



---

**MTA Law Working Papers**  
**2018/01.**

**Miért nem működik jól a magyar  
jogrend és hogyan javíthatjuk meg?**

*Jakab András*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**  
**Budapest**  
**ISSN 2064-4515**  
<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

**Jakab András\***  
**Miért nem működik jól a magyar jogrend  
és hogyan javíthatjuk meg?**

Az intézmények három komponensből, pontosabban ezek összjátékából állnak: (1) formális szabályokból, (2) tényleges gyakorlatokból, valamint (3) narratívákból. A jogról azonban igen gyakran hamisan leegyszerűsített képük van a magyar jogászoknak: pusztán szabályok összességeként tekintenek rá, de a tényleges gyakorlatokat (nem a szabályértelmező bírói joggyakorlatot, bár néha azt is, hanem a jogszabályok címzettjeinek tényleges gyakorlatát) és a joghoz kapcsolódó narratívákat (igen tágra értve az alatt mindazt, amit az adott intézmény értelmének és céljának tartunk, annak szimbolikáját, továbbá azt is, ahogyan erről nyilvánosan beszélünk, valamint az intézménnyel kapcsolatos attitűdöket is) figyelmen kívül hagyják. Ez az egyoldalú szemlélet megnehezíti a magyar jogrendszer problémáinak megértését és ezzel együtt az egyébként is nehéz intézményépítési feladatokat, amelyeknek számos kudarcát megéltük a rendszerváltás óta, elsősorban a tényleges gyakorlatok és a narratívák oldalán. Intézményépítési kudarcról a magyar kontextusban két értelemben is beszélhetünk: egyfelől az egyes elemek (szabályok, gyakorlatok, narratívák) közti összhang hiánya miatt a kívánatosnál kevésbé stabilak az intézmények és kevésbé tudnak szabálykövetésre sarkallni, másfelől a kialakult intézmények a kívánatosnál kevésbé szolgálják a politikai közösség prosperitását. A tanulmány ilyen intézményépítési szempontból mutatja be részletesebben a 2010/11-es alkotmányozást is. Az intézményi jogszemlélet végső soron két eredményhez vezet: (1) A történelmi tapasztalat azt mutatja, hogy a teljes jogrendszer átfogó jelentősebb intézményi reformok hosszú távú sikeréhez az őszinte elhatározáson kívül rendszerint külső nyomásra is szükség volt, amelynek hatékonysága azonban az EU-csatlakozás után irányunkban sajnos jelentősen lecsökkent. Vagyis az intézményépítéshez érdemes olyan hatékony nemzetközi és EU-jogi kötelezettségvállalásokat szorgalmazni, amelyekkel az ország józan pillanataiban biztosítani tudja, hogy később sem kezd önsorsrontásba. (2) A szabályokon túli elemek, azaz a tényleges gyakorlatok és narratívák tudatosabb figyelembevételére a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogi oktatás során ideális esetben ahhoz vezethet, hogy a szükséges kulturális elemek fokozatosan megerősödnek. Mindez azonban politikai cselekvést, konkrétan a formális szabályok igazítását is szükségessé teszi, amiben viszont a cselekvési helyzetben lévők ellenérdekeltek, és ez sajnos a csapdahelyzetből való kimozdulást egyelőre nem teszi lehetővé.

1. Az intézmények informális elemei: gyakorlatok és narratívák .....	3
2. A 2010/2011-es alkotmányozás intézményépítési szempontból .....	10
2.1. Formális szöveg – relatív kisebb változtatások, részben javítások, részben rontások .....	11
2.2. Tényleges gyakorlatok – a jogállamiság fokozatos eróziója .....	11
2.3. A narratíva őszintétlensége – avagy miért is volt szükség új alkotmányra? .....	17
2.4. A komponensek együtthatása .....	23
3. Mi a teendő? Intézményépítési útmutató a mai magyar valóságban .....	23

A magyar jogi gondolkodás sajátos betegségben szenved, amelyet az egyszerűség kedvéért szabályfixációnak nevezek.<sup>1</sup> Ez annyit jelent, hogy a jogra úgy tekintünk (a jogtudósok

---

\* Egyetemi tanár, Salzburgi Egyetem; tiszteletbeli kutató (*Honorary Fellow*), Pázmány Péter Katolikus Egyetem. E-mail: [andras.jakab@sbg.ac.at](mailto:andras.jakab@sbg.ac.at).

<sup>1</sup> A tanulmányhoz adott hasznos tanácsaiért és kritikai megjegyzéseiért hálával tartozom Arató Krisztinának, Balázs Zoltánnak, Bencze Mátyásnak, Béndek Péternek, Bitskey Botondnak, Boda Zsoltnak, Bodnár Eszternek, Bodnár Krisztnának, Bozóki Andrásnak, Burai Petrának, Chronowski Nórának, Csaba Lászlónak, Csepeli Györgynek, Csink Lórántnak, Fekete Balásznak, Fiala-Butora Jánosnak, Forgács Nórának, Földvári Csabának, Fröhlich Johannának, Gajdusчек Györgynek, Gárdos-Orosz Fruzsínának, Györffy Dórának, Györy Csabának, Györfi Tamásnak, Gyurgyák Jánosnak, Halász Ivánnak, Hoffmann Tamásnak, Horváth Attilának, Jany Jánosnak, Janky Bélának, Kadlót Erzsébetnek, Katona Klárának, Körösi Andrásnak, Körtvélyesi Zsoltnak, Herbert Küppernek, László Róbertnek, Majtényi Balásznak, John Morijnnek, Orbán Krisztiánnak, Pap András

túlnyomó többsége, a gyakorló jogászok és a laikus közvélemény is), mintha pusztá szabályhalmaz, jobb esetben szabályrendszer lenne. Vagyis kifejezetten ignoráljuk egyrészt a *tényleges gyakorlatokat* – nem a szabályértelmező bírói joggyakorlatot, bár néha azt is, hanem a jogszabályok címzettjeinek *tényleges gyakorlatát* –, másrészt a szabályokhoz tartozó *narratívákat*, igen távan érve az alatt mindazt, amit az adott intézmény értelmének és céljának tartunk, annak szimbolikáját, továbbá azt is, ahogyan erről nyilvánosan beszélünk, valamint az intézménnyel kapcsolatos attitűdöket is.<sup>2</sup> Az itt kritizált szabályfixáció tehát nem a szabályok betartásához való ragaszkodást jelenti (gyakran épp az ellenkezője történik), hanem a jogrendszer működése kapcsán a *tényleges gyakorlatokkal és narratívákkal szembeni tudatos vakságot*. A szabályfixációs látásmód feladása és e megközelítés következményeinek levonása a pusztá (ám önmagában is értékes) helyzetmegértésen túl sokat segíthet középtávon a normakövetési hajlandóság növekedésében is.

A magyar jogrendszer mai problémáit természetesen nem elsősorban maga a szabályfixáció okozza. Azok háttérben részben általános kulturális problémák állnak (ezeknek csak egy kisebb, a jogászságra vonatkozó szeletkéje a szabályfixáció), részben pedig konkrétan is azonosítható egyéni vagy csoportos politikusi döntések – ezekről alább részletesen szólunk. De az ezekkel a gondokkal szembeni vakság és a jogászság ebből fakadó intellektuális védtelensége jelentős részben a szabályfixáció jelenségével írható le.

Az elkövetkezőkben ezt fogom kifejteni, (1) elsőként a jog intézményjellegét tárgyalva, azon belül az intézményépítések informális elemeire koncentrálni, (2) példaként bemutatva a 2010/2011-es alkotmányozás problémáit. Végül (3) néhány javaslatot fogalmazok meg a reménybeli kiúttal kapcsolatban.

## 1. Az intézmények informális elemei: gyakorlatok és narratívák

Az intézmény fogalmának különféle definíciói ismertek; a számunkra érdekes problémakört ezek közül leginkább azzal tudjuk megragadni, amely szerint az intézmények három komponensből, pontosabban ezek összjátékából állnak: (1) formális szabályokból, (2) *tényleges gyakorlatokból*, valamint (3) *narratívákból*.<sup>3</sup> Az utóbbi kettőt (ti. gyakorlatok és narratívák) együtt „informális” komponenseknek is szokták nevezni, ha a „formális”

---

Lászlónak, Schiffer Andrásnak, Schanda Balásznak, Somogyvári Istvánnak, Sonnevend Pálnak, Sólyom Lászlónak, Szabó Miklósnak, Szalai Ákosnak, Sente Zoltánnak, Takács Péternek, Tordai Csabának, Tóth István Györgynek, Tölgyessy Péternek, Török Bernátnak, Ungváry Krisztiánnak, Várad Balásznak, Varsányi Benedeknek és Vincze Attilának, továbbá a 2017. október 26-án az MTA TK Jogtudományi Intézetében tartott műhelyvita, a 2017. november 17-én a Swedish Network for European Legal Studies stockholmi konferenciája, a 2017. december 4-án az ELTE TáTK Szociológia Doktori Iskola műhelye, valamint a 2018. január 10–11-én a Yale Law School és a European University Institute közös firenzei workshopja résztvevőinek. Az alapos olvasószerkesztést Bodnár Krisztának köszönöm.

Az írást eredetileg *A magyar jogrendszer állapota* zárófejezetének, majd a *Hegymenet* című kötet jogrendszerről szóló fejezetének szántam, de sajnos nem készülhetett el időben, ezért jelenik meg önállóan, de visszautalva a két projektre: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK 2016); <http://jog.tk.mta.hu/a-magyar-jogrendszer-allapota-kotet> és JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon* (Budapest: Osiris 2017). Műfaját ennek megfelelően a két nevezett kötet határozta meg. A tanulmány címét Simon HIX: *What is wrong with the European Union and how to fix it* (Hoboken: Wiley 2013) ihlette.

<sup>2</sup> A narratívákba beleértjük az íratlan jogértelmezési szabályokat is, lásd pl. John BELL: „The Importance of Institutions” in Maurice ADAMS – Dirk HEIRBAUT (szerk.): *The Method and Culture of Comparative Law* (Oxford: Hart 2015) 207–219, 211.

<sup>3</sup> „Hatalmat szabályalkotással, gyakorlatokkal és történetmeséléssel lehet gyakorolni.” Vivien LOWNDES – Mark ROBERTS: *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2013) 46, 77. Vagyis intézmény alatt itt nem csupán a jogi nyelvben bevett „jogintézmény”-t értem, amely egy adott élethelyzetre vonatkozó szabályok összessége lenne, hanem kifejezetten annál több.

szabályokkal akarjuk szembeállítani őket. Ezek az informális elemek adott esetben konkurens (íratlan) intézményeket működtetnek, amelyek erősebbek is lehetnek a formális intézményeknél. Ennek tipikus példája az intézményesült korrupció.<sup>4</sup>

Az egyes komponensek erősíthetik egymást, erős intézményeket eredményezve, vagy ellentmondás esetén kölcsönösen gyengíthetik egymást, ami végső soron gyenge intézményekhez vezet). Mivel az informális elemek lassabban változnak (ezt a jelenséget az ún. *path dependence*, az útfüggőség tipikus példajaként is szokás említeni), ezért a formális elemek jelentős változásai, például a rendszerváltások idején, nagy valószínűséggel vezetnek az intézmények gyengüléséhez.<sup>5</sup> Ez a gyengülés rendszerint a bizonytalanságot és a kiszámíthatatlanságot fokozza, ezzel pedig rövid távú gondolkodásra és szabálykerülésre sarkallhat.<sup>6</sup> Erősen megosztott értékrendű társadalmakban az intézményépítés különösen nehéz, hiszen a narratívák szintjét eleve ellentmondások uralják, így bármely új formális szabálynak nagyobb eséllyel állnak ellent, mint egy egységes értékrendű társadalomban.<sup>7</sup> Arról, hogy megosztott társadalmakban miként alakulhatnak ki gyenge alkotmányos intézmények és ennek milyen következményei lehetnek, a következőket írja Daron Acemoglu (aki ugyan etnikai megosztottságról beszél, de szavai általánosíthatók, és ráismerhetünk a magyar elit bal- és jobboldali törzsi szembenállására is):<sup>8</sup>

„Ahol az [alkotmányos] intézmények erősek, ott a polgároknak megvan az erejük a politikusok megbüntetésére azáltal, hogy kiszavazzák őket a hatalomból; ahol ellenben az intézmények gyengék, ott a politikusok patronázsrendszert működtetnek, amelyik megbünteti azokat a polgárokat, akik nem támogatják őket. [...] Számos katasztrofális kleptokrácia hosszú időn keresztül létezett; Mobutu harminckét, Trujillo harmincegy, a Somozák negyvenkét évig uralkodtak. Ezt a tartósságot még meglepőbbé teszi az a tény, hogy sok kleptokrata rezsimmek nem volt sem erős támogatói tábora, sem szilárd katonai támogatása. [...] Köszönhetően az erős [alkotmányos] intézmények hiányának, az uralkodók képesek lehetnek a rezsimm ellenzékét semlegesítő, különösen »oszd meg és uralkodj« típusú, stratégiák alkalmazására. Az oszd-meg-és-uralkodj stratégiájának logikája az, hogy az uralkodó megveszteget politikailag kulcsfontosságú csoportokat, hogy a kihívásokkal szemben így maradhasson hatalomban. Azáltal, hogy szelektív jutalmakat és büntetéseket ad, az oszd-meg-és-uralkodj stratégia kihasználja a társadalmi együttműködés törekvésének a gyenge intézményekkel rendelkező államokban: amikor a kleptokrata uralkodó a hatalom elvesztésének veszélyével szembesül, akkor megnehezíti a vele szembeni kollektív cselekvést, és szétrombolja a vele szembeni koalíciót a [társadalmi] kulcscsoportok megvesztegetésével. [...] Az etnikai megosztottságok különösen fontosak ebben a modellben. Minden etnikai csoport fél a saját vezetőjének leváltásától, amikor hatalmon vannak, mert ez megnöveli a hatalomváltás esélyét a saját etnikai csoporttól a rivális csoport irányában. Ez a politikai elitek megszokott ellenőrzési módját [...] hatékonytalanná teszi, és az uralmon lévőek így nem csupán a többi etnikai csoportot, hanem a sajátjukat is ki tudják zsákmányolni.”

Maga az egész jogrendszer tekinthető intézménynek, de egyes önálló részei is (például az alkotmánybíráskodás vagy a tulajdon). Az egyes intézmények nem önmagukban léteznek,

<sup>4</sup> Lásd részletesebben BURAI Petra: „Muszáj jobbnak lenni. Kiutak a korrupcióból” in JAKAB–URBÁN (szerk.) (1. l.j.) 309–325.

<sup>5</sup> Piotr SZTOMPKA: *The Sociology of Social Change* (Oxford: Blackwell 1993); Piotr SZTOMPKA: *Trust: A Sociological Theory* (Cambridge: Cambridge University Press 1999); Jon ELSTER – Claus OFFE – Ulrich K. PREUSS: *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* (Cambridge: Cambridge University Press 1998).

<sup>6</sup> GYÖRFFY Dóra: „Intézményi bizalom és a döntések időhorizontja” *Közgazdasági Szemle* 2012. április, 412–425.

<sup>7</sup> Elinor OSTROM: *Understanding Institutional Diversity* (Princeton: Princeton University Press 2005) 27.

<sup>8</sup> Daron Acemoglu: „Constitutions, Politics and Economics. A Review Essay on Persson and Tabellini's *The Economic Effects of Constitutions*” *Journal of Economic Literature* 2005, 1046; <https://economics.mit.edu/files/4468>. Sőt erős intézményekkel rendelkező társadalmakban is rombolóan tud hatni az erős ideológiai megosztottság, lásd az Amerikai Egyesült Államok példáján Geoffrey C. LAYMAN – Thomas M. CARSEY – Juliana Menasce HOROWITZ: „Party polarization in American politics: Characteristics, causes, and consequences” *Annual Review of Political Science* 2006, 83–110.

hanem egymást erősítve, kiegészítve vagy épp gyengítve (intézményi környezet).<sup>9</sup> Egy intézményt akkor nevezek „erősnek”, ha az emberi magatartásokat hatékonyan, tartósan és előreláthatóan befolyásolja. Ez önmagában egy ország (gazdasági) sikerének nem elégséges feltétele, de ha a jogállamiság és a demokrácia intézményei (a kettő együtt e dolgozat terminológiájában: alkotmányos intézmények) erősek, akkor az már jelentősen előmozdítja a gazdasági sikereket is.<sup>10</sup>

Az intézményi felfogásban az alkotmány nem csupán az alkotmányos szabályokból áll, hanem az egyes alkotmányos szervek tényleges gyakorlatából, valamint abból a narratívából, amely az alkotmányról megfogalmazódik (ilyen lehet például az, hogy „az alkotmány feladata az állami hatalomgyakorlás korlátozása” vagy „az alkotmány feladata az emberi jogok garantálása”).<sup>11</sup> A világon mindenütt jellemző, hogy a jogászok mindenképp az intézmények első komponensére, a formális elemre, a szabályra koncentrálnak, de ami magyar, illetve posztszocialista sajátosság, az a többi elem büszkén és erényként felvállalt ignorálása (lásd bővebben alább a 2.3. pontban). Ennek a szemléletnek a hátulütői megfigyelhetők a magyar jogrend intézményépítési kudarcaiban az elmúlt csaknem három évtizedben.<sup>12</sup> Megjelenik továbbá a jogi oktatásban, ahol a hatályos joganyag oktatása túlnyomó részt jogszabályok, esetleg jogdogmatikai konstrukciók bemagoltatásában merül

---

<sup>9</sup> Elinor OSTROM: „An Agenda for the Study of Institutions” *Public Choice* 1986, 3–25, 7–8; Gretchen HELMKE – Steven LEVITSKY: „Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda” *Perspectives on Politics* 2004/2, 725–740.

