

## **Jogállamfigyelő - Jelentés a 2010. októberi hónapról**

### **A Jogállamfigyelő margójára**

A Jogállamfigyelő ötletének születésekor egyik fő célkitűzésünk az volt, hogy a jogállami követelmények előzetes rögzítésével és folyamatos megfigyelésével elérjük, hogy az alkotmányos struktúrát fokozatosan megbontó történések ne tolhassák egyre lejjebb jogállami tűrésküszöbünket. Az a félelmünk, hogy a fék nélküli kétharmados hatalom olyan lépésekkel lesz képes szétzilálni a jogállamiságot, amelyeket május előtt el sem tudtunk gondolni, beigazolódt. Az Országgyűlés létszámának csökkentéséről szóló alkotmánymódosítást még leginkább csak végiggondolatlansága miatt kritizálhattuk. Az alkotmánybírák jelölési rendjének a kormánytöbbség számára kedvező átírása egyértelműen előrevetítette az alkotmányos fékek kikapcsolását. A vélemény szabadságról, a bírósági titkárok ítélkezéséről és a visszamenőleges adóztatásról szóló módosítások már közvetlen módon csupán azt a kormányzati célt szolgálták, hogy a később megalkotandó – egyébként alkotmányosértő – törvények ne bukjanak el az Alkotmánybírószékhelyen. Ennek az sem jelentette akadályát, hogy a visszaható hatályú adóztatás nemcsak a jogállami alapelvekkel, de a józan ész törvényével is összeegyeztethetetlen. Végül, amikor az uralkodó párt sem azzal, hogy az alkotmánybíró-választást a belügyévé tette, sem pedig az alkotmány átírásával nem ért célt, magát az alkotmánybírószékhelyi kontroll lehetőségét szüntetné meg a neki fontos tárgykörökben. Ha az alkotmányosságát eddig romboló módosítások betetőzéseként az alkotmánybíráskodás korlátozásáról szóló javaslatot elfogadják, az alkotmányszövegre többé nem lehet úgy tekinteni, mintha az megfelelné az alkotmányos jogállam értékrendjének.

\*\*\*

### **A jelentés szerkezete:**

- I. A hónap kiemelt témája: Az alkotmányozás művelete avagy mit művelnek az alkotmánnyal*
- II. Empíria és jogállamiság-index: hogyan vélekednek szakértőink?*
- III. A jogállamiság alapkövetelményeinek értékelése*

### **I. Az alkotmányozás művelete avagy mit művelnek az alkotmánnyal**

Sikeres az alkotmányozás, ha a politikai közösség együttélésének szilárd alaptörvényét eredményezi. Ehhez legalább az szükséges, hogy az alkotmány megalkotása olyan eljárásban történjen, amely nem zárja ki eleve az alaptörvény széles körű társadalmi elfogadottságát. Ha alkotmányozni akarunk, mindeneke előtt nem árt tudni, miféle szerkezet az alkotmány, mire használjuk, mire való, mi volt a baj a réggel, mit akarunk az újtól. Ennek a Jogállamfigyelőnek a tárgya tehát maga az alkotmányozás.

A Fidesz-KDNP alkotmányosságához fűződő viszonya sokat elárul a folyamatban lévő alkotmányozás minőségéről is. A pártszövetség elsöprő választási győzelme után a porondra lépő új kormányfő 2010. májusában ismertetett programja utalt először arra, hogy hazánk hamarosan új alkotmánya lesz: „[a]z új parlament több, mint Magyarország hatodik szabadon választott parlamentje, az új Ház valójában alkotmányozó nemzetgyűlés és rendszeralapító parlament”. Most nem elemezzük ezt a mondatot. Mindenesetre sem a miniszterelnök, sem az Országgyűlés nem volt rest azonnal a tettek mezejére lépni, az alkotmány-előkészítő testületek felállításával már júniusban megindult az alkotmányozási folyamat. Bár a politikai párbeszéd hamar túllépett azon a kérdésen, hogy valójában mi indokolja a hatályos Alkotmány eldobását, az alkotmányok keletkezésének folyamata elválaszthatatlan az

alkotmányozás társadalmi-politikai mozgatórugóitól. Az alkotmányozást diktáló társadalmi és személyi körülmények meghatározzák az eljárást, amelyben az alkotmány megszületik.

Az Országgyűlés a rendszerváltás óta nem először lát hozzá az új alkotmány megalkotásához. Az 1994-es választásokat követő parlamenti ciklusban megindult alkotmányozás feltételei –miközben felmerültek nyomós ellenérvek is – több szempontból kedveztek egy jó alkotmány megszületésének. A rendszerváltás érezhető közelsége és az alkotmányozás konszenzusos jellege erős legitimációs bázist biztosított az alkotmányozók számára. Négy évvel a jogállami fordulat után kevesen kérdőjelezték meg, hogy a preambulum „hazánk új alkotmányának elfogadásáig” kitétele felhatalmazást ad a szabadon választott parlament számára egy új alkotmány elfogadására. Húsz év távlatában és szilárd alkotmányos berendezkedésünk tükrében ez megváltozott, a hatályban lévő alkotmány már nem mondható ideiglenesnek. Továbbá a sikeres alkotmányozás perspektíváját az akkori kormánykoalíció nem az általa bírt mandátumok 72%-os többségében, hanem a képviselőcsoportok kooperáló együttműködésében látta. (Lásd keretes írásunkat.) 1994-1998 között az alkotmányozásnak nemcsak az eljárási, de tartalmi keretei is a kezdetektől világosak voltak: a résztvevők az alkotmányozás politikai küzdőterének határaiként a '89-es Alkotmány áthághatatlan értékeit és normáit jelölték meg.

