



**ALAPJOGOKÉRT
KÖZPONT**

**ŐSZINTESÉG, BÁTORSÁG, BÜSZKESÉG
ÚJRA NAGGYÁ TESZIK MAGYARORSZÁGOT**

Az állam megújítása

Tartalomjegyzék

Összefoglaló	3
1. „Jó kormányzattal” és a demokrácia többségi modelljével az erős állam felé	4
1.1. Nincs jó kormányzás „jó kormányzat” nélkül.....	4
1.2. Többségi demokráciával a hatékony és cselekvőképes állam felé.....	5
2. Az erős állam alapjai: értékalapú alkotmány és megerősített parlamenti szuverenitás	7
2.1. Egy nemzeti-konzervatív értékeken alapuló kereszténydemokrata állam jött létre 2010 után..	7
2.2. A megerősített parlamenti szuverenitás biztosítja az új állam cselekvőképességét	8
3. A hatalomgyakorlás strukturális változása	13
3.1. Erős kormány és még erősebb miniszterelnök áll az új magyar állam élén.....	13
3.2. Kevesebb minisztérium működteti a megújított magyar államot.....	17
4. Stabil parlamenti többségen és egységes kormányon alapuló, megújított magyar állam	22
4.1. A stabilitást segíti elő az új magyar választási rendszer	22
4.2. A folyamatos választói legitimitás biztosítja a kormányzás „hátszágát”	27
5. Nincs erős állam erős közigazgatás nélkül.....	29
5.1. Jelentős intézményi átalakulások kísérték a közigazgatás megújítását	29
5.2. Jelentősen csökkent az önkormányzati képviselők létszáma 2010-ben	32
6. Rend a lelke mindennek: a közrend helyreállítása.....	34
6.1. Szigorú jogszabályok segítették elő a közrend helyreállítását	34
6.2. Erős rendőrség, kevesebb bűncselekmény	35
Irodalomjegyzék	37

Összefoglaló

- A 2010-ben kétharmados parlamenti többséggel kormányra kerülő Fidesz-KDNP egy hatékony, döntés- és cselekvőképes, valamint a nemzeti érdekek érvényesítésére összpontosító államot hozott létre.
- A good government (jó kormányzat) szemlélethez és a demokrácia többségi modelljéhez közel álló új és erős állam kiállta a próbát: 2010 után Magyarország kezelte az egyik legsikeresebben a gazdasági válságot – európai összehasonlításban is, valamint a 2015-ben kirobbant migrációs krízisre és a 2020 első felében lezajlott koronavírus-járványra is eredményesen tudott reagálni.
- A 2010 utáni apparátus hatékonyságát az átlátható, stabil kormányzást lehetővé tevő választási rendszer alapozta meg. A 2011-ben elfogadott új szabályozás által elősegített politikai stabilitás kiemelt értéknek bizonyult az elmúlt évtized során: gyors és hatékony döntéshozatali képességet eredményezett, ami a válságjelenségek kezelése mellett az ország fejlődő pályára állításához is nélkülözhetetlen volt.
- A megújított állam gazdaságpolitikai fordulatot is hozott: a Magyar Nemzeti Bank adatai szerint Magyarország GDP-arányos államadóssága 80,6 százalékról 66,3 százalékra mérséklődött 2010 és 2019 között. Mindemellett a KSH szerint az államháztartás hiánya minden évben 3 százalék alatt volt a 2012 és 2019 közötti időszakban, a teljes munkaidőben foglalkoztatottak havi bruttó átlagkeresete 203 ezer forintról 368 ezer forintra nőtt 2010 és 2019 között, a fizetések vásárlóerejét mutató reálkeresetek pedig 2013 óta folyamatosan nőnek.
- A kormányhivatalok, a járások és a kormányablakok létrehozásával megerősített közigazgatási rendszernek köszönhetően polgárközeli állam jött létre 2010 után. Olyan állam, amely az állampolgárokért van és nem fordítva. Ennek eredményeként a magyarok már 2500-féle ügyet intézhetnek a kormányablakokban: egy helyen, gyorsan és átlátható módon.
- Az állam megújítása során a rendnek is kiemelt szerep jutott, hiszen rendezettség hiányában lehetetlen egy ország, egy közösség újjászervezése. Ennek értelmében a közrend megerősítésére is sor került: a szigorú jogszabályi környezetnek és a rendőrség megerősítésének köszönhetően a KSH adatai szerint 55 százalékkal csökkent a regisztrált bűncselekmények száma 2010 és 2018 között.

1. „Jó kormányzattal” és a demokrácia többségi modelljével az erős állam felé

A tíz évvel ezelőtt kétharmados parlamenti többséggel kormányra kerülő Fidesz-KDNP számára világos volt, hogy a Magyarországot már 2006 óta sújtó gazdasági, politikai és morális válság nem szüntethető meg pusztán jó kormányzással. Már csak azért sem, mert 2010-re nem csak a rendszerváltással létrejött magyar állam működése vált tarthatatlanná, de – a 2008-as gazdasági világválság következtében – Európa-szerte válságba került a liberális alapokon nyugvó jóléti állammodell. Gyakorlati szempontból tehát új, hatékonyabb, döntés- és cselekvőképesebb, valamint a nemzeti érdekeket a kül- és Európa-politikában is érvényesíteni tudó államszervezet kialakítására volt szükség. Olyan erős államra, amely eredményesebb válaszokat adhat a felmerülő gazdasági és társadalmi kihívásokra, és amely az esetleges válságjelenségekre is sikeresebben képes reagálni.

1.1. Nincs jó kormányzás „jó kormányzat” nélkül

Az erős állam kialakításához elengedhetetlen volt, hogy az új kormányzat szakítson a piac dominanciáját, valamint a lényegében gyenge államot hirdető neoliberális good governance (jó kormányzás) paradigmával, és helyette az aktív, intelligens és erős államot előnyben részesítő good government (jó kormányzat) szemléletre térjen át.¹ „Az államtalanítás híveivel szemben megfogalmazódó good government szerint (...) az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell vállalja”.² Ennek értelmében egy olyan gondoskodó-fejlesztő-paternalista államra van szükség, amely beavatkozik a piaccgazdaságba, maradéktalanul megőrzi a nemzeti identitást és a nemzetállami szuverenitást, erős politikai vezetéssel rendelkezik, valamint nem semleges

¹ Valójában mind a két elmélet a jó kormányzatról szól: a good governance – a liberális „éjjeliőr állam” szerepét vallva – a kormányzást elsősorban folyamatközpontú tevékenységnek tartja, melyben az állami és a kormányzati szerveken túl egyéb szereplők (pl.: civil szervezetek, „független” sajtó) is feladathoz jutnak. Ezzel szemben a good government egy aktorcentrikus koncepció, mely egyértelműen az állam és a választói akarat értelmében létrejövő kormány szerepét helyezi a középpontba (a megkülönböztetés érdekében ezért is szerepel a kormányzatnak fordítható government kifejezés a modell nevében). G. Fodor Gábor és Stumpf István ennek megfelelően a good governance-t neoliberális paradigmának, míg a good governmentet a demokratikus kormányzás programjának nevezi.

² G. FODOR – STUMPF 2007. 81. o.

világnézetileg.³ Azaz nem értéksemleges. A szemléletváltás viszonylag gyorsan végbement, hiszen „a governance-ról a government-re való áttérés a 2010-2014-es kormányzati ciklusban ténylegesen megtörtént”.⁴

A good government kormányzati szemlélet által megkövetelt – és egyben Magyarország politikai, gazdasági és társadalmi problémáinak megoldására leginkább alkalmas – erős államszervezet megteremtése tehát az új kormánytöbbség elkerülhetetlen feladatává vált. Az erős állam ugyanakkor a liberális politikai elit állításaival ellentétben nem egyenlő a demokratikus politikai rendszer feladásával, hanem mindössze a főként a brit politikai rendszerre jellemző többségi demokráciamodellhez való erőteljes közeledést jelenti.

1.2. Többségi demokráciával a hatékony és cselekvőképes állam felé

A demokrácia többségi modelljének – melynek elméletét a konszenzusos modellel egyetemben Arend Lijphart holland politológus dolgozta ki – lényege azon alapul, hogy „az a politikai csoport, amelyik az egész politikai közösség által elfogadott szabályok alapján megrendezett, szabad választásokon többséget ér el, vagy többséget tud létrehozni, jogosult arra, hogy az egész politikai közösség többsége nevében lépjen fel, és akadálytalanul valósítsa meg elképzeléseit, mint a többség érdekét”.⁵ E szemlélet előnye, hogy a politikai stabilitás biztosítása és a hatalmi jogosítványok koncentrálása révén hatékony és cselekvőképes kormányzati és állami működést tesz lehetővé, valamint – azáltal, hogy „jól átlátható és legitim döntéshozatali mechanizmust hoz létre”⁶ – hozzájárul a felelősségi viszonyok egyértelművé tételéhez. A demokrácia többségi modelljéhez erőteljesen közel álló országokban egyértelműen a kormány és a kormánypártok viselnek felelősséget a parlamenti és a kormányzati döntésekért: sikertelenség esetén ugyanis – a sokszor érvényesülő széles cselekvési és döntési szabadság megléte, valamint a koalíciós kényszer hiánya miatt – a

³ SÁRKÖZY 2019. 44-45. o.

⁴ SÁRKÖZY 2019. 114. o.

⁵ NAVRACSICS 2003. 212. o.

⁶ I. m. 212. o.

választáson győztes politikai erő nehezebben tudja az ellenzékre és/vagy egy koalíciós partnerre hárítani a felelősséget.

Mindennek a fordítottja is igaz: a sikeres kormányzásból komoly politikai tőkét kovácsolhat az aktuális kormányzó erő. A 2010 után megújított magyar állam az alkotmány jellege, a kormány és a miniszterelnök szerepe, az államszervezet felépítése, valamint a választási rendszer tekintetében mozdult el jelentősen a demokrácia többségi modelljének az irányába. Az erős állam kialakításához ugyanakkor még egy fontos tényező szükségeltetett: a közbiztonság és a közrend helyreállítása.

Tíz év után kijelenthető, hogy a good government szemlélethez és a demokrácia többségi modelljéhez közel álló új és erős magyar államszervezet kiállta a próbát: 2010 után Magyarország európai összehasonlításban is az egyik legsikeresebbnek bizonyult a gazdasági válság kezelésében, és ezáltal a valódi nemzeti érdekérvényesítésre lehetőséget biztosító pénzügyi függőség csökkentésében, valamint a 2015-ben kirobbant migrációs krízisre és a 2020 első felében lezajlott koronavírus-járványra is gyorsan és hatékonyan tudott reagálni. Az EU-ban zajló „nemzetek Európája” kontra „föderális Európai Unió” vitában pedig hazánk mára a méretét és a gazdasági erejét meghaladó mértékben képes részt venni, és tud ellenállni az Európai Egyesült Államok létrehozásáért küzdő liberális politikai elit tagállami szuverenitást csökkenteni próbáló javaslatainak.

2. Az erős állam alapjai: értékalapú alkotmány és megerősített parlamenti szuverenitás

A megújított magyar állam esetében nem lehetne erős államról beszélni a 2012-től hatályos értékalapú Alaptörvény elfogadása és a parlamenti szuverenitás⁷ megerősítése nélkül. Az új magyar állam leginkább abban tér el az 1990 és 2010 közötti elődjétől, hogy szakított az értéksemleges, de valójában a liberális ideológia térnyerését elősegítő állammodellel, és Magyarország alkotmányos identitását a keresztény kultúrából, valamint a történelmi hagyományokból és a nemzeti-konzervatív értékekből vezeti le.