<sup>10</sup> Jelen írás nem foglalkozik behatóbban demokrácielmélettel, a demokrácia alatt itt leegyszerűsítve a kormányzat választásokon való leváltásának lehetőségét értem. Ez lehetővé teszi a megválasztott tisztviselők felelősségre vonását azért, hogy nem választják őket újra, ha nem jó a teljesítményük – azaz versengésre készíteti őket, hogy ki tudja a legtöbbet tenni a polgárok érdekében. A választópolgárok így kényszerítik a kormányzatot az érdekeiket sértő intézkedések megváltoztatására, egyfajta tanulási folyamat részeként. Az e játékszabályokat elfogadó közösségek *ceteris paribus* gazdaságilag is erősebbek, ami valószínűbbé teszi a nemzetközi konfliktusokban való sikerüket. Sőt magának az egyenlő szabadság eszméjének is vannak gazdasági vonatkozásai, hiszen elősegíti a versenyt: (a) A diszkriminációmentesség annyit jelent, hogy a legalkalmasabbnak kell ellátnia a feladatot, s csak a személyes teljesítménye számít. (b) A magántulajdon védelme elengedhetetlen a kapitalista gazdasági növekedéshez. (c) A magánszféra és a lelkiismereti szabadság védelme hozzájárul a félelemmentes és kreatív munkakörnyezethez. (d) A politikai szabadságjogok a demokrácia biztosítékai, ezért gazdasági hatásuk a demokrácián keresztül, vagyis közvetve érződik. E kérdések mélyebb elemzését további hivatkozásokkal lásd Robert C. COOTER: *The Strategic Constitution* (Princeton: Princeton University Press 2000) 241–357; Sigrid Alexandra KOOB e.a.: *Human Rights and Economic Growth* (Copenhagen: Danish Institute of Human Rights).

<sup>11</sup> Az ún. institucionalista jogelméletek (Savigny, Santi Romano, Hauriou, Schmitt, Weinberger, MacCormick) elég vegyes képet mutatva, részben hasonló elemekkel, részben egymással is vitatkozva, a jelen tanulmánytól eltérő terminológiával szokták a jog természetét elemezni. Részletesebben lásd Massimo LA TORRE: *Law as Institution* (Dordrecht–London: Springer 2010) 98–121. Egyik tipikus téziséük (ami az itt képviselt tézisekkel nem áll szükségszerű összefüggésben) az, hogy a pozitív jogi fogalmak mellett vagy felett olyan metafizikai „intézmények” léteznek (pl. házasság), amelyeknek csak a megvalósulása a pozitív jog. Bővebben és kritikusan lásd Bernd RÜTHERS: *Institutionelles Rechtsdenken im Wandel der Verfassungsepochen* (Berlin–Zürich: Gehlen 1970) 33–37. Mivel ez az írás nem a jogelméleti eszmétörténetre koncentrálnak, hanem a mai magyar valóságra reflektál, ezért ezeknek a jogelméleteknek a kritikai bemutatásától eltekintek. Az itt használt intézményfogalom nem az institucionalista jogelméletek hagyományába illeszkedik és jogdogmatikai fogalomként sem szándékozom használni, hanem politikatudományi eredetű, de hasznos lehet a jogdogmatika működésének külső leírásához és a működésmód javasolt változtatásának indoklásához.

<sup>12</sup> A magyar országgyűlési jog kapcsán lásd pl. SMUK Péter: „Az Országgyűlés” in JAKAB–GAJDUSCHEK (szerk.) (1. lj.) 617: „Több esetben nem a házszabályok megfelelő rendelkezéseit hiányolhatjuk, hanem a jogintézmények működtetéséért felelős szereplők demokratikus és alkotmányos kultúráját.” A posztszovjet kudarcokról lásd Denis J. GALLIGAN – Marina KURKCHIYAN (szerk.): *Law and Informal Practices. The Post-Communist Experience* (Oxford: Oxford University Press 2003).

ki<sup>13</sup> – és a jogalkotásban is, ahol a narratívákat („miről is szólna valójában, mi lenne a közpolitikai célja a jogalkotásnak?”) érdemben nem kidolgozva, ráadásul a tényleges gyakorlatokra reflektáló előzetes és utólagos hatástanulmányok elkészítése nélkül, a jogalkotás pusztán formális aktusával elvégzettnek tekintik a feladatot.<sup>14</sup> Gajdusчек György szavaival:<sup>15</sup>

„a közpolitikai célok [a mi terminológiánk szerint: jogalkotási narratívák – J. A.] meghatározása szinte teljességgel hiányzik, ami a folyamat egészének racionalitását alapjaiban kérdőjelezi meg. Az alkalmazott eszközök – amelyek szinte kizárólag jogiak, illetve ilyenként értelmezettek – hatásmechanizmusa végiggondolatlan. Különösen feltűnőek a megvalósítás hiányosságai. A megvalósítás folyamatának tervezése, a szükséges erőforrások meghatározása elmarad, így a megvalósítás nagyon gyakran eleve ellehetetlenül. A közpolitikák olyan gyorsan és olyan nagymértékben, nemritkán száznyolcvan fokban változnak, hogy egyszerűen nem tudnak »kifutni«. Olykor még fel sem áll a működés rendszere, már megváltoztatják azt, de szinte soha nincs elég idő arra, hogy a közpolitikák hatásai, eredményei érvényesülhessenek.”

Az intézményépítés ugyanis összetettebb folyamat, mint ahogy azt még a jogászok többsége is feltételezi. Egy jogász rendszerint a formális elemekre (azaz írott szabályokra, esetleg azok jogalkalmazási aktusaira) koncentrál, amelyek természetesen szükségesek, ám sajnos nem elegendők a jogi intézmények sikeres működéséhez. Számos ügyesen megfogalmazott alkotmány kudarca tulajdonítható e jogászai naivitásnak.<sup>16</sup> Ugyanakkor az is igaz, hogy akár rosszul kidolgozott alkotmányok is működőképesek lehetnek, ha a társadalmi gyakorlatok és narratívák helyettesíteni vagy korrigálni tudják a formális szabályokat. Egészen a közelmúltig mind az Egyesült Államok,<sup>17</sup> mind az Egyesült Királyság<sup>18</sup> alkotmánya jó példa volt arra, hogy az igencsak hézagossá formális szabályokat informális intézményelemek egészítették ki. Az intézmények épp mert többkomponensűek, egyrésztől igen gyakran eltérnek attól az ideáltól, amelyet a formális szabályok alkotói maguk elé képzelnek (vagyis a komplexitás miatt a *trial-and-error* gyakori módszere a jogalkotásnak), másrésztől nem vezethetők vissza egy adott tervező akarataira, hanem számos tervező egymásnak részben ellentmondó elképzelései érvényesülnek benne.<sup>19</sup> Ez rossz hír a mindenkori alkotmányos alapító atyáknak a tervezés pillanatában, utólag viszont alappal hivatkozhatnak a saját felelősségük csökkentése érdekében arra, ha az alkotmányuk nem működik.

Az intézmény a „társadalmi tényezőknek egy olyan rendszere, amely együttesen hozza létre az emberi magatartás szabályszerűségét”.<sup>20</sup> Ezek közül egyesek (sőt talán a

---

<sup>13</sup> JAKAB András: „A magyar jogi oktatás megújításához szükséges lépések. Reformjavaslat összehasonlító áttekintésre alapozva” in JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 843–870.

<sup>14</sup> GAJDUSCHEK György: „Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya” in JAKAB–GAJDUSCHEK (szerk.) (1. l.) 796–822.

<sup>15</sup> GAJDUSCHEK György: „A közpolitikai célok megjelenése a jogban” in JAKAB–GAJDUSCHEK (szerk.) (1. l.) 43.

<sup>16</sup> Pontosabban bizonyos helyzetekben egyszerűen lehetetlen küldetés a sikeres intézményépítés: például a 2011-es dél-szudáni átmeneti alkotmány bár igen gondosan kidolgozott és átgondolt szöveg, amely a társadalmi valóságra is igyekezett figyelemmel lenni, de a polgárháborús valóságba belefulladt a próbálkozás.

<sup>17</sup> Az amerikai politikusok által hangoztatott közkeletű mítosszal szemben az USA alkotmánya egy meglehetősen ügyetlenül, számos hézaggal és ellentmondással terhelt tökéletlen dokumentum, lásd részletesebben William N. ESKRIDGE – Sanford LEVINSON (szerk.): *Constitutional Stupidities, Constitutional Tragedies* (New York–London: New York University 1998).

<sup>18</sup> Az informális alkotmányos intézményelemek egy részét az Egyesült Királyságban „alkotmányos konvencióknak” nevezik, lásd JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve* (Budapest: NKE 2016) 148, 196, további utalásokkal.

<sup>19</sup> Robert E. GOODIN: „Institutions and Their Design” in Robert E. GOODIN (szerk.): *The Theory of Institutional Design* (Cambridge: Cambridge University Press 1996) 28.

<sup>20</sup> Avner GREIF: *Institutions and the Path to the Modern Economy. Lessons from Medieval Trade* (Cambridge: Cambridge University Press 2006). Kissé más terminológiával (ti. intézmények mint informális és formális

többségük) íratlan és előfeltételezett, a tényleges gyakorlatokból és a tevékenységről szóló narratívákból következnek.<sup>21</sup> Sakkozás közben nem szabad arcon ütni az ellenfelünket, forró levest önteni a bábuira, leköpní az órát stb. A lehetséges sakklépések formális leírása önmagában nem elég a játék ismeretéhez, ennél többre van szükségünk. Követnünk kell bizonyos civilizációs szokásokat, amelyek nélkül a játék nem volna lehetséges. Ez nem csupán intellektuális, hanem morális tudás is – vagy hogy egy érzelmileg kevésbé terhelt fogalmat használjunk, nevezhetjük kulturálisnak is. A rosszul kialakított formális szabályok természetesen eredményezhetnek gyenge intézményeket, de – s ez itt relevánsabbnak tűnik – a tisztségviselők kulturális hiányosságai legalább ugyanannyira. Egy republikánusok nélküli köztársaság vagy egy (weberi) bürokraták nélküli bürokrácia nem fog jól működni.

A kulturális jellemzők csak igen lassan változnak, és erre vonatkozóan nincsen „módosítási eljárás”.<sup>22</sup> Ismeretes azonban néhány sikeres példa, amelyekre érdemes figyelni: az intézmények ugyanis lassacskán átalakíthatják a kultúrát.<sup>23</sup> A legismertebb talán a második világháborút követő német kulturális átalakulás, amelynek sikeréhez számos elem hozzájárult (nem teljes a lista): (1) A hagyományosan igen magas színvonalú német jogtudomány nagy segítséget jelentett a jól megtervezett formális jogi intézmények kialakításában. Ez ugyan nem volt döntő tényező (viszonylag gyenge jogtudományi háttérrel is lehet kiváló jogállamot építeni, amint azt a skandináv államok példája mutatja), de a jogállamiság építését legalábbis segítette ez az intellektuális háttér. (2) Önsajnálattal helyett a németek – jelentős késéssel ugyan, leginkább a 60-as évektől – szembenéztek a saját hibáikkal és bűneikkel (*Vergangenheitsbewältigung*).<sup>24</sup> A demagógok és populisták természetesen mindig készségesen szolgálnak egyszerű narratívákkal: mentségekkel a fájdalmas őszinteség helyett. A második világháború után azonban (részben megkésve ugyan, a korábbi generáció biológiai kiöregedése által is segítve, de végül mégiscsak) mind a nyugatnémet elit, mind a társadalom túlnyomó része az őszinteséget választotta. Ez a morális szembenézés segített abban, hogy *hiteles* legyen a jogrend (és különösen a *Grundgesetz*)

---

játékszabályok együttese), de tartalmilag hasonló megfontolásokkal dolgozik Douglas C. NORTH: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press 1990) 3. A formális szabályok, illetve a tényleges gyakorlatok és narratívák közé elvileg negyedik intézményépítési elemként be lehetett volna vezetni az informális (íratlan) szabályok kategóriáját is. Ez ugyan fogalmilag kidolgozottabbá tette volna a jelen írást, de a tulajdonképpeni mondanivalóhoz nem volt szükséges, a bevezetése a téziseken sem változtatott volna, ellenben az egyébként érdemben változatlan tartalom elmondását megbonyolította volna – ezért az egyszerűség kedvéért ez a distinkció elmaradt.

<sup>21</sup> Hasonló gondolatok jelentek meg más terminológiai keretben a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban (ABH 1992, 77, 80.): „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.”

<sup>22</sup> A magyar helyzet nehézségeiről ebből a szempontból lásd TÓTH István György: „Turánbánya? Értékválasztások, beidegződések és az illiberalizmusra való fogadókészség Magyarországon” in JAKAB–URBÁN (szerk.) (1. lj.) 37–50.

<sup>23</sup> James G. MARCH – Johan P. OLSEN: *Rediscovering Institutions* (New York: Free Press 1989) 17. „Az intézményeket emberek alkotják, de az intézmények embereket alkotnak”, lásd Claus OFFE: „Designing Institutions in East European Transitions” in GOODIN (szerk.) (19. lj.) 208.

<sup>24</sup> Gyurgyák János szerint túl sokat foglalkozunk a múlttal a jelenlegi politikában; ezzel egyetértek, de szerintem ez éppen azért van, mert az őszinte szembenézés hiánya lehetetlenné teszi a múlt feldolgozását. GYURGYÁK János: „Uralja-e jövőt, aki a múltat uralja? A 20. századi magyar történelemről – pillantás a 21. századból” JAKAB–URBÁN (szerk.) (1. lj.) 51–73.

narratívája az új, emberi méltóságra, jogállamiságra és demokráciára épülő rezsimben.<sup>25</sup> A társadalmi és politikai rend őszintesége és hitelessége pedig – önerősítő folyamatként – tovább növelhette a sikerességhez szükséges társadalmi bizalmat. Az ilyesfajta szembenézés ugyan nem elengedhetetlen feltétele a sikeres alkotmányos intézményépítésnek, mindenesetre jó eséllyel segíti azt. (3) A múlttal kapcsolatos őszinteséget és a jövő új politikai értékeinek megválasztását külső kényszer, jelentős részben az ország katonai megszállása tette lehetővé (ami önmagában persze elégtelen lett volna, a többi itt jelzett tényezőre is szükség volt). Bár a náci eszmék nem enyésztek el, sőt korábbi nácik esetenként magas tisztségeiket is megőrizték és hálózatként egymást segítették (ennek hírhedt példája volt a nyugat-német külügyminisztérium egészen a 70-es évekig, sőt egyes jogtudományi karok is), a nyilvános viták nyelvében az új politikai értékek megkérdőjelezhetetlenekké váltak, azaz nem létezett a jogállamiságot és a demokráciát tagadó nyilvános ellennarratíva. A németek félték saját maguktól, a rosszabbik énjüktől, s ezért szándékosan nemzetközi kötelezettségeket vettek magukra (illetve részben a többi nyugat-erőpai nemzetet is nyugtatni akarták ezzel a magatartásukkal). Az európai integrációt – ideértve az Emberi Jogok Európai Bíróságának születését is – részben ez az igen tudatos német szándék magyarázza. Hasonlóan Odüsszeuszhoz, aki azért kötözte magát a hajóárbóchoz, mert félt, hogy gyengének bizonyul majd a szirének csábításával szemben, a németek is nagy elszántsággal építették a nemzetek feletti európai intézményeket. (4) A gazdasági siker, vagyis a végtermék is nagyban hozzájárult az értékek hitelességéhez és a lakosság általi internalizálásához (a gazdaság sikere persze amúgy sem volt független a formális szabályokban is rögzített jogállami és demokratikus intézményektől). Erről bőven írt a már idézett Daron Acemoglu a *Miért buknak el nemzetek?* című világsikerű könyvében.<sup>26</sup> (5) A német elitekben kialakult a demokráciára és a jogállamiságra vonatkozó *konszenzus*. Önkorlátozó elitkonszerzus nélkül ugyanis a liberális demokráciák működésképtelenek.<sup>27</sup> A konszenzus elfogadásához részben az ezt elutasító régi elitek fizikai megsemmisülése (illetve a nácitlanítási eljárásokban a közéletből való részleges kizárása), részben az amerikai nyomás, részben a szovjetektől való félelem, részben pedig a gazdasági siker megtapasztalása járult hozzá.

