállalás már csak azért is, mert számos esetben konkrét jogszabályok elfogadásáról, módosításáról, illetve konkrét intézmények létrehozásáról, átalakításáról vagy megszüntetéséről van szó, míg más szakpolitikai területeken sokkal nagyobb tere nyílik a pártoknak arra, hogy kevésbé konkrét ígéreteket fogalmazzanak meg.

¹⁹ Lásd Szűcs–Gyulai–Zágoni (15. l.) 33.

3. táblázat. Programígéreték specifikussága pártok szerint

<i>Párt/Jogterület</i>	<i>Konkrét</i>	<i>Részben konkrét</i>	<i>Retorikai</i>
Fidesz–KDNP	-	-	-
DK	23	24	10
Együtt–PM	30	48	15
Jobbik	26	50	8
LMP	29	57	11
MLP	12	5	5
MSZP	11	25	24
Összesen	131	209	73

Azt, hogy nem véletlenről van szó, részben alátámasztja az is, hogy minden párt-ra igaz a legalább valamilyen mértékben konkrét ígéreték többsége, a jogrendszerrel kapcsolatos ígéreték terén tehát senki nem törekedett szándékosan homályos ígéreték megfogalmazására. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a korábbi választási kampányok tendenciáival összhangban van az, hogy a csak részben konkrét ígéreték száma magasabb, mint a teljesen specifikus vállalásoké. Utóbbiak közé tartoznak az olyan teljes mértékben számszerűsíthető – és ezért egyértelműen számonkérhető – ígéreték, mint a béremelésre, adócsökkentésre irányuló (itt értelemszerűen nem vizsgált) vállalások. Ez utóbbiakból a pártok természetesen igyekeznek nem túl sokat megfogalmazni egyrészt annak érdekében, hogy a kormányzás valamilyen mértékű szabadságát fenntarthatassák, másrészt kampánytechnikai okokból, a minél inkább egyértelmű üzenetek érdekében. Ezen a ponton felmerül természetesen, hogy a mandátumelméleti keret a gyakorlatban esetenként ütközik a pártok taktikai érdekeivel.

4. táblázat. Médiaígéreték specifikussága pártok szerint

<i>Párt/Jogterület</i>	<i>Konkrét</i>	<i>Részben konkrét</i>	<i>Retorikai</i>
Fidesz–KDNP	1	6	1
DK	1	1	1
Együtt–PM	1	1	5
Jobbik	11	19	2
LMP	10	5	-
MLP	-	-	-
MSZP	3	4	3
Összesen	27	36	12

Kíváncsiak voltunk arra is, hogy az alkotmányjogi ígéreték számszerű túlsúlya érvényesül-e valamilyen módon a specifikusság összefüggésében is. A programígéretékből az derül ki, hogy ezen a területen a teljesen konkrét ígéreték száma – a fent ismertetett általános trendekkel ellentétben – nem csupán a retorikai ígéreték számát haladja meg, de a csak részben konkrét ígéretékét is (67 – 64 – 38), miközben ilyen összefüggés a többi jogág esetében nem volt kimutatható. A magyarázat egy részét megelőlegezve itt ennek okairól annyi elmondható, hogy az ide sorolható ígéreték között meghatározóak voltak azok, amelyek a 2010–2014 közötti időszak intézményes átalakításainak

visszabontásával foglalkoztak (miközben a Fidesznek természetesen nem voltak ígéretei ebben a körben sem). A pártok nemcsak általában beszéltek jogállamiságról, szabadságjogokról és az alkotmányos intézményrendszerrel, hanem konkrét, a megelőző négy évben szimbolikus viták középpontjába került intézmények helyreállítását (például az Alkotmánybíróság jogköre), illetve megszüntetését (például Médiatanács) ígérték meg, sok esetben egészen pontosan a változtatás előtti állapothoz való visszatérést.

Összevetve a programígéreteket a pártok, jogágak és specifikusság összefüggésében, ki kell emelni, hogy a fenti trendeket egy tényező töri meg, ez pedig a Jobbik esetében a büntetőjogi ígérek központi szerepe mind a választási programban, mind a médiában. Összességében azonban a programígérek megerősítik az alkotmányjog hangsúlyosságát, azzal a kiegészítéssel, hogy a médiában a pártok már nem feltétlenül ezt a képet igyekeztek felmutatni saját magukról.

Végül érdemes kitérni arra, hogy milyen politikai folyamatok és körülmények befolyásolták a választási ígértevést. Miért így ígérték a pártok, miért ilyen tartalmú ígértek fogalmazódtak meg? Természetesen teljesen egyértelmű magyarázatra, a pártok motivációinak teljes feltárására nincs lehetőség, mindazonáltal úgy véljük, hogy a politikai környezetnek volt néhány olyan alapvonása, melyek szembeötlőek annyira, hogy elfogadható magyarázatot adnak.

Az első tényező a választás tétjével kapcsolatos. Közvélemény-kutatási adatok szerint a 2014-es kampánynak nem volt tétje abból a szempontból, hogy melyik párt alakíthat kormányt. A Fidesz–KDNP 2012-es támogatottságbeli visszaesése átmenetinek bizonyult, és már a választás kiírásának pillanatában egyértelműnek tűnt, hogy az Orbán-kormány lehetőséget kap a folytatásra. Az országgyűlési választás további kérdései – a kétharmados többség megőrzése, a „második erő” pozíciója, a parlamentbe jutó pártok száma – ennél kevésbé voltak előre láthatóak, viszont ezek a tényezők együttesen leértékelték a pártprogramok és választási ígértek jelentőségét. Bár kampánytechnikai okokból, mind a Fidesz–KDNP, mind az ellenzéki pártok igyekeztek nyitottnak feltüntetni a versenyt, a kormánypolitika változásának valószínűtlensége miatt az ígérteknek legfeljebb mozgósító szerepe lehetett, mandátumról racionálisan nem lehetett beszélni. Ennek következtében a kampányok sokkal inkább szóltak az egyes politikai erők önmeghatározásáról, a távlati építkezés lehetőségének megalapozásáról, mint arról, hogy konkrétan mit tennének egy 2014-es kormányváltás esetén. A jogrendszer szempontjából ez azt is jelentette, hogy nemcsak a konkrét szakpolitikák szintjén nem fogalmazódtak meg markáns, illetve a kampányban hangsúlyossá tett ígértek, de a médiában a 2010–2014-es ciklus alapkérdése, az alkotmányosság, a politikai rendszer alapintézményeinek át-, vagy visszaalakítása is háttérbe szorult, hiszen az ehhez szükséges kétharmados többség ellenzéki megszerzésével még kevésbé lehetett számolni.