2.1. Egy nemzeti-konzervatív értékeken alapuló kereszténydemokrata állam jött létre 2010 után

A megújított magyar állam egy nemzeti-konzervatív értékeken alapuló kereszténydemokrata államként definiálható, melynek legfőbb alapértékeit a 2012-től hatályos új Alaptörvény Nemzeti Hitvallás címet viselő preambuluma, valamint Alapvetés című fejezete fektette le. Eszerint hazánk állama az egyén helyett a családot tekinti a legfőbb nemzetalkotó tényezőnek; minden magyarért felelősséget vállalva a kulturális nemzetet részesíti előnyben a politikai nemzettel szemben; a keresztény értékek által is meghatározott történelmi tradíciókra és kulturális hagyományokra építi a nemzet identitását; kiemelt értéként tekint a nemzeti szuverenitásra; elkötelezett a rend és a jogállamiság elve iránt; az állampolgárok felelősségét is hangsúlyozó szabadságfelfogás képviselésével a munkaalapú társadalom és gazdaság megvalósítását irányozza elő, valamint elismeri Magyarország történelmi alkotmányának vívmányait és a Szent Koronát „amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét”.⁸

⁷ A parlamenti szuverenitás azt jelenti, hogy az állam intézményei közül a parlament a legfőbb hatalom birtokosa. A nemzeti szuverenitás (vagy más néven nemzetállami szuverenitás) ezzel szemben egy tágabb kategória, mely nem csak az állami hatalom egy adott országra, valamint annak területére és lakosságára kiterjedő önállóságát fejezi ki (belső szuverenitás), de azon függetlenségét is, miszerint külső jóváhagyás nélkül hozhatja meg döntéseit és alakíthatja nemzetközi kapcsolatait (külső szuverenitás).

⁸ Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:20).

Fontos kiemelni, hogy ezen alapértékek nem csak szimbolikus jelentőséggel bírnak, az Alaptörvény ugyanis külön rendelkezik az érvényesítésükről:⁹ az R. cikk (3) és (4) szakasza kimondja, hogy „az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége”.¹⁰ Az Alaptörvény tehát jogon túli célok megvalósítását is elvárja az államszervezettől, és mindez – főleg az olyan gazdag történelmi hagyományokra épülő ország esetében, mint Magyarország – az erős állam egyik ismérvének számít.

2.2. A megerősített parlamenti szuverenitás biztosítja az új állam cselekvőképességét

Az értékalapúság mellett a cselekvőképesség is az erős állam jellemzőjének számít, melynek biztosításában szintén fontos szerepet játszott hazánk új Alaptörvénye. A valódi cselekvőképesség csak egy olyan legfelsőbb szintű döntéshozatali fórum működése esetén biztosítható, amelynek tényleges lehetősége van meghozni az ország szempontjából legfontosabb döntéseket. Az 1989/90-es rendszerváltással kialakuló magyar államban elvileg az Országgyűlés töltötte volna be ezt a szerepet, de a gyakorlatban gyorsan kiderült, hogy a jogállamiság liberális felfogása jelentősen korlátozza e feladata betöltésében. Ez utóbbi leginkább az európai viszonylatban is erős hatáskörökkel rendelkező Alkotmánybíróság aktivista szerepfelfogásában volt tetten érhető.

A liberális felfogás szerint a jogállam nem a nemzeti érdekérvényesítés és a demokrácia biztosításának eszköze, hanem minden egyéb érték felett álló öncél. Tekintettel arra, hogy a nemzetközi trendekhez igazodva a rendszerváltás után Magyarország is ezt a szemléletet vette át, hazánkban is meghonosodott az öncélú joguralom primátusát hirdető jogállamiság-paradigma, amit a Sólyom László vezette Alkotmánybíróság tulajdonképpen alkotmányozó

⁹ Mindez elsősorban a preambulum és a történeti alkotmány vívmányai miatt bír kiemelt jelentőséggel: külön alaptörvényi rendelkezés híján komoly közjogi vita tárgyát képezné a Nemzeti Hitvallás és a történeti alkotmány érvényesítésének kérdése.

¹⁰ Magyarország Alaptörvénye, Alapvetés. R. cikk (3) és (4) bekezdés – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:20).

hatalomként való működése (lásd: láthatatlan alkotmány koncepciójának megszületése¹¹) szimbolizál a leginkább. Sárközy Tamás a „szuperjogállam” kiépítéseként értékelte¹² mindezt, Pokol Béla pedig – Magyarországra is vonatkoztatva – úgy írta le ezt a folyamatot, hogy „nem egy tiszta demokratikus politikai keret jött létre, mely az adott társadalom tömegeire bízta volna önmaguk sorsának meghatározását, hanem több-kevesebb fokban felülről, egy globális hatalom által meghatározott normatív keretet helyeztek föléjük. Országokon belül ezt sokszor az alkotmánybíráskodás eszméjének eltorzításával és a demokratikus törvényhozási többség elfojtásával érték el, de nemzetközi-globális szinten is több fejlemény ezt a célt szolgálta. Így az emberi jogi egyezmények radikálisan kitágító értelmezése, a globális alkotmányeszmék kidolgozása és kötelezőként deklarálása az egyes államok felé említhető erre”,¹³ ami „egyre inkább egy globális jurisztokráciába olvasztja bele az országokon belüli demokratikus törvényhozást”.¹⁴ Varga Csaba jogfilozófus még ennél is erősebb szavakat használt, amikor arról írt, hogy „ezeréves közjogi hagyományunkat, ami a kommunista hatalomátvétellel megszakadt, az utánuk kényelmes paktumokkal berendezkedő állítólagos jogállami forradalom szintén sutba dobta. Tényleges alkotmányozókká alkotmánybírák léptek elő, akik magánjogi közegekből érkezve (...) fabrikálták láthatatlannak mondott, ám ránk oktrojáltan máig érvényesített alkotmányukat”.¹⁵

Az Országgyűlést tehát alapjaiban korlátozta az Alkotmánybíróság aktivista szerepfelfogása, melynek megkérdőjelezése még azután is tabutémának számított a magyar politikai közbeszédben, hogy Sólyom László távozása után már kevésbé aktivista magatartás jellemezte a testületet. Az 1989/90-es rendszerváltással kialakult, és az öncélú joguralom által radikálisan korlátozott magyar állam tökéletesen megfelelt a nyugati liberális politikai elit elvárásainak is,

¹¹ Sólyom László az Alkotmánybíróság elnökeként úgy fogalmazott a láthatatlan alkotmányról, hogy „az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásában szabadságot élvez, amíg az alkotmányosság fogalmának keretén belül marad” (Dr. Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos véleménye. In 23/1990. (X. 31.) AB határozat a halálbüntetés alkotmányellenességéről) – <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/179297164CE96B8DC1258382003C36D7?OpenDocument> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:36).

¹² SÁRKÓZY 2019. 59. o.

¹³ POKOL 2016. 498-499. o.

¹⁴ I. m. 499. o.

¹⁵ VARGA 2011. 137. o.

mivel a korlátozott állam gyenge államhoz vezet, a gyenge állam pedig nehezebben képes ellenállni a föderális-EU kiépítésével járó szuverenitáscsökkentő törekvéseknek és a globális balliberális ideológiai behatásoknak.

A Fidesz-KDNP 2010-es elsőprő választási győzelme azonban új helyzetet teremtett: a választók a balliberális oldal mellett az 1989/90-ben kialakult államban is csalódtak, és a kétharmados, alkotmányozó parlamenti többség biztosításával lényegében egy második rendszerváltás véghezvitelére, valamint egy hatékony, cselekvőképes, és ezáltal szükségképpen erős állam kialakítására adtak megbízást a magyar jobboldalnak. Demokratikus keretek között erős állam azonban csak erős parlamenttel képzelhető el, márpedig az Orbán Viktor vezette új kormányzatnak 2010-ben azzal kellett szembesülnie, hogy valójában csak nagyon korlátozottan érvényesül a parlamenti szuverenitás. A magyar állam megújítása során tehát e kérdés mielőbbi napirendre vételét sem lehetett megkerülni, ami szükségképpen a demokratikus jogállamiság elvének újraértelmezésével is járt. Eszerint bár az új állam nem kevésbé tekinti értéknek a demokratikus jogállamiság elvét, mint a nyugat-európai országok vagy mint hazánk előző alkotmánya, mégis máshogy tekint a szerepére.

A 2010 utáni magyar szemlélet a liberális paradigmával ellentétben a demokratikus jogállamiság első elemének, azaz a demokráciának az elsődlegességéből indul ki, és az öncélú joguralmat megtestesítő bírói szupremácia helyett a parlament szupremáciáját érvényesíti:¹⁶ a népszuverenitás a legfontosabb rendezőelv, így a választott képviselőkől álló Országgyűlésen kívül nem ismer el más alkotmányozó tényezőt. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság sem lehet „társalkotmányozó” testület, ezért a láthatatlan alkotmány(ozás)nak is véget kell vetni. Mindez 2013-ban, az Alaptörvény negyedik módosításával valósult meg teljeskörűen, amely egyrészt megtiltotta az Alkotmánybíróságnak

¹⁶ Pócza Kálmán úgy fogalmazott ezzel kapcsolatban, hogy „a bírói szupremácia domináns eszméjét és gyakorlatát rengette meg a 2010-es kormányváltást követően a kétharmados kormánytöbbség, amely minden egyes cselekedetével azt fejezte ki, hogy a parlamenti szupremácia híve és következetes megvalósítója” (PÓCZA 2015. 179. o.), Varga Csaba pedig azt hangsúlyozta, hogy „a jog nem önérdek. Tendenciálisan nem futhat tehát szembe a társadalom egészével, annak morálisan igazolt és állhatatosan kívánt várakozásaival.” (VARGA 2011, 137. o.).

az Alaptörvény és annak módosításainak tartalmi vizsgálatát,¹⁷ másrészt pedig az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybírói határozatok hatályvesztéséről is rendelkezett.¹⁸

Stumpf István értékelése szerint „az Alaptörvény negyedik módosításával az a jogállamfelfogás nyert alkotmányos megerősítést, amely szerint demokráciában az egyetlen alkotmányozó hatalom a nép által választott Országgyűlés, amely választásokon mandátumot nyert képviselői útján rögzített eljárási szabályok alkalmazásával gyakorolja ezt a jogát és ennek a jogának a gyakorlásában semmiféle korlátot nem ismer el. (...) Ami pedig a hatalommegosztást illeti, a fékeket és ellensúlyokat nem az intézményi vétőszereplők (pl. az alkotmánybíró) jelentik, hanem a szabad választásokon zajló párverseny és a parlamenti váltógazdaság lehetősége”.¹⁹ Az Országgyűlés elsődlegességét a gyakorlatban is megteremtő szemléletet az első szabadon választott magyar népképviselő megalakulásának harmincadik évfordulóján az Országgyűlés is megerősítette, amikor a 2020. május 2-án, egy kétharmados többséggel elfogadott politikai nyilatkozatban kijelentette: „valljuk, hogy csakis a közösség demokratikus akaratnyilvánítás útján kifejezett felhatalmazása szabhat irányt az állam működésének”.²⁰ Az erős parlamenti szuverenitáson alapuló jogállamfelfogás tehát kellő alapot biztosított a cselekvőképes és hatékony magyar állam kialakításához.