Ha sikeres alkotmányos intézményépítésekre keresünk példákat a közelmúltból, akkor azt találjuk, hogy túlnyomó többségüknél külső nyomás segítette a sikert.<sup>28</sup> Bizonyos esetekben, például Ausztriában vagy Japánban, közvetlen katonai kényszerről volt szó, máskor a lehetséges idegen megszállástól való félelem józanítja ki a helyi eliteket (és készteti őket konszenzusra), ahogy Észtország jelentős részben az oroszoktól való, egyébként teljes

---

<sup>25</sup> A morális legitimitás hatékonyságnövelő szerepét is tárgyalja a magyar jogrend kapcsán BODA Zsolt: „Bizalom, legitimitás és jogkövetés” in JAKAB–GAJDUSCHEK (szerk.) (1. lj.) 837–855.

<sup>26</sup> Daron ACEMOGLU – James A. ROBINSON: *Miért buknak el nemzetek* [ford.: GARAMVÖLGYI Andrea] (Budapest: HVG-ORAC 2013). Módszertanilag kifinomultabban hasonló eredményekkel Roberto RIGOBON – Dani RODRIK: „Rule of Law, Democracy, Oppenness. And Income: Estimating Interrelationships” *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 10750*, <http://www.nber.org/papers/w10750.pdf>, 2: „...a demokrácia és a jogállam jó hatással vannak a gazdasági teljesítményre, de az utóbbinak sokkal erősebb a hatása a jövedelmekre. A nyitottságnak (kereskedelem/GDP) negatív hatása van a jövedelmi szintekre és a demokráciára, de pozitív hatása van a jogállamra. A magasabb jövedelem nagyobb nyitottságot és jobb intézményeket eredményez, de ezek a hatások nem túl erősek. A jogállam és a demokrácia egymást kölcsönösen erősítik.” A liberális demokráciák gazdasági növekedést segítő hatásáról legfrissebben lásd pl. Moshe YANOVSKIY – Tim GINKER: „A proposal for a more objective measure of de facto constitutional constraints” *Constitutional Political Economy* 2017, 311–320.

<sup>27</sup> John HIGLEY – Michael BURTON: *Elite Foundations of Liberal Democracy* (Oxford: Rowman & Littlefield 2006).

<sup>28</sup> Michael J. GORGES: „New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution” *Politics* 2001/2, 137–145.



mértékben megalapozott félelemnek köszönheti 1990 utáni sikertörténetét.<sup>29</sup> Úgy kell tekintenünk a korrupt, infantilis vagy autoriter gyakorlatokra és narratívákra, mint az alkoholizmusra: elméletileg lehetséges, hogy a beteg meg tudja gyógyítani önmagát, de a gyógyulni akaráson túl a gyakorlatban rendszerint külső segítségre is szüksége van.<sup>30</sup> Ráadásul még amikor látszólag már meggyógyult, akkor is hosszú ideig felügyeletre szorul, nehogy visszaessen. Pontosan ez történik mostanában számos korábbi szocialista országban, amelyek az EU-tagság elnyerésével, mióta nem hat rájuk a csatlakozást megelőző időszakban érvényesülő szigorú és hatékony monitorozás és felügyelet (*pre-accession conditionality*), már nem érzik szükségesnek, hogy betartsák a nyugati liberális demokráciák civilizációs normáit.<sup>31</sup>

A tanulási folyamat sikeréhez ugyanis hosszú időre, az elvárások konzisztens számonkérésére, valamint pozitív megerősítésre (gazdasági és erkölcsi sikerélményre) lett volna szükség, de sajnos ezek együttese nem (sőt számos volt szocialista országban, köztük nálunk: egyike sem) adatott meg. Másként megfogalmazva: az építkezési állványzatot túl hamar bontották el, és a jogállamiság félkész épületei látványosan megroppantak több posztoszocialista államban. Ezt világosan jelzik a különféle jogállamiság-indexek (Bertelsmann, World Justice Project, Freedom House), amelyek mind lassú eróziót jeleznek a volt szocialista államokban az EU-hoz való csatlakozás óta. Ez Magyarország, Horvátország és Lengyelország esetében a legkirívóbb, de máshol is jellemző.<sup>32</sup> Egy nyugati jellegű jogrend csak úgy működhet hosszabb időn át sikeresen, ha a rendszer működtetői őszintén magukévá tették a nyugati értékeket. Ezek a kulturális feltételek létrehozhatók, de csak *nagyon* lassan, és az új jogszabályok bevezetése önmagában bizonyosan nem elegendő. Ha az értékek internalizálása nem ment végbe és a polgárok nem váltak érdekeltté, vagyis nem nyertek az új rendszerrel, akkor amint megszűnik a külső nyomás, előtörnek az archaikus, „pogány” (prejogállami és predemokratikus) reflexek, lekerül a maszk: előbb a narratívák (retorika) és a gyakorlatok szintjén, majd hamarosan a formális intézmények rombolása formájában is.<sup>33</sup>

Románia örömteli ellenpélda e téren: ott ugyanis a jogállamiság intézményei vagy egyes aspektusai megerősödtek az EU-tagság elnyerése után (az erősödés minimális, de figyelembe véve a régió általános romlását, relatíve már jelentős). Ez azonban nem azért volt így, mert a román elítelt hirtelenjében roppant felvilágosulttá és kevésbé korrupttá váltak,

---

<sup>29</sup> Ami azonban negatívumként az észti demokráciának a helyi orosz lakosságot kirekesztő jellegzetességeit is magyarázhatja. Lásd a '90 előtti helyi kommunista elit nemzetiségi háttérére utalva Dorothee BOHLE – Béla GRESKOVITS: *Capitalist Diversity on Europe's Periphery* (Ithaca: Cornell University Press 2012) 99. A balti államok jobb teljesítményét a jogállamiság terén a többi posztsovjett államhoz képest a helyi relatív elitkonszenzussal magyarázza Martin MENDELSKI: „The EU's rule of law promotion in post-Soviet Europe: what explains the divergence between Baltic States and EaP countries?” *Eastern Journal of European Studies* 2016/2, 111–144.

<sup>30</sup> Az intézményesült korrupció megtöréséhez szükséges nemzetközi nyomásról lásd pl. Alina MUNGIU-PIPPIDI: „Corruption: Diagnosis and Treatment” *Journal of Democracy* 2006/3, 86–99. Az alkoholizmus metaforájához egy szűkebb kérdéskörben („fiskális alkoholizmus”) lásd George KOPITS: „Saving Hungary's Finances” *Wall Street Journal Europe* 2008. december 4.

<sup>31</sup> A betartatási mechanizmusok hiányosságairól lásd András JAKAB – Dimitry KOCHENOV (szerk.): *The Enforcement of EU Law and Values* (Oxford: Oxford University Press 2017).

<sup>32</sup> Hasonló gondolatvezetéssel: James DAWSON – Seán HANLEY: „What's Wrong with East-Central Europe? The Fading Mirage of the 'Liberal Consensus'” *Journal of Democracy* 2016, 20–34. A szlovén alkotmányosság eróziójáról ad kijózanító képet elsősorban örökölt kulturális hiányosságokra hivatkozva és külső, EU-s segítségben reménykedve Matej AVBELJ: „The Sociology of (Slovenian) Constitutional Democracy” *Hague Journal on the Rule of Law* 2017, 1–23. Átfogó képhez (Románia és a balti országok mellett a 2016/17-es lengyel fejlemények előtt még Lengyelországot is sikerként bemutatva) lásd Martin BRUSIS: *Im Schatten der europäischen Krise — BTI-Regionalbericht Ostmittel- und Südosteuropa* (Gütersloh: Bertelsmann 2016).

<sup>33</sup> Vö. Timothy SNYDER: *On Tyranny. Twenty Lessons from the Twentieth Century* (New York: Duggan Books 2017) 32: „A ma szimbólumai teszik lehetővé a holnap valóságát.”

hanem mert a román csatlakozási szerződés egy különleges klauzulát tartalmaz a csatlakozás utánra vonatkozóan.<sup>34</sup> Abban ugyanis bevezettek egy úgynevezett együttműködési és ellenőrzési mechanizmust, amely lényegében azt jelentette, hogy egy előre meghatározott szempontrendszer szerint évente értékeli Romániát, és amennyiben elmaradnak a korrupció ellen meghozandó lépések, akkor a Bizottság megteszi a szükséges intézkedéseket („*appropriate measures*”). Ezeknek az intézkedéseknek a lehetséges tartalma (például kifizetések leállítása) nem definiált, és konkrét alkalmazásukra sem került még sor, de tulajdonképpen nem is a formális szankció lehetősége tette ezt a mechanizmust hatásossá, hanem egyrészt a schengeni zónába való belépésnek informális módon az éves jelentésekben mutatott eredményekhez kötése egyes nyugati EU-tagországok által, másrészt pedig a román közvélemény előtt az EU és ennek folytán a kérdéses éves jelentések magas presztízse.<sup>35</sup> Az éves jelentések hivatkozási pontot jelentenek a román közbeszédben, a tartalmának és az ajánlásainak jelentős a súlya. 2017 februárjában a román elit például megpróbált enyhíteni a korrupcióellenes szabályokon, mire tömegtüntetések törtek ki. De ami talán még ennél is hathatósabban elősegítette a visszakoazást (bár kevésbé látványos, és a magyar hírekben kevésbé hangsúlyozták): az Európai Bizottság is rosszallását fejezte ki, kifejezetten utalva a nevezett mechanizmusra.<sup>36</sup>

## 2. A 2010/2011-es alkotmányozás intézményépítési szempontból

A fentiek fényében érdemes visszatekintnünk arra, vajon miként értékelhetjük az elmúlt évek alkotmányos változásait intézményépítési szempontból. Mennyiben erősíti egymást a három komponens, azaz a formális szabályok, a tényleges gyakorlatok és a narratívák, erős (értsd: tartós, szilárd) intézmény(ek)e)t teremtenek-e, vagy inkább részben egymásnak ellentmondva gyengítik egymást? Vajon a kiszámíthatóságot növelik az új intézményi jellegzetességek, és ezzel a hosszú távú gondolkodást erősítve a szabálykövetésre sarkallnak? És ha szabálykövetésre sarkallnak, akkor ez társadalmi szinten vajon előmozdítja a nemzet prosperitását? A választ alább kifejtjük, de ehelyütt röviden meg is előlegezzük: sajnos nem. A 2010/2011-es alkotmányozás sajnos kudarcként értékelhető, méghozzá két szempontból is: (a) egyrészt az egyes elemek (szabályok, gyakorlatok, narratívák) közti összhang hiánya miatt a kívánatosnál kevésbé stabilak az intézmények és kevésbé tudnak szabálykövetésre sarkallni; (b) a kialakult intézmények a kívánatosnál kevésbé szolgálják a politikai közösség prosperitását.

---

<sup>34</sup> Radu CARP: „The Struggle for the Rule of Law in Romania as an EU Member State: The Role of the Cooperation and Verification Mechanism” *Utrecht Law Review* 2014, 1–16; <https://ssrn.com/abstract=2395170>.

<sup>35</sup> Bulgária esetében is létezik ez a mechanizmus, de ott a belső politikai konstelláció szerencsétlen véletlenjei nyomán egyelőre ez kevésbé bizonyult hatásosnak. Nincs rá garancia, hogy a romániai javulás folytatódni fog, az ugyanis a külső EU-s nyomás és a román belpolitika (némileg véletlenszerű) *konstellációja* révén történhetett meg. A két tényező *együtthatásáról* (és a román belpolitikai egyensúlyi helyzetekről, román jogi-intézményi megoldásokról, tömegtüntetésekről és konkrét személyi viszonyokról) lásd bővebben Ingi IUSMEN: „EU Leverage and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: the Case of Romania” *Journal of Common Market Studies* 2015, 593–608; Ulrich SEDELMEIER: „Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession” *Journal of Common Market Studies* 2014, 105–121; Ulrich SEDELMEIER – Corina LACATUS: „Compliance with the European Union’s Anti-Corruption Conditions in the ‘Cooperation and Verification Mechanism’: Why is Romania Better than Bulgaria?” *MAXCAP Working Papers* 2016/28.

<sup>36</sup> Joint Statement of President Juncker and First Vice-President Timmermans on the fight against corruption in Romania, 2017. február 1., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-195\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-195_en.htm).

## 2.1. Formális szöveg – relatíve kisebb változtatások, részben javítások, részben rontások

Az intézményi változások egészéhez képest a formális szabályok szintjén bekövetkezett változások relatíve kisebbek, az új Alaptörvény is alapvetően a korábbi Alkotmány szabályozási mintáit követi,<sup>37</sup> abban nagyrészt a korábbi Alkotmány szövegét ismerhetjük fel némi kodifikációs csiszolással, egy-két, esetenként pozitív irányú tartalmi változással, mint amilyen például az adósságfékre vonatkozó szabályozás.<sup>38</sup> Talán a döntéshozók belátták, hogy a saját szempontjukból kockázatos is a kísérletezgetés, ezért nem lett semmi a féléprezidenciális vagy a kétkamarás szabályozási ötletekből. A szöveget teleszórták azonban – a szimbolikus jellegű rendelkezéseken kívül – *ad hoc* kivételszabályokkal, a megszóvegezők saját valós vagy vélt pártpolitikai érdekeiknek megfelelően mind az államszervezeti, mind az alapjogi rendelkezéseken folytonosan alakítottak, lásd különösen a bíróságokra, az Alkotmánybíróságra, a peráthelyezésekre vagy az egyházakra vonatkozó szabályokat). Nem mindig sikerült elsőre eltalálni a kívánt célt, így olykor maguk a kivételszabályok is újabb módosításon estek át. Ennek a jogalkotó számára kínos sokmenetességnek az egyik fontos oka az volt, hogy az alkotmányjogi szakértők túlnyomó része több hullámban elmenekült a döntéshozók környékéről, hiszen egyrészt eleve nem nagyon hallgattak rájuk, másrészt azzal kellett szembesülniük, hogy a hatalom korlátozására irányuló szakmai ethozukkal élesen szembenálló irány megvalósításához kellett volna tanácsot adniuk.

Ez ahhoz vezetett, hogy a döntéshozók környezetéből az intellektuális természetű fékek is eltűntek, és a 2015-ig meglévő alkotmányozó többséggel szembeni egyetlen, többé-kevésbé hatékony korlátot mára az európai intézmények, valamint a nemzetközi, elsődlegesen amerikai (illetve még az előzőeknél is szűkebb körben a nemzetközi pénzügyi) nyomás jelenti. Ez a 2010/11-es folyamat során is látszott, de a leglátványosabb formában az Alaptörvény ötödik módosítása mutatta, amelyet lényegében Brüsszelből, Velencéből, Strasbourgból és Luxembourgból kényszerítettek a kormányra, és amely a legdurvább alapjogi problémákat orvosolta ott, ahol valamilyen európai normát is érintett a kérdés. Ezt még maga a módosítás hivatalos indokolása is elismerte: „A Kormány ezért annak érdekében, hogy egyes alkotmányos kérdések a továbbiakban ne szolgálhassanak ürügyként Magyarország elleni támadásokhoz, az eredeti szándékoktól nem eltérve [...] más megoldást javasol.”

## 2.2. Tényleges gyakorlatok – a jogállamiság fokozatos eróziója

2010-et követően a jogrendszer működését a tényleges gyakorlatban a korábbiaknál nagyobb mértékben jellemzi a jogalkotás instrumentalizálódása, azaz hatalompolitikai eszközként való használata, valamint a kiszámíthatatlansága, ami a jogbiztonságot ássa alá.<sup>39</sup> A jogalkotást

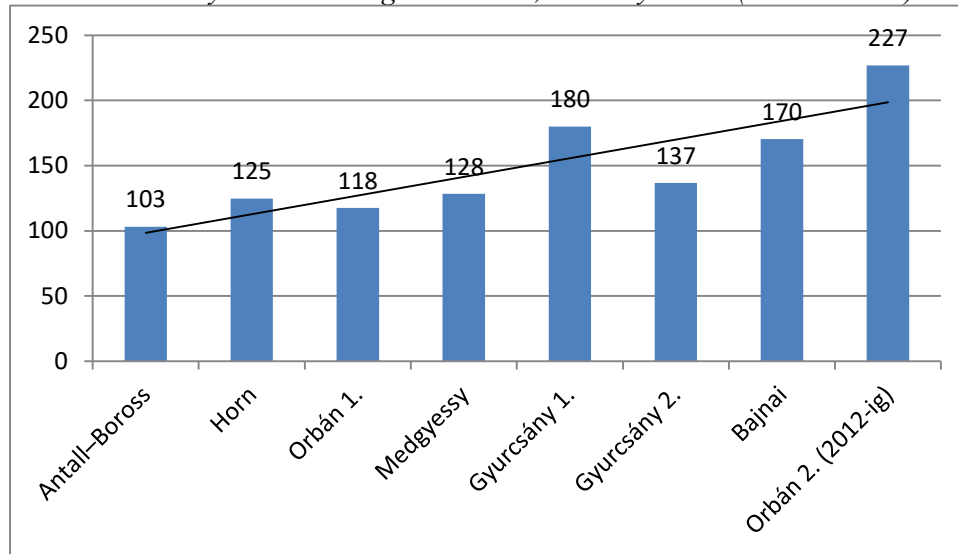
<sup>37</sup> Részletesebben lásd JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011); András JAKAB – Pál SONNEVEND – Lóránt CSINK: „The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary” in Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (Oxford e.a.: Hart 2015) 33–109; Attila VINCZE: „Die neue Verfassung Ungarns” *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2012, 110–129; Attila VINCZE – Marton VARJU: „Hungary. The New Fundamental Law” *European Public Law* 2012, 437–453.