A választás lefutottságához kapcsolódik az, hogy a kormánypárt elszámoltatás és felhatalmazás megközelítésű kampányt folytatott. Azaz a Fidesz kampánya nem arra épült, hogy teljesítették, amit 2010-ben megígérték (ez lenne a mandátumelméleti megközelítés), hanem arra, hogy a kormányzati döntések kedvezőek voltak az állampolgárok szempontjából, bármi is volt ezeknek az intézkedéseknek a forrása. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy éppen a jogrendszer egy része, a büntetőjog és a rend-

szet kapcsán alakult ki a 2010-es ígéretekkel kapcsolatos „teljesítési” vita. A Jobbik a kampány során is rendre számonkérte a kormányon azt a négy évvel korábbi belügy-miniszteri kijelentést, miszerint a kormányváltást követően „két hét alatt rend lesz”. Noha az ígélet nyilvánvalóan retorikai, hiszen semmiféle objektív mérce nem áll rendelkezésre ahhoz, hogy a rend beálltát mint kormányzati teljesítményt megítéljük, a szigorúbb büntetőpolitikával és hatékonyabb rendőrséggel kampányoló Jobbik rendszeresen szembesítette a kormányoldalt a bűnügyi helyzettel. A Fidesz ugyanakkor ebben a helyzetben sem a következő ciklusra vonatkozó ígéretekkel válaszolt, hanem az elmúlt ciklus döntéseit – például a „három csapást” – vette védelmébe.

A kormánypárt kampánya emellett jelentős részben a miniszterelnök személyére épülő, pontosabban az ő személyét középpontba állító kampány volt. Azok az óriásplakátok, amelyeken Orbán Viktor arcképe és pusztán a Magyarország miniszterelnöke felirat szerepelt, pontosan leírják a felhatalmazás-elmélet magyarázóerejét. Ebben a megközelítésben a képviselő természetesen nem a választók számára előzetesen felkínált programmal, nem is az állampolgárok érdekében folytatott kormányzás eredményességével, hanem a politikai vezető személyiségével, alkalmasságával áll összefüggésben. A választás kérdése nem az, hogy mit tesz, mit tett a miniszterelnök, hanem az, hogy ki a miniszterelnök.

Harmadszor az ígéretek tartalmával kapcsolatban fontos, hogy az ellenzék média-kampánya inkább materiális kérdésekre összpontosított. Mint a fentiekben látható volt, a politikai intézményrendszerrel kapcsolatos témák kifejezetten hangsúlyosak voltak a programokban, de a médiában csak korlátozott szerepet kaptak. Egyszerűen szólva, az ellenzéki összefogás nem a politikai rendszer általa sérelmezett átalakításának korrekciójával igyekezett meggyőzni a választókat, hanem jelentős részben materiális ígéretekkel, illetve korrupciós ügyekkel.

Ez azonban csak az egyik oka annak, hogy az ellenzéki összefogás választási kampányában is háttérbe szorultak a jogrendszerrel kapcsolatos ígéretek. A másik ok magának az ellenzéki összefogásnak a működőképességében kereshető. A kampány középpontjában, legalábbis ezeknek a pártoknak a részéről nem annyira a választók, mint saját identitásuk és egymáshoz való viszonyuk állt, ami súlyosan korlátozta a nyilvánosságban elfoglalható teret ahhoz, hogy bármilyen területtel kapcsolatban ígéretek és programokat fogalmazzanak meg – legalábbis a választók számára is látható módon. Ezt a belső akadályt természetesen erősítette a Fidesz–KDNP és szövetségesei által vitt erőteljes negatív kampány a baloldali kihívókkal szemben.

Összességében ezek a tényezők mind hozzájárultak ahhoz, hogy a 2014-es kampányban kifejezetten kevés szó esett szakpolitikai jellegű, legalább valamilyen mértékben konkrétan tekinthető választási ígéretekről. A kampány általános politikai környezete sokkal inkább meghatározó volt az ígéretek jellegét tekintve, mint az, hogy az egyes pártok saját pozíciójukból adódóan milyen típusú vállalásokat tettek vagy tehettek volna.

3. A JOGRENSZERRE VONATKOZÓ ÍGÉRETEK

3.1. ALKOTMÁNYJOG

a) Alkotmányosság. A jogrendszerre vonatkozó ígéretek közül érdemes először az alkotmányosságra vonatkozó álláspontokat számba venni, pontosabban azt, hogy milyen konkrétumokat kínáltak a pártok választási ígéreteikben a Fidesz–KDNP által kialakított közjogi *status quo*val, az *Alaptörvényen* alapuló Nemzeti Együttműködés Rendszerének alkotmányos berendezkedésével szemben.

Ebben a kérdésben a Jobbikon kívüli ellenzéki pártok igen közel állnak egymáshoz.²⁰ Álláspontjukat ugyan identitásuk árnyalja,²¹ azonban a baloldali összefogás közös listájának pártjai (a DK kivételével) és az LMP is egyértelműen úgy foglaltak állást, hogy az *Alaptörvény* korrekcióra szorul, és a távlati cél (ebben már a DK is osztozik) egy széles körű egyetértésen alapuló új alkotmány megalkotása.

Az Együtt–PM választási programja szerint tartós alkotmánya csak akkor lesz Magyarországnak, ha az mind a baloldal, mind a centrum, mind pedig a jobboldal meghatározó része számára elfogadható. A jogállamiság azonnali helyreállítását követően ezért szükségesnek látják, hogy széles társadalmi egyetértés mellett legyen új alkotmánya az országnak. Az LMP a társadalmi egyetértés eszközeként a közvetlen demokrácia eszközrendszeréhez nyúlna: programjuk a közjogi rendszer korrekciójára vonatkozó részében kinyilvánítja, hogy a nemzet legfontosabb közjogi kérdéséből, az alkotmányozásból nem lehet kihagyni a nemzet tagjait, ezért alkotmányos szabállyal írnák elő, hogy kétszázezer választópolgár kezdeményezésére megerősítő népszavazást kelljen tartani, ha a parlament új alkotmányt vagy alaptörvény-módosítást fogad el. A DK a mindenkori kormánytöbbség országgyűlési mandátumainak számától független, kötelező parlamenti konszenzuskényszert *írna elő az alkotmány számára, valamint megerősítő népszavazás is szükséges lenne. Emellett az alkotmány stabilitását módosíthatatlan szakaszok beiktatása is biztosítaná.*

Az MSZP és az Együtt–PM a korrekció keretében először a kormányozhatóságot akadályozó gátakat bontaná le, és megteremtené a független alkotmányos intézmények tekintélyét. Az LMP programja pedig az *Alaptörvény* és a sarkalatos törvények felülvizsgálatát (külön nevesítve a sarkalatos törvények körének szűkítését a gazdaságpolitika terén) összekötné a parlamenti működés felülvizsgálatával is, illetve mindenekelőtt helyreállítaná a közvetlen demokrácia eszközeinek kiemelt helyét az államműködésben, továbbá a hatalommegosztás garanciáit, egyebek mellett az Alkotmánybíróság hatáskörei teljességének visszaadásával és az *actio popularis* újbóli bevezetésével. Utóbbi kettő felvetéssel lényegében mindegyik programban találkozhatunk.

²⁰ Bővebben lásd az Eötvös Károly Intézet 2015. március 15-én „Legyen köztársaság! Alkotmánypolitikai vázlat Magyarország politikai válsága idején” címen közzétett vitairatára érkezett, és az EKINT honlapjáról (www.ekint.org) elérhető pártválaszokat.