Azt, hogy az 1994-98 közötti alkotmányozás valamennyi parlamenti párt közös ügye legyen, és annak során kormány és ellenzéke egyenrangú partnerként ismerje el egymást, jelentős jogi garanciák biztosították. Az Országgyűlés először négyötödös többséghez kötötte az alkotmány előkészítéséhez kapcsolódó eljárási rend megalkotását, majd hasonló többséggel külön eljárási szabályokkal egészítette ki a Házzsabályt, amelyek az 1994-ben megválasztott Országgyűlés mandátumának lejártáig voltak hatályban. Az alkotmányozási folyamat központjában az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága állt, amelybe valamennyi frakció négy-négy képviselőt delegálhatott. A bizottságban nem az egyes képviselők, hanem a frakciók rendelkeztek szavazati joggal, és bármely kérdésben a megállapodáshoz a hat frakcióból öt egyetértése volt szükséges, azzal, hogy a javaslatot támogató frakciók létszáma érje el a képviselők kétharmadát. Ez lényegében a széleskörű konszenzus biztosítása mellett az MSZP frakciója számára vétőjogot jelentett. A Házzsabály arra az esetre is tartalmazott előírást, ha egy adott kérdésben nem alakult ki egyetértés a képviselőcsoportok között: ilyenkor az alkotmányos status quo érvényesült, azaz a hatályos Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit tartották meg. Ez az alkotmányozási technika igazodott az alkotmányozás akkor világosan megjelölt és normatív módon is rögzített céljához: az alkotmány-előkészítő bizottság számára kijelölt feladat nem az volt, hogy új tartalommal töltsen meg az alkotmányt, hanem hogy „*az emberi jogok érvényesülésének garanciáit és a szabályozás egészét tőkéletesítve*”, valamint „*a kialakult közjogi berendezkedés alapjait megőrizve*” tegyen javaslatot az új alkotmány megszövegezésére. [A Házzsabály akkor hatályos 134/B. § (3) bekezdése]

Ma egészen más mederben folyik az alkotmányozás. Az eljárásnak nincs egyetlen olyan mozzanata sem, amely azt mutatná, hogy a kormányoldal egyenlő jogú felekként kezelné a rivális politikai erőket.

A kormánytöbbség a folyamat elején indokolás nélkül hatályon kívül helyezte azt az alkotmányi szakaszt, amely az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadását négyötödös többséghez kötötte, és ezt követően sem alkotott olyan szabályokat, amelyek az alkotmányozás folyamatában a kormánytöbbséget méltányos együttműködésre kényszerítenék. Ez legnyilvánvalóbban az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság kiegyenlített erőviszonyaiban mutatkozik meg. Létrehozásakor az

Országgyűlés még azzal a Házzsabály adta kézenfekvő lehetőséggel sem élt, hogy a kormánypárti, mind az ellenzéki képviselőcsoportok együttesen ugyanannyi képviselőt jelöljenek (paritásos bizottság).<sup>1</sup> A bizottság a parlamenti képviselőcsoportok létszamarányát tükrözte, a Fidesz-KDNP frakcióból harminc, az ellenzéki frakciókból összesen tizenöt képviselő vett részt benne, ami nyilván elfogathatatlan, mégis a bizottságtól való távolmaradást csak októberben jelentette be két ellenzéki párt. Ezt az egyoldalúságot bizonyosan nem ellensúlyozza az a másik testület, amelyben a miniszterelnök által felkért, számára kedves, de az alkotmányozás tárgyában, Szájer József kivételével, tájékozatlan személyek (Boross Péter, Pálinkás József, Szájer József, Schöpflin György és Pozsgay Imre, valamint korábban Stumpf István) dolgoznak az új alkotmány koncepciójának kidolgozásán.

Az, hogy az alkotmányozás ma nem a demokratikus partnerség jegyében zajlik, elviekben nem zárja ki, hogy az eljárás eredményeként tartalmában jó alkotmány szülessen (noha az eddig történtek ennek ellentmondanak). Az alkotmány sikeressége azonban nem is elsősorban tartalmi kérdés. Az egyoldalú alkotmányozás bukásra ítélt, mert olyan alkotmányt szül, amelyet a társadalom jelentős rétege érez majd idegennek, sőt rákényszerítettnek, oktrojálnak. A széleskörű konszenzus nem az alkotmány hermeneutikai „jóságának”, hanem legitimitásának záloga.