Az értékalapú Alaptörvénnyel és a parlamenti szuverenitás megerősítésével a magyar politikai rendszer a demokrácia többségi modellje felé mozdult el: bár közjogi értelemben az Alaptörvény a konszenzusos modellre jellemző írott (chartális) alkotmányok²¹ közé sorolható, a történeti alkotmány vívmányainak²² elismerése és a nemzeti konzervatív értékrendű

¹⁷ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.). 12. cikk (5) bekezdés – <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300325.ATV> (letöltés dátuma: 2020. június 17., 20:40).

¹⁸ I. m. 19. cikk (2) bekezdés.

¹⁹ STUMPF 2016. 527-528. o.

²⁰ Az Országgyűlés 1/2020. (V.2.) OGY politikai nyilatkozata Magyarország népképviselői rendszerének harminc évvel ezelőtti visszaállításáról – <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/3b1bb93259a9e629b5f36e449223dfda776dbec8/megtekintes> (letöltés dátuma: 2020. június 14., 21:14).

²¹ Magyarországnak egészen 1949-ig íratlan, történeti alkotmánya volt, az első írott alkotmánynak az 1949-es kommunista alkotmány tekinthető (1949. évi XX. törvény).

²² Az írott (chartális) és íratlan (történeti), valamint a merev és rugalmas alkotmányok fogalmát lásd: <https://u-szeged.hu/efop362-00007/minden-szocikk/alkotmany> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 23:01).

preambulum érvényesülésének követelménye²³ az íratlan (történeti) alkotmányt preferáló többségi modell felé történő elmozdulást jelenti. Mindemellett az Alaptörvény – főként az alkotmányozó parlamenti többség gyakori kialakulásának lehetősége miatt – politikai értelemben ma már a rugalmas, azaz a viszonylag könnyen megváltoztatható alkotmányok közé sorolható, így a konszenzusos modellre jellemző ellenzéki vétó egyre kevésbé érvényesül. A parlament elsődlegességén alapuló szemléletváltás szintén a többségi modell irányába mozdította a magyar demokráciát, a bírói szupremácián alapuló öncélú joguralom-szemlélet megszüntetése ugyanis elősegítette a parlamenti szuverenitás minél teljesebb megvalósulását.

²³ „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni” – Magyarország Alaptörvénye, Alapvetés, R. cikk (3) bekezdés – <https://net.iogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:20).

3. A hatalomgyakorlás strukturális változása

Magyarország 1990 óta a parlamentáris kormányformával rendelkező országok közé sorolható, azon belül is – a miniszterelnök német kancelláréhoz hasonlítható erős jogosultságai miatt – leginkább a „parlamentáris-kancellári” rendszerekhez.²⁴ A végrehajtó hatalom tehát a parlamentnek felelős, és ezen az Alaptörvény sem változtatott. Közjogi szempontból ugyanakkor tovább nőtt a kormány mozgástere, és egyben jelentősen erősödött a miniszterelnök pozíciója, ami a végrehajtó hatalom prezidencializálódását eredményezte.

3.1. Erős kormány és még erősebb miniszterelnök áll az új magyar állam élén

Mindez csak első ránézésre ellentétes a parlament előző fejezetben tárgyalt kiemelt döntéshozó szerepével: bár a kormány jelentős hatást gyakorol a parlamenti munkára és döntéshozatalra, közjogi értelemben továbbra is a választott képviselőkől álló Országgyűlés az a testület, amely ténylegesen meghozza az ország működése szempontjából legfontosabb döntéseket, és amely megválasztja, sőt adott esetben leváltja a miniszterelnököt.²⁵ A parlamenti szuverenitás tehát a kormány igen jelentősnek mondható szerepe mellett is érvényesül, ami a demokrácia többségi modelljébe is beleillik: a politikailag stabil, döntés- és cselekvőképes állam elképzelhetetlen a valódi parlamenti szuverenitással rendelkező Országgyűlés, valamint a végrehajtó hatalom – kormány kiemelt szerepével járó – összefonódása nélkül.

Fontos hangsúlyozni, hogy a hatékonyság ilyen mértékű előtérbe helyezése nem okoz demokráciadeficitet, az Országgyűlés ugyanis rendszerint a parlamenti választáson győztes politikai erő vezetőjét választja miniszterelnökké,²⁶ ami így kifejezi a választópolgárok döntését. Ennek értelmében a kezdeményező és végrehajtó szerepet betöltő kormány ideális

²⁴ FRICZ 2012. 115. o.

²⁵ A miniszterelnök és a kormány megbízatása szorosan összefügg: „a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a Kormány megbízatása megszűnik” – Magyarország Alaptörvénye. 20. cikk (1) bekezdés – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:20).

²⁶ A demokrácia többségi modelljének ideáltípusában a kormány tagjai – így a miniszterelnök is – csak a parlament tagjai közül kerülhetnek ki. Ezzel szemben bár Magyarországon nem csak országgyűlési képviselők lehetnek a kormány tagjai, a mindenkor kormánypártok hagyományosan ügyelnek arra, hogy a miniszterelnök egyben országgyűlési képviselő is legyen. Ez a szokás csak a 2002 és 2010 közötti két, ciklus közbeni baloldali miniszterelnök-csere alkalmával nem érvényesült.

esetben „többséggel rendelkezik a törvényhozásban, azaz joggal bízhat abban, hogy az általa beterjesztett törvényjavaslatokat változtatások nélkül, de legfeljebb minimális módosításokkal fogadják el a képviselők”.²⁷

A magyar állam megújítása során megvalósuló strukturális modell, azaz a törvényhozó és a végrehajtó hatalom erőteljes összefonódása, valamint a kormány – és azon belül is elsősorban a kormányfő – kiemelt szerepének erősítése a hazánkat sújtó válságjelenségek mellett a nemzetközi kihívások kezelése szempontjából is elkerülhetetlen volt: „a globális, szociális és pénzügyi kihívások a szűkülő nemzeti mozgástérben megkövetelték a kormányzati tevékenység nemzetstratégiai célok jegyében történő megerősítését. A »behálózott« világban a pénzügyi, gazdasági, politikai válsághelyzetek hihetetlen gyorsasággal jelentek meg, nélkülözhetlenné téve a kormányzatok rendkívül gyors válaszadó cselekvőképességét. E folyamatok középpontba állították a kormányzati centrumok gyors döntéshozó képességét és hatékonyságát”.²⁸

A magyar kormány kiemelt szerepének erősödését leginkább a 2012-től hatályos Alaptörvény tette lehetővé, az új magyar alkotmány tehát – amellett, hogy szakított az értéksemleges, de valójában liberális állam eszméjével és hozzájárult a parlamenti szuverenitás megerősítéséhez – a politikai hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának újraértelmezésével is hozzájárult az erős magyar állam kialakításához. Ennek keretében a kormány erősödése az alábbi területeken érhető tetten:

- Míg a '89-es alkotmány konkrétan felsorolta a kormány feladat- és hatásköreit, és hangsúlyozta, hogy a kabinet ezeken túl „ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal”,²⁹ addig az Alaptörvényben nem található taxatív feladatrögzítés. Ehelyett a 15. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra,

²⁷ NAVRACSICS 2003. 216. o.

²⁸ STUMPF 2015. 8. o.

²⁹ 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya. 35. § (1) bekezdés, m) pont – http://nit.hu/cgi_bin/nit_doc.cgi?docid=222.207867 (letöltés dátuma: 2020. június 16., 21:24).

amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe”.³⁰

- A ’89-es alkotmány alapján 2010-ig az Országgyűlés egyszerre határozott a miniszterelnök megválasztásáról és a kormányprogram elfogadásáról,³¹ ami politikai szempontból valamilyen szinten behatárolta az új kabinet mozgásterét. A 2012-től hatályos Alaptörvényben ezzel szemben „nincs alkotmányosan összekötve a kormányprogram és a miniszterelnök megválasztása, nem alkotmányos kötelezettsége a kormányfőnek a program bemutatása”:³² az Alaptörvény mindössze annyit ír elő, hogy „a miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. (...) A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép”.³³

A végrehajtó hatalom prezidencializálódása – ami illeszkedik a nemzetközi trendekhez³⁴ –, és ezáltal a miniszterelnöki pozíció kormányon belüli erősödése szintén az Alaptörvényen alapul:

- A korábbi alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is összeköti a kormány mandátumát a miniszterelnök megbízásával, amivel a kormányzati stabilitáshoz és a miniszterelnöki pozíció kiemelt szerepéhez is hozzájárul: mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az Országgyűlés – amellett, hogy a miniszterek kinevezésében és leváltásában sincs érdemi szerepe – a kormányt csak a miniszterelnökön keresztül válthatja le (konstruktív bizalmatlansági indítvány vagy bizalmi szavazás útján). Az Alaptörvény ugyanakkor ezen felül már szimbolikus értelemben is hangsúlyozza a kormányfő elsődleges szerepét, hiszen nem a kormány, hanem a miniszterelnök megbízásának megszűnéséről rendelkezik. Szemben a ’89-es alkotmánnyal, ami bár tartalmi szempontból szintén a

³⁰ Magyarország Alaptörvénye. 15. cikk (1) bekezdés – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:20).

³¹ 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya. 35. § (3) bekezdés – http://nit.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=222.207867 (letöltés dátuma: 2020. június 16., 21:24).

³² STUMPF 2014. 217. o.

³³ Magyarország Alaptörvénye. 16. cikk (3)-(4) bekezdés – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:20).

³⁴ „A nemzetközi trendként érvényesülő prezidencializálódást kiváltó okok közül a hagyományos társadalmi törésvonalak gyengülése, az állami szerepvállalás újrafogalmazása, a politika globalizálódása mellett a tömegkommunikációs eszközök politikai felértékelődése játszotta a legfontosabb szerepet” (STUMPF 2015. 10. o.)

miniszterelnöki pozícióhoz kötötte a kabinet mandátumát, mégis „a kormány megbízatása megszűnik”³⁵ kifejezést használta.

- A kormányfő mozgásterét jelentősen bővíti, hogy az Alaptörvény már konkrétan kimondja, hogy a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját³⁶ (a '89-es alkotmány ettől eltérő szemléletet vallva csak végrehajtó szerepet szánt a kormányfőnek³⁷), az egyes minisztereknek pedig a jogszabályokban előírtakon túl, a kormányfő által meghatározott feladatokat is el kell látniuk.³⁸ A miniszterek ráadásul az Országgyűlés mellett már nem a kormánynak, mint testületnek, hanem a miniszterelnöknek felelnek.³⁹ Az Alaptörvény elfogadása óta tehát jelentősen csökkent a Kormány testületi jellegének a szerepe, és közjogi szempontból már egyértelműen az az elv érvényesül, miszerint nem a kormánynak van miniszterelnöke, hanem a miniszterelnöknek van kormánya. Főleg, hogy a kormányfő hatáskörei a személyzeti politika alakításában is kifejezetten erősek: „a miniszterelnök összeállítja a kormány és az államtitkári kar névsorát, valamint kiválasztja helyettesét vagy helyetteseit. A kormányba tárca nélküli minisztereket nevezhet ki. Ezáltal a miniszterelnök személyzeti hatalma teljesen átfogja az államtitkári kart és a kormánybiztosok, valamint a miniszterelnöki biztosok tevékenységének irányítását”.⁴⁰
- A miniszterelnök kiemelt szerepének további növekedése a demokrácia többségi modellje felé mozdította el a magyar politikai rendszert: „a többségi demokráciákban a két politikai jellegű hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtás, személyi és intézményi szempontból egyaránt összefonódik. Parlamentáris kormányzati rendszerekről lévén szó, az

³⁵ 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya. 33/A. § – http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=222.207867 (letöltés dátuma: 2020. június 16., 21:24).

