



## Jogállamfigyelő - Jelentés a 2010. júniusi hónapról

2010 júniusa volt az új Országgyűlés és az új kormány első teljes munkahónapja. E hónap is bővelkedett a jogállamiságot érintő eseményekben. Az előző havi jelentésünket azzal zártuk, hogy egyelőre nem tudható, a kormánytöbbség mennyire hajlandó a megegyezés keresésére politikai ellenfeleivel azokban a kérdésekben, amelyekben az Alkotmány, az alkotmányos elvek ezt megkívánják. A júniusi hónap egyértelműen azt mutatja, hogy a kormányzó politikai erő nem keresi a megegyezést, sőt, a jelen helyzetben felértékelődött – a kétharmad mellett is – megegyezési kényszert jelentő alkotmányjogi szabályokat igyekszik felszámolni.

A jogállami követelmények értékelését és a Jogállamiság-index változásának bemutatását követően ezért ennek egy részkérdésével, az alkotmány- és az alapjogvédelemben fontos szerepet betöltő független intézményekkel foglalkozunk bővebben. Külön foglalkozunk a hónap kiemelt közjogi eseményével, a köztársasági elnök megválasztásával is.

### I. A jogállami követelmények érvényesülése

*1. Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem elért szintje nem csökkenthető.*

Az Országgyűlés megalakulása óta soha nem látott számban és tempóban módosítja az alkotmányt. Az elmúlt hetekben négy alkalommal nyúlt a kétharmados kormánytöbbség az alaptörvényhez, a módosítások egy része pedig az alkotmányosság alapvető kérdéseit érintette. Módosult a Kormány belső struktúrája és az Országgyűlési képviselők létszáma, alkotmányi szinten is meghatározták az alpolgármesterek státuszát, megváltoztatták az alkotmánybírák jelölésének – ez idáig konszenzuskényszert magában hordozó – eljárását, hatályon kívül helyezték az új alkotmány előkészítésének részletes szabályait tartalmazó országgyűlési határozat elfogadásához négyötödös többséget előíró alkotmányi szabályt, és változtak a véleménynyilvánítás, valamint a sajtószabadság alkotmányi rendelkezései is. Az alkotmánymódosítások rendkívül gyorsan fogadták el, érdemi szakmai és politikai egyeztetés nélkül. Némelyiket már a javaslat benyújtását követő hatodik és hetedik naptári napon (a benyújtást követő harmadik, sőt második ülésnapon) zárószavazásra bocsátották.[\[1\]](#)

Az összegzett események jól mutatják, hogy a köztársaság alkotmánya, amelynek közmegegyezést és állandóságot kell tükröznie, az elmúlt hetekben aktuálpolitikai törekvések áldozatául esett, holott éppen az lenne a küldetése, hogy a politikai szándékok és az ezt érvényesítő kormányzati döntések határait kijelölje. Mivel a kétharmados többséggel rendelkező kormányoldal heti rendszerességgel tünteti el a cselekvésének korlátot állító alkotmányos szabályokat, a nem tisztelt alkotmány képtelen betölteni elsődleges funkcióját. Gyakori és akár ok nélküli módosításait nem tudjuk másképpen értékelni, mint az alkotmány rombolását.

A változtatások közül itt emeljük ki azt az alkotmánymódosítást, amely az alkotmánybírák jelölési eljárását változtatta meg. A korábbi jelölési szabályok értelmében a jelölő bizottságba minden frakció egy-egy képviselőt küldött. Ez a kivételes alkotmányos előírás a jelenlegi

helyzetben különös értelmet nyert, hiszen az alkotmánybírák megválasztásakor a kormányoldalt kétharmados többsége mellett is együttműködésre kényszerítette volna az ellenzékkel. Ezt a kényszert a kormánytöbbség – alkotmánymódosítás útján – oly módon iktatta ki, hogy a képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló jelölőbizottságot egy nyolctagú, a frakciók létszamarányához igazított összetételével váltotta fel.<sup>[2]</sup> A június 14-én elfogadott javaslat jelentősen gyengítette az Alkotmánybíróság függetlenségének garanciáit, mivel a jelölés és a választás jogának összeolvasztásával a kormánytöbbség az ellenzéki erők teljes figyelmen kívül hagyásával jelölheti és választhatja alkotmánybíróvá a neki tetsző személyeket.

Az alkotmány- és a hozzá kapcsolódó törvénymódosítást a köztársasági elnök nem hirdette ki. Sólyom László politikai vétója keretében – a több szempontból is helytelenített szabályozást – visszaküldte megfontolásra a parlamentnek. Az ismételten megnyitott részletes vita azonban nem eredményezett az eredetitől lényegében eltérő tartalmat. A június 28-án elfogadott alkotmánymódosítás értelmében az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszamarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölőbizottság tesz javaslatot.<sup>[3]</sup> A jelölőbizottság összetételét a módosított Alkotmánybíróságról szóló törvény pontosítja, eszerint a bizottság legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből áll, és abban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.<sup>[4]</sup> Mindazok az aggályok tehát, amelyek az első körben elfogadott javaslattal szemben fennálltak, továbbra is érvényesek. Mivel a függetlenség az alkotmánybíráskodás fogalmi eleme, annak csorbítása az alkotmányvédelem intézményének lényegével ellentétes. Az alkotmányvédelem gyengítését az ország működésének a jogállamiságtól való eltávolodásként értékeljük.<sup>[5]</sup>