Akár ennek a veszélynek érzékelése is ott állhat annak a [weboldalnak](#) a létrehozása mögött, amely azzal kívánja az alkotmányozást az állampolgárok közös ügyévé tenni, hogy mindenkinek lehetőséget kínál az új alkotmánnyal kapcsolatos véleménye kifejtésére. A Szájer József és Gulyás Gergely által kezdeményezett „Alkotmányblog” célja, hogy fórumot biztosítson az új alkotmány egyes kérdéseire kapcsolódó (a honlap az államot, a családot, a rendet, a békét és az alkotmányozási eljárást nevesíti) innovatív párbeszéd (Sic!) lefolytatására.

Az új alkotmány társadalmi elfogadottsága azonban ilyen fogásokkal nem növelhető, hiszen a magányos látogatók nem kapcsolódnak be érdemben az alkotmányozás folyamatába, de nem is tudható, hogy a hozzászólásoknak mi lesz a sorsuk. Nem az a jó alkotmányozás, amely minél több állampolgárt von be az alkotmány szövegezésébe. A döntéshozatal e módja nemcsak kaotikus állapotokhoz vezetne, de a demokrácia modern alkotmányos felfogásával sem volna összeegyeztethető. Egyrészt nem lehetne garantálni, hogy az alkotmány tartalmát érintő politikai döntésekben minden állampolgár azonos határfokkal vehessen részt (ellentétben a szabad választásokkal, ahol e feltételek biztosítottak), másrészt ilyen eljárásban csak valamiféle többségi elv alapján lehetne eldönteni, azaz amit elég sokan követelnek, az jelenjen is meg az alkotmányban. Az alkotmánytörténetben viták hosszú sora mutatja – például a halálbüntetés, az eutanázia, az abortusz kérdésköre vagy éppen a kisebbségek védelme tárgyában –, hogy az egyének és közösségeik alapvető jogait és szabadságát számos esetben éppen a többség akaratával, morális felfogásával szemben kell védelmezni; azaz a személy méltósága a többségi elvet, sőt a népszuverenitást is korlátozza.<sup>2</sup>

Az alkotmányozás állampolgári véleményezhetősége tehát nem vezet sehová, és nem helyettesíti a konszenzuskeresés követelményét. Mindemellert ahhoz, hogy a folyamat végén a politikai közösség sajátjának tekinthesse az alkotmányt, a keletkezésére irányadó eljárásnak további követelményeknek is meg kell felelnie, így elsősorban átláthatónak kell

---

<sup>1</sup> Házzsabály 33. § (4) bekezdés.

<sup>2</sup> Vö: Ronald Dworkin: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum*, 1997. 1. szám, 7-27.

lennie. A folyamatos társadalmi véleményezhetőség önmagában is teljesen értelmetlen, ha az alkotmányozás folyamata nem követhető.

Nem titok, hogy a miniszterelnök gyorsan akarja az új alkotmányt. Az alkotmány „alapvető elveinek” kidolgozására eredetileg rendelkezésre álló egyéves időkeretet az Országgyűlés fideszes képviselői indítványra végül néhány hónapra csökkentette, így 2011. június 30-a helyett végül 2010. december 31-e lett a koncepciók elkészítésének a határideje. Mindez részleteiben azt jelenti, hogy az Alkotmány-előkészítő bizottság november 30-ig alakítja ki az új koncepció egységes szövegét, majd öt nap alatt (!), december 10-15-e között vitatja meg. Tekintettel arra, hogy december 15-ig tart az Országgyűlés rendes ülésesszaka, a koncepció alapján készült szövegtervezet legkorábban jövő februárban tűzhető napirendre. Összevetve ezt a miniszterelnök által kilátásba helyezett március 15-i elfogadással azt látjuk, hogy a parlament – egyéb feladatai ellátása mellett – másfél hónapot szán a javaslat elfogadására. Mindezt úgy, hogy 2011 januárjától Magyarország adja majd az EU soros elnökségét is.

Ilyen lendület a forradalmi körülmények vagy egyéb krízishelyzetek által inspirált alkotmányozásra jellemző. Ezek sietve kívánnak eleget tenni a politikai közösségnek a korábbi rendszerrel való szakítást, illetve egy új társadalmi berendezkedés felépítését követelő egyértelmű akaratának. Az ilyen alkotmányok forradalmi úton, rendkívüli körülmények között születtek meg, mint például az amerikai, az 1791-es francia alkotmány vagy a bársonyos forradalmat követő cseh és szlovák alkotmány, illetve a legalitás elvéhez ragaszkodva kerültek elfogadásra, mint a dél-afrikai vagy a 89-es magyar alkotmány.

Jó munkához idő kell, tartja a mondás. Néhány sikeres példa – köztük hazánké is – mégis azt mutatja, hogy a gyors tempóban elfogadott alkotmányok is lehetnek jók. Ezt az ellentmondást az a történelmi körülmény és pillanat magyarázza, amely e rendkívüli helyzetek sikeres alkotmányait „előhívja”: az alkotmányozók tollát ilyenkor az egymással és az előző rendszer visszaállításával szembeni szorongás, félelem, a múlt tagadása irányítja; a rossz tapasztalatok, a félelem sokszor jó tanácsadó.