<sup>38</sup> Ez egyrésztől kedvező volt, hiszen az 1990 óta kialakított jogállami alkotmánybírói gyakorlatnak így nagyobb esélye volt a továbbélésre. Másrésztől azonban kedvezőtlen, hiszen a felületes szemlélőben (vagyis abban, aki csak a szabályokra figyel, de a tényleges gyakorlatokra és narratívákra nem) elsőre azt a hamis benyomást kelthette, hogy érdemben nincs jelentős változás.

<sup>39</sup> A jogbiztonság hiányáról lásd in JAKAB–GAJDUSCHEK (szerk.) (1. lj.): TÖLGYESSY Péter: „Politika mindenekelőtt. Jog és hatalom Magyarországon” 17–42; SZALAI Ákos – JAKAB András: „Jog mint a gazdasági

egyrészt a törvények számának folyamatos növekedése, másrészt azok elfogadási idejének fokozatos csökkenése jellemzi, ami önmagában kedvezőtlen fejlemény a jogbiztonság szempontjából,<sup>40</sup> de egyúttal a minőségromlás miatt állandó utólagos módosítást tesz szükségessé, ami különösen aggasztó a jogbiztonságra nézve.<sup>41</sup> Ezt világosan mutatja az alábbi két ábra.<sup>42</sup>

1. ábra. A törvények száma átlagosan évente, kormányonként (trendvonalal)



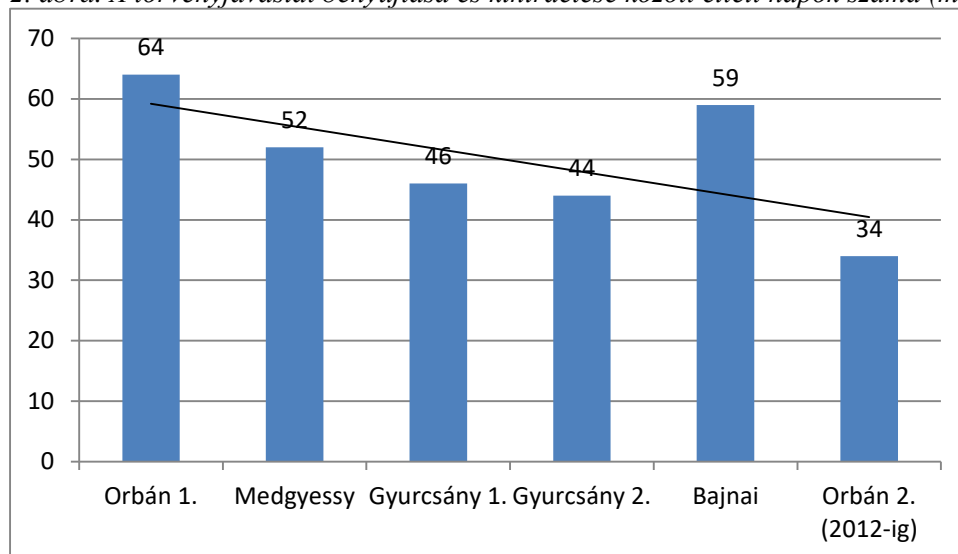
fejlődés infrastruktúrája” 116–130; GAJDUSCHEK György: „Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya” 817–818; NAGY Csongor István: „Esettanulmány a jogbiztonsággal kapcsolatos problémákról: a választottbíráskodásra vonatkozó szabályozás változásai” 856–866.

<sup>40</sup> Ez nem „világtendencia”, lásd összehasonlításként pl. a brit adatokat. Michael ZANDER: *The Law-Making Process* (Cambridge: Cambridge University Press 2004) 1.

<sup>41</sup> A friss törvények módosításainak statisztikáihoz lásd SEBŐK Miklós – KUBIK Bálint – MOLNÁR Csaba: „A törvények formális minősége – egy empirikus vázlat” in BODA Zsolt – SZABÓ Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák* (Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet 2017) 285–310, kül. 300, 304.

<sup>42</sup> Az ábrák forrása (regressziós trendvonal nélkül): *A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák. Előzetes kutatási eredmények*. Corruption Research Center Budapest, [www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh\\_2013\\_riport\\_140214\\_1410.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_riport_140214_1410.pdf).

2. ábra. A törvényjavaslat benyújtása és kihirdetése között eltelt napok száma (medián)<sup>43</sup>



A tényleges gyakorlatok, különösen az alkotmányjog terén, egyre erősebben eltérnek a formálisan rögzített szabályoktól, ami azonban a szokásos jogászai módszerekkel nem megragadható.<sup>44</sup> A tényleges gyakorlatokban megjelenő szabályszegés akkor lehet intézményromboló, ha elér egy kritikus mértéket, vagy ha implicit kivételszabállyal lehet magyarázni ezeket, vagy ha a narratív szinten is megjelenik a szabály megkérdőjelezése. Minden évben történik néhány gyilkosság Magyarországon, mégsem gondoljuk, hogy az emberi élet jogi védelmének intézménye gyenge volna.<sup>45</sup> Ha ellenben azt látnánk, hogy vagy nagyon megugrik az emberölések száma – ahogy Mexikóban, esetleg kormányzati narratívában is erre biztatva a Fülöp-szigeteken –, vagy szisztematikusan ellenzéki újságírókat gyilkolnának meg (ismeretlen és soha meg nem talált tettesek, mint Oroszországban), akkor az az intézmény gyengülését igazolná.

Az alkotmányos intézmények gyengülésére azonban az utóbbi években számos példát látunk Magyarországon; a lista nem teljes, inkább csak példálózó: (1) Bár politikailag nem kiemelt vagy legalábbis relatíve korlátozott jelentőségű ügyekben mind a mai napig mutat érdemi életjeleket az Alkotmánybíróság, a jogászok körében, sőt mostanra már azon kívül is, nyilvánvaló, hogy egyes esetekben a bíróság egyszerűen nem meri vagy nem akarja meghozni a jogi megfontolások alapján szükségeszerű döntést. Ennek legplasztikusabb példája az utóbbi időből a nyilvánvalóan alkotmányellenes *lex CEU* kapcsán az egyébként jogszerű, de más eljárásokban soha nem alkalmazott különféle időhúzó taktikák alkalmazása.<sup>46</sup> Ez

<sup>43</sup> A szélsőséges értékek torzító hatásának kiszűrésére a medián alkalmasabb, mint az átlag.

<sup>44</sup> Az is felvethető, hogy ez a diszkrépancia bizonyos mértékig szándékolt: az alkotmányosság formális szabályokban való megjelenése (esetenként, továbbá instrumentális módon retorikai emlegetése is) legitimációnövelő lehet, ezért ezeknek a szisztematikus eltűnésére a mostani felállásban nem is kell számítani, miközben a tényleges gyakorlatok szintjén egyre több a kivétel. Vagyis nálunk eleve programozva van a formális és az informális elemek közti feszültség; ez nem valamiféle defekt, hanem politikai szempontból belső logikával rendelkezik.

<sup>45</sup> Vö. OFFE (23. l.) 206.

<sup>46</sup> Előbb ez: <http://alkotmanybirosag.hu/sajto/kozlemenyek/munkacsoport-allt-fel-az-alkotmanybirosagon-a-felsooktatasi-torveny-modositasanak-ugyeben>; majd ez: <http://alkotmanybirosag.hu/sajto/kozlemenyek/az-alkotmanybirosag-kozlemeny-e-hianyopotlasi-felhivas-es-tisztazando-kerdesek-a-felsooktatasi-torveny-modositasanak-ugyeben>. Aggasztó jelek persze a *lex CEU* botrányos kezelését megelőzően is akadtak bőven, ezt részben hagyományos jogászai módszerekkel (lásd a *Jogesetek Magyarázata* folyóirat alkotmánybírói esetelemzéseit a 2011 utáni időszakból), részben pedig empirikusan is kimutatták a személyzeti változásokat

formális jogi szempontból nem kifogásolható, a tényleges gyakorlat szintjén mégis kifejezetten intézményrombolásnak kell tekintenünk. Ez az Alkotmánybíróság függetlenségébe vetett hitet ássa alá (alappal), és így a hatalommegosztás narratíváját is fokozatosan hitelteleníti. (2) A bírósági vezetők (akiknek az ügyek kiszignálásában nálunk továbbra is jelentős szerepük van) kiválasztási gyakorlata kapcsán hemzsegnek a hiteles bírósági történetek, egy részüket még a sajtó is megírta, arról, hogy a tényleges gyakorlat szintjén a meghirdetett meritokrácia helyett az OBH egyszemélyi vezetőjével való személyes kapcsolat a meghatározó. Ez a gyakorlat egyébként a vonatkozó részletszabályokat nem sérti, hiszen azokat nagyrészt pont az OBH-ban írták, legfeljebb bíróságilag kikényszeríthetetlen általános elveket sért. A bírói függetlenség intézményének informális elemeit ugyanakkor fájdalmasan rombolja.<sup>47</sup> (3) Az önkormányzatiság eszméjét formálisan fenntartja ugyan az Alaptörvény, de a teljes és általános állami centralizáció jegyében részben formális törvényi részletszabályokkal, hatásköri újraszabályozással, részben a finanszírozás gyakorlatával (a támogatások diszkrecionális vagy intranszparens elosztása) ez kiüresedik.<sup>48</sup> (4) A korrupció elleni formális szabályok fenntartása mellett az ügyészség a korábbiakhoz hasonlóan átláthatóság és garanciák nélkül működik, miközben érdemben nem cáfolt sajtótudósítások sora jelenik meg arról, hogy az ügyészség nem cselekszik vagy a végletekig elhúzza és/vagy látványosan elrontja a vádat, ha kormányközeli köröket érintően büncselekmény gyanúja merül fel – sőt, van, hogy kifejezetten törvényhozási szinten merül fel a tág értelemben vett korrupció, például a szerencsejáték vagy dohánykereskedelem szabályozásakor.<sup>49</sup> (5) Miközben a formális törvényi szabályok szerint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, illetve a Médiatanács egyik célja a médiapluralizmus elősegítése lenne, a tényleges gyakorlatok szintjén látványosan dolgozik a teljes médiaterp kormánypárti gleichschaltolásán, részben a jogi lehetőségek elfogult alkalmazásával, részben kifejezetten törvénysértő eszközökkel, amit utólag bíróság is megállapított.<sup>50</sup> (6) A magántulajdon védelme formálisan továbbra is létezik a magyar jogrendben, de sajnos több ponton is érdemben gyengült, illetve hézagossá vált. Azon túl, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó hatáskörei hiányosak mind a mai napig (2010 ősze óta), arról is rendszeresen olvashatunk, ahogy állami segítséggel, előbb formális jogszabály-változtatásokkal fosztanak meg piacuktól egy-egy vállalkozást (egyébként formális szempontok alapján önmagában nehezen kifogásolható módon), majd játsszák azt át a tényleges gyakorlatok szintjén más magánszemélyeknek (lásd például a szerencsejátékok kezelését) – ez utóbbit formális szabályokkal természetesen már szigorúan védve. Sőt *maga a magántulajdon fogalma relativizálódik, amikor vezető politikusok valós vagyoni viszonyait szeretnék tisztán látni*. Ez nem csupán a különféle opciós szerződések miatt van így, hanem mert bizonyos típusú magántulajdonok politikai függése miatt esetenként szinte formalitássá vált, hogy

---

követően a joggyakorlat kormánypártivá válása kapcsán. Ehhez lásd pl. SZENTE Zoltán: „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010–2014 között” *Politikatudományi Szemle* 2015, 31–57.

<sup>47</sup> „A bírói önigazgatás kiüresedése, a politikai befolyás lehetősége, konformitási kényszer megjelenése.” BENCZE Mátyás – BADÓ Attila: „A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítélezés színvonalát befolyásoló strukturális és személyi feltételek” in JAKAB–GAJDUSCHEK (szerk.) (1. lj.) 441:

<sup>48</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben” in JAKAB–GAJDUSCHEK (szerk.) (1. lj.) 583–599.

<sup>49</sup> Részletesen dokumentálva LIGETI Miklós: „Korrupció” in JAKAB–GAJDUSCHEK (szerk.) (1. lj.) 727–757. Sőt nemcsak a tényleges gyakorlatok, hanem egy kormányközeli közéleti szereplő narratívájának szintjén az intézményesített és nagyüzemi korrupció igazolása is megjelent. Lásd <http://magyaridok.hu/belfold/lanczi-andras-viccpartok-szinvonalan-all-az-ellenzek-243952/>.

<sup>50</sup> POLYÁK Gábor – NAGY Krisztina: „A médiatörvények kontextusa, rendelkezései és gyakorlata” *Jura* 2014/2, 127–150; [http://www.mediakutato.hu/cikk/2016\\_03\\_osz\\_tel/10\\_frekvenciaosztogatás](http://www.mediakutato.hu/cikk/2016_03_osz_tel/10_frekvenciaosztogatás).

történetesen éppen kinek a nevére szerepel valami.<sup>51</sup> Ráadásul a politikusi vagy bevallások tragikomikus kezelése miatt még a formálisan politikusok nevére levő vagyontárgyakról sem pontosak az információink (ami nem nevezhető ugyan újdonságnak, de a mértéke és nyilvánvalósága messze meghaladja a korábban tapasztaltakat).

Az ilyesfajta kísértéseknek ellenálló felelősség teljes mértékben hiányzik a döntéshozókból, noha ezt a hosszú távú önértékük is megkívná, és így magát az alkotmányosság (ti. a kormányzatot korlátozó jogi normarendszer) intézményét rombolják a gyakorlatban, még ha formálisan alapvetően fenn is tartják a vonatkozó alkotmányos szabályokat és retorikailag azokat nem is kérdőjelezzik meg.<sup>52</sup>

Az ilyen helyzetek átfogó, mégis tömör leírására a kötetnyi jogász elemzés helyett leginkább az ún. jogállamiság-indexek alkalmasak, amelyek egyrészt számos részletváltozást összegeznek egy-egy mutatóba, másrészt pedig – és ez most még fontosabb számunkra – kiemelten figyelnek a tényleges gyakorlatokra.<sup>53</sup> Ezek a mutatók egyértelműen jelzik a jogállamiság folyamatos erózióját Magyarországon az elmúlt időszakban, és joggal tarthatunk tőle, hogy ez még mindig nem ért véget. Az alábbiakban két index értékeit mutatom be röviden: (a) a Bertelsmann Transformation Indexben a jogállamiság alindexet, valamint (b) a World Justice Project Rule of Law Indexet.

Ad (a). A Bertelsmann Transformation Index (az ún. státuszindex) a demokráciaindex (ennek része a jogállamiság a felmérés fogalmi rendszerében) és a piacgazdaság-index átlaga. A jogállamiság négy összetevőjét méri, összességében 17 jogállamisági kritériumot vizsgál 49 különféle, a hagyományos jogdogmatika szerint részben egymást átfedő kérdésekkel: (1) a hatalmi ágak elválasztása, (2) a bíróság függetlensége, (3) a hatalommal való visszaélés üldözése, (4) alapjogok. A jogállamiság fokozatos eróziója világosan látszik az ábrán. A menedzsmentindex ettől különbözik, a kormányzás hatékonyságát jelzi, és ugyancsak romló tendenciát mutat, vagyis a jogállamiság romlása nem járt a hatékonyság növelésével.