²¹ Pl. az LMP esetében az ún. *ökoszociális* piacgazdaság közjogi kereteinek felvázolásával, amelynek kiemelt célja a fenntarthatóság és a jövő generációk érdekeinek figyelembevétele, ill. „résztvevő demokrácia” helyett egy olyan részvételi demokrácia megvalósítása, ahol a legitimitáció forrása a jól informált, egyenjogú polgárok részvétele a rájuk vonatkozó döntésekben.

A DK szerint viszont az *Alaptörvény* korrekciója helyett egy új Országgyűlésnek hatályon kívül kellene helyeznie az egész *Alaptörvényt*, és az új alkotmány megalkotásáig a korábbi *Alkotmány lépne újból hatályba, annak konszenzusos, 2010. április 25-i alakjában. Ugyanezt a restaurációt javasolja a párt a sarkalatos törvények által szabályozott tárgykörökben.*²²

Ami az új alkotmányozás karakterét illeti, a pártok többsége az 1989–90-es alapokat ugyan magukénak vallva, de azok fejlesztését tartja kívánatosnak. Az alapvető jogokat illetően az MSZP például megerősítené a második generációs jogokat az új alkotmányban. Garantálná a szociális biztonsághoz, a munkához és a lakhatáshoz való jogot, az anyák és gyermekek védelmét, alkotmányos rangra emelné a társadalmi egészségbiztosítást, az „egyenlő munkáért egyenlő bért” alapelvet.

Az LMP szerint az egyéni felelősségvállalással egyenrangú alkotmányos alapértékként kell nevesíteni a társadalmi szolidaritást, illetve vissza kell állítani a szociális jogoknak az alkotmány alapján fennállt védelmi szintjét, továbbá alapjogként kell megfogalmazni a lakhatáshoz való jogot. Emellett újabb jogok és köteleességek alkotmányba emelését is javasolják, így a jövő generációk jogait, illetve a természeti erőforrásokhoz való hozzáférés jogát, a környezet védelmének kötelezettségét, a természeti és kulturális örökség fennmaradásáért és a jövő nemzedékek jólétéért viselt felelősséget.

A DK alkotmányba foglalná alapelvként, hogy az alapvető jogok az embert ember mivoltánál fogva illetik meg, nem köthető sem kötelezettségek teljesítéséhez, sem társadalmi hasznossághoz. Továbbá a párt alkotmányosan rögzítené az új generációs jogokat, a fenntartható fejlődés alapelveit, az állam világnézeti semlegességét és az egyes családformák egyenjogúságát.

A közvetlen demokrácia érvényesülésének erősítése szintén közös pont ebben a körben. Az LMP bevezetné például a kötelező népszavazási tárgyak körét. Ilyen kérdésnek tartják egyebek mellett a nemzeti vagyon körébe tartozó egyes vagyonelemek és az egyetemes közszolgáltatások nyújtásának magánkézbe adását, valamint a költségvetés főösszegének meghatározott hányadát elérő fejlesztési programokat. Az Együtt-PM szintén kiterjesztené a népszavazás és a népi kezdeményezés jogintézményeit. A Liberálisok a helyi népszavazás érvényességi küszöbét jelentősen leszállítanák.

Ezen ellenzéki pártok többsége a választójoggal kapcsolatos ígéreteket is megfogalmazott; közös bennük a jelenleginél arányosabb vegyes választási rendszer igénye. Az MSZP a lakóhely nélküli honosítás kérdését és a határon túliak választójogának tényét lezárt ügynek tekinti. Az Együtt-PM a határon túli magyarok választójogát viszont annyiban átalakítaná, hogy a magyar pártlisták helyett a határon túli magyarok saját jelöltjeik közül választhassanak képviselőt. A DK a kérdésben különutas: a választójognak feltételévé tenné az életvitelszerű magyarországi tartózkodást.

A Jobbik a többi ellenzéki párttal szemben egészen más elképzeléseket vázolt fel az alkotmányosságot illetően, melynek középpontjában a Szent Korona-tan és a történeti alkotmány áll. A párt szerint a magyar alkotmány a Szent Korona intézményétől sem-

²² Itt tévesen olyan is szerepel a programban, ahol az *Alaptörvény* éppen megszüntette a tárgykörhöz kapcsolódó minősített többségi követelményt. Ilyen a jogalkotási törvény, amely esetében a kritikátlan restauráció már csak azért is nehézségekbe ütközne, mert az AB a régi Jat.-ot a 121/2009. (XII. 17.) AB hat.-ával (ABH 2009, 1013–1050.) megsemmisítette.

milyen módon el nem választható. A Szent Korona-tan közjogi fogalom, amely a Szent Korona erkölcsi-jogi személyiségén mint intézményen alapszik. Kifejezi a magyar államiság egységét, a termőföld és az ivóvízkincs alkotmányos el nem idegeníthetőségét és a keresztény államiságot. Ezek a közjogilag nehezen értelmezhető megállapítások kiegészülnek egyrészt a hatalom centralizációját szolgáló elemekkel, másrészt a jogállamisággal nyíltan ellentétes programpontokkal. Előbbi például a nép által választott köztársasági elnök és hatáskörének növelése (egyebek mellett „a súlyos vagy ismételt törvényhozási mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértétek” szankcionálására az Országgyűlés feloszlatajáról szóló döntési joggal).²³ Utóbbi a tisztességes eljáráshoz való jog csorbitásával az igazságszolgáltatási rendszer „fegyvelmezési célú használatának” előrevetítése.²⁴ A Jobbik egyúttal elveti az esélyegyenlőséget elősegítő intézkedéseket is.

A Jobbik az *Alaptörvény* szintjén rögzítené, hogy mely vagyontárgyak tartozhatnak kizárólag a nemzeti vagyon tárgyainak körébe, ezek a legfőbb természeti kincsek és iparágak. Az *Alaptörvényben* emellett alkotmányos államcélként jelenne meg a nagybirtokrendszer kizárása, illetve alkotmányosan védettek lennének olyan jelképek is, mint a Szent Korona, a történelmi zászlók vagy a turulmadár. A párt alkotmányos szintre emelné a szülői életjáradékról szóló elképzelését is. Ennek alap gondolata, hogy a gyermekvállalást és nevelést nyugdíjszerző tevékenységgé tenné, és a „felnőtt és munkába állt gyermekek” jövedelemadójának egy meghatározott százalékát közvetlenül a szülei nyugdíjának kiegészítésére utalná át.

A Jobbik szerint a Szent Korona-tan alapelveiről és az alapvető jogokról új alaptörvényt kell alkotni, s ezt népszavazásra kell bocsátani. A párt bevezetné az országgyűlés feloszlataására is jogosult népszavazás jogintézményét,²⁵ illetve ügyszöntő népszavazás döntene – társadalmi vita után, vállalva annak nemzetközi jogi következményeit – a halálbüntetés visszaállításáról, valamint Magyarország uniós tagságáról. Ezekhez képest talán eltörpül, de az uránbányászatot pedig helyi népszavazás eredményétől tenné függővé a párt választási programja.