Ennek a mostani alkotmányozónak azonban nincs mitől, kitől félnie és nincs mit tagadnia, hacsak – miközben az indokok sorolásában őszinteségről szó sem volt, elhangzottak ilyen utalások is – nem akarná tagadni a jogállami forradalom vívmányait. Nincs alkotmányozási kényszer sem. A hatályos Alkotmány jól szolgálja a jogállami működést. Az alkotmányozás tehát nem indokolt, legfeljebb indokolható, de csakis azzal, amellyel bármely alkotmány felülvizsgálata mellett lehet érvelni: hogy nem tökéletes.

A jobbítás, tökéletesítés szándékával azonban összeegyeztethetetlen a rohamtempó. Az ilyen alkotmányozás szakértői működést és nagy műgondot igényel. Legalább olyan kényes és legalább annyira kockázatos a kapkodás, mint a nem indokolt műtėti beavatkozás. A gondos törődéssel kidolgozott szöveg többszöri olvasatot, széleskörű társadalmi megvitatást igényelne, de erre nem lesz lehetőség. Szomszédágunkban Románia vitt véghez a közelmúltban konszolidációs alkotmányozást, az három évig tartott (2000-2003) és hetvenkilenc ponton módosította az 1991-es forradalmi román alkotmányt.

A tavaszra ígért elfogadás fényében az is elgondolkodtató, hogy jelenleg hol áll az új alkotmány ügye. Szeptember végi közérdekű adatigénylésünkre a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára, Rétvári Bence még azt a tájékoztatást adta, hogy „sem a kormány, sem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium nem lát el semmilyen feladatot az alkotmány koncepciójának előkészítésében”. Egy hónappal ezelőtt tehát a közigazgatásban, azaz ott ahol a kodifikációs szakemberek ülnek, még semmiféle

érdemi előkészítő munka nem folyt. A miniszterelnök *szakértői* testülete sem terjesztette még elő alkotmánykonceptióját, így a megismert adatok szerint eddig csak az alkotmány egyes kérdéseivel foglalkozó munkacsoportok által kidolgozott részkonceptiók vannak meg.

Nem valami látványosnak, hanem valami jónak kellene megszületnie. Ha a tiltakozások és a belátás ezt nem akadályozzák meg, tavasszal a parlament elfogadja az új alkotmányt. Az igazi alkotmány, mert tekintélye fölénk magasodik, nehéz időkben, akár mint „végső menedék” együtt tarja a politikai nemzetet. Kizárt, hogy ebben az értelemben Magyarország a réginél jobb alkotmányt kapjon.

## II. Empíria és jogállamiság-index

### *Az alkotmányozás terjedelme*

A novemberi témához kapcsolódva szakértőinket arról kérdeztük, hogy mit gondolnak az alkotmányozás terjedelméről, azaz szerintük milyen mélységben van szükség az alkotmány tartalmának megváltoztatására, illetve arra voltunk még kíváncsiak, hogy mit gondolnak az alkotmány bevezetőjének: preambulumának szerepéről.

A szakértői csoport majdnem kétharmada olyan konszolidációs alkotmánymódosítást helyeselné, amely az alkotmány karakterének változatlanul hagyása mellett, a hibákat és ellentmondásokat javítaná ki. Mindemellett kétszer annyian gondolják úgy, hogy egyáltalán nincs szükség az alkotmány módosítására, mint azt, hogy új alkotmányos ideológiát tükröző alkotmányra van szükség.



### *A preambulum funkciója*

A preambulum funkcióját tekintve a megkérdezettek több mint fele véli úgy, hogy a preambulum az alkotmány szabályai értelmezésének kiindulópontja, harmaduk szerint pedig a preambulum érdemben nincs hatással az alkotmány értelmezésére.

*Ön szerint mi a funkciója az alkotmány ideális preambulumnak?*

<i>A preambulum az alkotmány szabályai értelmezésének az egyik kiindulópontja.</i>	<i>56,5%</i>
<i>A preambulum jogok és kötelezettségek forrása.</i>	<i>0%</i>
<i>Az előző két pontban említettek együttesen érvényes állítások.</i>	<i>0%</i>
<i>A preambulum nincs hatással érdemben az alkotmány értelmezésére, csupán megfelelő emelkedettséget biztosít az alkotmány szövegének.</i>	<i>30,4%</i>
<i>Egyéb</i>	<i>8,6%</i>
<i>Nem válaszolt</i>	<i>4,3%</i>

### *A preambulum tartalma*

Eddigi gyakorlatunktól eltérően kifejezetten tartalmi, mondhatni világnézeti-politikai tartalmú kérdést is feltettünk, ez ugyanis nem volt elkerülhető. Az ok az alkotmányozás folyamatának jelentősége, illetve a preambulum ideologikus tartalmáról folyó már kibontakozott vita.