Az alkotmánymódosítás a fent ismertetettek mellett hatályon kívül helyezte azt a szabályt, amely egy új alkotmány megalkotásakor az ellenzékkel megegyezésre kényszerítette a kétharmados kormánytöbbséget is.<sup>[6]</sup> E szabály hatályossága ugyan vitatott volt, ám az Országgyűlés éppen a hatályon kívül helyezésével ismerte el hatályosságát. Bár az alkotmányjogász szakma abban is megosztott, hogy az érintett rendelkezés hatályon kívül helyezhető-e a képviselők kétharmadának szavazatával, erről annak ellenére nem folyt szakmai vita a jogalkotási eljárásban, hogy ellenzéki oldalról érkezett a hatályosság kérdését felvető és a hatályon kívül helyezési szándékot támadó módosító javaslat.<sup>[7]</sup> Sólyom László átiratában erről a kérdéstről nem szólt.<sup>[8]</sup>

*2. A közhatalom független intézményeinek a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen kell működniük, csak így őrizhetik meg arcukat, a közhatalom gyakorlását pedig a valóban független intézmények folyamatos kontrolljának kell legitimálnia.*

A júniusi hónapban a független intézmények elleni támadásoknak voltunk tanúi. Alkotmánymódosítás árán megváltoztatta az Országgyűlés az alkotmánybírák jelölésének rendjét úgy, hogy ne legyen szükséges az ellenzékkel megegyezni a jelöltek személyéről.<sup>[9]</sup> Az Allami Számvevőszék elnökét és alelnökét jelölő bizottság felállításáról szóló határozat az egyedül is választani képes kormánytöbbség számára biztosította a jelölés jogát.<sup>[10]</sup> A konszenzuskényszer hiánya meg is mutatta, ez milyen eredménnyel járhat: először az intézmény történetében pártpolitikusokat jelöltek és választottak a tisztségekre. A médiahatóságot átalakító törvényjavaslat szintén közvetlen kormányzati irányítás alá vonná az egyébként független szervet: a médiafelügyeleti szerv elnökének miniszterelnök általi jelölése és az Országgyűlés kétharmados döntésével való megerősítése ma egyértelműen a kormánytöbbség meghatározó befolyását biztosítja a szervezet működésében.<sup>[11]</sup> (Az eddigi

szabályok szerint a miniszterelnök és a köztársasági elnök megegyezésére volt szükség a jelöléshez.)<sup>[12]</sup> Legutóbb az Országos Választási Bizottság mandátumát rövidítették le úgy, hogy a négy évre megválasztott testületet még az önkormányzati választások előtt menesztik.<sup>[13]</sup> E megoldás kifejezetten nem jogállami: a független szervek vezetői bármikori elmozdításának lehetősége a függetlenség megszüntetését jelenti. Tekintettel a téma jelentőségére, a függetlenséggel részletesen foglalkozunk a jelentés harmadik részében.

*3. Fontos, hogy a parlamentáris rendszer határozza meg továbbra is alkotmányos berendezkedésünket, a kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményei nem gyengíthetők.*

A parlamenti ellenőrzés szakosított szerveivel kapcsolatban említendő, hogy jellemzően a végrehajtó hatalom költségvetési gazdálkodásának ellenőrzésére hivatott szerv élére egy kormánypárti országgyűlési képviselő megválasztása kétségbe vonja a számvevőszéki ellenőrzések hitelét. Osztjuk azok aggodalmait, akik szerint ezzel a parlamentnek a számvevőszék által gyakorolt ellenőrzési funkciója nem működhet kielégítően. A parlamenti ellenőrzés másik elkülönült szervének működési hiányosságaira mutat rá, hogy az alapvető jogok ombudsmani típusú védelmére választott országgyűlési biztos szóltan és tétlen maradt az alapjogvédelem szintjét és egyes, az alkotmányban nevesített alapvető jogok (véleménynyilvánítás szabadsága, sajtószabadság, elektronikus médiumok működésének alkotmányos alapjai) aggályos változtatásának tervei miatt. Alapjogvédő civil szervezetek vették át az ezekkel kapcsolatos ombudsmani funkciókat.

*4. A közhatalom gyakorlása legyen átlátható, a közhatalmat gyakorló szervezetek és személyek pedig legyenek számonkérhetőek, az információszabadság elért szintje fejlesztendő, a visszalépés nem elfogadható.*

A kormányzat apparátusa jelenleg nem átláthatóan működik, ezt azonban egyelőre betudjuk az átadás-átvétel elhúzóadásának. Nincsenek minisztériumi honlapok, a régiek jellemzően nem frissülnek, van olyan minisztérium is, amelynek honlapjáról az államtitkárok kiléte sem derül ki. Ezzel összefüggésben az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény szabályaira hívjuk fel a figyelmet.