³⁶ „A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját” – Magyarország Alaptörvénye. 18. cikk (1) bekezdés – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:20).

³⁷ „A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról” - 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya. 37. § (1) bekezdés – http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=222.207867 (letöltés dátuma: 2020. június 16., 21:24).

³⁸ „A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat” – Magyarország Alaptörvénye. 18. cikk (2) bekezdés – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:20).

³⁹ „A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek” – Magyarország Alaptörvénye. 18. cikk (4) bekezdés – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:20).

⁴⁰ MANDÁK 2012. 39. o.

alapintézmény a parlament. (...) A valóságban azonban, politikai összefüggésekben tekintve, a végrehajtó hatalmi ág nincs a parlament alá rendelve. Sőt azt mondhatjuk, hogy a (...) kormányzati rendszer legnagyobb hatalommal bíró szerve a kormány. A miniszterelnök tipikusan a választáson győztes – azaz többségi – párt valós irányítói jogait gyakorló vezére lesz.⁴¹ Ezt támasztja alá az is, hogy „az első ciklussal ellentétben a második Orbán-kormány alatt nem választották szét a kormányfői és a pártelnöki posztokat”, és hogy a miniszterelnöki tisztség mellett Orbán Viktor a mai napig betölti a Fidesz elnöki posztját is.⁴²

3.2. Kevesebb minisztérium működteti a megújított magyar államot

A hatékony kormányzáshoz a kormány feladat- és hatáskörének növekedése, valamint a kormány – és azon belül is főként a miniszterelnök – kiemelt szerepe mellett a kormánystruktúra átalakítása is jelentősen hozzájárult. Bár a második Orbán-kormány alapjaiban megtartotta az 1990-es kormánymodellt, a minisztériumok számának csökkentésével létrehozta a részben integrált minisztériumi rendszert,⁴³ a miniszterek közötti egyenlőség elvét megszakítva, bevezette a miniszterelnök-helyettesi tisztséget, valamint a közigazgatási apparátus megerősítése érdekében visszaállította a második Gyurcsány-kormány által 2006-ban eltörölt közigazgatási államtitkári és helyettes államtitkári pozíciót.

Ami a minisztériumokat illeti, a korábbi átlagosan tizenháromról nyolcra való csökkentés „nem csupán leegyszerűsítette a kormányzati szerkezetet és lehetővé tette egy egységesebb kormánypolitika megvalósítását, hanem egyben centralizálta is a döntéshozatalt. A korábban önálló ágazatok összevonásával a minisztériumokban jelentős feladat- és hatáskör-koncentráció valósult meg”,⁴⁴ ami jelentősen hozzájárult a kormány szintjén zajló hatékony döntéshozatalhoz. Ezzel érvelt a második Orbán-kormány miniszterelnök-helyettesi tisztséget is betöltő közigazgatási és igazságügyi minisztere, Navracsics Tibor is, amikor a döntéshozatal racionalizálását és a miniszteri felelősség fontosságát hangsúlyozva kijelentette: „az új

⁴¹ NAVRACSICS 2003. 215-216. o.

⁴² GALLAI-MOLNÁR 2012. 189. o.

⁴³ A Belügyminisztérium, a Külügyminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium kivételével integrált minisztériumok alkották a második Orbán-kormány minisztériumait.

⁴⁴ MANDÁK 2012. 37. o.

kormányzati szerkezet egyik alapvető célkitűzése a döntéshozatali központ túlterheltségének csökkentése. Vagyis azt szeretnénk, ha a tárcavezetők a hozzájuk tartozó, összefüggő, nagyobb területnek a problémáit a minisztériumon belül el tudnák rendezni, és a szükséges döntéseket önmaguk hoznák meg. Ennek következtében a napi kormányzati ügyek valóban nem csúsznának fel a miniszterelnök vagy a kormányülés szintjére”.⁴⁵

Sárközy Tamás mindezt azzal egészítette ki, hogy „a 2010-ben kialakított minisztériumi szerkezet előnye, hogy az egységes kormányzati stratégia jobban tud érvényesülni, és nem az ágazati minisztériumok diktálnak »alulról« a kormánynak, hanem fordítva”.⁴⁶ A minisztériumok esetében feltétlenül ki kell emelni a Belügyminisztérium visszaállítását, melyet még 2006-ban Gyurcsány Ferenc szüntetett meg.⁴⁷ a „belügy” visszaállításával ismét egy intézmény fennhatósága alá került az önkormányzati és a rendészeti terület, ráadásul Pintér Sándor személyében egy erős vezetőt is kapott a tárca. A Belügyminisztérium újraindítása beváltotta a hozzá fűzött reményeket: az önkormányzatok helyzete konszolidálódott, a megújított – és határvédelemmel összevont – rendőrség pedig nem csak hazánk közbiztonságának javulásához, de a migrációs válság okozta biztonsági kihívások kezeléséhez is alapjaiban járult hozzá. Ezen felül a belügyi tárca a közfoglalkoztatási programok megszervezésével a munkaalapú gazdaság és társadalom kialakításában is komoly szerepet vállalt.

Mindemellett a külügy kapcsán feltétlenül meg kell említeni, hogy a tárca 2014 óta a Külgazdasági és Külügyminisztérium nevet viseli, és Szijjártó Péter minisztersége alatt a hagyományos diplomáciai feladatok mellett a magyar gazdaság érdekeinek nemzetközi érvényesítését is a tevékenysége középpontjába helyezte. Az integrált minisztériumok közül a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma (2012-től Emberi Erőforrások Minisztériuma - EMMI) érdemel említést, a humántárcaiban ugyanis olyan jelentős, és korábban többször is önálló tárccával rendelkező területek kerültek államtitkári irányítás alá, mint az egészségügy, az

⁴⁵ Magyar Nemzet, 74. évfolyam, 144. szám, 2010. május 29. 5. o.

⁴⁶ SÁRKÖZY 2014. 184. o.

⁴⁷ A Belügyminisztérium feladatait az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (2008-2010 között Önkormányzati Minisztérium), valamint az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium vette át.

oktatás, a család- és ifjúságpolitika, a szociális ügyek, a sport vagy éppen a kultúra. S bár a 2018-as kormányalakítás óta több szakpolitikai terület is elkerült⁴⁸ az EMMI-től, a tárca integrált minisztériumi jellege továbbra is megmaradt. A részben integrált minisztériumi rendszer annak ellenére is az Orbán-kormányok stabil alapjának számított az elmúlt tíz évben, hogy 2014-től a Miniszterelnökség minisztériumi rangra emelésével, valamint a szintén minisztériumként működő Miniszterelnöki Kabinetiroda 2015-ös létrehozásával már tízre emelkedett a minisztériumok száma. A két új tárca ugyanis nem szakminisztériumként jött létre, így elsősorban – néhány területen kívül – a kormányzati koordinációban és a stratégiaalkotásban jut szerephez.⁴⁹

Ez utóbbiakkal kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a 2018-as választások után „Orbán Viktor retorikailag is újrafogalmazta kormányzási filozófiáját – immáron nem irányítani, hanem vezetni is kívánja a kormányát – ehhez pedig szervezetileg is átalakította a kormányzat koordinációjáért felelős intézményeket. A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet szövegében - közvetlenül a miniszterelnököt követően - az összefoglaló néven Kormányzati Központ nevet viselő intézmények tárgyalása következik. E Kormányzati Központba három intézmény tartozik, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a Miniszterelnöki Kabinetiroda, valamint a Miniszterelnökség”.⁵⁰ A három intézmény közül a Kabinetiroda az általános politikai koordinációért és a kormányzati kommunikációért, a Miniszterelnökség a stratégiaalkotás támogatásáért, a kormánybiztosok tevékenységének, valamint a kormány társadalmi és civil kapcsolatainak összehangolásáért felel, az új intézményként létrejövő Kormányiroda⁵¹ pedig a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként többek között lebonyolítja a kormányüléseket, elkészíti a kormány munkatervének és a

⁴⁸ A teljesség igénye nélkül, a 2018-as kormányalakítás során a felsőoktatás és a tudománypolitika is az újonnan létrejövő Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz került. Mindemellett 2020-ban a kormányzati politika kiemelt prioritásának számító családpolitika is „önállósult”: a területért eddig államtitkárként felelős Novák Katalin tárca nélküli miniszteri rangot kapott. A koronavírus-járvány okozta válsághelyzet következtében pedig Pintér Sándor miniszterelnök-helyettes és belügyminiszter is szerepet kapott az egészségügy irányításában és szervezésében.

⁴⁹ Például a Miniszterelnöki Kabinetiroda feladat- és hatáskörei közé tartozik a turizmus és a vendéglátás, a Miniszterelnökség pedig a teljesség igénye nélkül a közigazgatásért, Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért, a kulturális örökség védelméért, valamint az üldözött keresztények megsegítéséért is felel. (Lásd: 94/2018 (V. 22.) Korm. rendelet a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800094.KOR> [letöltés dátuma: 2020. június 18., 23:37]).

⁵⁰ TÓTH 2018. 3.o.

⁵¹ A Miniszterelnöki Kormányiroda nem minisztériumként jött létre, tevékenységét a miniszterelnök közigazgatási államtitkár útján irányítja.

törvényalkotási programjának tervezetét, és gondoskodik azok végrehajtásáért, valamint szervezi, összehangolja és ellenőrzi a kormány döntéseinek végrehajtását.⁵²

A Miniszterelnöki Kormányiroda felállítása tovább erősítette a magyar kormányzati rendszer prezidencializálódását, főleg, hogy a miniszterelnök már többek között – a Kormányiroda egyik államtitkára útján – a hírszerzési tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok végrehajtását is koordinálja. Végezetül fontos kiemelni, hogy az elmúlt évtizedre jellemző kormányzati stabilitást Orbán Viktor személyzeti politikája is növeli: a miniszterelnök tíz év alatt mindössze hat parlamenti cikluson belüli minisztercserét eszközölt, ami jóval kevesebb a 2002 és 2010 közötti balliberális kormányzás során lezajlott 26 minisztercserénél.⁵³ A jelenlegi, negyedik Orbán-kormány tagjai közül pedig Pintér Sándor miniszterelnök-helyettes és belügyminiszter, valamint Semjén Zsolt nemzetpolitikáért, egyházügyekért és nemzetiségekért felelős miniszterelnök-helyettes tíz, Varga Mihály miniszterelnök-helyettes és pénzügyminiszter hét, Sziijártó Péter külgazdasági és külügyminiszter hat, Rogán Antal Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter pedig öt éve tölti be hivatalát.⁵⁴

Sőt, a miniszteri szinten megvalósuló személyi kontinuitás a részben integrált minisztériumokra épülő kormányzati szerkezet fenntartásánál is erőteljesebb hatást gyakorol a kormányzati stabilitásra. Orbán Viktor vezetési filozófiájában ugyanis a személyes vezetői felelősség elsőbbséget élvez az intézmények szerepénél: „egy vonzó értelmezés volt, egy időben én magam is például a kelleténél nagyobb csábítást éreztem ez iránt a kilencvenes évek végén, amikor a kommunizmus után az ember azt gondolta, hogy az intézmények és az elvek fontosabbak, mint a tényleges személyes hatalmi viszonyok, és hogyha az intézmények meg az elvek erősek, akkor azok megvédenek bennünket a diktatúrával szemben. Azonban ma már be kell látnunk, hogy ez egy téves gondolat. Az a közvéleményben elültetett fölfogás, hogy az

⁵² 94/2018 (V. 22.) Korm. rendelet a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről (Kormány Statútum) – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800094.KOR> (letöltés dátuma: 2020. június 18., 23:37).