Az ellenzéki pártok több ígéretet megfogalmaztak a jogalkotás alkotmányos követelményeit illetően is. Az MSZP például alkotmányos szintre emelne egy demokratikus axiómacsomagot. Ez megtiltaná a visszamenőleges hatályú, illetve személyre szabott jogalkotást, valamint a kormány és a parlament befolyását az igazságszolgáltatás hatálya alá eső ügyekre.

²³ Ez persze némileg ellentmondásban áll a Jobbik egy másik programpontjával, a miniszteri felelősség megteremtésével, amely éppen a parlamentáris vonásokat erősítené.

²⁴ A pártprogram egyik legsúlyosabb vállalása „válaszút elé állítaná” a társadalmat, külön nevesítve a romákat: „akik a többségi társadalomtól csak javakat várnak, a kötelességeiket nem teljesítik, sőt, antiszociális magatartásukkal még terrorizálják is a normális többséget, őket az igazságszolgáltatás és a szociális rendszerből való kizárás eszközeivel fogjuk fegyvelmezni.”

²⁵ Bár ezt a magyar közjogi hagyományba egyáltalán nem lehet beilleszteni, hiszen a népszavazás jogintézménye szempontjából kiemelkedő jelentőségű 2/1993. (I. 22.) AB hat., ABH 1993, 33–41. – a Létminimum Alatt Élők Társasága népszavazási kezdeményezésével kapcsolatban – kimondta, hogy az OGY népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására, az alkotmányos rendszer egészéből következik, hogy a hatalomgyakorlás két klasszikus alapelve nem semmisítheti meg egymást. Az OGY-t feloszlató népszavazás a kollektív visszahívással lenne azonos, amellyel a többpártrendszerben minden választás után a vesztesek újakezdehetnek a hatalmi játékokat.

A DK hatályon kívül helyezne minden, a jogalkotás legalapvetőbb elveivel – különösképpen a visszaható hatály tilalmával – szemben megalkotott jogszabályt.

Az LMP szintén a közjogi rendszer részévé tenné a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, továbbá a szerzett jogok védelmének és az új jogszabályok alkalmazására való kellő felkészülési idő követelményének valóban hatékony védelmét. A párt szerint a jogalkotás reformjával meg kell teremteni a nyitott, valós társadalmi vitán és állampolgári részvételen alapuló jogalkotási eljárás kereteit is. Emellett rögzíteni kell a „felülalkotmányozás” tilalmát, tehát annak a gyakorlatnak a megtiltását, amikor az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályt a jogalkotó beemeli az alkotmányba. Az LMP szerint mindenekelett a jogalkotást kell a feje tetejéről a talpára állítani: a törvények tartalmát nem az „oligarcháknak”, hanem az ellenük való küzdelemnek fogják alárendelni. Ezért ismét érvényesíteni szükséges a párt szerint a törvényalkotási eljáráshoz kötődő alkotmányos garanciákat, például a képviselői önálló törvényjavaslatok és a vita nélküli elfogadást biztosító, a Házzsabálytól való eltérés alkalmazásának visszaszorításával. Az LMP átlátható és részvételi jogalkotást ígér, amelyben háttéralkuk helyett érdemi és nyilvános egyeztetésen alapul a jogalkotás. A párt szerint törvényben szükséges szabályozni a legális társadalmi és gazdasági érdekérvényesítés formáit. A szabályozás és a kibúvók által teremtett versenyelőnyök, illetve a kisvállalkozások alkalmazkodását nehezítő költségek csökkentése érdekében meg kell erősíteni az üzleti szférát érintő jogszabályalkotás külső ellenőrzését. Ennek érdekében rögzíteni és meghosszabbítani szükséges a tervezetek egyeztetésének kötelező minimális időigényét, valamint pontosítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek kikényszerítik és elősegítik a társtárcák, a versenyhivatal és az érintettek szabályozott, nyílt konzultációját. Érdemi ügyekben ki kell zárni az eljárási garanciákat megkerülő, így a képviselői önálló javaslatokon alapuló vagy az Országgyűlés Házzsabályát egyébként megkerülő törvényalkotást. A jogszabályváltozásokat egyetlen ingyenesen hozzáférhető portálon, könnyen áttekinthető formában, közérthető megfogalmazásban kellene közzétenni. Továbbá meg kellene szüntetni a gazdasági érdekcsoportok lobbizási lehetőségét a hatósági eljárásokban.

Az Együtt–PM egységes és kereshető internetes felületet hozna létre a jogszabálytervezetek társadalmi véleményezése céljából. A kormányzati működést, jogszabályalkotást érintő, érdemi állampolgári vagy társadalmi szervezeti észrevétel esetén garantálnák, hogy legalább helyettes államtitkári szinten kelljen egyeztetni e javaslatokról. Emellett megteremtenék az országgyűlési bizottságok munkájában való folyamatos civil részvétel lehetőségét is.

b) A jogrendszert működtető szervezetek. A parlamentáris kormányzati rendszerrel a Jobbikon túli ellenzéki pártok között nincs vita. Szintén teljes az összhang az Alkotmánybíróság jogköreinek visszaadásában, illetve az *actio popularis* illetően, valamint széles körben jelennek meg az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos sommás vállalatok (például az MSZP programjában: „Újra függetlenné tesszük az igazságszolgáltatást. Garantáljuk a bíróságok függetlenségét, és nem adunk politikai megrendelést az ügyészségnek.”; vagy az LMP-nél: „Helyre kell állítani a bírói függetlenség szervezeti garanciáit.”). A DK szerint az ügyészséget illetően viszont

az szolgálná a tiszta alkotmányjogi és politikai helyzetet, ha az ügyészi szervezetet a kormány alá rendelnék.

A legradikálisabb a jogrendszert működtető intézményekkel szemben a DK, amely az alkotmányos restauráció jegyében megszüntetné az *Alaptörvény* és a sarkalatos törvények által létrehozott, korábban nem létező testületeket és intézményeket (a program külön említi az Országos Bírói Hivatalt, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóságot, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot, a Nemzeti Választási Bizottságot, a Nemzeti Választási Központot, azaz vélhetően a Nemzeti Választási Irodát, valamint az alapvető jogok biztosát), és a korábban működő szervek jönnének újra létre, így külön nevesítve az adatvédelmi biztos, a nemzeti és etnikai kisebbségi biztos, az állampolgári jogok biztos, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács és az Országos Választási Bizottság.²⁶ A párt programja szerint a törvény erejénél fogva szűnne meg azoknak a közjogi tisztségviselőknek a mandátuma, akiket olyan tisztségre választottak, vagy neveztek ki, amilyen tisztség 2010. április 25-e előtt nem létezett, illetve ahol akár a választás, illetve kinevezés, akár a jelölés szabályai megváltoztak a köztársasági alkotmányosság szabályaihoz képest. A megszünt tisztségekbe vissza kellene helyezni azokat, akiket a mandátumuk lejártá előtt módítottak el a tisztségükből, illetve akiknek magát a tisztségét szüntették meg. Minden más esetben a korábbi alkotmány szabályai szerint kellene új tisztségviselőt választani (kétharmados választási szabály esetén a mindenkori kormánytöbbségen túlterjedő parlamenti konszenzussal). A független intézmények élén a párt szerint ki kell zárni a mandátum meghosszabbításának és az újráválasztásnak a lehetőségét. Ez az LMP programjában is megjelenik.