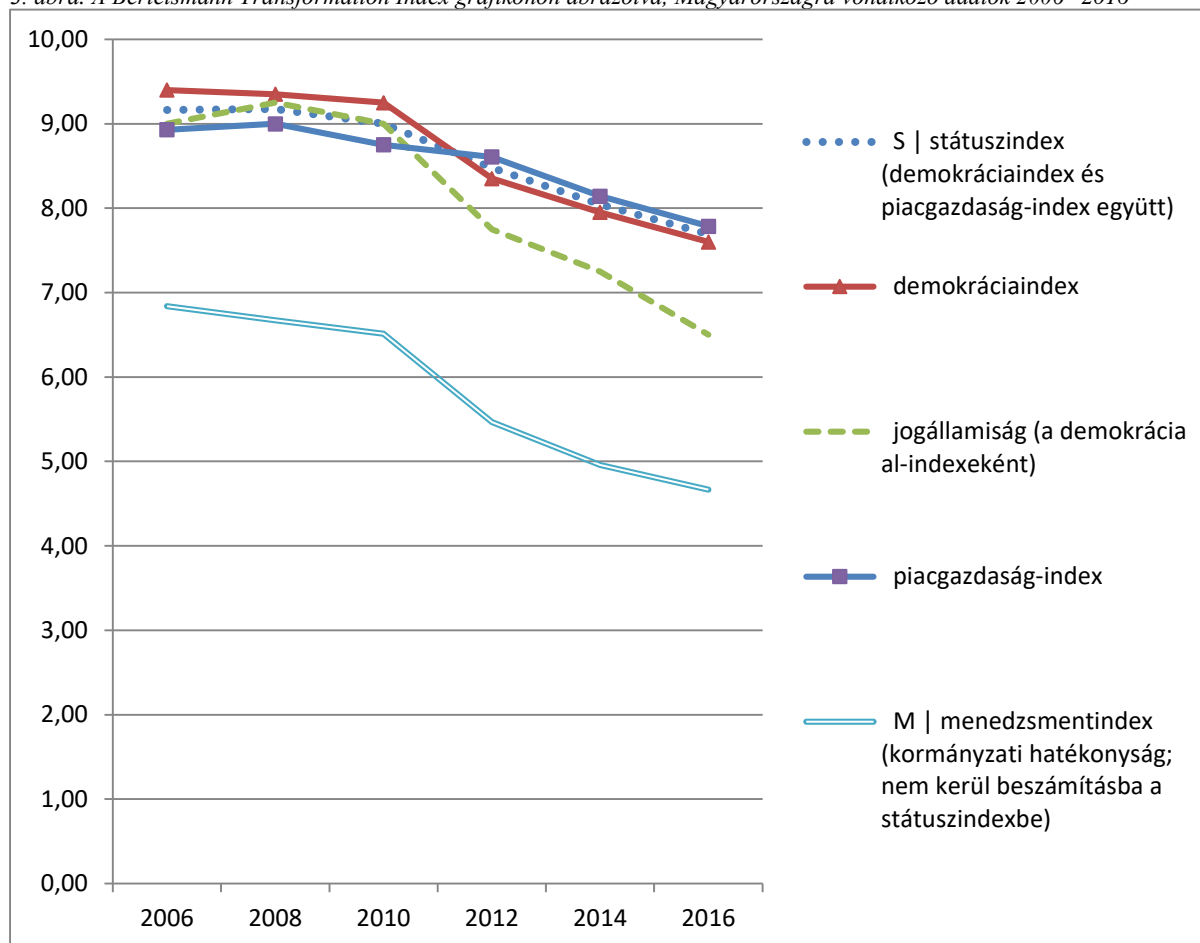
---

<sup>51</sup> Interjúkkal és esettanulmányokkal lásd Dorottya SALLAI (EGERSZEGI) – Gerhard SCHNYDER: „The Transformation of Post-Socialist Capitalism – from Developmental State to Clan State?” (January 12, 2018) [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3100775](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3100775).

<sup>52</sup> Az ilyen jellegű hibrid alkotmányos helyzetekhez további utalásokkal lásd Roberto Niembro ORTEGA: „Conceptualizing Authoritarian Constitutionalism” *Verfassung und Recht in Übersee* 2016, 339–367; TAKÁCS Péter: „Autokrácia és autoriter rezsim” in: *FS Szigeti Péter* (Budapest–Győr: Gondolat – SZE DFK 2017) 385–410. A politikatudományi irodalomból lásd pl. Steven LEVITSKY – Lucan A WAY: *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press 2010); BOZÓKI András – HEGEDŰS Dániel: „A kívülről korlátozott hibrid rendszer” *Politikatudományi Szemle* 2017/2, 7–32.

<sup>53</sup> Az itt tárgyalt és további indexek módszertanához részletesen lásd JAKAB András – LŐRINCZ Viktor: „A jogrendszerek mérése indexek segítségével” in JAKAB–GAJDUSCHEK (szerk.) (1. l.). Az indexek eltérő módszerekkel és szerkezetben szakértői jelentéseken, kemény adatokon (pl. költségvetési számokon) és közvélemény-kutatásokon alapulnak. Az alábbi ábrák elkészítéséért köszönettel tartozom Lőrincz Viktornak. Az ilyen indexek használata természetesen nem teszi feleslegessé a hagyományos jogász elemzést, de átfogó soktényezős helyzetek és a tényleges megvalósulások rövid és plasztikus értékelésére az indexek alkalmasabbak (amelyek egyébként részben hagyományos dogmatikai eredményeken is alapulhatnak).

3. ábra. A Bertelsmann Transformation Index grafikonon ábrázolva, Magyarországra vonatkozó adatok 2006--2016



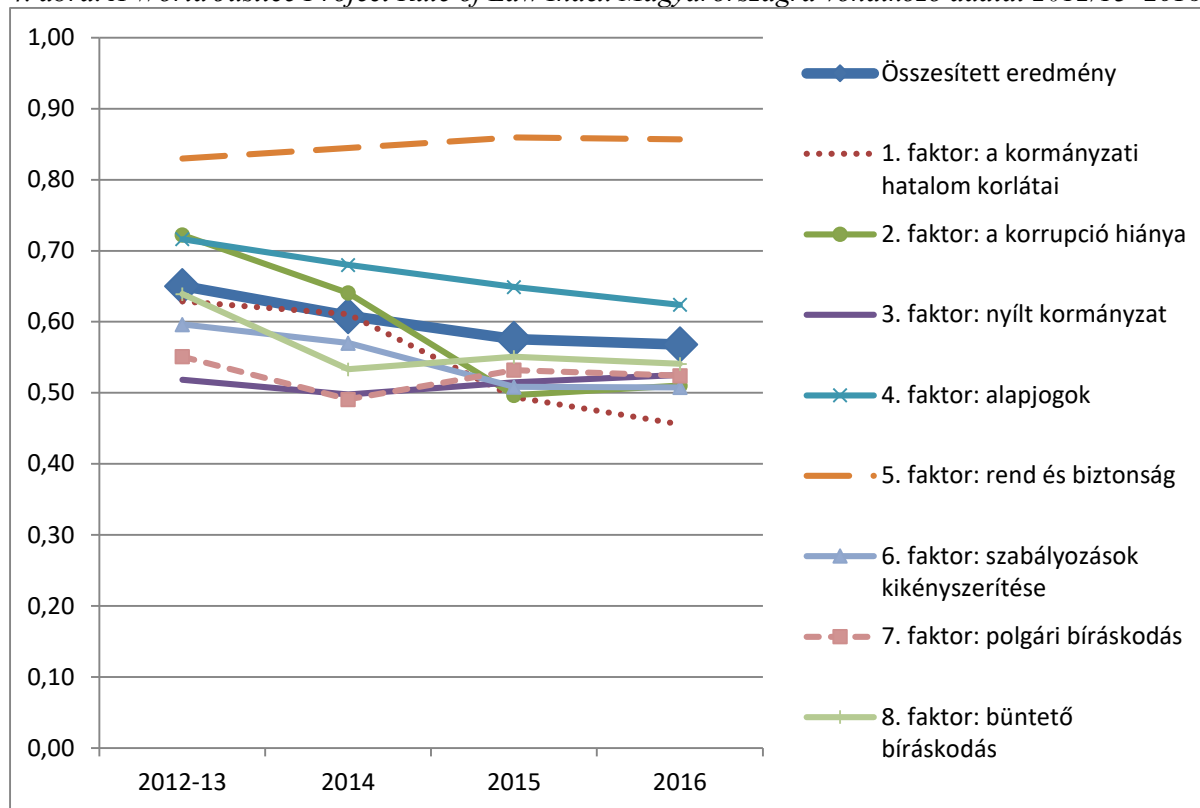
Ad (b). A World Justice Project Rule of Law Index kifejezett célja a jogállam működésének mérése, ahogy az emberek megtapasztalják azt (vagyis a *tényleges gyakorlat*, illetve a *tényleges gyakorlat* percepciójának mérése, nem pedig a jogszabályok mérése). Fogalmilag és módszertanilag is ez tekinthető jelenleg a legfejlettebb jogállamiság-indexnek a világon. Elsősorban ENSZ-dokumentumokra támaszkodva a jogállamot olyan rendszerként definiálják, amelyben a következő négy elv érvényesül: (1) A kormányzat, valamint annak tisztviselői és képviselői, továbbá magánszemélyek és társaságok is elszámoltathatók jogilag; (2) a jogszabályok világosak, közzé vannak téve, stabilak és igazságosak; védik az alapjogokat, beleértve a személyek biztonságát és tulajdonát; (3) az eljárások, amelyekben a jogszabályokat elfogadják, alkalmazzák és kikényszerítik, érthetőek, tisztességesek és hatékonyak; (4) az igazságszolgáltatás gyorsan történik, hozzáértő, erkölcsös és független emberek végzik, akik pártatlanok, elegendő forrásokkal rendelkeznek, és testületeik összetétele tükrözi azokat a közösségeket, amelyeket szolgálnak. A fenti elvek fényében 9 faktort (és azon belül 47 alfaktort) mérnek: (1) a kormányzati hatalom korlátai, (2) a korrupció hiánya, (3) nyílt kormányzat, (4) alapjogok, (5) rend és biztonság, (6) szabályozások kikényszerítése, (7) polgári bírászkodás, (8) büntetőbírászkodás, (9) informális (hagyományos) igazságszolgáltatás (ez utóbbit a nehezen mérhető mivolta miatt nem számítják be az összesített eredménybe).

A pontszám minél magasabb, annál jobb, maximum 1 pont érhető el, minimum 0. Amit látunk, az fokozatos lecsúszás a kormányzati hatalom korlátai (hatalommegosztás), a korrupció hiánya, a nyílt kormányzat, az alapjogok, a szabályozások kikényszerítése és a büntetőbírászkodás területén. A polgári bírászkodás értékei lényegében változatlanok, a rend és



biztonság pedig enyhe javulást mutat. A változások összesített eredménye azonban itt is egyértelmű romló tendenciát jelez (2012/13 előtről nincsenek értékeink, mert a projekt relatíve új).

4. ábra. A World Justice Project Rule of Law Index Magyarországra vonatkozó adatai 2012/13–2016



Végül külön említést érdemel (mert ez az ügy a frissessége miatt a fenti értékekben még nem mutatkozik meg) a tényleges gyakorlat és a formális szabályok távolodása szempontjából, hogy szintet lépett a parlamenti többség, amikor 2017 nyarán a plakáttörvényt az eljárási (többségi) szabályokat tudatosan megsértve fogadta el. Ennek során előbb megpróbálták a kétharmados többséget igénylő szakaszokat kétharmaddal elfogadni, majd amikor nyilvánvalóvá vált ennek lehetetlensége, akkor ezeket egy másik törvénybe csomagolták, és azt állították, hogy a kérdéses szakaszok valójában csak egyszerű többséget igényelnek.<sup>54</sup> Ez a fajta *nyílt eljárási jogalkotási alkotmánysejtés* – nyílt, hiszen első körben maguk is kétharmaddal próbálkoztak – már csak egy lépésre van attól, hogy adott esetben az alkotmányt is egyszerű többséggel módosítsa a mindenkori többség.

### 2.3. A narratíva őszintétlensége – avagy miért is volt szükség új alkotmányra?

Az alkotmányozás idején különféle indoklásokat hallhattunk arról, miért is van szükség új alkotmányra.<sup>55</sup> Végül kétfajta magyarázat maradt fenn. Az egyik szerint a „'49-es kommunista alkotmányt” kellett leváltani, a másik szerint pedig a rendszerváltás utáni „zavaros” huszonegynéhány év szimbolikus lezárásáról van szó. Az első indokot hallhattuk

<sup>54</sup> Lásd 2017. évi CIV. törvény (II/01483/2017. számú ügy) <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/292E4C815F938587C1258162002ED24A?OpenDocument>. Fennáll a reális veszélye, hogy az AB a lex CEU kapcsán leírtak jegyében a következő választások előtt már nem is fog dönteni.

<sup>55</sup> A narratívák nem arról szólnak, *hogyan* csinálunk valamit, hanem arról próbálnak *meggyőzni*, hogy az *miért* jó. Lásd LOWNDES–ROBERTS (3. l.) 64.

gyakrabban, de a második vélhetően közelebb állt ahhoz, amit az alkotmányozók ténylegesen gondoltak. A szocializmus lezárására vonatkozó indok sem formailag, sem tartalmilag nem stimmel: a '49-es alkotmányt tartalmilag lényegében kicserélték '89-ben, és néhány nem túl lényeges szófordulaton kívül, amelyeket egy alkotmánymódosítással is ki lehetett volna gyomlálni, 2010/11-re nem voltak szocialista maradványok a szövegben. A fő formai érv pedig az volt, hogy a címben még az 1949-es évszám szerepel. Ezzel kapcsolatban érdemes emlékeztetni arra, hogy a mostani kormánypárt az ezredfordulón egyszer már javaslatot tett ennek orvoslására egy egyszerű módosítással, amelyet a parlamenti többség akkor nem fogadott el, tehát a cím átírása miatt sem lett volna szükség új alkotmányra.

Egy további formális érv a régi szöveg „toldozott-foldozott” mivoltát kifogásolta, egy másik pedig amellett állt ki, hogy a hosszú és technikai részletszabályokkal terhelt szöveg helyett „rövid és szerethető” alkotmányra van szükség. Mára azonban az Alaptörvény ugyanilyen érvekkel kifogásolható: a 2011-es áprilisi szövegállapothoz képest az öt módosítás nyomán ugyanis az eredeti szöveg számtalan ponton változott és a terjedelme mintegy harminc százalékkal nőtt, vagyis mára éppoly toldozott-foldozott lett, mint elődje. Az Alaptörvény jelenleg már másfélszerese az Alkotmány 2010-es szövegállapotának, vagyis a rövidség kívánalma sem valósult meg, sőt.

A rendszerváltás utáni időszak szimbolikus lezárása ellenben olyasféle indok volt, amelyet a kormánypártok komolyan gondolhattak.<sup>56</sup> A rendszerváltás utáni két évtized, különösen a második, valóban nem sikerült jól: a közép-európai térségben a hagyományos versenytársaink beértek, sőt egyesek meg is előztek bennünket gazdasági mutatóikkal. A politikusok számára kényelmes volt az alkotmányra (vagy egymásra) mutogatni, noha elsősorban magukban kellett volna a hibát keresniük. A magyar társadalom megragadt, sőt egyre mélyebbre süllyedt egy hideg polgárháborús szituációban, amelyben a másik oldal legyőzése legitimált mindent: a korrupciót, az ország eladósítását, a kormányzás alacsony színvonalát vagy éppen hiányát. Ezt a zavaros és sikertelen időszakot volt hivatott lezárni az új alkotmány. Csakhogy a problémák 2010/11 után ugyanúgy megmaradtak: sem a korrupció nem látszik csökkenni, „csupán” centralizálttá és jól szervezetté vált, sem az államadósságot nem sikerült érdemben visszaszorítani (noha a magánnyugdíj-pénztári vagyont elhasználtuk és növekedésromboló különadókat vezettünk be), és a kormányzás színvonalára is nehéz lenne azt mondani, hogy javult volna, sőt egyes területeken, például az oktatásügyben<sup>57</sup> látványosan és törésszerűen romlott is. Az Alaptörvény nem tudta azt a fajta szimbolikus cezúrafunkciót betölteni, amelyet a kormánypártok szántak neki, sőt inkább a jogállamiság erózióját tudja szimbolizálni a fent leírtak szerint. Egyes kérdésekben pedig a korábbi morális és intellektuális problémák sikertelenül és nyilvánvalóan őszintétlen kezelését folytatja – szimptomatikus például az ügynökakták és a lusztráció kérdésében a teljes kontinuitás a rendszerváltás óta, de a közbeszerzési jog problémái is hasonlóak.

Az ellenzéki érvek között gyakran felmerül, hogy az alkotmányozás valódi indoka valójában az alkotmányozó politikai erő saját hatalmának a bebetonozása volt. Ezt félreértésnek gondolom. Egyrészt a pártpolitikai motiváltságú alkotmányos rendelkezésekhez eleve nem szükséges új alkotmányt elfogadni: jól mutatja ezt a 2010/11-es időszakban a régi alkotmány, majd az Alaptörvény számos módosítása is. Hatalomtechnikai célokra a módosítás technikája éppúgy megfelel, sőt sokkal egyszerűbb, ezért új szöveg kiadására emiatt biztos nem volt szükség. A hatalmi bebetonozás valóban látható kormányzati cél volt az elmúlt években, de ennek hatékony módja elsősorban a személyzeti politika és a sarkalatos törvények megalkotása, nem pedig az új alkotmányoszöveg létrehozása volt.