Azt kérdeztük, a szakértők milyen fogalmakat tartanak fontosnak a preambulumban megjeleníteni. A válaszokból, és ezt nagyon érdekesnek találjuk, három jól elhatárolható tartalmi csoport bontakozik ki. A legtöbben (34%) az első helyen a hatalommegosztás, második helyen pedig a jogállamiság elvét jelölték meg, a következő csoport (22%) a jogállamiság elvét tartotta a legfontosabbnak, míg náluk a második helyre az emberi jogok kerültek. A harmadik csoport (30%) szerint az államalapítás a legfontosabb tartalmi eleme a preambulumnak.

A szakértők a következő tartalmi elemekből választhattak: államalapítás, újkori történelmi előzmények, nemzeti őstörténet, hatalommegosztás, jogállamiság, emberi jogok, egyenlőség, szociális piacgazdaság, közérdek, parlamentarizmus, európaiság, közérkölc, demokrácia, Isten, zsidó-keresztény kulturális gyökerek, nemzeti összetartozás, Nemzeti Együttműködés Rendszere, Szent Korona, határokon túli magyarok, kereszténység.

### Jogállamiság-index

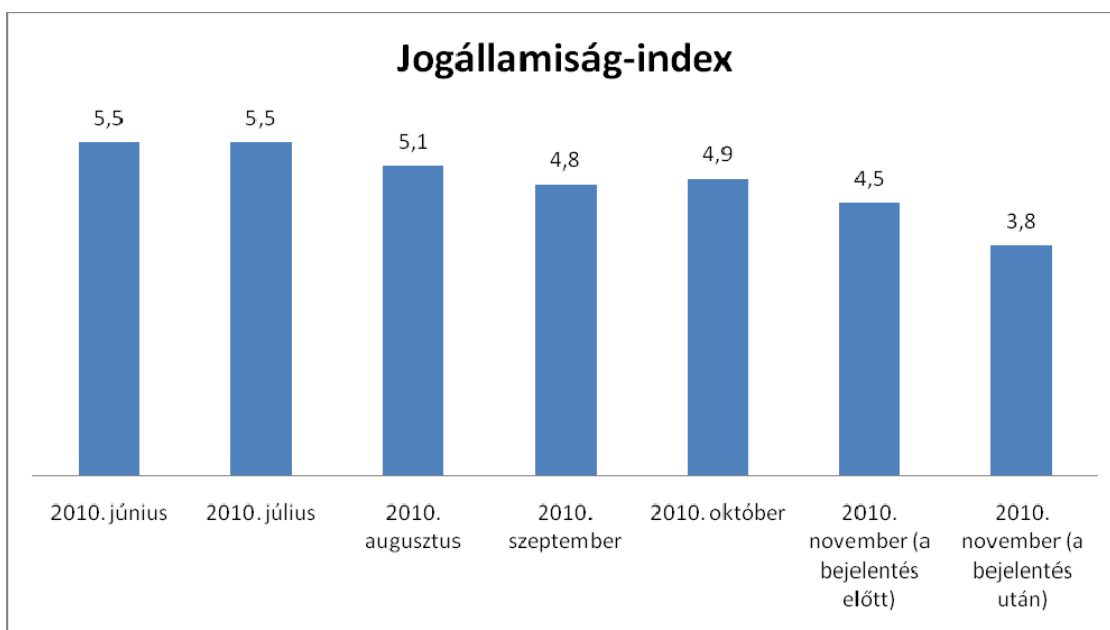
Mivel az indexre vonatkozó kérdésünket a kormánytöbbségnek az Alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozását célzó, a jogállamiságot – véleményünk szerint erősen támadó – törvényjavaslat ismertté válását megelőzően tettük fel, úgy döntöttünk, hogy ismét megkérdezzük szakértőinket arról, hogy hogyan értékelik a jogállamiság helyzetét.

Az eredmény mondhatni vészjósló, a jogállamiság-index értéke az előző hónaphoz képest egy teljes indexpontot (4,9-ről 3,8-ra), míg az októberi hónapon belül (a két lekérdezés között) 8 tizedet zuhant lefelé. Az alkotmányvédelem stabilitása mindössze 5 napon belül 3,96-os értékről 2,51.-re, az alkotmányvédelem szintje pedig 5,08-ról -3,35-re esett le.

Még súlyosabb a helyzet amennyiben az egyes indexkérdésekre adott válaszok közül a legrosszabb értéket kapott kérdéseket nézzük meg; a korábbi felvételhez képest az 1-es értéket adók aránya az alkotmányvédelem szintje esetében hétszeresére (4,3%-ról 31,6%-ra), a parlamentarizmus alapelvei szerinti közjogi működés esetében pedig négyszeresére (8,7%-ról 26,3%-ra) nőtt. Az alkotmányvédelem stabilitása esetében a válaszadók háromnegyede adott maximum kettes értéket a kérdésre, amely – számunkra úgy tűnik -, hogy alapjaiban kérdőjelezi meg a jogállamiságot.