Az ellenzéki pártok között többen új szervezetekkel bővítenék a jogi infrastruktúrát, illetve új vagy erősebb hatáskörökkel ruháznának fel meglévő szerveket.

Az Együtt–PM az esélyegyenlőség növelése és a korrupció csökkentése érdekében létrehozná a közbeszerzési különbírószágot, bevezetné a közbeszerzési felügyelőbiztos intézményét és közbeszerzési szakértői hálózatot állítana fel.

A DK az „egyenruhások ombudsmani intézményének” felállítását javasolja. Ezt a program ugyan nem részletezi, de annyiban kiegészíti, hogy a párt elutasítja az állami, korporatív érdekképviseletet, ugyanakkor elismeri az egyenruhás polgárok azon jogát, hogy érdekeiket a törvényes keretek között képviselhessék.

Az LMP elsősorban az ellenőrző szerveket erősítené, illetve a politikai elitet érintő ügyekben újraszabályozná a nyomozati hatásköröket és megerősítené a feljelentői pozíciót. A párt programja szerint a közszféra törvényes, visszaélésmentes működését felügyelő szervek maguk sem lehetnek ellenőrizetlenek, a korrupcióra vonatkozó bejelentéseket pedig az Állami Számvevőszéktől, az ügyészségtől kezdve az adóhatóságon át a kormányhivatalokig és az önkormányzatokig, mindenki köteles kell, hogy legyen érdemben kivizsgálni. Az ellenőrző szervek megerősítése mellett a párt szerint elő kellene írni azok jelentéseinek, megállapításainak teljes nyilvánosságát is. Az LMP

²⁶ Kivétel a restauráció alól a médiahatóság. A DK szerint a korábbi médiaszabályozás és -irányítás nem folytatható. A párt programja szerint meg kell teremteni a közmédia irányításának a kormánytól és a pártpolitikától független intézményeit. A közszolgálati médiumok függetlenségét erős intézményi és anyagi garanciákkal kell körülbástyázni.

ismét ombudsmani hatáskörbe utalná az információszabadsággal összefüggő ellenőrzési jogköröket, valamint érdemi felülvizsgálati lehetőséget biztosítana az adatok minősítésével kapcsolatban.²⁷ A párt a korrupció elleni harc központjává az Állami Számvevőszéket tenné.

A pártok programjában számos önkormányzati rendszert érintő javaslattal találkozhatunk. Az MSZP visszaadná a helyhatóságoknak az önrendelkezés szabadságát, és felülvizgálná az önkormányzatok és a kormányhivatalok, járási hivatalok feladatait és hatásköreik megosztását. A DK szerint viszont az államigazgatási feladatoknak az önkormányzatoktól a kormánynak közvetlenül alárendelt hivatalokhoz való átcsoportosítása fenntartható, azt azonban a pártpolitikától mentessé kell tenni irányítási-vezetési rendszerének átalakításával, tényleges államigazgatási integrációval és a szakszerűség biztosításával. A DK szerint az önkormányzati rendszer fundamentumát továbbra is a települések jelentik. A megyei önkormányzatok helyett – nem feltétlenül a megyékből mesterségesen összeillesztett jelenlegi rendszerben – a régiók szintjén célszerű a párt szerint a területi önkormányzatokat létrehozni, választott testületekkel. A párt szerint a régiók a megyei történelmi, identitási keretek ápolása mellett a hatékony, színvonalas, méretgazdaságos közszolgáltatások és fejlesztéspolitika színtereivé válhatnak a megyei városok integrálásával.

Több párt foglalkozott választási programjában a rendészeti intézményrendszerrel. Ezekből az ígéretek közül több közös a programokban: egyrészt ilyen a Terrorrelhárító Központ és az Országgyűlési Őrség megszüntetése, másrészt a közösségi típusú rendőrségi működés feltételeinek megteremtése. Az Együtt–PM például Közösségi Rendészeti Pontokat hozna létre minden településen, amelyek közvetlenül elérhetővé teszik az állampolgárok számára a helyi, személyes biztonságukért felelős szerveket. Így a rendőrök, a közterület-felügyelők, a mezőőrök, a halőrök, a vadőrök és a polgárőrök szervezett együttműködése egy intézmény keretén belül valósulhatna meg, ezzel is segítve az állampolgárok biztonságérzetének növekedését.

A Jobbik közjogi intézményrendszerrel kapcsolatos programja egészen más fókuszú, mint a többi ellenzéki párté. Fontos eleme az államfői jogkör jelentős kiterjesztése, illetve a kampányban többször is kihangsúlyozva, a képviselők mentelmi jogának eltörlése. A párt célja emellett a miniszteri felelősség elvének a visszaállítása, illetve a mindenkorai kormánnyal szembeni bizalmatlansági kérdés felvetésének „korlátlan biztosítása” is. A stabil kormányzati rendszer szempontjából nem sok jóval kecsegtető retorikai ígéretként a konstruktív bizalmatlanság rendszerét úgy módosítaná a párt, hogy a parlament mozgásteret nagyobb legyen, és ne legyen a mindenkorai kormányzat négy évre garantáltan leválthatatlan. A Jobbik az egyéni miniszteri felelősség intézményét és a közéleti felelősséget alkotmányos szinten szabályozná az állam- és kormányfőtől a legalsó köztisztviselőig. A korrupciós ügyek feltárására külön gazdaságvédelmi hivatal

²⁷ A minősített adatok bíróság általi érdemi felülvizsgálati lehetőségét az Együtt–PM is szorgalmazta programjában. Érdemes ehelyütt megemlíteni, hogy legalábbis formailag mindkettő ígéret teljesült, ugyanis miután az AB 4/2015. (II. 13.) AB hat.-ában kimondta, hogy alaptörvénytől jogalkotói mulasztás, hogy a közérdekű, ill. közérdekből nyilvános adat minősítése esetén nem biztosított az adatminősítés tartalmi felülvizsgálata, az OGY 2015 júliusában módosította az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv.-t* a tárgyban.

jönne létre a párt programja szerint, valamint a párt szerint a helyi közbiztonság letéteményese nem a közösségi típusú rendőrség lenne, hanem a csendőrség visszaállítása.

A Jobbik emellett választási programjában elengedhetetlennek tartja, hogy állami ellenőrzés alá vonják a teljes bírósági végrehajtást. A párt a büntetés-végrehajtásban pedig az önfenntartó intézményrendszer megvalósítását ígéri.