⁵³ Az országgyűlési választások utáni és a ciklus közbeni új kormányalakításokkal (2004: Gyurcsány-kormány, 2009: Bajnai-kormány) járó személyi változások, a tárca nélküli miniszterek cseréje, valamint a távozó miniszterek helyett ideiglenesen megbízott miniszterek leváltása jelen esetben nem számít minisztercserének.

⁵⁴ Varga Mihály már a nemzetgazdasági miniszterré történő 2013-as kinevezése előtt is részt vett a kormány ülésein: 2010 és 2012 között Miniszterelnökséget vezető államtitkárként állandó meghívottként, 2012 és 2013 között pedig az egyes nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való kapcsolattartásért felelős tárca nélküli miniszterként.

európai közösséget nem az embereknek kell kormányozniuk, hanem személytelen elveknek és intézményeknek, ez válsághoz vezetett. Az emberi döntésekből, az emberi akaratból fakadó döntések veszélyesnek nyilvánítása zsákutcába vitte az európai politikát”.⁵⁵

⁵⁵ Orbán Viktor beszéde a XXIII. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban, Tusnádfürdőn 2012. július 28-án – http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/a_jo_romaniai_dontes_tavolmaradni_az_urnaktol (letöltés dátuma: 2020. június 19., 15:47).

4. Stabil parlamenti többségen és egységes kormányon alapuló, megújított magyar állam

A kellő mértékű parlamenti szuverenitás, valamint a kormány és miniszterelnök erős alkotmányos szerepének érvényesítése csak stabil parlamenti többség és az ezáltal megvalósuló egységes kormány útján biztosítható. Ezekhez azonban egyéb közjogi és politikai feltételek is szükségesek.

4.1. A stabilitást segíti elő az új magyar választási rendszer

Az egyéb közjogi feltételek elsősorban a választási rendszerre vonatkoznak. Fontos kiemelni, hogy a 2010-es országgyűlési választáson kialakuló alkotmányozó többség egyik első döntése a képviselők létszámának csökkentését irányozta elő: a 2010. május 20-án elfogadott alkotmánymódosítás a korábbi 386 helyett 200 főben maximalizálta⁵⁶ a következő parlamenti választás után felálló Országgyűlés létszámát. Mindez indokolt volt, hiszen Magyarország területéhez és lakosságához viszonyítva aránytalanul sok parlamenti képviselővel rendelkezett, a végül 199 főre csökkentett képviselői létszám⁵⁷ azonban már arányos az ország méretével.

A kisebb parlament a választási rendszer átalakítását is megkövetelte, a korábbi szabályozást ugyanis kevesebb mandátum esetén már nem lehetett automatikusan alkalmazni. Az új rendszerről 2011-ben döntött az Országgyűlés, így a 2014-es választáson induló pártok kellő időt kaptak a felkészülésre, ami a tapasztalatok alapján elég is volt: 2014-ben 31 párt állított országos listát, és végül 5 párt (Fidesz, KDNP, MSZP, Jobbik, LMP) alakíthatott frakciót, 2018-ban pedig 23 pártlista után 7 képviselőcsoport (Fidesz, KDNP, Jobbik, MSZP, DK, LMP, Párbeszéd) jött létre az új Országgyűlésben. Utóbbi rekordnak számít az elmúlt 30 év politikatörténetében (legutóbb 1992 és 1994 között állt 7 képviselőcsoportból a magyar parlament).

⁵⁶ <https://www.parlament.hu/irom39/00009/00009.pdf> (letöltés dátuma: 2020. június 22., 01:17).

⁵⁷ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról. 3. § (1) bekezdés – http://nit.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=142940.283327 (letöltés dátuma: 2020. június 22., 01:36).

A 2010-ig alkalmazott választási rendszerhez hasonlóan 2014 után is vegyes választási rendszer útján zajlik a mandátumok kiosztása. Ez két elemből tevődik össze: a politikai stabilitást és a kormányozhatóságot elősegítő többségi (egyéni választókerületi) rendszerből, valamint a valós társadalmi támogatottságú pártoknak mandátumszerzést garantáló arányos (listás) rendszerből. Az új választási rendszerben azonban már a többségi elem került előtérbe: 106 képviselő jut parlamenti mandátumhoz egyéni választókerület megnyerésével és 93 listáról,⁵⁸ így a korábbi 46 százalékról 53 százalékra nőtt a többségi ágon választott képviselők aránya.

A többségi elem magasabb arányának köszönhetően egy párt vagy pártszövetség könnyebben szerezhethet stabil parlamenti többséget és alakíthat egységes kormányt, melyhez a töredékszavazat-visszaszámlálás sokat vitatott új rendszere is hozzájárul: az új választási rendszerben nem csak a vesztes jelöltek után, hanem a győztes választókerületi jelöltek esetében is működik töredékszavazat-visszaszámlálás, más néven premizálás, amely a korábbi megyei listás ág kiesése miatt is szükséges. Az egyéni mandátum megszerzéséhez ugyanis mindössze azokat a szavazatokat kell figyelembe venni a választójogi törvény értelmében, melyek az egyéni mandátum megszerzéséhez még szükségesek.⁵⁹

Bár a politikai stabilitást előtérbe helyező új választási rendszert számos bírálat érte a balliberális oldal felől és nemzetközi szinten is, annak demokratikus jellegéhez nem férhet kétség: egy demokratikus választási rendszerben a kormányzati stabilitás elősegítése éppúgy érték, mint más országokban az arányos mandátumképzés elvének biztosítása. Arról nem is beszélve, hogy számos európai országban tisztán egyéni választókerületi választási rendszerek vannak érvényben, ami nem adja meg a lehetőséget a kis pártoknak parlamenti képviselet megszerzésére (Nagy-Britannia). Mindemellett az új magyar választási rendszer további változásokat is hozott, melyeket a teljesség igénye nélkül szintén érdemes pár pontban bemutatni:

⁵⁸ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról. 3. § (2) bekezdés – http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=142940.283327 (letöltés dátuma: 2020. június 22., 01:36).

⁵⁹ I. m. 15. §. (1) bekezdés.

- **A területi (megyei) lista megszűnése:** a 2014-es választásig két listából állt a választási rendszer arányos (listás) ága. A választópolgárok a lakóhelyük szerinti megyei pártlistákra szavazhattak. Emellett országos lista is létezett, erre azonban nem lehetett szavazni, hiszen az kizárólag a területi listáról és a többségi ágról „átkerült” töredékszavazatokból állt össze. 2014 óta a csökkentett létszámú parlament a választási rendszer egyszerűsítésével is járt, így a területi (megyei) lista intézménye megszűnt Magyarországon. Helyette az országos listára lehet voksolni, de – a korábbi rendszerhez hasonlóan – az egyéni választókerületi ágról átkerülő töredékszavazatok is itt hasznosulnak.
- **Relatív többségű egyfordulós rendszer:** az egyfordulós választás bevezetése miatt módosult a mandátumszerzés feltétele az egyéni választókerületekben. 2014-ig kétfordulós választást tartottak Magyarországon, és azokban az egyéni választókerületekben, ahol az érvényes⁶⁰ első fordulót megnyerő jelölt nem érte el a szavazatok abszolút többségét (50 százalék + 1 szavazat), második fordulót tartottak. Mindez a két forduló közötti alkukötésekre is lehetőséget teremtett, hiszen – a lehetséges koalíciós kormányzás reményében – a pártok visszaléptethették jelöltjeiket egy másik párt politikusa javára. 2014 óta azonban már nincs érvényességi küszöb, azaz a választás a részvételi adatoktól függetlenül is érvényesnek számít. Az egyfordulós rendszerben az egyéni választókerületekben minden esetben az a jelölt jut mandátumhoz, amelyik a legtöbb szavazatot kapja (relatív többség).⁶¹ Az egyfordulós választás amellett, hogy kisebb költséggel jár, egyértelmű helyzetet teremt a pártok egymáshoz való viszonyát illetően. Az egyedül nyerni képtelen pártokat már a választás előtt együttműködésre készíti, így a választópolgárok – az esetek többségében – előre tudhatják, hogy mely pártok koalícióképesek egymással.
- **Nagyobb méretű és arányos választókerületek:** a kisebb parlament az egyéni választókerületek számának csökkentését tette szükségessé. A szavazategyenlőség elve ugyanakkor csak azonos méretű választókerületek kijelölésével valósulhat meg, amire a

⁶⁰ Érvényes volt az első forduló, ha a választásra jogosultak több mint fele leadta szavazatát.

⁶¹ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról. 13. § –

http://nit.hu/cgi_bin/nit_doc.cgi?docid=142940.283327 (letöltés dátuma: 2020. június 22., 01:36).

választási reform során kiemelt hangsúlyt fektetett az Országgyűlés. Mindemellett „az új választókerületi rendszer kialakítása alkotmányos kötelezettség is volt, mivel a korábbi rendszerben az egyes választókerületek között háromszoros eltérés is előfordult,⁶² melyet az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélt”.⁶³ Az új választási rendszer kiküszöbölte ezt a hiányosságot, ezáltal pedig megvalósult az állampolgári szavazati jog egyenlőségének alkotmányos elve - a 2014-es választás óta egységesen átlagosan 76 ezer választópolgár jut egy-egy választókerületre.⁶⁴ A jövőben sem sérülhet ráadásul az azonos értékű szavazati jog követelménye: amennyiben az egyéni választókerületek választópolgárainak száma 20 százalékkal eltér az országos számtani átlagtól, az Országgyűlés módosítja az érintett választókerület határát.⁶⁵ Szintén fontos rendelkezés, hogy a körzethatárok továbbra sem léphetik át a megyehatárokat, valamint a főváros határait.

- **A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójoga:** korábban a belföldi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok nem szavazhattak, ami hatványozottan igaz volt a trianoni békediktátum következtében más államok fennhatósága alá került határon túli magyarokra. Ezeknek a közösségeknek a választójogát végül három közjogi aktus biztosította: a magyar állampolgárságról szóló törvény 2010-es módosítása, mely lehetővé tette a kedvezményes honosításukat; az Alaptörvény 2011-es elfogadása, mely az alkotmánytól eltérően nem tette a választójog feltételévé az állandó magyarországi lakóhelyet; és a 2011-ben elfogadott, országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény, mely kimondja: „a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat”.⁶⁶ A határon túli magyar állampolgárok tehát nem szavazhatnak egyéni választókerületi jelöltre, így – regisztráció utáni levélszavazat útján – a 199-ből csak 93 mandátum sorsát befolyásolhatják. Tekintve, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok lélekszáma jelentősen

⁶² Pest megye 12. választókerületében 74 ezer fő, míg Veszprém megye 06-os választókerületében csak 27 ezer fő szavazott.

⁶³ 22/2005. AB határozat, 10193/2010 (XII. 8.) AB határozat.

⁶⁴ Századvég Alapítvány: Az új magyar választási rendszer. 19. o. –

<https://szadveg.hu/uploads/media/57e923c55360d/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerszadveg-tanulmany130802.pdf>

(letöltés dátuma: 2020. június 22., 11:45).

⁶⁵ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról. 4. § (6) bekezdés – http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=142940.283327 (letöltés dátuma: 2020. június 22., 01:36).