A jogalkotás átláthatóságával kapcsolatos hiányosságokra azonban nincs mentség. A már félszázad is meghaladó törvényjavaslat közül a Kormány 2010. június 20-ig összesen öt törvényjavaslatot nyújtott be, ebből az egyik egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szólt. Az elmúlt másfél hónap elképesztő iramú törvényalkotását a kormánytöbbség képviselői önálló indítványokkal valósította meg. Negyvenhat ilyen törvényjavaslat került az Országgyűlés asztalára, jellemzően olyan tartalmúak, amelyek alapvetően érintik a polgárok életét, mint például adótörvények vagy a közoktatási törvény módosításai. A kormányprogramot képviselői önálló indítványokkal valósítják meg és ez súlyosan csorbítja a nyilvánosság beleszólási lehetőségét a jogalkotásba. Egy minisztériumban előkészített jogszabály tervezetét ugyanis számos más állami és társadalmi szervezettel egyeztetni kell, valamint a jogszabály tervezeteit készítő minisztériumnak biztosítani kell, hogy azokról bárki véleményt nyilváníthasson, azokhoz javaslatokat tehessen. Törvény írja elő, hogy a jogszabályt előkészítő minisztérium honlapján az egyeztetés állapotának megjelölésével közzétegyék a jogalkotási koncepciókat és jogszabálytervezeteket valamint ezek szakmai indokolásait. A közzététellel egyidejűleg a tervezetek véleményezését is biztosítani kell, ennek lehetőségét a honlapon meg kell teremteni. A törvény azt is előírja, hogy a jogszabály előkészítőjének mérlegelnie kell a véleményezők észrevételeit, és az észrevételekről, valamint

az elutasított észrevételek esetében – a nyilvánvalóan alaptalan észrevételek kivételével – az elutasítás indokairól összefoglalót kell készítenie, amelyet a honlapján közzé kell tennie. A képviselői önálló indítványok esetében mindez megspórolható. A jogalkotás átláthatatlanságának okozója az is, hogy a törvényjavaslatokhoz nem készülnek valódi indokolások. Érdemes például egy pillantást vetni a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló T/363. számú törvényjavaslat részletes indokolására, amely minden szakaszhoz egy-két soros szövegű „indokolást” fűz, melyek rendszerint magát a rendelkezést ismétlik.

*5. A szólás szabadsága csak az alapvető jogok védelmében, és csak arányos mértékben korlátozható, a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadságát biztosítani kell.*

Az Országgyűlés ebben a hónapban kezdte meg a sajtó és a média szabályozásáról szóló törvényjavaslatok tárgyalását.<sup>[14]</sup> Alkotmányjogilag igazolhatatlan az a szabályozási megoldás, amely egységes szabályozási kereteket alkot a teljes médiarendszerre, a nyomtatott sajtótól az online tartalmakig. A benyújtott törvényjavaslat pontatlan megfogalmazása miatt nem zárható ki olyan internetes tartalmak szabályozása sem, amelyek kizárólag egyes felhasználók egyéni véleménynyilvánításának tekinthetők. A javaslatok egyike a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét az Alkotmánybíróság által meghatározottnál<sup>[15]</sup> lényegesen szélesebb körben írta volna elő (nemcsak a hagyományos műsorszolgáltatásokra, hanem lekérhető tartalmakra vonatkozóan is),<sup>[16]</sup> továbbá válaszközlési kötelezettséget is teremtettek volna a szabályok a becsületet, emberi méltóságot sértő tartalmak esetére. A javaslatnak ez a két – megítélésünk szerint a szólásszabadságot alkotmányosan nem megengedhető módon korlátozó – része ugyan hazai és külföldi civil szervezetek nyomására feltehetően nem az eredeti módon valósul meg, a törvények inkoherens, normavilágosságot sértő fogalomhasználata, pontatlan, máig nem letisztult hatálya, továbbá mindezidáig nem orvosolt alkotmányellenes rendelkezései a módosító indítványok ismeretében is mindig veszélyt jelentenek a véleménynyilvánítás szabadságának eddig elért védelmi szintjére.

Figyelmen kívül hagyja az alkotmányosság követelményeit a média ellenőrző-irányító szervrendszer javasolt átalakítása is. A médiafelügyeleti szerv elnökének miniszterelnök általi jelölése és az Országgyűlés kétharmados döntésével való megerősítése ma egyértelműen a kormánytöbbség meghatározó befolyását biztosítaná a médiafelügyelet működésében. Komolyan felmerülhet majd az a gyanú, hogy a közmédiák vezetői politikai kinevezettek lesznek. A szabályozás ugyanakkor meg sem próbál választ keresni a hazai médiairányítás és -piac jól ismert nehézségeire.