*(Az első lekérdezés 2010. október 25-én, a második az Alkotmánybíróság hatáskörének módosítását érintő bejelentés után, október 30-án zárult.)*

VÁLTOZÁSOK AZ AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖREINEK TERVEZETT KORLÁTOZÁSA KÖVETKEZTÉBEN		
Indexkérdés	Legrosszabb értékek aránya (2010. október 25.)	Legrosszabb értékek aránya (2010. október 30.)
A közhatalom független intézményei a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen működnek.	21,7%	44,4%
Az ország közjogi működése megfelel a parlamentarizmus alkotmányos elveinek.	8,7%	26,3%
Az alkotmányvédelem stabil.	21,7%	57,9%
Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem jelenlegi szintje megfelelő.	4,3%	31,6%



Kérdés	Átlag 1-10 a bejelentés előtt	Átlag 1-10 a bejelentés után
A közhatalom független intézményei a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen működnek.	3,90↓	3,18↓
Az ország közjogi működése megfelel a parlamentarizmus alkotmányos elveinek.	4,75↓	3,30↓
Biztosított a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadsága.	4,35↓	4,58↑
A kormányzat parlamenti előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményrendszere megfelelően működik.	3,72↓	3,66↓
A közhatalom mindenki által és széles körben, szabadon bírálható.	5,66↓	5,88↑
A személyek egyenlő méltóságát individuumként és valamely közösség tagjaként is a köztársaság intézményei megfelelően biztosítják.	5,47↑	4,98↓
A közhatalom gyakorlása átlátható, a közhatalom gyakorlói számonkérhetőek.	3,63↓	3,23↓
A jogsértő közhatalmi aktusokkal szemben a jogérvényesítés lehetőségei megfelelőek.	4,80↓	3,30↓
Az alkotmányvédelem stabil.	3,96↓	2,51↓
Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem jelenlegi szintje megfelelő.	5,08↑	3,35↑
<b>INDEX</b>	<b>4,53</b>	<b>3,8</b>



### III. A jogállamiság alapkövetelményeinek értékelése

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

1.1. Alkotmányos jogállamban a jogalkotó sohasem tiszta lapra írja a szabályokat: valamennyi normát kivétel nélkül az alkotmány rendelkezéseinek szem előtt tartásával kell megalkotnia. Azt, hogy a jogalkotó mindig e mozgástér határain belül maradjon, az alkotmánybíráskodás kényszeríti ki. Az alkotmány, amely arra hivatott, hogy korlátok közé szorítsa a hatalomgyakorlást, és eképpen biztosítsa az egyének és közösségeik alapvető jogainak védelmét, csakis akkor képes betölteni e funkcióját, ha tartalmának megvalósulását egy független intézmény hatékony eszközökkel biztosítja.

A jogalkotó a 98%-os különadóról szóló törvényt nem az alkotmány rendelkezéseinek tiszteletben tartásával alkotta meg. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítésével az alkotmány szabályait juttatta érvényre, és ezzel korlátok közé szorította a közhatalomgyakorlót. Akik az alkotmánybírák jelölésének kisajátítása, valamint a regnáló párthoz közel álló emberek alkotmánybíróvá választása után attól tartottak, hogy a kormánytöbbség a legfontosabb alkotmányos féket is kikapcsolta, megnyugodhattak: van alkotmánybíráskodás. Igaz, örömük nem tartott sokáig. Alig egy órával a határozat kihirdetése után a parlament honlapján már olvasható volt a válasz: Lázár János, a Fidesz frakcióvezetője két képviselőtársával [alkotmány-](#) és [törvénymódosító](#) javaslatot terjesztett az Országgyűlés elé az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása végett. A javaslatok "a népfelség és pozitív jogi dogmatika közötti kellő egyensúly" megteremtése érdekében (ezt értelmezni sem tudjuk) kizárnák az alkotmányossági felülvizsgálatot minden olyan tárgykörben hozott jogszabály esetében, amelyben az alkotmány szerint nem lehet népszavazást tartani. A képviselők továbbá - az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező határozatát ignorálva - változatlan formában benyújtották az AB által megsemmisített törvényt is.

Az Alkotmánybíróság döntését követő kormányoldali lépéseknek nincs és nem is lehet olyan olvasata, amely összeegyeztethető a demokrácia és az alkotmányos jogállam értékrendjével. (Ezt a megállapítást annak ellenére fenntartjuk, hogy a köztársaság elnök, akinek alkotmányos funkciója, hogy örökjön az államszervezet demokratikus működése felett, [talált ilyen olvasatot](#).) Az aki a hatalmának korlátait felszámolja, korlátlan hatalomra tör. Ez utóbbi nem a demokráciák, hanem a diktatúrák jellegadó sajátossága.

1.2. Ha a kormánytöbbség a jövő héten elfogadja az Alkotmánybíróság hatáskörét csorbító törvényjavaslatokat, a testület már nem gyakorolhat majd normakontrollt a nyugdíjrendszert átalakító [már elfogadott](#), illetve a jövőben esetlegesen elfogadásra kerülő törvények felett. Pedig korábbi alkotmánybírási döntések több olyan alkotmányjogi érveléssel szolgálnak, amelyek mentén elvérezhetne a magánnyugdíjpénztárakat megillető befizetéseket átmenetileg elvonó törvény. Az Alkotmánybíróság a "Bokros csomag" felülvizsgálata során hozott [45/1995. \(VI. 30.\) AB határozatában](#) rámutatott, hogy a járulékfizetési kötelezettséget csakis a nagymértékű állami garanciavállalás és a biztosítási rendszer stabilitása legitimálhatja, mivel a kötelező befizetés elvonja az érintettől azokat az eszközöket, amelyekkel ő saját kockázatára gondoskodhatna maga és hozzátartozói szociális biztonságáról. Az Alkotmánybíróság akkoriban alkotmányellenesnek találta azokat a gazdasági stabilizációt biztosító törvényi rendelkezéseket is, amelyek úgy avatkoztak be az ellátási rendszerbe, hogy közben nem adtak lehetőséget az érintetteknek a változásra való felkészülésére.