⁶⁶ I. m. 12. § (3) bekezdés.

kisebbségi a Magyarországon élő honfitársaikénál, valamint a részvételi hajlandóságuk is alacsonyabb, érdemben csak nagyon szoros eredmény esetén befolyásolhatják az országgyűlési választások végső kimenetelét (szoros eredményre eddig nem volt példa a 2011-es választási reform óta). Ennek ellenére az új szabályozás mellett, hogy minden állampolgárnak arányos mértékben biztosítja a választáshoz fűződő alkotmányos jogot, a trianoni békediktátum következtében más államok fennhatósága alá került magyar közösségek érdekképviselőire is ösztönzi a magyarországi politikai pártokat. Az új választási rendszer szabályai szerint eddig két országgyűlési választást tartottak Magyarországon, és míg 2014-ben 128 712 lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgár adta le a szavazatát,⁶⁷ addig 2018-ban már 225 471-re nőtt a számuk.⁶⁸ 2014 óta tehát már csak a választási eredmény szempontjából sem mindegy, hogy a hazai politikai erők miként viszonyulnak a határon túli magyarok közösségéhez, és ugyan ettől még a balliberális oldal nem fog az őszinte, és elsősorban támogatójukká előlépni, de a magyar nemzet összetartozását nagymértékben gyengítő politikai cselekvésektől – mint amilyen a 2004-es kettős állampolgárságról szóló népszavazás alkalmával tanúsított elutasító magatartásuk is volt – nagy valószínűséggel tartózkodni fog a jövőben.

- **A nemzetiségek országgyűlési képviselői:** a Magyarországon élő nemzetiségek⁶⁹ 2014-ig nem rendelkeztek az országgyűlési képviselői lehetőségével, a 2011-es választási reform során azonban az Országgyűlés pótolta ezt a hiányosságot: „az országos nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi listát állíthat”⁷⁰ és indulhat az országgyűlési választáson. A mandátumszerzéshez a nemzetiségi listának el kell érnie a kedvezményes kvótának⁷¹ megfelelő szavazatszámot. Ennek elmaradása esetén az adott nemzetiség – a

⁶⁷ <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/levjvk.html> (letöltés dátuma: 2020. június 22., 11:55).

⁶⁸ <https://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyzokonyv> (letöltés dátuma: 2020. június 22., 12:05).

⁶⁹ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvény 1. melléklete értelmében nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100179.TV> (letöltés dátuma: 2020. június 22., 12:54).

⁷⁰ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról. 9. § (1) bekezdés – http://nit.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=142940.283327 (letöltés dátuma: 2020. június 22., 01:36).

⁷¹ „az összes országos listás szavazatot el kell osztani kilencvenhárommal, és az eredményt tovább kell osztani négygel; az így kapott hányados egész része a kedvezményes kvóta” – 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, 16. § d) pont – http://nit.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=142940.283327 (letöltés dátuma: 2020. június 22., 01:36).

képviselőkhöz képest csökkentett jogosítványokkal⁷² – parlamenti szószóló útján képviseltetheti magát az Országgyűlésben.

A stabil parlamenti többséget és az egységes kormányzást elősegítő új magyar választási rendszer szintén a demokrácia többségi modellje felé közelítette a magyar politikai rendszert. A rendszer előnye, hogy általában egyszerűbben és egyértelműbben képes kormányzóképes többséget előállítani, mint bármely más választási rendszer”.⁷³ Az ennek köszönhetően megalakuló „egypárti kormányok egységes politikai akaratot képviselnek, és egyértelművé teszik a kormányzásért viselt felelősséget a választók számára”.⁷⁴ Mindemellett fontos kiemelni, hogy a politikai stabilitást előtérbe helyező új magyar választási rendszer hosszú távon a kritikák ellenére az egyik legfontosabb, több politikai erő által is elfogadott alkotóeleme lehet a magyar politikai rendszernek. A stabil kormányzást elősegítő választási rendszerek ugyanis elsősorban a magas támogatottsággal rendelkező pártokat részesítik előnyben, legyenek akár jobbközép vagy akár baloldalközép politikai erők.

4.2. A folyamatos választói legitimitás biztosítja a kormányzás „hátszágát”

Ami a politikai feltételeket illeti, a stabil parlamenti többséghez és az ezáltal megvalósuló egységes kormányhoz önmagában nem elég a többségi (egyéni választókerületi) elemet előtérbe helyező új, vegyes választási rendszer. Utóbbi csak a lehetőséget teremti meg, mellyel kizárólag a választók legalább relatív többségének bizalmát elnyerni képes politikai erők tudnak élni. Mindez az új választási rendszer bevezetése óta csak a Fidesz-KDNP-nek sikerült: a kormánypártok 2014-ben a listás szavazatok 44,87 százalékát⁷⁵ szerezték meg, 2018-ban pedig – 49,27 százalékot⁷⁶ elérve – még ennél is jobban szerepeltek.

A relatív többség megszerzésének köszönhetően a 106 egyéni választókerületben elsöprő győzelmet aratott a jobboldali pártszövetség: 2014-ben a körzetek 90,56 százalékát, 2018-ban pedig a 85,85 százalékát „hozta el” az Orbán Viktor vezette politikai erő, így végül mindkét

⁷² 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről. 29. § – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200036.tv> (letöltés dátuma: 2020. június 22., 01:45).

⁷³ NAVRACSICS 2003. 220. o.

⁷⁴ I. m. 214. o.

⁷⁵ <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/orszlist.html> (letöltés dátuma: 2020. június 22., 10:38).

⁷⁶ <https://www.valasztas.hu/ogy2018> (letöltés dátuma: 2020. június 22., 10:39).

alkalommal megszerezte a parlamenti mandátumok kétharmadát, és egyedül alakíthatott kormányt. (Közjogi értelemben ugyan jelenleg is koalíciós kormány működik Magyarországon, politikai szempontból azonban mégis egypárti – vagy másként fogalmazva egységes – kormány vezeti az országot: a Fidesz és a KDNP – bár szervezetileg két külön pártot alkot – ugyanahhoz a politikai szövetséghez tartozik.)

A Fidesz-KDNP sikere ugyanakkor nem magától értetődő, komoly politikai teljesítmény áll mögötte. Ennek bizonyítéka, hogy a kormánypártok a parlamenti ciklusok során végig megtudták őrizni kiemelkedő támogatottságukat.⁷⁷ Ehhez a sikeres válságkezelések (gazdasági krízis, bevándorlási válság, koronavírus-járvány), a Magyarországot fejlődő pályára állító kormányzati eredmények és a hatékony választási kampányok mellett az is hozzájárult, hogy a kormány a legfontosabb döntések meghozatala előtt – a közvélemény-kutatásokon túl – rendszerint nemzeti konzultációk útján kérte ki a választópolgárok véleményét. 2010 óta kilenc nemzeti konzultációt szerveztek Magyarországon, utóbbit éppen a koronavírus-járvánnyal összefüggésben. A nemzeti konzultációk szerepét Orbán Viktor is kiemelte a kormányzása 10. évében megtartott évértékelő beszédében: „ma már látom, hogy a siker kulcsa az volt, hogy a kormány nem maradt magára, valószínűleg azért, mert sohasem az emberek feje felett, nem őket megkerülve kormányoztunk, hanem megtaláltuk a módját, hogy velük együtt cselekedjünk. Ezt hívják nemzeti konzultációra épülő kormányzásnak”.⁷⁸

⁷⁷ „A Fidesz-KDNP valójában már 2006 júniusa óta vezeti a közvélemény-kutatásokat, »félidőben« 2004 óta nem volt 40 százalék alatt” – Alapjogokért Központ: A kormány félidőben – Tíz év után is kimagasló a kormánypártok támogatottsága, de küzdelmes két év várható 2022-ig” –

[https://ujkorszak.alapjogokert.hu/uploads/publication/download/10_eves_a_kormanyzas_a_kormany_felidoben_elemzes_%20\(3\)-5ed00f177b3cb.pdf](https://ujkorszak.alapjogokert.hu/uploads/publication/download/10_eves_a_kormanyzas_a_kormany_felidoben_elemzes_%20(3)-5ed00f177b3cb.pdf) (letöltés dátuma: 2020. június 22., 04:23).

⁷⁸ Orbán Viktor évértékelő beszéde Budapesten, 2020. február 16-án –

<https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/ujra-nemzeti-konzultaciokra-keszulunk-egyetertesi-pontokat-kell-letrehozni> (letöltés dátuma: 2020. november 09. 22., 16:48).

5. Nincs erős állam erős közigazgatás nélkül

Erős és stabil állam elképzelhetetlen erős közigazgatás nélkül, melyre már a Fidesz választási programján alapuló 2010-es kormányprogram is utalt: „mára a közhatalom működése alapjaiban nélkülözi a kiszámíthatóságot és a stabilitást. A szétzilált és leépített közigazgatás nemcsak a mindennapi lét kerékkötője, de a gazdasági fellendülés akadályja is, ma mind a piaci szereplőknek, mind az állampolgároknak csak terhet jelent, nem segítséget. Újra kell építeni az államot, ebben kulcsszerepe van a szaktudás és elhivatottság érvényre juttatásának és annak, hogy visszaadjuk a közigazgatás rangját. Csak így teremthető meg az erős és hatékony állam, amely a társadalom bizalmából képes újra megerősíteni a demokrácia alapintézményeit és a jogállamiság értékrendjét”.⁷⁹

5.1. Jelentős intézményi átalakulások kísérték a közigazgatás megújítását

A Fidesz-KDNP kétharmados választási győzelmét követően Navracsics Tibor miniszteri meghallgatásán be is jelentette, hogy visszaállítják az önkormányzatok működésének törvényességi felügyeletéért felelős megyei közigazgatási hivatalokat,⁸⁰ középtávú tervként pedig a megyei szintű kormányhivatalok létrehozását is megemlítette. Emellett hangsúlyozta, hogy fokozatosan elválasztják a központi államigazgatási és az önkormányzati feladatokat, és az utóbbiakat felülvizsgálják.⁸¹

A fentieknek megfelelően „a 2010. évi XLIII. törvény a második Orbán-kormány közigazgatási reformjának első lépéseként 2010. szeptember 1-jétől a regionális államigazgatási hivatalok helyett visszaállította a megyei és fővárosi közigazgatási hivatalokat”,⁸² a 2010. évi CXXVI. törvény pedig 2011. január 1-jei hatállyal létrehozta a fővárosi és megyei kormányhivatalokat, melyek vezetését a közigazgatási és igazságügyi miniszter (2014-től a Miniszterelnökséget vezető miniszter) javaslatára a miniszterelnök által kinevezett kormány megbízottak látják el.

⁷⁹ A Nemzeti Együttműködés Programja – munka, otthon, család, egészség, rend (2010-2014). 83. o. – <https://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf> (letöltés dátuma: 2020. június 19., 17:30).

⁸⁰ A második Gyurcsány-kormány 2007. január 1-jétől megszüntette a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat, és helyettük hét regionális közigazgatási hivatalt hozott létre – Lásd: http://www.kormanyhivatal.hu/download/7/eb/00000/2008_297_2006_korm_rendelet.pdf (letöltés dátuma: 2020. június 19., 21:07).

⁸¹ Magyar Hírlap, 43. évfolyam, 122. szám, 2010. május 28. 2. o.

⁸² GALLAI-MOLNÁR 2012. 205. o.