3.2. EGYÉB JOGÁGAKRA VONATKOZÓ JAVASLATOK

Az ellenzéki pártok leginkább a büntetőjog és a munkajog területén fogalmaztak meg konkrét vállalásokat, emellett még számottevő a polgári joghoz köthető – elsősorban a gazdaság jogi környezetére vonatkozó – ígéretek köre, illetve helyet kapott a programokban néhány, a nemzetközi jogrendre vonatkozó elképzelés is.²⁸

Ami a büntetőjogot illeti, a Jobbik a legradikálisabb, pontosabban egy sajátos rendparti és *anti-establishment* populizmust képviselt választási programjában. A halálbüntetés – népszavazástól függő – visszaállításáról fentebb már szoltunk. A párt ezen túlmenően a szabad mandátum jogintézményével, illetve a mentelmi joggal szakítva büntetőjogi felelősséget vezetne be a politikai döntésekért és a leadott szavazatokért, emellett a politikusok, választott közéleti tisztségviselők esetében a büntetési tételeket a kétszeresére szigorítaná. A párt elszámoltatná az elmúlt két és fél évtized „politikusbűnözőit”, amelynek céljából létrejönne az ún. Pongrácz Gergely Nemzeti Igazságtételi Központ. A Jobbik továbbá bevezetne egy különleges bűnügyi ellenőrző felügyeletet, melynek keretében a szabadságvesztésüket kitöltő, többszörös visszaeső elkövetők helymeghatározásra alkalmas nyomkövetőt viselnének. Az írott programban nem szereplő, ám a kampányidőszakban többször hangoztatott kétes ígélet még a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények elkövetőinek körében a kémiai kasztrálás mint szankció bevezetésének ígéréte. A párt az alkotmányos büntetőjog keretei közé nem illeszthető ígéletként az elévülési szabályokon is változtatna: szerintük a kárpótlási folyamat részben bűncselekményeken keresztül siklott ki a rendszerváltást követően, és ezeket a bűnöket nem tekintik elévültnek. A párt a médiaígérétei között számos alkalommal megfogalmazta a szabálysértési értékhatár lecsökkentését a vagyon elleni bűncselekmények körében. A közlekedést érintő bűncselekményeket, különösen a fém- és kábellopásokat drasztikus keménységgel számolná fel a Jobbik, de szigorú szankciókkal lépnének fel az idősek, nők és gyermekek elleni bűncselekmények, illetve az iskolai, valamint a közfeladatot ellátó személlyel szembeni erőszak esetén is.

A MSZP szintén szigorúbban büntetné, illetve hatékonyabban derítené fel az idősek elleni bűncselekményeket. Hasonlóan az Együtt-PM-hez, amely az állami szervek kiemelt feladatává tenné az idősekkel szembeni bűncselekmények megelőzését és üldözését. A szövetség programja emellett átalakítaná a büntetőjogot az áldozatok védelme érdekében, és nagyobb hangsúlyt helyezne az okozott kár helyrehozatalá-

²⁸ A kormánypártok körében ugyan választási ígéletként ez sem artikulálódott, de mindenképpen említést érdemel a polgári és büntető eljárási kódexek újraalkotásának „ígéréte”, amelyre az elmúlt ciklus végén egyértelmű mandátumot adott a Kormány, s amelynek előkészítő munkái jelenleg is zajlanak.

ra, illetve megerősítené az áldozatsegítő szolgálatot. A büntetőeljárások felgyorsítása érdekében az Együtt–PM kiemelten fejlesztené a rendőrség rendelkezésére álló szakértői kapacitásokat, emellett a drogfogyasztók büntetéséről a megelőzésre, a kezelésre és az ártalomcsökkentésre helyezné át a hangsúlyt.

Az LMP komoly büntetőjogi fenyegetést alakítana ki a közhatalomnak a közérdekű adatokkal visszaélő gyakorlóival szemben. A párt ezen túlmenően olyan változásokat kíván a büntetőjogban megvalósítani, amelyek csökkentik az állampolgár ellenérdekeltségét a közbizalom elleni cselekmények feltárásában, és növelik az engedélyező hatóságok felelősségét.

A DK a szükségesség-arányosság büntetőjogi alapelvét, valamint a halálbüntetés tilalmát alkotmányos szinten rögzítené, illetve kizárná az elsődlegesen megtorló természetű büntetőjog alkalmazását.

A polgári jog területén a pártok leginkább a család fogalmával kapcsolatos szimbolikus vállalásokat tettek, illetve a vállalkozások jogi környezetének megkönnyítésére fogalmaztak meg javaslatokat.

Előbbi körében az Együtt–PM deklarálta programjában, hogy nincs különbség család és család között, ezért megszüntetné a gyermekekre káros megkülönböztetést, és azonos jogokat és lehetőségeket teremtene mind az élettársi, mind a házastársi kapcsolatban élőknek. A DK alkotmányosan rögzítené az egyes családformák egyenjogúságát. A Liberálisok programja biztosítaná a polgárok szabad választásának jogát a hagyományos családi vagy élettársi forma között. A párt szerint az állam egyiket sem preferálhatja a másik kárára, és nem diszkriminálhat. A Jobbik szerint viszont „a nemzet tartópillérei a tisztességes, dolgozó és többgyermekes magyar családok”, ahol családon egy nő és egy férfi életközösségét érti a párt. A Jobbik nemcsak családfogalommal, de az egyházi esküvő állami elismerésével is archaizálna: a párt a házasságot kötő párok adminisztratív terheinek könnyítésével indokolva, az egyházi esküvőt, ugyan állami közreműködéssel, de egyben hivatalos állami házasságkötésnek is minősítené.

A polgári jog területére tartozó vállalások másik része a gazdaság jogi környezetével, elsősorban a kisebb vállalkozásokkal foglalkozik.

Az Együtt–PM például, bevezetné az automatikus adóregisztrációt, illetve az engedélyezési eljárások helyett előnyben részesítené a bejelentési kötelezettséget a vállalkozások számára. Lehetővé tenné az adó- és járulékfizetési kötelezettségek egy számlára történő befizetését, csökkentené a felszámolási és bírósági eljárások időigényét és költségét. Eltörölné a kötelező kamarai hozzájárulást. Az önkényes bírságolási különbségek megszüntetése érdekében kötelezővé tenné a vállalkozások számára kiszabható bírságok tételesítését, valamint a gyakorlat egységesítését. A pártszövetség az egyszerűsített végelszámolás lehetőségét kiterjesztené a kft.-kre és az rt.-kre is. Valamint megreformálná a végrehajtási eljárást, bevezetné az értesítés kézbesítését követő tizenöt napon belüli inkasszó lehetőségét. Az LMP is úgy változtatná az adminisztratív szabályokat, hogy azok a mikro- és kisvállalkozások, illetve családi vállalkozások talpon maradását segítsék, versenyképességüket növeljék. A párt emellett már a cégbejegyzésnél szigorúan ellenőrizné a tulajdonos előéletét, és szükség esetén megtagadná a bejegyzést. Az LMP a felelősségteljesebb cégműködés érdekében előírná, hogy minden cégnél legyen egy olyan tisztségviselő, aki személyében

felelős a cég személyzeti ügyeiért, pénzügyeiért, illetve azért, hogy a cég székhelyén folyamatosan elérhető legyen, s akivel szemben súlyos jogsértés esetén korlátozások érvényesülnének a jövőre nézve. A cégnyilvántartást a párt a „21. század követelményeire igazítaná” (jó kereshetőség több paraméter alapján, használható felület, bővebb adatok). Az MSZP szintén kedvező és kiszámítható gazdasági feltételeket irányoz elő a magyarországi mikro-, kis- és középvállalkozások számára. Konkrétumok nélkül ugyan, de a szocialista párt eltörölné a vállalkozásokat értelmetlenül korlátozó jogszabályokat és egyszerűsítene a rájuk vonatkozó bürokratikus előírásokat. Felszámolná a jelenlegi lánctartozásokat és megakadályozná jövőbeni kialakulásukat. Állami eszközökkel, a jogszabályok és az ellenőrzések szigorításával védené a kisebb, kiszolgáltatottabb cégek, alvállalkozók érdekeit. Emellett garantálná, hogy évente legfeljebb csak egyszer változtat az adószabályokon.