<sup>56</sup> Ennek szimbolikájához lásd László SÓLYOM: *Das Gewand des Grundgesetzes. Zwei Verfassungssikonen – Ungarn und Deutschland* (Berlin: BWV 2017).

<sup>57</sup> POLÓNYI István: „Oktatáspolitikai kísérletek és kudarcok. Nemzetközi színvonalú oktatási rendszer létrehozása” JAKAB–URBÁN (szerk.) (1. lj.) 379–400.

A kormánypártok lényegében már a kezdetektől letettek arról, hogy az ellenzéki szavazókat is meggyőzzék, azok számára is „szerethető”, a közösség szimbólumaként szolgáló szöveget alkossanak. A huszonegynéhány évnyi küzdelmet nem kiegyezéssel, valamiféle kedvező kompromisszummal, hanem teljes győzelemmel kívánták/kívánják lezárni, és ennek a totális győzelemnek a jelképe az új Alaptörvény. Csakhogy nyílt erőszak nélkül (és ez nem jellemző mostani magyar rezsimre) nincs totális győzelem, csak hamu alatt izzó parázs. Ha el is tűnik egy ellenzéki formáció, helyette másik jön, adott esetben a korábbi formációk történelmi terhei nélkül. Átfogó empirikus vizsgálatok szerint azok az alkotmányok tudnak tartósak maradni, azaz legalább két évtizedig fennállni, amelyek többé-kevésbé a teljes politikai elit kompromisszumára épülnek.<sup>58</sup> Az Alaptörvény nyilvánvalóan nem ilyen, és ha elfogadjuk ezeknek a vizsgálati eredményeknek a helytálló voltát, akkor valószínűsíthető, hogy egy hatalomváltást nem élne túl ez a szöveg.

A kormány a nemzeti szuverenitásra és a nemzeti érdekre hivatkozva olyan alkotmányozást folytatott, amely a hagyományos jogállami és demokratikus elvektől távolította az országot. Rosszul tesszük fel azonban a kérdést, ha a „nemzeti érdek vs. jogállamiság/demokrácia” ellentétéként fogalmazzuk meg a problémát. Valójában ugyanis épp a jogállamiság és a demokrácia megléte és megfelelő színvonalon való ápolása az ország fejlődésének záloga.<sup>59</sup> Ezek az intézmények sehol sem működnek tökéletesen, de a munka, a hatékonyság és az innováció bátorítására épülő piacgazdaságok – a mai magyar közbeszédben népszerűtlen kifejezéssel: kapitalista gazdaságok – bizony ma már mind ezek mentén működnek. A megfelelően megtervezett, hatalommegosztáson alapuló intézmények azok, amelyekben bízni lehet, ha a tartós prosperitást keressük egy ország számára, és tulajdonképpen szerencsénk van, hogy ezek rombolását nem engedik, de legalábbis fékezik az európai intézmények és a nemzetközi nyomás.<sup>60</sup> Ezért nem megalázó külföldi diktátumként, hanem inkább önsorsrontásunk megakadályozásaként kellene megélni ezeket a külső elvárásokat.

A magyar politikai közösség programja Szent István óta a nyugati kultúrkörbe való beilleszkedés és az annak értékrendszere mentén való boldogulás volt. Ma ezt az értékrendszert azonban már nem a kereszténység kínálja, hanem a XX. század katasztrofális alternatívakeresései nyomán tudatos választással az emberi jogok és a demokrácia alkotják. Európa szerencsésebb felében már a második világháború vége óta, nálunk csak a szocializmus bukása nyomán. Mára kiterjedt európai intézményrendszer épült fel ezeknek az értékeknek az értelmezésére és garantálására (aforisztikusan megfogalmazva: „a Vatikán ma Strasbourgban van”). Ha hüek akarunk maradni ehhez az ezeréves programhoz, akkor nem modern kori Koppányokként kellene dacosan küzdeni ezekkel az intézményekkel, hanem magunkat azok részének tekinteni. Alkotmányjogi autonómiánkat ugyanis nem ezekkel szemben, hanem épp ellenkezőleg: ezek keretében kell látnunk.

Végső soron megállapíthatjuk, hogy az alkotmányozás mellett felhozott indokok nem tekinthetők megalapozottnak, és nincs olyan narratíva az alkotmányozás mögött, amelyet a téma alaposabb ismerői őszintén védeni tudnának. A laikusok számára elsöre hihetőnek tűnő érvek az alaposabb vizsgálat fényében mind súlyosan problematikusak. Ezt vélhetően az alkotmányozók is tudták: vagyis a felhozott különféle érvek (talán a rendszerváltás utáni időszak szimbolikus lezárásának érvét leszámítva, amely azonban végső soron nem volt centrális a kommunikációban) nagy valószínűséggel nem is valós meggyőződésből

---

<sup>58</sup> Zachary ELKINS – Tom GINSBURG – James MELTON: *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge: Cambridge University Press 2009). Sőt általában véve egy liberális demokrácia sikeréhez elitkonszenzusra van szükség, lásd esettanulmányokkal is bemutatva HIGLEY–BURTON (27. l.).

<sup>59</sup> Lásd 10. l.).

<sup>60</sup> Az Alaptörvény kapcsán ezekhez lásd pl. Katalin KELEMEN: „The New Hungarian Constitution: Critiques from Europe” *Review of Central and East European Law* 2017, 1–49.

táplálkoztak. Az alkotmányozás „szükségessége” leginkább egy mesterségesen kreált, endogén válságnak tekinthető, amely tehát nem volt külső adottság, hanem csupán a politikai vezetés által a politikai cselekvést megkönnyítő és tudatosan létrehozott (pontosabban tettetett) helyzet.<sup>61</sup>

Azóta pedig a jogrendszernek egy új általános és hivatalos narratívája jelent meg, nevezetesen az „illiberális állam” gondolata.<sup>62</sup> Ezt a miniszterelnök nevezetes 2014-es tusványosi beszédében hirdette meg, és bár pontos tartalma, azon kívül, hogy nemzeti és munkaalapú, nem teljesen világos, de nem jelenthet mást, mint az alapjogokra épülő (vagyis liberális) nyugati demokráciák alternatíváját (mindezt amellett, hogy az Alaptörvényben természetesen továbbra is szerepelnek a demokráciákat meghatározó alapjogok).<sup>63</sup>

Néha felmerül, hogy a jogrendszer az 1945 előtti időkhöz kezd hasonlítani, legalábbis retorikájában/narratívájában. Ezt nem tartom meggyőzőnek. Akkoriban ugyanis a legfontosabb és őszintén vallott narratíva a történeti alkotmányról szólt, amelyre azonban ma csupán elvétve, rendszertelenül, őszintétlenül, bizonytalan ismeretek alapján és leginkább historizáló szándékkal utalnak.<sup>64</sup> A jogrendszernek a formális alkotmányon és a kétharmados többséget igénylő sarkalatos törvényeken alapuló jelenlegi szerkezete miatt nem is tudná magyarázni a jogrendszer alapjait.<sup>65</sup> A tényleges gyakorlatok közti korlátozott, bár valljuk be: tényleg meglévő hasonlóság azonban kevés az analógia megerősítésére. A történelmi hasonlatok néha segíthetik a megértést, néha viszont éppen akadályozzák: a mostani jogrend természetét a ’45 előtti időkre visszavezetni szerintem végső soron inkább nehezíti a megértést.

Ha előképet szeretnénk keresni a mostani időszak jogrendszerre vonatkozó narratívájához, akkor leginkább a szocializmus időszakához érdemes fordulnunk. Ez különösen annak fényében releváns, hogy az új Alaptörvény talán leginkább hangoztatott indoka a korábbi (1949/1989-es) szocialista (sőt „kommunista”) alkotmány helyett egy új alkotmány megalkotása volt. A jelenlegi magyar kormányzat politikailag folyamatosan antikommunista retorikát használ, a helyzet valójában mégis az, hogy a jogrendszerrel valott implicit és explicit tézisei kifejezetten a szocialista jogi gondolkodás jegyeit mutatják. Sőt nem egyszerű, véletlen egybeesésről van szó, hanem azonosíthatóan marxista jogelméleti elemek továbbéléséről, ami ugyan részben egyébként is létezett a magyar jogi gondolkodásban a rendszerváltás után,<sup>66</sup> de 2010 óta kifejezetten hangsúlyosabbá vált és részben a hivatalos narratíva rangjára emelkedett.<sup>67</sup> Ez a továbbélés nem egyszerű maradvány

---

<sup>61</sup> Az endogén politikai válságokhoz a politikai vezetés szemszögéből lásd András KÖRÖSÉNYI – Gábor ILLÉS – Rudolf METZ: „Contingency and Political Action: The Role of Leadership in Endogenously Created Crises” *Politics and Governance* 2016/2, 91–103.

<sup>62</sup> András L. PAP: *Democratic Decline in Hungary* (New York: Routledge 2017) 47–65.

<sup>63</sup> Az „illiberális” fogalom eredete: Fareed ZAKARIA: „The Rise of Illiberal Democracy” *Foreign Affairs* 1997/6, 22–43. Zakaria az „illiberális demokrácián” hibrid rezsimeket ért, vagyis olyan csökkentett értékű demokráciákat, amelyekben nincs ugyan nyílt diktatúra, de a szabadságjogok csak korlátozottan érvényesülnek.

<sup>64</sup> Lásd pl. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat. Részletes kritikájához lásd KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. Az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái” *Jogesetek Magyarázata* 2017/1–2, 6–15; DRINÓCZI Tímea: „A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben” *MTA Law Working Papers* 2017/1, [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017\\_01\\_Drinoczi.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_01_Drinoczi.pdf); CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján” *Jogtudományi Közlemény* 2017/3, 117–132. Áttekintő jelleggel VÖRÖS Imre: „A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Közjogi Szemle* 2016/4. 44–57.

<sup>65</sup> Részletesen lásd SZENTE Zoltán: „A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3, 1–13.

<sup>66</sup> Bővebben lásd pl. JAKAB András: „A szocializmus jogdogmatikai hagyatékának néhány eleméről” *Iustum, Aequum, Salutare* 2007/1, 189–214.

<sup>67</sup> Lásd TÖLGYESSY (39. lj.).

a múltból, hanem egyes jellegzetességek újbóli megerősödését jelenti – ezt részben a politikai működésmód hasonlósága indukálja, különös tekintettel az etatizmusra és a voluntarizmusra, részben pedig továbbélő elméletfoszlányok.<sup>68</sup>

A szocializmus idején hivatalos marxista-leninista jogi, különösen alkotmányjogi gondolkodást röviden és leegyszerűsítve néhány tézissel jellemezhetjük (lásd alább).<sup>69</sup> Nem állítom, hogy ezek alkotnák a marxista jogi vagy alkotmányjogi gondolkodás lényegét, egy marxista jogi gondolkodó valószínűleg más hangsúlyokkal rekonstruálná a saját téziseit, de e nézetek máig mutató örökségének megértéséhez ezek tűnnek a legfontosabb pontoknak. A régi gondolatok továbbélése esetünkben elméletileg kevésbé reflektált és véleményem szerint hamis közhelyek használatát jelenti. Az elméleti magyarázat iránti igény láthatóan hiányzik a kormányzati jogfelfogásból, vagy ha esetleg lehet is fragmentumokat találni, azokat nehéz absztrakt jogelméleti tézisekké alakítani.<sup>70</sup> Azonban különféle marxista jogelméletfoszlányok fel-felbukkannak mind a mai napig, a következőkben ezekből emelek ki néhányat. Az egyes tézisek után mindig röviden jelzem, hogy mennyire és miben él tovább manapság.<sup>71</sup>

(1) *A jog legfeljebb technikai akadály, de nem a politika valódi korlátja, hanem az uralkodó osztály akaratát tükrözi – jogi instrumentalizmus, lényegében az alkotmányosság eszméjének tagadása.* A jogalkotás, beleértve az alkotmányozás gátlástalan használata a tényleges gyakorlatban hatalompolitikai célok (például a média, a választási eljárás, a köztéri reklámok szabályozása) vagy éppen szűk érdekkörök gazdasági céljai (például a szerencsejáték, a dohánykereskedelem szabályozása, különféle adószabályok) elérése érdekében. De az instrumentalizált jogalkotás eklatáns példája a nyilvánvalóan jogsértő *lex CEU* elfogadása is,<sup>72</sup> amelynek egyik szerepe vélhetően a közbeszéd tematizálása és a kellemetlen kérdésekről – különösen a korrupciós ügyekről, az egészségügy és az oktatás problémákról – való figyelemelterelés volt. A jog eszközjellegű felfogásában annyi változás azonban történt, hogy az érvelésben a „munkásosztály” helyét a „nemzet” vette át, mint amelynek érdeke részben legitimálhat tudatos formális jogsértést (például azuniós jog megsértését), illetve amelynek érdekében a jogot kell a nyugatias alkotmányossági elveknek ellentmondó módon megalkotni.

(2) *A jogértelmezési módszerek közül a szövegtől módszerek preferáltak, mert a kreatívabb, például a szöveg általános céljára hivatkozó megoldások a bírónak túl tág keretet hagynak, így antidemokratikus, „burzsoá” módszereknek tekinthetők, amelyek a jogbiztonság elvét is sértik.* Itt történetesen az Alaptörvény eredeti szövege jó irányban mozdította volna el a helyzetet a nyugati jogi kultúrákban és 1945 előtt nálunk is megszokott célelvű jogértelmezés bátorításával,<sup>73</sup> de az Alaptörvény Negyedik módosítása jelentős részben

<sup>68</sup> Offe kifejezésével: „*mental residues*”, azaz „tudati maradványok”. OFFE (23. l.) 210.

<sup>69</sup> Vagyis „marxista” alatt itt leginkább a szovjet eredetű szocialista normativizmust értem. Ennek további jellegzetességeihez lásd részletesebben SZILÁGYI Péter: „Szabó Imre szocialista normativizmusa” *Világosság* 2004/4, 23–33, tézisszerűen 24–25.

<sup>70</sup> A jog felépítmény jellegére rimelő absztrakt és explicit pozitív elméleti tézist manapság ugyanis nem lehet felismerni (negatív tézisként, vagyis a liberális narratíva tagadásaként az illiberális államról alább még szólunk). Leginkább ilyesmi lehetne a materiális igazságosság hangsúlyozása a joggal szemben, vagyis a jogi kötöttségeken való felülemelkedés a materiális igazságosságra hivatkozva (ami azonban fogékony a jogsértések önkényes gyakorlatának legitimálására és a jogállamiság intézményének gyengítésére). Lásd TÖLGYESSY (39. l.) és „Kompország reményei” in JAKAB–URBÁN (szerk.) (1. l.). Ez azonban nem hat érdemi tartalommal a pusztá szabályjellegén kívül a jogra vonatkozóan (a jog hatókörét csökkenteni csupán).

<sup>71</sup> Az általános továbbéléshez részletesen és további irodalmi utalásokkal lásd JAKAB (66. l.) 189–214.

<sup>72</sup> Amicus Curiae a Lex Ceu ügyében, [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/af27b40ba3b0b821c1258109003f9b19/\\$FILE/II\\_1036\\_5\\_2017\\_%C3%A1II%C3%A1sfoglal%C3%A1s.002.pdf/II\\_1036\\_5\\_2017\\_%C3%A1II%C3%A1sfoglal%C3%A1s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/af27b40ba3b0b821c1258109003f9b19/$FILE/II_1036_5_2017_%C3%A1II%C3%A1sfoglal%C3%A1s.002.pdf/II_1036_5_2017_%C3%A1II%C3%A1sfoglal%C3%A1s.pdf).

<sup>73</sup> JAKAB András: „A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében” *Jogesetek Magyarázata* 2011/4, 86–94, további utalásokkal a szocialista jogirodalomra is. Már-már tragikomikus, ahogy egyesek az objektív teleologikus értelmezés kifejezett alaptörvényi rögzítése ellenére is visszhangozzák az annak létét tagadó, a

kifejezetten a bírói (pontosabban alkotmánybírói) hatalom visszaszorítására irányult, a formális szabályok átírásával.<sup>74</sup>

(3) *A hatalommegosztás eszméjének visszautasítása – a hatalom egységének, illetve a demokratikus centralizmus elvének jegyében.* Hivatalosan és kissé farizeus módon bekerült ugyan az Alaptörvény szövegébe a hatalommegosztás elve (ez lenne a kérdés formális része), de a tényleges gyakorlatok szintjén kifejezetten a hatalommegosztás leépülését tapasztaljuk. Ez a hagyományos, azaz a formális jogi szabályokra koncentráló jogászai módszerekkel kevésbé ragadható meg. Különösen jellemző volt az alkotmánybíráskodás eszméjének visszautasítása a szocialista irodalomban, következően a fenti (2) pontból is. Az alkotmánybíráskodást elitista és antidemokratikus intézményként írják le, amelynek nincs eredeti legitimitása, ezért a politikai folyamatokba nem is szólhat bele, és a bírakat is inkább bürokrátáknak tartják.<sup>75</sup> Hasonló gondolatok korábban is éltek a magyar közbeszédben és jogi gondolkodásban, de 2010 után az a nyíltan ellenséges hozzáállás és az a hangneme, ahogyan ez kifejeződött akár magas közjogi méltóságok szintjén is („béljósítás”), az korábban példátlan volt.