*6. Minden ember individuumként és közössége részeként is egyenlő méltósággal rendelkezik, ennek minden állami megnyilvánulást át kell hatnia.*

Az elmúlt hónapban olyan javaslatok láttak napvilágot, amelyek egyes közösségek kiemelt védelmét kívánják megvalósítani, ám annak nincs alkotmányjogilag elfogadható indoka, hogy miért ezeket a közösségeket emelné ki a jogalkotó, és más, szintén védelemre szoruló, esetleg fokozottabban is védelmezendő csoportokat miért hagyja ki a védendő csoportok felsorolásából. Az Alkotmány egyik módosítása szerint a közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre a nemzeti, etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében.<sup>[17]</sup> A javaslathoz fűzött módosító indítvány nyomán a felsorolást a fogyatékosokkal is kiegészítette volna.<sup>[18]</sup> A benyújtó Emberi jogi bizottság indokolásában úgy fogalmaz, hogy a bizottság fontosnak tartja, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatás a törvényjavaslatban felsoroltakon kívül a fogyatékos személyek speciális médiafogyasztási igényeinek kielégítését

is biztosítsa. (Ezt a módosító javaslatot később elvetették.) Nem világos, hogy mások médiafogyasztási igényeinek miért nem kell a közszolgálati médiának megfelelnie. Hasonló felsorolást találunk a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvényjavaslatban is.<sup>[19]</sup> Ugyanez a törvényjavaslat – helyesen – megtiltaná a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek sérelmes bemutatását,<sup>[20]</sup> ugyanakkor a gyűlölködő médiatartalom tilalmára vonatkozó rendelkezésében meglepően szelektál a védendő csoportok között. A törvényjavaslat szerint a médiatartalom nem lehet alkalmas, és nem irányulhat személyek, nemzetek, közösségek, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére, továbbá semmilyen közösség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére.<sup>[21]</sup> A gyűlöletkeltés tekintetében tágran határozza meg a védendő csoportokat, a nyílt vagy burkolt megsértés és kirekesztés tilalmával azonban már csak a „községeket” védené, a községként nem felfogható, napjainkban gyakran kirekesztés áldozatává váló csoportok tagjait nem.<sup>[22]</sup> Az – egyébként indokolatlanul szigorú – reklámszabályok között egy olyan rendelkezést olvashatunk, amely szerint médiatartalomban nem tehető közzé vallási vagy világnézeti meggyőződést sértő reklám vagy kereskedelmi közlemény. Itt sem érthető tetten a vallási, illetve világnézeti meggyőződés kiemelésének, és egyúttal mások fokozott védelme mellőzésének ésszerű indoka.

## **II. Jogállamiság-index**

A jogállamiság-indexet két hónapja mérjük, ez az időtartam még kevésbé alkalmas idősorok, tendenciák elemzésére.



Kritérium	Átlagpontszám 1-10-ig		Elmozdulás az előző hónaphoz képest
	2010. június	2010. július	
A közhatalom független intézményei a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen működnek.	4,86	4,33	↓
Az ország közjogi működése megfelel a parlamentarizmus alkotmányos elveinek.	6,36	6,08	↓
Biztosított a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadsága.	4,46	5,13	↑
A kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményrendszere megfelelően működik.	4,48	4,24	↓
A közhatalom mindenki által és széles körben, szabadon bírálható.	7,77	7,43	↓
A személyek egyenlő méltóságát individuummként és valamely közösség tagjaként is a köztársaság intézményei megfelelően biztosítják.	5,55	5,86	↑
A közhatalom gyakorlása átlátható, a közhatalom gyakorlóit számon kérhetők.	3,66	4,13	↑
A jogsértő közhatalmi aktusokkal szemben a jogérvényesítés lehetőségei megfelelőek.	5,68	5,46	↓
Az alkotmányvédelem stabil.	6,12	5,77	↓
Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem jelenlegi szintje megfelelő.	6,12	6,12	-
Index	5,5	5,5	-

Az eredmények értékeléséhez mindenképp számba kell venni, hogy az átlag érzékeny a szélső értékekre, ezért torzíthat. Így ha a szakértői csoportban akár egyetlen válaszadó nagyon erős vagy nagyon gyenge osztályzatot ad, az az átlagértéket jelentősen kimozdítja. Érdemes ezért megnézni a válaszadói csoporton belüli mozgásokat is. Annak az állításnak az értékét, amely szerint „A közhatalom független intézményei a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen működnek”, válaszadóink 47%-a májusban a középérték alattinak, azaz inkább rossznak értékelte, júniusban viszont ez az arány jelentősen romlott 72,7%-ra. Azt az állítást pedig, amely szerint „Az alkotmányvédelem stabil”, májusban csak a válaszadók 25%-a ítélte átlagérték alattinak, e negatív ítéletet mondók aránya júniusban már 36,4%. A közhatalom bírálhatóságát májusban 17%, júniusban viszont 30% tette az átlagérték alá. A kormány parlamenti felelősségének szintjét a kívánatoshoz képest májusban 53,8%, júniusban 66,7%. ítélte átlagon alulinak.

Vannak ezzel ellentétes tendenciák is. Érdekes, hogy májusban a válaszadóink 10%-a, júniusban viszont 20%-a vélte úgy, hogy a sajtó, a média politikai befolyástól mentesen működik. (Ez akár azt is jelentheti, nem tudhatjuk biztosan, hogy a jelenlegi szabadságfok felértékelődik a média-törvénycsomag hírére.) A közhatalom átláthatóságát és számonkérhetőségét májusban még csak 5%, júniusban már 15% értékelte jónak. Ugyancsak javult 30-ról 45 %-ra annak megítélése, hogy a köztársaság intézményei a személyek egyenlő méltóságát individuummként és valamely közösség tagjaként is megfelelően biztosítják. Érdekes tendenciák, értékelésükre néhány hónap múlva lesz érdemes visszatérni.