A munkajogi ígéretek egy része többé-kevésbé egybehangzó, valamint a munkavállalók védelmével, illetve kiszolgáltatottságával indokolva új munka törvénykönyve megalkotására (MSZP és Jobbik), illetve a hatályos érdemi felülvizsgálatára (Együtt-PM) irányul.²⁹ Ez utóbbiak a felülvizsgálatról átfogó társadalmi egyeztetést kezdenének, és a revízió csak a munkavállalók és a munkáltatók érdekképviselői szervezeteivel partnerségben, nyitott társadalmi vitát követően történhetne meg.

A Jobbik véget vetne a munkaerő-kölcsönzés „áldatlan állapotának”, a sztrájkjog körüli bizonytalanságnak, valamint „a multinacionális vállalatok munkavállaló ellenes gyakorlatának”. A párt újraszabályozná a munkaügyi kapcsolatokat. Több, korábban meglévő – a programban nem nevesített – szakszervezeti jogot visszaállítana, alapvetően erősítené és támogatná a munkavállalói érdekképviselőket, törekedve azok függetlenségére. A Jobbik programja továbbá azt is ígéri, hogy keményen szankcionálni fogják a tagságuk valós jogainak védelmében fellépő szakszervezeti tisztségviselők megfélemlítését, megfigyelését és a munkahelyükről való eltávolítását, de egyúttal felszámolná a szakszervezeti vezetők direkt pártpolitikai elköteleződését is. Védeni kívánják mindazonáltal a munkáltató törvényes működését és jogos gazdasági érdekeit is, ezáltal a „munkahelyeket veszélyeztető szakszervezeti fellépések” szankcióit szigorítaná a párt. A Jobbik a szociális párbeszéd minden szintjét megerősítené, valamint fokozottabb védelemben részesítené a kiskorú gyermekét egyedül nevelő vagy egyedüli keresőként eltartó munkavállalókat.

Az MSZP újrainá a sztrájk törvényt is, illetve megerősítené és kiterjesztené a szakszervezetek jogosítványait. Emellett megteremtené a társadalmi párbeszéd új demokratikus és intézményesített rendszerét. A munkavállalók, a munkaadók és az állam képviselői ismét teljes joggal és kölcsönös biztosítékokkal tárgyalhatnának egymással a párt ígérete szerint. A szocialista párt erősítené a rugalmas, atipikus foglalkoztatási formák elterjedését.

Az Együtt-PM visszaállítaná a várandósok, továbbá a szülés után, illetve a gyermek gondozási szabadságról visszatérők felmondási védelmét. Visszaállítaná továbbá azt a korábbi szabályt is, hogy a jogellenesen elbocsátott munkavállalót a bíróság

²⁹ Bár az LMP a választási kampányban nem fogalmazta meg külön ígéretként, a párt 2013-ban szintén az újraalkodifikálás igényével lépett fel, és saját munka törvénykönyve koncepciót készített.

viSSzahelyezheti állásába. Helyreállítaná a szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelmét, valamint a kollektív szerződés megkötésére vonatkozó szakszervezeti jogsultságokat. Garantálná, hogy egy korábbiakban is végzett munkakört nem lehet közmunkává alakítani, és így kiváltani alacsonyabb fizetéssel. A pártszövetség újra az Országos Érdekegyeztetési Tanácsot tenné meg a háromoldalú munkaügyi egyeztetések központi fórumává. Haladéktalanul felülvizsgálná a munkavállalók személyiségi jogait indokolatlanul korlátozó szabályokat, a kisgyermekes nők munkajogi védeltségét csökkentő szabályokat, a végkielégítéshez való jog szűkítését, a munkavállaló szélesebbé tett, ellenben a munkáltató szűkített kártérítési felelősségét. A közzsférában alanyi joggá tennék legalább az egyik szülő részmunkaidős foglalkoztatását, a versenyszférában pedig járulékkedvezményrel támogatnák. Végül a szocialista párt-hoz hasonlóan új sztrájk törvényre tennének javaslatot, amely korrekt és kiszámítható szabályozási környezetben, megfelelően gyors és hatékony jogorvoslati lehetőségekkel teszi lehetővé a munkabeszüntetés jogának gyakorlását, de figyelemmel lenne a társadalom alapvető igényeinek elfogadható szintű kielégítésére is.

A jogrendszer nemzetközi keretére vonatkozó elképzelések inkább deklaratív jellegűek. Így például az MSZP az európai integráció további mélyítését és bővítését szorgalmazza, míg a Jobbik ezzel szemben a Nemzetek Európája koncepciót képviseli. Konkrétabb az Együtt-PM, amely megerősítené az Európai Unió Alapjogi Chartáját, és aktívan segítené az olyan mechanizmusok létrejöttét, melyek lehetővé teszik a demokratikus intézmények hatékony monitorozását és közös európai értékeink betartását. A pártszövetség emellett támogatja a közvetlen állampolgári részvétel erősítését az Európai Polgári Kezdeményezés és más mechanizmusok formájában. Az LMP indokoltnak tartaná a csatlakozási szerződés felülvizsgálatát, valamint az Unión belül a föld kivonását jogi és közgazdasági értelemben a közönséges árucikkek közül. A párt szerint közérdekből korlátozni kell az Európai Unió szabadpiaci elveit, és a földet ki kell vonni a tőke szabad áramlásának uniós alapelve alól.

3.3. ANTIKORRUPCIÓ, ÁTLÁTHATÓSÁG

Az ellenzéki pártok programjaiban jelentős számú ígéret található az állam működésének átláthatóságával kapcsolatosan, illetve a korrupció elleni fellépés igényével. Ezek közül a legtöbb és legkonkrétabb vállalást az LMP, illetve az Együtt-PM fogalmazta meg.

Az LMP ígéretei közjogi beavatkozásokkal (elsősorban a fékek és ellensúlyok rendszerének visszaállításával és az ellenőrző szervek megerősítésével); a párt- és kampányfinanszírozás rendezésével; az átláthatóság radikális bővítésével; a klientúrarendszer visszaszorításával; a jogalkalmazók korrupcióellenes felkészítésével; a közbeszerzések kihéherítésével; szakmai és közszolgálati kódexek előírásával; az összeférhetetlenségi szabályok komplex szigorításával; a bejelentők érdemi védelmével; a diszkrecionális jogkörben meghozott, jelentős gazdasági előnyöket biztosító döntési helyzetek kiszűrésével; a jogalkotás átláthatóságának biztosításával és a jogalkotásra nehezedő korrupciós nyomás csökkentésével célozzák az antikorrupciót.