*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.*

2.1. Elvázott az Alkotmánybíróság előtt a versenytörvény nyáron elfogadott módosítása is, amellyel szemben még Sólyom László, korábbi köztársasági elnök élt alkotmányossági vétóval. Ezzel a törvénnyel a kormánytöbbség úgy akart teljes sorcserét végrehajtani az autonóm jogállású Gazdasági Versenyhivatal (GVH) vezetésében, hogy a hivatal élén álló elnök mandátumának lejártakor automatikusan megszüntette volna a szintén hivatalban lévő, határozott időre kinevezett elnökhelyettesek megbízását is. A törvény indokolása szerint a módosításra a "vezetői megbízások időtartamának összehangolása" érdekében került sor. Az AB döntése szerint azonban a GVH autonóm státuszának "alkotmányos garanciális szerepe van", és jogállására valamint a hivatal rendeltetésére tekintettel az említett indok nem elegendő arra, hogy azt a törvényhozó a hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízására *visszaható hatállyal* kiterjessze, s ezáltal megbízatási idejüket lerövidítse. ([1143/A/2010. AB határozat](#))

Bár az Alkotmánybíróság határozata végül nem állt a kormányzati akarat érvényesülésének az útjában (ti. a leköszönő elnök mandátumának lejártakor önként távoztak a hivatal elnökhelyettesei is), az alkotmánybírák döntése rendkívül fontos és előremutató megállapításokat tartalmaz.

A testület ugyanis a fent írtak mellett - korábbi döntéseire visszautalva - azt is rögzítette, hogy visszaélészerű az, ha a jogalkotó jogszabályi rendelkezéssel helyettesít egy munkáltatói egyoldalú jognyilatkozatot, azaz ha a konkrét jogviszonyra vonatkozó egyedi döntését normatív rendelkezésbe 'csomagolja', ez ugyanis megfosztja az érintetteket a jogorvoslat lehetőségétől. Tette ezt a megállapítást az AB annak ellenére, hogy meglátása szerint a versenytörvény nem egyedi döntést tartalmazott, mivel az nem a GVH jelenlegi elnökhelyettesei megbízatása megszüntetéséről rendelkezett, hanem egy olyan megszűnési jogcímmel egészítette ki a törvényt, amely általában – a mindenkor – elnökhelyettesek jogviszonyát érinti. (Megjegyezzük, hogy megítélésünk szerint az utóbbi tényezőből egyébként még nem feltétlenül következik, hogy a - végül visszaható hatálya miatt - megsemmisített rendelkezés nem minősül egyedi aktusnak.) A GVH autonómiáját védő garanciarendszer kapcsán a testület kitért arra is, hogy "a ciklusokon átívelő megbízatási időtartam a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítéka, amely az ügyek vitelének folyamatosságához fűződő érdeken túlmutat." Az itt kiemelt érvek különösen annak tekintetében figyelemreméltóak, hogy nemsokára alkotmányossági felülvizsgálat tárgya lesz a független jogállású Országos Választási Bizottság tagjainak mandátumát lerövidítő törvény is.

Az Alkotmánybíróság döntésében azt is fontosnak tartotta leszögezni, hogy a közszolgálat zárt rendszerének törvényi szabályozása során a jogalkotó nem tekinthet el a stabilitás elvének érvényesítésétől. Nyilvánvalóan ezzel ellentétes lenne az - mondja az Alkotmánybíróság, ha valamely közszolgálati jogviszonyt minden törvényi korlátozás nélkül, a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkörében lehetne megszüntetni. Ennek az álláspontnak az ismeretében aligha gondolhatja a kormánytöbbség, hogy a köztisztviselők indokolás nélküli elbocsátását megengedő törvényi rendelkezéssel szemben megfogalmazott alkotmányjogi aggályok alaptalanok. Ha az alkotmánybíráskodást addig nem számolják fel, e törvény alkotmányossága is hamarosan elbírálásra kerül.

2.2. A Kormány az ügyészség alkotmányos státuszára vonatkozóan is jelentős változtatásokat kezdeményezett ebben a hónapban. Az intézmény "alkotmányjogi helyzetének megszilárdítását" célul tűző [alkotmány-](#) és [törvénymódosító](#) javaslat legfontosabb eleme, hogy egyrészt hat évről kilenc évre emelné a legfőbb ügyész megbízásának időtartamát, másrészt előírná, hogy a jövőben a legfőbb ügyészt ne egyszerű többséggel, hanem a parlamenti képviselők kétharmadának támogatásával lehessen megválasztani, harmadrészt megszüntetné a legfőbb ügyész interpellálhatóságát. Mindezt annak érdekében, hogy "az ügyészségnek az Alkotmánybíróság által is hangsúlyozott függetlensége még jobban kifejeződjék"- szerepel a [javaslat](#) részletes indokolásában.