### III. A független intézmények

#### 1. Tények

A jelentés I. része 2. pontjában számba vettük, milyen támadások érték e hónapban az alkotmányos intézmények vezetőinek függetlenségét. Ezek felsorolásszerűen a következők:

- Az Országgyűlés alkotmánymódosítás árán megváltoztatta az alkotmánybírák jelölésének rendjét, aminek eredményeképpen nem szükséges az ellenzékkel megegyezni a jelöltek személyéről. A június 28-án elfogadott alkotmánymódosítás értelmében az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszamarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölőbizottság tesz javaslatot. A jelölőbizottság összetételét az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosítása pontosítja, eszerint a bizottság legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből áll, és abban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.
- Az Állami Számvevőszék elnökét és elnökhelyettesét jelölő bizottság felállításáról szóló határozat az egyedül is választani képes kormánytöbbség számára biztosította jelölés jogát. 2010. június 28-án pártpolitikusokat választottak a tisztségekre.
- A médiahatóságot átalakító törvényjavaslat szerint a médiafelügyeleti szerv elnökének miniszterelnök általi jelölése és az Országgyűlés kétharmados döntésével való megerősítése ma egyértelműen a kormánytöbbség meghatározó befolyását biztosítja a szervezet működésében. A javaslat szerint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét a miniszterelnök nevezi ki kilenc évre, az elnök a Médiatanács elnökévé választásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A megbízatás 9 évre szól és korlátlan alkalommal megújítható.
- A választási eljárásról szóló törvény módosításával az Országgyűlés lerövidítette az Országos Választási Bizottság mandátumát és a 2010 februárjában négy évre megválasztott testületet – a jogállami követelményeket ignorálva – fél év után menesztí.
- A Magyar Nemzeti Bank elnökét és a jegybank alkotmányos státusát érintő folyamatos – egyelőre csak politikai – támadások is felvetik a nemzeti bank függetlensége megőrzésének a kérdését.

Mindez kiegészíthető a köztársasági elnök megválasztásának körülményeivel is, amely eljárásban nem történt változás, ám a választás korántsem úgy zajlott, ahogy egy normális országban elvárható lenne. A megválasztás napját megelőző napokban derült ki a választásra egyedül is képes politikai erő által jelölni kívánt személy kiléte, így a jelölt alkalmasságáról nem folyhattak érdemi viták a közéletben. Mi megkérdeztük szakértőinket, milyen lenne az ideális köztársasági elnök.

Az alábbiakban előbb a függetlenség követelményének elméleti megfontolásait járjuk körbe, majd e jogállami követelmény gyakorlatban érvényesülését vizsgáljuk. Végül kitérünk arra, hogy szakértőink milyen embert látnának legszívesebben a köztársasági elnöki székben.

## 2. Elméleti háttér

Az alkotmány- és alapjogvédelmi feladatokat ellátó szervek függetlensége a kormányzás hatalommegosztáson alapuló működésének intézményi garanciája. Érvényesülésének követelménye az alkotmányos jogállam intézményépítésének egyik legfontosabb rendező elve. A függetlenség meggyengítése így minden esetben az alkotmányosság alapvető kritériumán, a hatalom intézményi ellensúlyozásának követelményén ejt csorbát.

Könnyen belátható, hogy a hatalom különböző intézményekhez telepítése csupán látszólag jelent hatalommegosztást. A hatalom intézményi tagolása önmagában még nem eredményez ellenőrzött és korlátozott hatalomgyakorlást, az csak megfelelő intézményi garanciákkal és jogosítványokkal valósulhat meg.<sup>[23]</sup> Egy példával közelebbről megvilágítva, az egyének alapvető jogainak, szabadságának védelmét az nem önmagában garantálja, hogy működik egy intézmény „Alkotmánybíróság” elnevezéssel, hanem az, hogy ez az intézmény ténylegesen ki is kényszeríti a közhatalom helyes, alkotmánynak megfelelő gyakorlását. Nem kétséges, hogy utóbbiban alappal bízni csak akkor lehet, ha az adott alkotmányos szerv jogállása, működésének garanciái és hatáskörei alapján objektíve alkalmas alkotmányos funkciójának betöltésére, a kontroll alatt tartott hatalom ellensúlyozására. A függetlenség, amelynek garanciái eltávolítják egymástól az ellenőrző és az ellenőrzött hatalmat, ezt hivatott biztosítani.

Bár a függetlenség nem abszolút, számos személyi és intézményi garancia szolgálja az alkotmányos szervek kormány általi befolyásolhatóságának – lehetőség szerinti – kizárását. Ide tartoznak például a jelölés és a megválasztás szabályai, az utasíthatóság tilalma, a megbízási idő alatti elmozdíthatatlanság, az összeférhetetlenségi szabályok, az újraválaszthatóság kizárása, valamint intézményi szinten ilyen az önálló költségvetés is. Ezek a szabályok az egyes alkotmányos funkciók betöltésének intézményi garanciájaként kérhetők számon. Ebből kifolyólag a felszámolásuk irányába tett minden lépés az alkotmányos funkció kiüresítésével, az alkotmány- és alapjogvédelem szintjének csökkentésével fenyeget. A függetlenség garanciáinak leépítése elveti az intézményi hatalommegosztás elvét, s így a különböző hatalmak egyazon politikai erő kezében koncentrálódásának veszélyét hordozza.