(4) *A nemzetközi jog érvényességét az állami szuverenitásból vezethetjük le, ehhez képest az másodlagos.* Ezt is nap mint nap tapasztalhatjuk, kezdve a Velencei Bizottságot egy nemzetközi Soros-összeesküvés részének beállító kormányzati nyilatkozatoktól az EU-ellenes állami plakátkampányig. De láttunk már országgyűlési határozatot is az utóbbi években, amelyik dacosan szidott egy strasbourgi ítéletet, hogy aztán végül csendben mégis végrehajtsák.<sup>76</sup> De ez a fajta megközelítés – egyébként az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit is figyelmen kívül hagyva – még AB határozatokban is megjelenik.<sup>77</sup>

A hasonlóságok ugyan megállapíthatók, de egyenként ezek akár más forrásokból, így autoriter jogfelfogásokból vagy régi típusú jogpozitivisták megközelítésekből is származhatnak.<sup>78</sup> Egyrésztől azonban összességükben már egyértelműen azonosítható az eredet, másrésztől pedig ha kicsit megkapargatjuk az egyes tézisek konkrét megvalósulását, akkor gyakran abban is megmutatkozik a marxista forrás. Az alkotmánybíráskodás eszméjével szembeni ellenállás például jellemző a klasszikus brit alkotmányos megoldásra is – amely egyébként eredeti formában tulajdonképpen már nem is létezik a *Human Rights Act 1998* óta, és egy mérsékelt típusú emberi jogi alapú alkotmánybíráskodást ott is bevezettek –, de a magyar közönség felé a britekkel való példálózás figyelmen kívül hagyja a formális alkotmány vagy éppen a sarkalatos törvények hiányát, azaz ott egyszerű többséggel bármilyen törvényt el lehet fogadni, ami jelentős különbség a magyar helyzethez képest. A „politikai alkotmányosság” gondolatának importja hasonlóan elbukik az eltérő intézményi környezetben.<sup>79</sup> A bírói kreativitással szembeni ellenállás nem csupán a marxista jogelmélet

---

szabályfixációt másokon is számon kérő régi marxista jogértelmezési mantrákat, lásd pl. 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Pokol Béla párhuzamos indokolása [43] és [47] – vagyis a szöveghű értelmezés nevében folytatnak *contra legem* értelmezést.

<sup>74</sup> A poszt-szocialista bírói formalista hagyományok gyengülő, de mind a mai napig jelentős hagyományáról lásd Marcin MATZAK – Mátyás BENCZE – Zdenek KÜHN: „EU Law and Central European Judges: Administrative Judiciaries in the Czech Republic, Hungary and Poland Ten Years after Accession” in Michal BOBEK (szerk.): *Central European Judges under European Influence* (Oxford: Hart 2015) 43–71.

<sup>75</sup> A politikailag releváns jogalkotási kérdésekről való távolítás céljával magyarázható a változások jelentős része az AB státusának újraszabályozása kapcsán. Lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Alkotmánybíráskodás 2010–2015” in JAKAB-GAJDUSCHEK (szerk.) (1. lj.) 442.

<sup>76</sup> 58/2012. (VII. 10.) OGY határozat.

<sup>77</sup> Az Alaptörvény Q) cikk semlegesítéséhez lásd pl. 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Pokol Béla különvéleménye [83]–[85]; 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Pokol Béla különvéleménye [113].

<sup>78</sup> POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus* (Budapest: Cserépfalvi 1994); POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam* (Budapest: Dialóg Campus 2017).

<sup>79</sup> A fogalomhoz magyarul lásd pl. ANTAL Attila: „Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon” *Politikatudományi Szemle* 2013/3, 48–70, további utalásokkal; STUMPF István: „Hatalmi ágak megosztása

jellemzője volt, hanem az amerikai szakirodalom egyik befolyásos irányzata, az originalizmus mind a mai napig hasonlóan vélekedik.<sup>80</sup> Az originalisták azonban az egyes szavak eredeti jelentését kutatják, ami a magyar gyakorlatban nincs jelen. Azt is látjuk ráadásul, hogy ezeknek az álláspontoknak a legismertebb képviselői jelentős részben vagy a marxista jogelméletből indultak, vagy marxista tézisekkel (is) dolgoznak.<sup>81</sup>

## 2.4. A komponensek együttthatása

2011-ben Sólyom László azt írta, hogy az új Alaptörvény kifogásolható szabályaival és a kormányzat gyakorlatával szemben az alkotmányos kultúrában és annak alapján a majdani AB-gyakorlatban látja a reményt az alkotmányosság intézményeinek fenntartására.<sup>82</sup> Ez az optimista forgatókönyv azonban sajnos nem valósult meg. Az alkotmányos kultúra valóban tompított néhány durvább formális szabályváltozást, de amint azt a Negyedik módosítás mindenkinek látványosan a tudomására hozta, ez inkább csak késleltetés lehetett, mintsem ellenállás. Azóta pedig nemcsak a kormányzati szereplők és a jogalkotók, hanem az Alkotmánybíróság tényleges gyakorlata is aggasztó (különösen a politikailag kényes kérdésekben a döntés látványos elodázása). A meglévő intézmények gyengültek, akár számszerűen is leírható módon a fentiek szerint, és nem épültek helyettük erős új intézmények. Az intézmények lényege ugyanis épp a kiszámíthatóság növelése, a szabálykövetés és a hosszú távú gondolkodás erősítése lenne, ami azonban ellentmond a mostani rezsím *ad hoc*, rövid távon gondolkodó, végtelenül hatalompolitikai-pragmatikus, a közpolitikai szempontokat elhanyagoló jellegének. A jogrendszert egyes esetekben a saját formális szabályait is áthágva működtetik. Itt érdemi narratívára (esetünkben: elméleti megalapozásra) nincs is szükség,<sup>83</sup> a pillanat uralására koncentráló tényleges gyakorlat annak ellenáll. Ideológiai elemek vagy csak *ad hoc*, azaz a közbeszéd aktuális irányának – gyakran figyelemelterelő célú – meghatározására, vagy konkrét hatalompolitikai lépések, például egy-egy konkrét alkotmánymódosítás indoklásaként jelennek meg, esetenként ellentmondásosan (így például a Költségvetési Tanács hatásköreinek vagy az Alkotmánybíróság csökkentett közpénzügyi hatásköreinek a hivatalos indokai látványosan ellentmondtak egymásnak az Országgyűlés hatásköreit illetően).

## 3. Mi a teendő? Intézményépítési útmutató a mai magyar valóságban

Az intézményépítés legnagyobb nehézsége, hogy az informális elemek közvetlenül nem hozzáférhetők, módosítási eljárásuk nem létezik, ráadásul a formális módosítások hatásait

---

egykor és most” *Világosság* 2013, 277–283; STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok* (Budapest: Századvég 2014).

<sup>80</sup> Lásd pl. Antonin SCALIA: *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts* (St. Paul: Thomson/West 2012).

<sup>81</sup> VARGA Csaba: „A joguralom és színéváltozásai idealizáció és ideokratikus nyomásgyakorlás között” *Pázmány Law Working Papers* 2016/12. <http://plwp.eu/evfolyamok/2016/170-2016-12> (1990 előtti írásaiban még hegelianus marxista tézisekkel); POKOL Béla: *Globális uralmi rend* (Budapest: Kairosz 2008) (Hardt és Negri neomarxista téziseivel operálva).

<sup>82</sup> SÓLYOM László: „Előszó. Az alkotmányos kultúra szerepe” in JAKAB (37. lj.) 11–14.

<sup>83</sup> Az elméleti megalapozás műfajilag nem fér össze a rezsimmel. Ilyen kísérletekhez lásd pl. VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája* (Budapest: Századvég 2015); RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség: Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére* (Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2012).

végső soron közömbösíthetik.<sup>84</sup> Az intézményépítési nehézségek egy részének nálunk a szocializmus öröksége a forrása, más részének pedig még korábbi kulturális jelenségek.<sup>85</sup>

Magukat az informális elemeket azonban lehet intézményekkel módosítani, ami persze így elsőre leginkább Münchhausen báró kísérletére emlékeztet bennünket,<sup>86</sup> az intézményépítés sikeréhez megfelelő gyakorlatokra/narratívákra van szükség, de ezeket csak megfelelő intézményekkel tudjuk elérni.<sup>87</sup> A megoldást az őszinte gyógyulni akarás és a külső segítség kombinációja jelenti: a szuverenitás délibábja helyett a nyugati civilizációs irányt követve olyan elköteleződésekkel kell vállalni, amelyeket józan pillanataiban azért köt meg az ország, hogy későbbi kevésbé józan pillanataiban se tudjon másként viselkedni, s ne tudjanak előtörni a még meglévő pogány ösztönei. A sajnos ritkábban sikeres másik kiút az elitek konszenzusra jutása, ami kataklizmákat követően történhet meg – bár fennáll a veszélye, hogy épp rossz irányba mozdít, mintsem kijózanít, ahogy azt Trianon esetében megélt az ország, de több dél-amerikai ország évszázados vergődése, sőt lecsúszása is ezt mutatja –, vagy éppen az attól való félelemből (ez utóbbira volt szerencsés példa a magyar reformkor).<sup>88</sup>

(1) Az intézményépítésre nincs egyszerű csodarecept, de számos olyan konklúzió megfogalmazható, amelyeket érdemes figyelembe venni. A *formális szabályok* kapcsán az elmúlt időszak hibáiból érdemes tanulni, számos ponton módosítani kell a legfontosabb alkotmányos intézményekre vonatkozó alkotmányos vagy törvényi részletszabályokat.<sup>89</sup> Az átfogó újraszabályozások helyett a megfelelő irány vélhetően a sok kis lépés, számos kis csavar meghúzása módszer lehet.<sup>90</sup> A nagyszabású újraszabályozások részben előreláthatatlan következményekkel járnak, éppen mert az intézmények nem csupán szabályokból állnak, részben pedig önmagukban is a bizonytalanságot növelik és így az intézményi bizalomban kifejezett árat fizetjük értük.<sup>91</sup> Az intézményi reformok sikere igen gyakran egyébként is inkább az érintettek bizalmától és tényleges gyakorlatától függ, mint az egyes részletszabályok (egyébként nem lényegtelen) minőségétől.<sup>92</sup>

Ezeknek a kis lépéseknek a részletes kifejtésére itt nincs mód, de néhány absztraktabb kulcsmotívumot kiemelnek, amelyekhez törvényi vagy még inkább alkotmányos garanciákat szükséges kiépíteni: intézményi autonómiák, testületi irányítások, transzparencia, szabálykötöttség, stabilitás, meritokrácia, kiszámíthatóság, a jogalkotás lassítása és az előkészítési lépések szigorúbb előírása, alkotmányos finanszírozási garanciák és normatívák autonóm intézményeknek (az egyedi támogatások tiltásával), a belső pártdemokrácia

---

<sup>84</sup> A *Hegymenet*-projekt – lásd JAKAB–URBÁN (szerk.) (1. lj.) – résztvevőit az kötötte össze, hogy hittek és hisznek az intézményépítés lehetőségében és az elit erre vonatkozó felelősségében. A projekt ennek a felelősségnek a megnyilvánulása volt.

<sup>85</sup> A magyar alkotmánytörténet második világháború előtti autoriter hagyományairól lásd PÉTER László: *Az Elbától keletre. Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemről* (Budapest: Osiris 1998). A korrupt és hierarchiázalt mentalitásról pedig elég Mikszáth és Móricz regényeit elolvasnunk.

<sup>86</sup> Kissé optimistább terminológiával fogalmazza meg ugyanezt Albertino ALESSINA – Paola GIULIANO: „Culture and Institutions” *Journal of Economic Literature* 2015, 898–944, 928, 938, kétirányú okozatosságról (*two-way effect, interdependence, valamint mutual feedback effects*) beszélve.

<sup>87</sup> „Tehát a jó polgárok jó intézményeket csinálnak, a jó intézmények pedig annyiban »jókk«, hogy jó polgárokat alkotnak, illetve a jó polgárokat vagy a polgárok »jobbik énjét« támogatják...” OFFE (23. lj.) 200.

<sup>88</sup> Az eltikonszenzus kialakulhat evolutív módon (pl. az olasz vagy a belga fejlődés a második világháború utáni évtizedekben) vagy explicit szimbolikus egyezségekkel (pl. az 1689-es angol *Bill of Rights*, vagy az 1978-as spanyol Moncloa-paktum) is. Lásd számos példával szemléltetve HIGLEY–BURTON (27. lj.) 55–106 és 139–180.

<sup>89</sup> Ezekhez lásd JAKAB–GAJDUSCHEK (szerk.) (1. lj.), számtalan ilyen jellegű gondolattal.

<sup>90</sup> Hasonló konklúzióval SAJÓ András: „Az állam működési zavarainak társadalmi újratemlése” *Közgazdasági Szemle* 2008/7–8, 690–711, 710.

<sup>91</sup> Az ún. *designer activism* veszélyeiről lásd David STARK: „Path dependence and privatization strategies in East Central Europe” *East European Politics and Societies* 1992/1, 17–54.

<sup>92</sup> OFFE (23. lj.) 215.



alkotmányos garانتálása, az egyházak és alapítványok/civil szervezetek finanszírozásának függetlenítése a kormányzattól. Sok más mellett ezeknek a területeknek a megerősítése formális szabályok révén elősegíti a kárhozott kurrens gyakorlatok felszámolását. A formális garanciák építésében különösen fontos lehet a szorosabb európai integráció lehetőségeinek kihasználása, így például az európai ügyészség minél erősebb változatába minél erősebben integrálódni (vö. „Odüsszeusz és a szirének”).

Azt is be kell látni, hogy a nyugati formális szabályozási megoldások egy az egyben való átvétele esetenként kifejezetten sikertelen is lehet.<sup>93</sup> Ez nem azonos azzal az állítással, hogy „nem való nekünk a jogállam”. Pont ellenkezőleg: ez valójában arról szól, hogy a nyugati jogállami modellek által előfeltételezett kulturális elemek lassú kiépítésére tudatosan törekedni kell, adott esetben olyan formális szabályok elfogadásával, amelyek nem léteznek a nyugati mintaállamokban. Vagyis ha nincsenek meg a szükséges kulturális komponensek, akkor azokhoz nem feltétlenül olyan formális szabályt kell alkotni, amelyet egy optimális kulturális komponenshez választanánk, hanem adott esetben a tankönyvi mércék szerint kevésbé jó (*second best*) szabályt.<sup>94</sup> Ez vonatkozik a teljes népességre, amelyben a politikai, de különösen központi politikai hatalomtól való függést kell jelentősen csökkenteni (például kórházak, iskolák, egyetemek, egyéb kulturális és szociális intézmények pártpolitikától való függetlenségének különféle alkotmányos szinten rögzített személyi és pénzügyi garanciáival), valamint az elitre, amelyben a konszenzusra törekvő attitűdöket kell erősíteni (például olyan választási rendszerrel, amelyben a különösen kontroverz politikai szereplőket egy külön negatív szavazattal ki is szavazhatják az egyébként más pártokra szavazó polgárok).<sup>95</sup>

(2) A *tényleges gyakorlatok* szintjén gyakran felmerül a személycsere szükségessége a jogrendszer kulcspozícióiban (transzparens eljárásokban). Ez minden bizonnyal elősegítheti a jogrend működtetésének hitelességét, de önmagában nem oldja meg a problémákat (sőt a „mi” és „ők” dimenziójának erősítésével adott esetben súlyosbíthatja is). Ennél sokkal fontosabb a leírt szabályok betartása és betartatása. A legjobb formális garanciák is kisiklanak, ha a hivatalos személyek is azok kijátszására törekednek vagy eltűrik azt. Fontos továbbá, sőt bizonyos esetekben a helyes szabály megalkotásánál is lényegesebb a stabilitásra törekvés.<sup>96</sup>

(3) És végül talán a legalapvetőbb egy őszinte és hiteles *narratíva* megtalálása a jogrendszerre vonatkozóan, amelyet a társadalom egésze is el tud fogadni. Ahogy jelenleg a magyar társadalom beszél és gondolkodik a jogrendszeréről, súlyosan ellentmondásos, és ez nem csupán az elmúlt néhány év következménye. Gajduschek György szavaival:

„Az állampolgárok nem bíznak az államban és a jogban, de minden problémájuk megoldását attól várják. Nagyon részletes szabályozást, a szabályoktól való legkisebb eltérés szigorú szankcionálását követelik, ám amikor róluk van szó, akkor megkerülnék a jogszabályokat, és méltányos elbánást várnak el. Mindez egy szokatlanul pesszimista, cinikus és anómias társadalmi

<sup>93</sup> Stephen HOLMES: „Can Foreign Aid Promote the Rule of Law?” *East European Constitutional Review* 1999/4, 68–74.