Az ígéretek az esetek többségében a célokhoz konkrét eszközöket is rendelnek, ilyen például a párt- és kampányfinanszírozási szabályok újraalakításánál a nyilvános kampányszámla, a működési és kampányköltségek szétválasztása vagy a kormányzati önmarketing tilalma. A párt a korrupció megelőzés konkrét eszközeként egyszemélyi felelősséget vezetne be az állami vállalatok gazdálkodása kapcsán, valamint szűkítené a kormány, illetve a minisztériumok által egyedi döntéssel adható támogatások körét. Az LMP átláthatóság érdekében megfogalmazott konkrét javaslata például a zárt ülés elrendelésére vonatkozó szabályozás szigorítása az önkormányzatok működésében. A párt emellett növelné és büntetőjogi garanciákkal is megerősítené az aktív információszabadságot, azaz a közérdekű adatokra vonatkozó automatikus közzétételi kötelezettség körét.

Az Együtt-PM programja zéró korrupciót hirdet. A pártszövetség ígéretei ezt az utópisztikus elképzelést számos konkrétummal igyekeznek is alátámasztani, de néhány levegőben lógó deklaráció is bekerült a programba. Utóbbiak közé tartozik például a korrupció politikai szempontok kizárása az állami hirdetések elosztásánál. Előbbiek körébe viszont tucatnyi konkrét vállalat tartozik. Ezek a teljesség igénye nélkül az üzleti titokra, banktitokra, minősített adatra hivatkozó közérdekűadat-eltitkolás lehetőségének szűkítése és a közérdekű adatok kiadásáért indított perek gyorsítása, a közbeszerzések egységes, naprakész, kereshető elektronikus adatbázisának a létrehozatala, a közbeszerzési jogorvoslati díjak csökkentése, az állam és a magán-szféra közötti szerződések nyilvánossága mint érvényességi kellék, vagy éppen a Transparency International ajánlásainak megfelelő párt- és kampányfinanszírozás megalkotása, vagy a bejelentővédelmi program elindítása.

Az MSZP programja ugyan külön fejezetben foglalkozik a korrupció problémájával, az ígéretek azonban az általánosság szintjén maradnak. A közbeszerzések és állami szerződések nyilvánossága előremutató kezdeményezés, azonban konkrétumok nélkül az ígélet a levegőben lóg. Miképpen az sem derül ki, hogy a szocialista párt által ígért átfogó korrupcióellenes stratégia mit takar, illetve mi lenne a végrehajtásáért felelős hivatal feladat- és jogköre.

Az MSZP és általában az ellenzéki pártok többsége több pontban és témában is igazságtételt ígér a Fidesz-kormány korrupciógyanús ügyeiben.

A DK programja az MSZP tárgybeli ígéreteihez hasonlóan inkább célokat, mintsem eszközöket fogalmaz meg. Ilyen például a közpénzek átlátható felhasználásának alkotmányos szinten történő rögzítése. Ennél konkrétabb azonban a DK-nál is megjelenő párt- és kampányfinanszírozási ígélet: a DK szerint a kampányfinanszírozásban be kell vezetni a kötelező kampányszámlát, s minden kampánycélú kifizetés csak arról teljesíthető. A politikai plakátok, rádió- és tv-hirdetések árait közzé kellene tenni, és e szabályokat a választási időszakon kívüli politikai kampányokra is alkalmazni kellene. Ezenkívül a pártok folyó kiadásaiiban is érvényesíteni kell a nyilvánosság elvét a párt szerint.

A Jobbik antikorrupciós ígéreteinek jelentős része a politikai elit elszámoltatásáról szól. Emellett azonban a program tartalmaz olyan – az általánosság szintjén maradó – vállalásokat is, mint az offshore cégek száműzése a közbeszerzésekéből, a gazdaság kifehérítése, a rendőrségi korrupció felszámolása, vagy a közérdekkel ellentétes titko-

sítások feloldása. Ezeknél specifikusabb vállalás a párt programjában a környezetvédelmi beruházásokkal és rekultivációval összefüggő korrupció elleni fellépés, illetve a paksi bővítés átláthatóságának ígérete.

4. KONKLÚZIÓ

Elemzésünk sajátos választási szituációban igyekezett megragadni a jogrendszerrel kapcsolatos ígérek szerepét és jellegét. Miközben a választáson kormányzati pozícióból induló és végül győztes pártok nem fogalmaztak meg választási programot, a jogrendszerrel kapcsolatban kifejezetten jelentős számú ígéret fogalmazódott meg a választáson induló további pártok részéről.

Ha összevetjük a 2014-es választási ígéreteket 2010-zel, azt látjuk, hogy utóbbinál teljesen más volt a hangsúly. A Fidesz–KDNP – akkor meglévő – jogrendszeri vállalásai például szinte kivétel nélkül a vállalkozások jogi környezetével, a gazdasági jogalkotás minőségével, illetve a gazdaság igényeihez rugalmasan igazodó munkajogi szabályozással foglalkoztak.

A választási programok alapján 2014-ben meghatározónak bizonyult, hogy a kihívó pártok egy része kifejezetten arra a helyzetre reagált, amit a 2010–2014 közötti ciklusban a közjogi rendszer alapintézményeinek átalakítása jelentett. A baloldali ellenzéki pártok kifejezetten nagy hangsúlyt helyeztek programjaikban arra, hogy milyen módon bontanák vissza, állítanak helyre, illetve korrigálnák a 2010 előtti állapotot a jogrendszer egyes elemeivel kapcsolatban. Elemzésünk kitért arra is, hogy ebből a szempontból van-e különbség a választási programokban és a szélesebb nyilvánosságban, a médiában megfogalmazott ígérek között. Az eredmények a fentiek értelmében némileg meglepőek, hiszen míg a jogpolitikai programok középpontjában a közjogi berendezkedés állt, a médiában ez a terület lényegesen kisebb, valójában alárendelt szerepet játszott csak.

Az ígérek elemzéséhez választott mandátumelméleti keret ugyanakkor rávilágított arra, hogy a jogrendszerrel kapcsolatos 2014-es ígérek sajátosak abból a szempontból, hogy milyen mértékben informálják az állampolgárokat a pártok kormányzati terveivel kapcsolatban. Miközben korábbi kutatások szerint a választási ígérek kétharmada nem tartalmazza azokat a specifikus információkat, amelyek alapján egyértelműen eldönthető lenne, hogy a pártok úgy és abban a formában teljesítették-e ígéreteiket kormányon, ahogyan megígérték, a jogrendszerrel kapcsolatban egyenesen fordított a viszony, és kifejezetten specifikus, konkrét ígéreteket találhattunk 2014-ben. Ennek okát részben magában a jogrendszerben kereshetjük, hiszen itt konkrét intézményekről, jogszabályokról van szó, ha egy párt tehát erre vonatkozóan ígéretet tesz, nehéz elkerülni a konkrétság egy legalább minimális szintjét. A magyarázat másik fele pedig a már említett sajátos 2010 utáni helyzetre vonatkozik, amikor a választási vita – legalábbis a programok szintjén – arról szólt, hogy mit kíván tenni az ellenzék a jogrendszerben végrehajtott változtatásokkal.