A felsorolt garanciák közül a hatalommegosztás időbeli dimenziójába tartozik a független szervek vezetőinek és tagjainak határozott idejű mandátuma és a kinevezés ideje alatti elmozdíthatatlansága. A függetlenségnek ezen biztosítékai demokratikus fékként akadályozhatják meg azt, hogy a kormányzásra kapott felhatalmazás keretében a végrehajtó hatalom az egész államszervezetet saját képére formálhassa.

## 3. Szakértői vélemények, empiria

A kutatásban bennünket segítő alkotmányjogi szakértőkhöz olyan kérdésekkel fordultunk, amelyek a jogállami intézmények önállóságát firtatták.

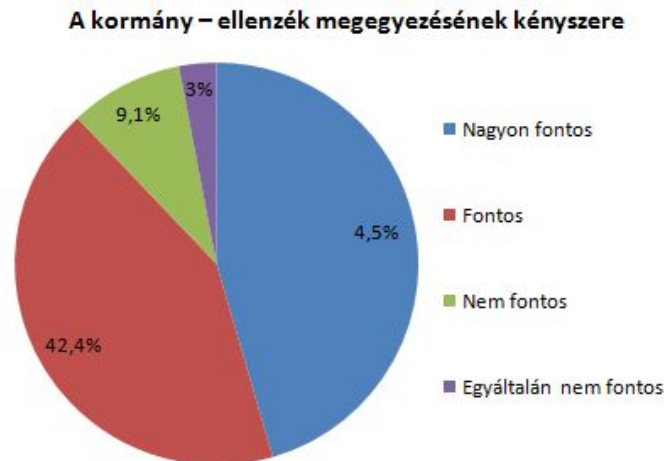
A válaszadó alkotmányjogászok 87,9%-a a kétharmados kormánytöbbség mellett nagyon fontosnak vagy legalább fontosnak tartja az intézményi függetlenség megőrzése szempontjából a kormány és az ellenzék megegyezési kényszerét.



Arra a kérdésre, hogy fontos-e az alkotmányos intézmények (köztársasági elnök, Országgyűlés, miniszterelnök stb.) együttműködésének kényszere, a szakértők 90.9%-a adott igenlő választ.

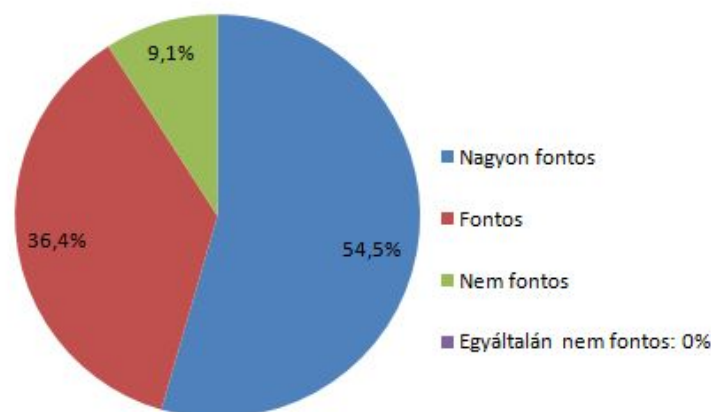
**Ön szerint mennyire fontos az intézményi függetlenség megőrzése szempontjából a független intézmények vezetőinek kiválasztási eljárásban a kétharmados kormánytöbbség mellett**

a) a kormány – ellenzék megegyezésének kényszere?



b) az alkotmányos intézmények (köztársasági elnök, Országgyűlés, miniszterelnök stb.) együttműködésének kényszere?

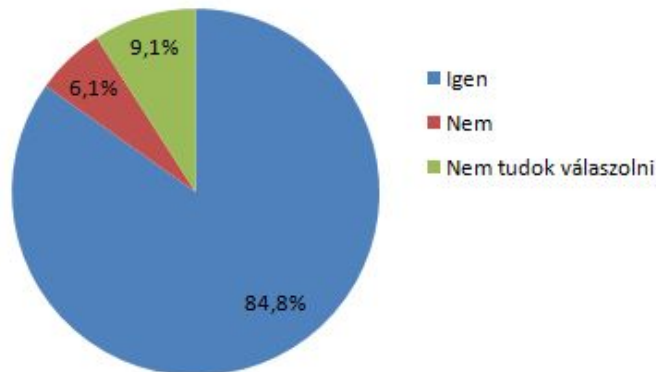
**Az alkotmányos intézmények együttműködésének kényszere**



Ugyancsak figyelemre méltó, hogy a válaszadók 84,8%-a egyetért azzal, hogy az Alkotmánybíróság függetlenségének biztosítéka, hogy a kormányoldal ne legyen képes magában alkotmánybírákat jelölni és választani.

**A hazai alkotmányos szerkezetben az Alkotmánybíróság függetlenségének biztosítéka-e, hogy a kormányoldal magában ne legyen képes alkotmánybírókat jelölni és választani?**

**Biztosítéka-e az Alkotmánybíróság függetlenségének, hogy a kormányoldal magában ne legyen képes alkotmánybírókat jelölni és választani?**



#### 4. A gyakorlat értékelése

A jelenlegi politikai helyzetben a kormánytöbbség cselekedeteit ellenőrizni és hatalmát ellensúlyozni hivatott intézmények függetlensége minden korábbinál jobban felértékelődik, hiszen a kormánytöbbség hatalma szokatlanul nagy. A gyakorlatban mégsem a függetlenség garanciáinak erősítése, hanem gyengítése folyik.