<sup>94</sup> Bővebben ehhez a gondolatmenethez a formális vs. informális elemek terminológiával lásd Adrian VERMEULE: „System Effects and the Constitution” *Harvard Law Review* 2009, 4–72.

<sup>95</sup> Vö. fent 58. l. A választási rendszerben a negatív szavazatok (illetve többes szavazatok) előnyös hatásairól populáris formában lásd <https://www.d21.me/en/>, illetve tudományos apparátussal részletesebben kifejtve Dodge CAHAN – Arkadii SLINKO: „Electoral Competition under Best-Worst Voting Rules” (2016. augusztus 10.), <https://ssrn.com/abstract=2850683>; Martin GREGOR: „The Optimal Ballot Structure for Double-Member Districts” (2013. szeptember 25.) *CERGE-EI Working Paper Series* No. 493, <https://ssrn.com/abstract=2347118>.

<sup>96</sup> A külföldi működő tőke beáramlása Közép-Kelet-Európában leginkább az adószabályok változatlanlanságával (azaz a stabilitással), nem pedig az adók alacsony voltával vagy épp ügyes konstrukciójával korrelál. Kelly EDMISTON – Shannon MUDD – Neven VALEV: „Tax Structures and FDI: The Deterrent Effects of Complexity and Uncertainty” *Institute for Fiscal Studies* 2003/3, 341–359.

kultúra közegébe ágyazódik bele. Hiányzik egy, a társadalom nagy része által osztott, konzisztens értékrend – általában és a jog legalapvetőbb elveit (alapjogok és kötelességek szerepe, az ártatlanság vélelme stb.) tekintve is. Sőt, az egyes egyének is jellemzően egymásnak gyökeresen ellentmondó értékeket vallanak magukénak. A társadalom ugyanakkor egyetért abban, hogy a társadalom igazságtalan, de kevésbé hajlandók ezzel szemben tenni. Szinte mindenki úgy véli, hogy ő sokkal jobb, erkölcsösebb és jogkövetőbb másoknál.”<sup>97</sup>

A társadalmakat olyan értékek és tiltások tartják össze, amelyek közvetlenül nem megkérdőjelezhetők, csak legfeljebb óvatosan átértelmezhetők – vagyis antropológiai értelemben tabuk. A középkorban ez a kereszténység volt, az eretnekek a vallási tabuk megsértéséért súlyos árat fizettek. A második világháború vége óta Nyugat-Európában, a szocialista berendezkedések bukása óta pedig egész Európában az alkotmányosság szekuláris tabui alkotják ezt az integrációs keretet. A XX. századot akár úgy is felfoghatjuk, mint az újabb és újabb szekuláris taburendszerrel – mint amilyen a nacionalizmus vagy a szocializmus – folytatott kísérletek és azok bukásai történetét. Mára a demokrácia és az alapjogok védelme (az Európa Tanácsot pontosan ezek védelmére hozták létre 1949-ben) tűnik az egyetlen értelmes társadalomszervező narratívának Európában; az ennek egyébként tagadhatatlanul jelentős megingásai és válságjelenségei nem kínáltak fenntarthatónak tűnő alternatívát, hanem csak rámutattak a rendkívül diverz elégedetlenségekre és frusztrációkra.

A „szuverenitás” az utóbbi időszakban leginkább olyan érvként merült fel a kormányzati oldalon, amellyel azt próbálták igazolni, hogy a hazai korrupciós jelenségeket és az emberi jogok megsértéseit bíráló külföldi (uniós, nemzetközi) kritikákat miért utasítjuk vissza érdemi tartalmi vizsgálat nélkül. A nép és/vagy a nemzet szuverenitására való hivatkozás tehát retorikai bunkósbotként szolgált és szolgál a saját korrupció és a belső jogsértések igazolására. Egy új narratíva felállításakor ezért vagy alaposan újra kell definiálni a szuverenitás fogalmát, vagy pedig mellőzni kell az arra való utalást.<sup>98</sup>

A magyar kísérlet az illiberális állam építésére csak úgy maradhat fenn tartósan, ha az európai integrációs projekt narratívája, tényleges gyakorlatai és formális része megproppan. Ez szerencsére nem tűnik reális opciónak, de az, hogy egyszer majd a magyar jogrend újjáépítése sikeres lehet-e, jelentős részben attól függ, hogy sikeresen tudjuk-e elvégezni az intézményépítési feladatokat. Ez nem csupán a demokrácia és a jogállamiság/alapjogvédelem átfogó narratívájának ismételten tabuvá emelését jelenti,<sup>99</sup> hanem a jogrend erkölcsi alapjainak biztosítását. Nem lehet elvárni az állampolgároktól, hogy hitelesnek tekintse és magáévá tegye ezeket a szekuláris alkotmányossági értékeket, ha az arra épülő jogrendben a korábbi törvényteleniséget és a becstelenséget nem nevezzük meg és nem szankcionáljuk.<sup>100</sup> A 89/90-es alkotmányos rendszer intézményépítési szempontból leginkább problematikus része ugyanis – különféle korrupciós gyakorlatokon túl – pontosan az igazságossági-műltfeldolgozási kérdések (vagyis a narratíva) szőnyeg alá söprése volt a formális szabályok egy sajátos értelmezésére hivatkozva.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> GAJDUSCHEK György: „Jogtudat és értékvilág – mint a magyar jogrendszer környezete” in JAKAB–GAJDUSCHEK (szerk.) (1. l.j.) 95–115.

<sup>98</sup> JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve* (Budapest: NKE 2016) 97–120.

<sup>99</sup> Vö. az emberi jogok mint „liberális blabla” a miniszterelnök 2015. szeptemberi kötcei beszédében.

<sup>100</sup> Empirikus vizsgálatok szerint egy erkölcsileg hiteles rezsím számára az önkéntes adófizetés valószínűsége is magasabb, lásd GYÖRFFY (6. l.j.) 420–422. Arról, hogy a rendszerváltást követően a gazdasági elit a közvélemény szemében erkölcsstelségeket követhetett el, jogilag mégis büntetlen maradhatott, és ez rombolta a jogállamba vetett bizalmat, lásd GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről* (Budapest: KSZK-MK 2008) 220–237 és GAJDUSCHEK György: „A közigazgatási bírságolás eredménytelenségéről” *Jogtudományi Közöny* 2009/1, 9–19.

<sup>101</sup> Gábor HALMAI: „Rise and fall of constitutionalism in Hungary” in Paul BLOKKER (szerk.): *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond* (New York: Routledge 2017) 215–231, 220–223 szerint a liberális demokrácia magyarországi bukásának okai a demokratikus hagyományok hiányában, a fent említett

Ha egymásnak látványosan ellentmondanak jogi és erkölcsi elvárások – amint ez a szocializmus idején, a rendszerváltáskor és sok tekintetben utána is történt –, az mindkettőt gyengíti, normazavarokhoz és anómiához vezet.<sup>102</sup> Még provokatívabban és egyben közérthetően fogalmazva: a magyar társadalom erkölcsi válságban van.<sup>103</sup> A jövőre nézve ezért különösen fontosnak tűnik az ügynökügyek tisztázása,<sup>104</sup> valamint a korrupciós kérdésekkel kapcsolatos elszámoltatás, és ennek révén a jogrend alapjául szolgáló alkotmányos intézményekbe vetett bizalom visszaállítása.<sup>105</sup> A közbeszédben pedig tudatosan erősíteni kell a közéletre vonatkozó explicit erkölcsi elvárásokat magunkkal és a közszereplőkkel szemben is<sup>106</sup> – egyes médiapolitológusoknak a közszereplők különféle normasértéseit a politikai logikával igazoló kijelentéseivel szemben, amelyek egyébként nem csupán *intézményromboló* hatásúak, de ráadásul tudományosan is csak kis részben reflektáltak.

Ahhoz, hogy ez sikeres legyen, szükség van arra is, hogy a felnövekvő jogásznemzedékeket felvértezzük.<sup>107</sup> A jog nem csupán bemagolandó szabályhalmaz. Az államvizsgán a most végző joghallgatók többsége meglehetősen precíz tudással rendelkezik arról, hogy milyen összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak a parlamenti képviselőkre. De ha azt kérdezzük tőlük, hogy miért is jó a jogállam vagy éppen mi a célja egy demokráciának, akkor egy félmondatos, sablonos közhelyen kívül (amelyet esetleg jogásziasságnak érzett megközelítéssel öt mondatban fejtenek ki) rendszerint nem tudnak mellette érvelni.<sup>108</sup> Ha ilyen emberek működtetik a jövőben a jogrendszert, akkor ők nem tudnak majd sem utat

---

erkölcsi visszasságokban, a gazdasági nehézségekben, a civil társadalmi helyetti alkotmánybíróvási alkotmányosságban, valamint az aránytalan választási rendszerben keresendők.

<sup>102</sup> A magyar társadalom sajnos nem egyszerűen bizalomhiányos, hanem ki kell mondjuk: nemzetközi összehasonlításban normazavaros: noha az elvárásokkal tisztában van, de ha a saját konkrét helyzetéről esik szó, akkor ezeken túleszi magát. Lásd TÓTH István György: „A társadalmi kohézió elemei: bizalom, normakövetés, igazságosság és felelősségérzet – lennének...” in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2010* (Budapest: TÁRKI 2010) 254–287; KELLER Tamás: „A gazdasági erkölcsösséget szabályozó társadalmi normákról – normakövetés és normaszegés” in TÓTH István György (szerk.): *Európai Társadalmi Jelentés 2. Gazdasági attitűdök* (Budapest: TÁRKI 2009) 155–166.

<sup>103</sup> Szociológiaiilag szakszerűbb az „amorális” kifejezés, lásd az 1950-es évek dél-olasz helyzetének klasszikus leírását (*amoral familism*): Edward C. BANFIELD: *The Moral Basis of a Backward Society* (New York: Free Press 1958). Banfield leírásában ez a közérdekért való kollektív cselekvésre való képtelenséget, a család közvetlen materiális előnyén túlmutató célok érdektelenségét, a társadalmi bizalomhiányt, az irigységet és a gyanakvást jelenti. Lásd még a korrupcióval kapcsolatos attitűdöt a magyar társadalomban, amely az európai, de még a környező országokbeli átlagnál is megengedőbb. *Special Eurobarometer 470. Corruption* (Brussels: European Commission 2017).

<sup>104</sup> Ennek megoldatlanságához lásd pl. VARGA László: *Világ besűgői, egyesüljete!* (Budapest: PolgArt 2006); UNGVÁRY Krisztián: *A szembenézés hiánya* (Budapest: [szerzői kiadás] 2017).

<sup>105</sup> Ennek lehetőségéről lásd HOFFMANN Tamás: „Az állami közreműködéssel szerzett tulajdon elvonásának lehetősége a nemzetközi és európai emberi jogi sztenderdek fényében” *MTA Law Working Papers 2017/17*. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017\\_17\\_Hoffmann.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_17_Hoffmann.pdf).

<sup>106</sup> Lásd Samuel BOWLES – Herbert GINTIS: *A Cooperative Species: Human Reciprocity and Its Evolution* (Princeton–Oxford: Princeton University Press 2011) annak játékelméleti bemutatásáról, hogy az az altruizmus alacsony foka, illetve az altruizmust kikényszerítő intézmények hiánya miként gyengíti a közösségeket konfliktusok esetén.

<sup>107</sup> „A szabadság ára az örök éberség”. SNYDER (33. lj.) 27. Vö. a gyakran hallott, önbecsapó és az állampolgári immunrendszert gyilkoló önmegnyugtatóssal: „azt úgyse engedné az EU, ezért kár izgulni miatta.” Az EU csak pontosan tudott néhány esetben sikerrel-félsikerrel közbelépni a jogállam erőzója ellen, az érdemi folyamatot nem állította meg eddig sem, és nem látszik, hogy ez változna a jövőben – hacsak éppen az érintett államot (pl. Magyarország) nem igyekeznének olyan rendszert kialakítani a jövőre nézve, amely a saját önsorsrontását uniós jogi eszközökkel akadályozná majd meg (ahogy az NSZK törekedett erre a második világháború után). Az eddigi tapasztalatok és a mostani jogi környezet alapján ugyanis az EU sajnos nem igazán volt képes erre.

<sup>108</sup> FLECK Zoltán et al.: *Technika vagy érték a jogállam? A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és a rendőrtisztek képzésében* (Budapest: L'Harmattan 2012).

mutatni, sem ellenállni az intézmények eróziójának. Ugyanis nem is nagyon látják, hogy mit lehetne vagy kellene megvédeni és támogatni pusztán szabályokon túl.<sup>109</sup> Az intézményeket bizony folyamatosan ápolni kell, különben lassan elgyengülnek.<sup>110</sup> Ennek tudatában kell lennünk, és nem nyugtathatjuk a lelkiismeretünket azzal, hogy „minket csak a szabályok érdekelnek”.<sup>111</sup>

A rossz hír az, hogy az intézmények három alapkomponeense közül a relatíve legkönnyebben a formális szabályrendszer módosítható, ez azonban politikai cselekvést, konkrétan jogalkotást is igényelne. Ezt sajnos a tanulmány elején az Acemoglutól hozott hosszabb idézet által leírt mechanizmusok miatt nehezen várhatjuk egy olyan politikai elittől, amely a haszonélvezője ennek a helyzetnek, amelyben a gyenge intézmények, a szabálykerülés és a bizalmatlanság egymást erősítő tényezők.<sup>112</sup>

\*

Az intézményi jogszemlélet áttekintése végső soron két eredményhez vezetett: (1) A történelmi tapasztalat azt mutatja, hogy a teljes jogrendszert átfogó jelentősebb intézményi reformok hosszú távú sikeréhez az ösztönös elhatározáson kívül rendszerint külső nyomásra is szükség van, amelynek hatékonysága azonban az EU-csatlakozás után irányunkban jelentősen lecsökkent. Vagyis az intézményépítéshez érdemes lenne olyan hatékony nemzetközi és EU-jogi kötelezettségvállalásokat szorgalmazni, amelyekkel az ország józan pillanataiban biztosítani tudja, hogy később se kezdjen önsorsrontásba. (2) A szabályokon túli elemek, azaz a tényleges gyakorlatok és narratívák tudatosabb figyelembevétele a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogi oktatás során pedig ideális esetben ahhoz vezethet, hogy a szükséges kulturális elemek fokozatosan megerősödnek. Mindez azonban politikai cselekvést, konkrétan a formális szabályok igazítását is szükségessé teszi, amiben viszont a cselekvési helyzetben lévők ellenérdekeltek, és ez sajnos a csapdahelyzetből való kimozdulást egyelőre nem teszi lehetővé.

---

<sup>109</sup> A jogász mint parancsvégrehajtó rémképéről lásd SNYDER (33. l.j.) 41.

<sup>110</sup> LOWNDES–ROBERTS (3. l.j.) 171.

<sup>111</sup> Erre a most hatályos jogász felsőoktatási képzési kimeneti követelmények nem csupán lehetőséget adnak, hanem tulajdonképpen már jelen formájukban is megkívánnák – jóval erősebb formában, mint ahogy az a napi oktatási gyakorlatban megvalósul. Lásd a 18/2016. (VIII. 5.) EMMI rendelet hatálybalépését követően a 7.1.1.c) „Attitűd” részt, amelyben részletesen szó van a vallott jogállami, demokratikus értékekről, valamint a tényleges társadalmi gyakorlatokról is. Ezzel megint úgy jártunk, hogy a szabály megalkotásával a feladat elintézettnak nyilvánított, vagyis a szabályfixációból elvileg kivezető képzési követelmény maga is a szabályfixáció áldozata lett. A helyzet arra emlékeztetett, mint amikor oly sokszor a jogtörténetben a szokásjogot betöltő rendelkezések a törvényrontó szokásjog (*desuetudo*) áldozatai lettek.

<sup>112</sup> A társadalmi bizalom és az intézmények közti viszonyról lásd pl. Bo ROTHSTEIN – Eric M. USLANER: „All for All. Equality, Corruption, and Social Trust” *World Politics* 2005. October, 41–72.

©**Jakab András**

**MTA Law Working Papers**

**Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont**

**Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.**

**Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**Email: [mta.law-wp@tk.mta.hu](mailto:mta.law-wp@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**