„A kormányhivatalok létrehozása területi integrációt valósított meg. A korábban önállóan és szakminiszteri irányítás alatt működő területi, dekoncentrált államigazgatási szervek mintegy fele a kormányhivatalok egységes hivatali szervezetének szakigazgatási szerveivé váltak”⁸³ és az ezzel járó integráció következtében „a területi államigazgatási szervek száma 292-ről 93-ra csökkent”.⁸⁴ Az új kormányhivatalok szakigazgatási szervei közé olyan területek kerültek, mint a szociális és gyámhivatal, az építésügy, a földhivatal, a munkaügy vagy éppen a fogyasztóvédelem.⁸⁵ Fontos kiemelni, hogy a kormányhivatalok a 2012-től hatályos Alaptörvény értelmében már alkotmányos intézménynek számítanak, így „kétharmados közjogi védelmet” is élveznek: „a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal”.⁸⁶

A területi államigazgatás átalakítását követően a helyi államigazgatás reformja következett 2012-ben, mely következtében 2013. január 1-jétől járásokat alakítottak ki⁸⁷ (jelenleg 174 járás működik országszerte), melyek időközben egyre több helyi szintű államigazgatási feladatot vettek át az önkormányzatoktól. Különösen jelentős változást hozott, hogy az államigazgatási hatósági ügyek jelentős része az okmányirodákkal együtt a járási hivatalokhoz került: „az átalakulást követően a helyi önkormányzatok képviselő-testülete, a polgármester, a bizottság, a jegyző és a hivatal ügyintézője számára megállapított államigazgatási hatáskörök mintegy 40 százalékkal csökkentek”.⁸⁸

A járások után a kormányablakok országos rendszeresítése került napirendre, melynek célja, hogy minden állampolgár a számára legkönnyebben elérhető helyen, és akár munkaidőn kívül is el tudja intézni a hivatalos ügyeit. Bár az első kormányablakok már 2011-ben megkezdtek működésüket a megyeszékhelyeken és a megyei jogú városokban, az egységeket a járási

⁸³ TEMESI 2018. 48. o.

⁸⁴ GALLAI-MOLNÁR 2012. 206. o.

⁸⁵ A teljes listát lásd: 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet. 2 § (1) – http://www.kormanyhivatal.hu/download/6/3a/20000/2010_288_kormrend.pdf (letöltés dátuma: 2020. június 20., 01:29).

⁸⁶ Magyarország Alaptörvénye. 17. cikk (3) bekezdés – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:20).

⁸⁷ 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200093.tv> (letöltés dátuma: 2020. június 19., 22:45).

⁸⁸ Belügyminisztérium Önkormányzati Államtitkársága: A magyar önkormányzati rendszer modernizációja. Köz-gazdaság, 2019/3. 47. o.

hivatalok felállítása után, 2014-ben kezdték országszerte rendszeresíteni. Ma már hazánk összes járásában találhatóak kormányablakok, melyekben az állampolgárok jelenleg több mint 2500-féle ügyet intézhetnek **(személyi igazolvánnyal, lakcímgazolvánnyal, vezetői engedéllyel kapcsolatos feladatokat stb.)**⁸⁹ Mindezt követően 2015-ben létrejött az integrált kormányhivatali rendszer, mely során olyan további, regionális és megyei illetékességű szerveket és feladatokat is integráltak a rendszerbe, mint a Magyar Államkincstár családtámogatási és lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos feladatai vagy éppen a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek.⁹⁰ Mindemellett „a területi államigazgatás átalakítása és azon belül a szervezeti integráció tovább folytatódott 2016 második felében, illetve 2017-ben”.⁹¹

Fontos hangsúlyozni, hogy a centralizáció nem csak a közigazgatásban ment végbe: a korábban az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások közül az állam többet is magához vont 2010 után, melynek előnye, hogy az állampolgárok közel azonos szolgáltatáshoz juthatnak, éljenek akár a tágabb lehetőségeket biztosító fővárosban vagy akár egy jóval kisebb településen. Ennek keretében például „az önkormányzati rendszert 1990-től jellemző megyei intézményfenntartói funkció alapvetően állami feladat lett, így az állam biztosít olyan szakosított egészségügyi és szociális ellátásokat, amelyek korábban alapvetően a nagyobb teljesítőképességű városok vagy a megyék feladata volt”.⁹² A fenntartói feladatok átvétele során 2012. május 1-jétől 70 egészségügyi intézmény – köztük 54 kórház – került át az önkormányzatoktól az államhoz.⁹³ (Az egészségügyi alapellátás biztosítása továbbra is önkormányzati feladat maradt.) Az oktatás területén is hasonló folyamatok zajlottak le, és mára az önkormányzati fenntartású köznevelési intézmények (általános iskolák, gimnáziumok és szakközépiskolák) 2013-tól az állam által működtetett Klebelsberg Kunó

⁸⁹ <https://kormanyablak.hu/hu/a-kormanyablakokrol> (letöltés dátuma: 2020. június 20., 01:26).

⁹⁰ Lásd: <https://jogaszvilag.hu/szakma/integralt-kormanyhivatali-rendszer/> (letöltés dátuma: 2020. június 19., 23:26).

⁹¹ TEMESI 2018. 48. o.

⁹² I.m. 47.o.

⁹³ <https://www.origo.hu/itthon/20120423-hetven-egeszsegugyi-intezmeny-kerul-allami-kezbe.html> (letöltés dátuma: 2020. június 20., 01:55).

Intézményfenntartó Központ (KLIK) fennhatósága alá kerültek.⁹⁴ A fenti átalakítások ugyancsak hozzájárultak a magyar állam megerősítéséhez.

5.2. Jelentősen csökkent az önkormányzati képviselők létszáma 2010-ben

Az önkormányzatokat érintő államigazgatási feladatok mérséklődése kisebb képviselő-testületeket és közgyűléseket kívánt. Mindemellett a helyi önkormányzatokban – a parlamenti képviselőkhez hasonlóan – ettől függetlenül is indokolatlanul sok képviselő szerzett mandátumot, így a Fidesz-KDNP 2010-ben az első döntései között határozott az önkormányzati képviselők számának csökkentéséről. Az önkormányzati ciklus 4-ről 5-évre történő meghosszabbítása⁹⁵ mellett ez a lépés volt a legmeghatározóbb helyhatóságokat érintő döntés a 2010 utáni évtizedben.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló új törvény értelmében a 2010 októberében megtartott önkormányzati választások után 25 964-ről 17 338-ra csökkent az önkormányzati képviselők létszáma.⁹⁶ Mindez úgy valósult meg, hogy a 10 ezer fős és annál kisebb lélekszámú településeken 32 százalékkal, a 10 ezer fő feletti településeken pedig 35 százalékkal csökkent a megválasztható képviselők száma. Előbbinél a létszámcsökkentésen túl nem történt komolyabb változtatás: megmaradt, az ún. „kislistás választás”, csak új, pontosabb megnevezést kapott, s már „egyéni listás választási rendszernek” hívja a törvény.⁹⁷ Fontosabb változás történt a 10 ezer főnél nagyobb településeken: „az egyéni választókerületek száma 21,5 százalékkal csökkent, míg a kompenzációs listán kiosztható mandátumok száma 54,7 százalékkal”.⁹⁸ Ennek következtében ezeknél az önkormányzatoknál is csökkent a listás ág szerepe, és hangsúlyosabb lett az egyéni

⁹⁴ https://eduline.hu/kozoktatas/itt_az_uj_rendszer_allami_kezbe_kerultek_az_UR1B5J (letöltés dátuma: 2020. június 20., 02:18).

⁹⁵ „A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani” – Magyarország Alaptörvénye. 35. cikk (2) bekezdés – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés dátuma: 2020. június 15., 22:20).

⁹⁶ <https://jogaszvilag.hu/szakma/jonnek-az-oszi-onkormanyzati-valasztasok/> (letöltés dátuma: 2020. július 7., 00:22)

⁹⁷ 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról. 4. § – <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000050.tv> (letöltés dátuma: 2020. július 7., 0:36).

⁹⁸ DOBOS 2018. 68. o.

választókerületi rendszer jelentősége. Az országos választási rendszerhez hasonlóan tehát a nagyobb települések esetében az önkormányzati rendszer is a demokrácia többségi modellje felé mozdult el. Végezetül a településeken túl a megyei közgyűlésekben 50 százalékkal, a fővárosi közgyűlésben pedig 53 százalékkal mérséklődött a kiosztható mandátumok száma⁹⁹.

Mindemellett Budapesten új választási rendszer lépett életbe 2014-ben, mely alapján „a Fővárosi Közgyűlés tagjainak számát oly módon határozták meg, hogy »fix létszám« helyett lakosságszámhoz kötötték a megszerezhető képviselői helyeket, ötvenezer főnként biztosítva egy mandátumot a közgyűlésben (így a 2010-es önkormányzati választásokat követően a választópolgárok 33 fővárosi képviselőt választottak)”.¹⁰⁰ Ennek következtében a korábbi, arányos listás választási rendszer helyett tulajdonképpen egy vegyes rendszer lépett hatályba a Fővárosi Közgyűlést illetően, s ez a változás szintén a működőképességet preferáló többségi demokráciamodellel irányába mutat. „A vegyes rendszer egyéni ága maga a kerületi polgármester-választás, ahol továbbra is relatív többséggel ítélik oda a mandátumot, a választás kompenzációs, arányos ágán pedig az a párt állíthat fővárosi kompenzációs listát, amely a kerületek több mint felében polgármester-jelöltet tudott állítani”.¹⁰¹ A kompenzációs listára a választók nem szavaznak, a pártok a kerületi polgármester-jelöltekre leadott, fővárosi szinten összesített töredékszavazatok arányában kapnak mandátumot.

⁹⁹ A bekezdésben szereplő adatok forrása: DOBOS 2018. 68. o.

¹⁰⁰ Alapjogokért Központ: Sokszor változott a Fővárosi Közgyűlés választására vonatkozó szabályok – <http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2014/06/Sokszor-v%C3%A1ltozott-a-F%C5%91v%C3%A1rosi-K%C3%B6zgy%C5%B1l%C3%A9s-v%C3%A1laszt%C3%A1s%C3%A1ra-vonatkoz%C3%B3-szab%C3%A1lyoz%C3%A1s.pdf> (letöltés dátuma: 2020. július 7., 1:42).

¹⁰¹ DOBOS 2018. 70. o.

6. Rend a lelke mindennek: a közrend helyreállítása

A megújított magyar állam nem tudta volna kezelni az országot sújtó válságjelenségeket, valamint nem lett volna képes az állampolgárok számára élhető, biztonságos és fejlődésre lehetőséget nyújtó feltételeket teremteni a közrend helyreállítása nélkül. Bár ez a kérdés kívül esik a demokrácia többségi modelljének látószögén, nem hagyható figyelmen kívül, hiszen a közrend megteremtése nélkül nem beszélhetünk erős államról.

6.1. Szigorú jogszabályok segítették elő a közrend helyreállítását

A Fidesz-KDNP a 2010-es választások előtt is kiemelt figyelmet fordított a rend fontosságának hangsúlyozására: a pártszövetség a választási programjában világossá tette, hogy „egy társadalom életében a legfontosabb közös érték az a rend, amely megadja a hétköznapi biztonságát, a boldogulás alapfeltételét. Különösen így van ez egy gazdaságában legyengült, nehéz helyzetben lévő ország esetében. Rend és rendezettség hiányában lehetetlen egy ország, egy közösség újjászervezése”.¹⁰² Ennek megfelelően a 2010-es kormányváltás után azonnal megkezdődött a baloldali kormányzás idején leromlott közrend¹⁰³ helyreállítása: az új kormánytöbbség egyik lépése a Büntető Törvénykönyv szigorítására¹⁰⁴ irányult, és a visszaesőkkel szembeni keményebb fellépésről rendelkezett (ún. „három csapás törvény”).