Ezt támasztja alá az alkotmánybírák jelölési eljárásának megváltoztatására irányuló alkotmánymódosítás is, amely a frakciók egy-egy tagjából álló jelölőbizottságot a parlamenti erőviszonyoknak megfelelő összetételű bizottsággal váltotta fel.[\[24\]](#) A június 14-én és 28-án elfogadott javaslat jelentősen gyengítette az Alkotmánybíróság függetlenségének garanciáit.

Pedig az alkotmánybírák jelölését megváltoztató javaslat indokolásában ez szerepelt: „Az előterjesztők szerint az elmúlt húsz év tapasztalatai azt mutatják, hogy a hatályos jelölési szabályok nem biztosítják a testület folyamatos és zavartalan működését, ezért szükséges a felülvizsgálatuk.” A módosítás az Alkotmánybíróság „önállóságát, függetlenségét” és folyamatos működőképességét hivatott szolgálni, biztosítja „a politikai egyeztetések lefolytatásának megfelelő kereteit”. A függetlenség erősítéséhez az előterjesztő dialektikus gondolkodása szerint a függetlenség csökkentésén keresztül vezet út. Újra leírjuk: mivel az alkotmánybíráskodás fogalmi eleme, hogy ezt a tevékenységet független bírói testület látja el, a testület függetlenségének csorbítása az alkotmányvédelem intézményének a lényegével ellentétes. Az alkotmányvédelem gyengítését az ország működésének a jogállamiságtól való eltávolodásként értékeljük.[\[25\]](#)

Az Állami Számvevőszék elnöki és elnökhelyettesi tisztségét övező közjogi lépésekről is szólnunk kell. Abból, hogy pártpolitikust jelöltek és választottak a tisztségekre, okkal lehet tartani attól, hogy a közpénzügyek teljes spektrumára kiterjedő ellenőrzési funkciót betöltő intézmény nem fog megfelelően működni és illő távolságot tartson a pártpolitikától.

A jelenlegi hatalmi viszonyok tükrében megállapítható, hogy a médiahatóságot átalakító törvényjavaslat elfogadása is a közvetlen kormányzati irányítás lehetőségét sejteti az egyébként független szerv működésében.

A választási eljárásról szóló törvény módosításával a kormányzat célkeresztbe vette az Országos Választási Bizottságot is. A módosító törvény elfogadása a 2010 februárjában négy évre megválasztott testületet még az önkormányzati választások előtt meneszti. Rá kell mutatnunk, hogy a kormánytöbbség normatív, jogalkotás útján eszközölt aktusa valójában egyedi aktus, és megengedhetetlenül ignorálja a határozott idejű kinevezés tartama alatti elmozdíthatatlanság alkotmányos követelményét.

A gyakorlat alapján úgy látjuk, hogy a kormányzat az alkotmányos intézmények függetlenségét gyengítő lépéseivel egyre inkább eltávolítja az országot a jogállamiság alapértékeként rögzített hatalommegosztásos berendezkedéstől.

## 5. Az ideális elnök

Nem tudva még, ki lesz a Fidesz választottja, kíváncsiak voltunk, mit gondolnak a megkérdezett alkotmányjogászok az ideális köztársasági elnökről. Tizennyolc gondosan összekevert állítás formájában tizennyolc, a megfogalmazás szerint vonzó tulajdonságot jelöltünk meg, melyeket fontosságuk alapján olyan ötös skálán kellett értékelni, melyen az 1-es osztályzat az egyáltalán nem fontos, míg az 5-ös a nagyon fontos tulajdonságot jelöli.

A nemzet egységét kifejező, az államszervezet demokratikus működése felett örökődő ideális elnök választható tulajdonságai a következők voltak:

A hatályos alkotmány iránt elkötelezett személy; a határon túli magyarok ügyének képviselője; a környezetvédelem ügyének elkötelezett személy; a történelmi Magyarország értékeinek képviselője; autonóm személyiség; az alkotmány elméletében és az alkotmányjogban jártas személy; az emberi jogok iránt elkötelezett személy; együttérző személyiség; kompromisszumkész ember; hívő ember; kisebbségi ügyekben tájékozott, a kisebbségek problémái iránt fogékony személyiség; konfliktusvállaló személyiség; becsületes ember; megnyerő személyiség; nemzetközileg elismert személyiség; népszerű ember; szociálisan érzékeny személyiség; vonzó külsejű ember

A válaszadók szerint az ideális elnöki profil legfontosabb jegyei a felajánlott jellemzők alapján (a százaléktértek azt mutatják, hogy a válaszadók hány százaléka adta a maximális 5-ös pontot az egyes jellemzőkre):

1. A hatályos alkotmány iránt elkötelezett személy	90.9%
2. Emberi jogok iránt elkötelezett személy	81.8%
3. Becsületes	81.8%
4. Autonóm személyiség	72.7%
5. Kisebbségi ügyekben tájékozott, a kisebbségek problémái iránt fogékony személyiség	40.6%

A válaszadók a legkevésbé fontos szempontoknak, személyiségjegyeknek a következőket tartották:

- Vonzó külsejű ember (63% 1-es pontszámot adott, 5-ös pontszám nem volt)
- Hívő ember (60% 1-es pontszámot adott, 3% adott 5-ös pontszámot)
- A történelmi Magyarország értékeinek képviselője (45.5% 1-es pontszámot adott, 3% adott 5-ös pontszámot)
- Népszerű ember (18% 1-es pontszámot adott, 3% adott 5-ös pontszámot)

Az eredmény értékeléséhez, tudni kell, hogy egyrészt a válaszadók alkotmányjogászok, azaz úgynevezett szakmai csoport tagjai, szempontjaik eltérnek a nem szakmabeliek nézőpontjától. Természetesen a „nem fontos” válasz nem úgy értendő, hogy a válaszadó elutasítja például azt, hogy az elnök hívó vagy már megválasztásakor népszerű legyen, hanem csak azt, hogy ezek nem alapvető követelményei a jó elnöki karakternek. Az elnök egyébként, funkciójából fakadóan, népszerűsége ítélt.

Örömünkre szolgál, hogy a kollégák véleménye igen közel áll a miénkhez. (Ha mégis véleményeltérést kellene megjelölnünk, állampolgárként, valamivel fontosabbnak tartjuk – persze nem filmszínész(nő)i adottságokra gondolunk –, hogy a bennünket itthon és a világban képviselő elnök legyen vonzó külsejű.)

A június 29-én megválasztott új köztársasági elnökre – megítélésünk szerint – kevésbé illik a szakértők által felrajzolt ideális köztársasági elnöki profil.

---

[1] A T/9. számú törvényjavaslatot a hatodik naptári napon (a harmadik ülésnapon); a T/43. számút a 39. napon (a tizennegyedik ülésnapon); a T/189. számút a hetedik napon (a második ülésnapon); a T/359. számút pedig a tizenhetedik naptári napon (a benyújtás napját követő negyedik ülésnapon) fogadta el az Országgyűlés. Forrás: [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).

[2] T/189. és 190. számú törvényjavaslatok.

[3] T/189/6. számú módosító javaslat. Lásd <http://www.parlament.hu/irom39/00189/00189-0006.pdf>.

[4] T/190/3. számú módosítási javaslat. Lásd <http://www.parlament.hu/irom39/00190/00190-0003.pdf>.

[5] <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=331>.

[6] Az Alkotmány hatályon kívül helyezett 24. § (5) bekezdése: "Az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges."

[7] <http://www.parlament.hu/irom39/00189/00189-0001.pdf>.

[8] [http://www.keh.hu/admin/data/file/6939\\_20100621\\_visszakuldo\\_level\\_alkotmanybirok\\_cime\\_rrel.pdf](http://www.keh.hu/admin/data/file/6939_20100621_visszakuldo_level_alkotmanybirok_cime_rrel.pdf).

[9] T/189. számú törvényjavaslat.

[10] Az eseti bizottságban öt kormánypárti és három ellenzéki képviselő foglalt helyet. [H/383. határozati javaslat, lásd <http://www.parlament.hu/irom39/00383/00383.pdf>].

[11] T/360. számú törvényjavaslat. Lásd <http://www.parlament.hu/irom39/00360/00360.pdf>. Mindazonáltal az elnököt mint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét a miniszterelnök nevezi ki kilenc évre, az Országgyűlés megerősítő szavazása a Médiatanács elnökévé való megválasztáshoz (és a Médiatanácsban való szavazati joghoz) szükséges.

[12] A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 33. § (3) bekezdés.

[13] T/371. számú törvényjavaslat. Lásd <http://www.parlament.hu/irom39/00371/00371.pdf>.

[14] T/359; T/360; T/363. számú törvényjavaslatok.

[15] 1/2007. (I. 18.) AB határozat.

[16] T/363. számú törvényjavaslat, 13. § (1) bekezdés.

[17] T/359. számú törvényjavaslat. Lásd <http://www.parlament.hu/irom39/00359/00359.pdf>.

[18] T/359/10. számú módosítási javaslat. Lásd <http://www.parlament.hu/irom39/00359/00359-0010.pdf>.

[19] T/363. számú törvényjavaslat, 11. §. Lásd <http://www.parlament.hu/irom39/00359/00359.pdf>.

[20] 14. § (2) bekezdés.

[21] 17. §.

[22] Mindazonáltal a gyűlölködő szolás tilalmát ennyire tágan meghatározott személyi hatályú, a nyomtatott sajtóra, az elektronikus médiára és az internetre is hatályos törvényben indokolatlannak tartjuk, a nyomtatott és az internetes sajtóban csak a gyűlöletre uszító megnyilvánulások általános tilalmának van helye.

[23] Lásd erről bővebben Bibó István: Az államhatalmi ágak elválasztása egykor és most. Akadémiai székfoglaló 1947. jan. 13-án. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. Szerk.: Nagy Endre, Vida István. Budapest, Magvető, 1986., II. kötet, 367-397. oldal.

[24] T/189. és 190. számú törvényjavaslatok.

[25] <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=331>.