Mindemellett a 2010-es években az Országgyűlés új Büntető Törvénykönyvet, büntetés-végrehajtási törvényt, büntetőeljárás kódexet és szabálysértési törvényt is elfogadott. Többek között olyan módosítások léptek életbe, mint bizonyos bűncselekmények és feltételek megvalósulása esetén a büntethetőség korhatárának 14-ről 12 évre történő leszállítása, a tényleges életfogytiglan intézményének bevezetése, a családon belüli erőszak súlyosabb büntetése, az elzárás intézményének erősítése vagy éppen a büntetőeljárások felgyorsítása, a

¹⁰² Nemzeti ügyek politikája – A Fidesz-KDNP választási programja (2010). 50. o. – <https://nezopontintezet.hu/files/2012/03/Nemzeti-Ugyek-Politikaja-2010.pdf> (letöltés dátuma: 2020. március 15., 19:02).

¹⁰³ A közrend nem rendelkezik pontos definícióval, de Horváth Attila jogtörténész Magyar Politikai Enciklopédiába írt értelmezése szerint „a fogalom feltételezi a köz érdekét magában hordozó jogrendszer létét, az alkotmányos rend megóvását és olyan közigazgatási végrehajtó rendszer, valamint igazságszolgáltatás meglétét, amely képes a jogszabályokban előírt magatartások betartatására” (HORVÁTH 2019). A közrend fogalmának tehát a közbiztonság szavatolására való törekvés is a részét képezi.

¹⁰⁴ Lásd: T/25. számú törvényjavaslat a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról – <https://www.parlament.hu/irom39/00025/00025.pdf> (letöltés dátuma: 2020. május 25., 01:21).

feltételes szabadságra bocsátás szigorítása és a jogos védelem kiterjesztése.¹⁰⁵ Ezek a lépések jól példázzák a liberális büntetőjogi paradigmát elutasító büntetőpolitikai szemléletet. A megújított állam tehát az elkövetők radikális jogvédelme helyett az áldozatok és a sértettek érdekét, és a nekik járó igazságszolgáltatást helyezi a középpontba. Mindez a társadalom igazságérzete, és az államba vetett közbizalom szempontjából sem mellékes.¹⁰⁶

A közrend biztosítása érdekében hozott jogszabály-szigorítások megfeleltek a Fidesz-KDNP – később kormányprogramként is elfogadott – 2010-es választási programjának, mely úgy fogalmazott, hogy „erős Magyarország csak akkor születhet, ha az ország házában olyan törvények születnek, amelyek garanciát jelentenek a törvénytisztelők biztonsága számára”.¹⁰⁷ Mindemelllett az új állam rendpárti jellege a bevándorlási válság során is megmutatkozott: míg a nyugati liberális elit az illegális határátlépések útján érkező, és többségében gazdasági bevándorlók Európába engedése mellett állt ki, a magyar kormány világossá tette, hogy senki, így a tömeges migráció során érkezők sem állhatnak a törvények felett. Orbán Viktor már 2015 nyarán kijelentette, hogy „a törvénytelen határátlépéseket minden eszközzel meg fogjuk akadályozni”.¹⁰⁸

6.2. Erős rendőrség, kevesebb bűncselekmény

Fontos kiemelni, hogy a közrend biztosításához nem elégségesek önmagukban a törvénytisztelő állampolgárok biztonságát kellőképpen garantáló törvények, a jogszabályok érvényesítéséhez megfelelő fizikai képességekkel is rendelkeznie kell az államnak. A Fidesz-

¹⁰⁵ Utóbbiról az Alaptörvény külön is rendelkezik, amikor kimondja, hogy „mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához” – Magyarország Alaptörvénye, Szabadság és Felelősség, V. cikk.

¹⁰⁶ A Fidesz-KDNP nem merev, és megváltoztathatatlan rendszerként tekint az igazságszolgáltatással kapcsolatos jogszabályokra, hiszen a kormánypártok indokolt esetben mindig nyitottak a jogszabályok módosítására. Példaként elég csak büntetőjogi tárgyú törvények felülvizsgálatát megemlíteni, amire épp a jelen tanulmány írásával egyidőben kerített sort az Országgyűlés. [Lásd: <https://www.parlament.hu/irom41/09918/09918.pdf> (letöltés dátuma: 2020. május 29., 14:05)]. De szintén napjaink politikai napirendjén szerepel az a kormányzati döntés, ami egyrészt az iskolaőrseg bevezetéséről szól, másrészt pedig bővítené azon bűncselekmények körét, melyeknél jelenleg 12 év a büntethetőség alsó korhatára. [Lásd: <https://www.origo.hu/itthon/20200528-iskolaorseget-hoz-letre-a-kormany-gulyas-gergely.html> (letöltés dátuma: 2020. május 31., 23:28)].

¹⁰⁷ Nemzeti ügyek politikája – A Fidesz-KDNP választási programja (2010). 53. o. – <https://nezopontintezet.hu/files/2012/03/Nemzeti-Ugyek-Politikaja-2010.pdf> (letöltés dátuma: 2020. március 15., 19:02).

¹⁰⁸ Orbán Viktor sajtótájékoztatója a szerb miniszterelnökkel történt tárgyalást követően 2015. július 1-én Budapesten – http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/magyarorszag_kenytelen_megvedeni_deli_hatarait (letöltés dátuma: 2020. május 25., 18:48).

KDNP 2010-es választási programja ezt is célként fogalmazta meg, mondván „Magyarországon akkor lesz rend, ha több rendőr lesz. A választások után azonnal növelni kell a rendőrség létszámát. Az országnak legalább 3500 új rendőrrre van szüksége”.¹⁰⁹ Mindez nem csak szavak szintjén valósult meg, hiszen 2014-re 3572 fővel nőtt a rendőrség létszáma.¹¹⁰

A szigorú jogszabályi környezet és a rendőrség megerősítése nem is maradt eredmény nélkül: míg 2010-ben még 477 176 regisztrált bűncselekményt követtek el Magyarországon, addig 2018-ban már 199 830-ra mérséklődött a bűnelkövetések száma.¹¹¹ Ez 55 százalékos csökkenésnek felel meg. Mindemellett a határvédelmi feladatokat is ellátó rendőrség a 2015 óta tartó migrációs válság okozta kihívásoknak is sikeresen megfelelt, és a 2020 első felében lezajlott koronavírus-járvány során is megállta helyét.

¹⁰⁹ Nemzeti ügyek politikája – A Fidesz-KDNP választási programja (2010). 55. o. – <https://nezopontintezet.hu/files/2012/03/Nemzeti-Ügyek-Politikája-2010.pdf> (letöltés dátuma: 2020. március 15., 19:02).

¹¹⁰ <https://szegedma.hu/2014/01/pinter-sandor-jelentem-magyarorszagon-rend-van> (letöltés dátuma: 2020. május 25., 22:42).

¹¹¹ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zi001b.html (letöltés dátuma: 2020. május 25., 22:50).

Irodalomjegyzék

FRICZ 2012 = Fricz Tamás: Kormányzati rendszerek Közép- és Kelet-Európában. Komparatív elemzés. In Politikatudományi Szemle, 21. évfolyam, 4. szám, 2012. Internetes elérhetőség: http://epa.oszk.hu/02500/02565/00072/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2012_4_104-124.pdf (letöltés dátuma: 2020. június 15., 23:19).

DOBOS 2018 = Dobos Gábor: A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése. Budapest, 2018. Internetes elérhetőség: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/1005/1/Dobos_Gabor_dhu.pdf (letöltés dátuma: 2020. július 7., 0:49).

G. FODOR – STUMPF 2007 = G. Fodor Gábor, Stumpf István: A „jó kormányzás” két értelme – Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. In Nemzeti Érdek, 2007/3. Internetes elérhetőség: http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/jo_kormanyzas.pdf (letöltés dátuma: 2020. június 13., 11:22).

GALLAI-MOLNÁR 2012 = Gallai Sándor, Molnár Balázs: Átalakítás alatt zavartalanul? In Boda Zsolt, Körösenyi András (szerk.): Van irány? Trendek a magyar politikában. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2012. Internetes elérhetőség: https://politikatudomany.tk.mta.hu/uploads/files/archived/2838_trendek_teljes_webre.pdf (letöltés dátuma: 2020. június 19., 16:22).

MANDÁK 2012 = Mandák Fanni: A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején. In Verebélyi Imre (szerk.): Az állam és jog alapvető értékei a változó világban. Széchenyi István Egyetem Állam és Jogtudományi Doktori Iskola konferenciája, 2012. Internetes elérhetőség: https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/%C3%A1ll_%C3%A9s_jog_alap_%C3%A9rt%C3%A9k_v%C3%A1ltoz%C3%B3_vil%C3%A1g/mand%C3%A1k.pdf (letöltés dátuma: 2020. június 17., 23:20).

NAVRACSICS 2003 = Navracsics Tibor: Többségi és konszenzusos demokráciák. In Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): Politika és politikatudomány. Budapest, 2003. Internetes elérhetőség: http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/segedanyagok/01Politika_es_politikatudomany.pdf (letöltés dátuma: 2020. június 13., 12:47).

POKOL 2016 = Pokol Béla: Jurisztokrácia vagy demokráciabarát alkotmánybíráskodás? In 25 éve szabadon Közép-Európában. CEPoliti Kiadó, Budapest, 2016.

PÓCZA 2015 = Pócza Kálmán: Az Alkotmánybíróság. In Körösenyi András (szerk.): A magyar politikai rendszer – negyedszázad után. Osiris-MTA TK, Budapest, 2015.

SÁRKÖZY 2014 = Sárközy Tamás: Kétharmados túlkormányzás – avagy gólerős csatár a mély talajú pályán. Park Könyvkiadó, Budapest, 2014.

SÁRKÖZY 2019 = Sárközy Tamás: Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban (Politikailag igen sikeres túlhajtott plebejus kormányzás) – A harmadik Orbán-kormány, 2014-2018. Park Könyvkiadó, Budapest, 2019.

STUMPF 2014 = Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég Kiadó, Budapest, 2014.

STUMPF 2015 = Stumpf István: A kormány alkotmányos jogállása. In Új Magyar Közigazgatás, 2015. június. Internetes elérhetőség: http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2015/2/02_A_kormany_alkotmanyos_jogallasa.pdf (letöltés dátuma: 2020. június 16., 00:14).

STUMPF 2016 = Stumpf István: A láthatatlan alkotmány trónfosztása. In 25 éve szabadon Közép-Európában. CEPoliti Kiadó, Budapest, 2016.

TEMESI 2018 = Temesi István: Az államigazgatás szervezete. In Temesi István, Linder Viktória: Közigazgatási Szakvizsga – Államigazgatás. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Budapest, 2018. Internetes elérhetőség: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/tankonyv_allamigazgatás_2018.pdf (letöltés dátuma: 2020. június 19., 17:31).

TÓTH 2018 = Tóth László: A IV. Orbán-kormány struktúrája a végrehajtó hatalom prezidencializációja és a kormányzati stabilitás tükrében. In A kormány alkotmányos jogállása. In Új Magyar Közigazgatás, 2018. december. Internetes elérhetőség: http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/4/01_tanulmányok_Orban_kormany.pdf (letöltés dátuma: 2020. június 18., 22:52).

VARGA 2011 = Varga Csaba: Válaszúton – Húsz év múltán (Vitában jogunk alapjairól és céljairól). Kráter Műhely Egyesület, Pomáz, 2011.