Aligha vitatható, hogy az ügyészség alkotmányos státusza felülvizsgálatra szorul. Ahogy arra az indoklás is utal, ez az egyetlen olyan alkotmányos intézmény, amelynek közjogi helyét és funkcióit a rendszerváltó alkotmányozás közvetlenül nem érintette. A pártpolitikai függetlenség deklarálása, a legfőbb ügyész megbízásának parlamenti cikluson túlnyúlóra hosszabbítása (négy évről hat évre), valamint a hatalommegosztás elvének megfelelő közjogi berendezkedés kialakítása ugyan megteremtette az ügyészség autonóm működésének szervezeti kereteit, függetlenségének garanciáit azonban a mai napig nem teremtette meg az Országgyűlés. Az ügyészség függetlensége így annak ellenére viszonylagosnak tekinthető, hogy nem a végrehajtó hatalomnak alárendelten működik. A szervezet alkotmányos helyzetének rendezését még inkább megalapozza, hogy az ügyészség e relatív függetlensége példátlanul széles hatáskörökkel párosul, amelyek segítségével olyan, a pártállamból örökölt funkciókat is megvalósít, mint a közigazgatás csaknem teljességére és a civil szféra szereplőire is kiterjedő törvényességi ellenőrzés.<sup>3</sup>

Alkotmányjogi érvekkel tehát mind a felülvizsgálat motívuma, mind annak célja alátámasztható. Csakhogy a választott eszközök nem illeszkednek a célkitűzéshez, azaz nem alkalmasak arra, hogy megfelelően rendezzék az ügyészség alkotmányos helyzetét. A megbízás időtartamának meghosszabbítása és a legfőbb ügyész - egyébként is korlátozott - interpellálhatóságának megszüntetése sem önmagukban sem együttesen nem erősítik a függetlenséget. Éppen ellenkezőleg: míg előbbi hatalmában rendkívül megerősíti, utóbbi a demokratikus kontroll és felelősség alól kivonja az egyébként csak viszonylagosan független szervezetet. A módosításnak már csak pikantériája, hogy a *kétharmados* többséget maga mögött tudó kormány a függetlenség garanciáját inkább az egyszerű többség kétharmadra változtatásában, mintsem a legfőbb ügyész újraválaszthatóságának a kizárásában látja. Utóbbira vonatkozó javaslat ugyanis nincs az Országgyűlés előtt, így a legfőbb ügyész korlátlan számban újraválasztható.

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

---

<sup>3</sup>Az ügyészség jogállami működése egyébként nem szükségképpen feltételezi a kormányzattól való függetlenséget, azaz a végrehajtó hatalom alárendeltségében működő ügyészség a független modell ekvivalens módon jogállami. A kétféle ügyészség azonban más-más funkciót tölt be, és ehhez jogállásuknak is igazodnia kell. A Kormányhoz kötődő jogállású, alárendelt ügyészség a kormányzati büntetőpolitikáját "hajtja végre", ebben a modellben az ügyészség a parlament ellenőrzése alatt kell, hogy álljon, és a szervezet élén állók megbízatása nem nyúlhat túl parlamenti ciklus időtartamán. A független modellben az ügyészség az igazságszolgáltatás hatalmi ágába tagozódva ellensúlyozza a kormányzat büntetőpolitikáját megvalósító nyomozóhatóságot. Ebben a modellben az ügyészség függetlenségét megfelelő garanciákkal kell biztosítani.

3.1. Kormányzati rendszerünk egyik jellemzője, hogy a képviseleti demokrácia elvének megfelelően a nép az őt megillető közhatalmat a választott képviselőin keresztül gyakorolja. A népszuverenitás egyik legfontosabb letéteményese a képviselőkől álló Országgyűlés, amelynek feladata, hogy az alkotmányosság keretein belül kifejezze a népakaratot. A parlament alkotmányjogi státusza ezért kiemelt a magyar kormányzati rendszerben. A parlamentnek a népakaratot kifejező feladatának a félreértéséről tanúskodik azonban az 1.1. pontban jelzett alkotmánymódosítás indoka, amely szerint az Országgyűlésnek a népakaratot akár az alkotmány ellenében is érvényesítenie kellene, és ezért szükséges az alkotmánybíráskodás félretétele.

3.2. A kormányzati rendszer szempontjából ugyancsak aggodalomra ad okot az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő eseti bizottságában a Kormányzati rendszer munkacsoport által készített részkonceptió. Ebben - egyelőre alternatív javaslatként - a törvényhozás teljes szervezeti átalakításának ötlete jelenik meg: a Parlament kétkamarás lenne, amelyben a közvetlenül választott első kamara mellett egy bizonytalan összetételű második kamara is működne. A részkonceptió szerint nem az alkotmánynak, hanem külön törvénynek kellene meghatároznia, hogy milyen módon állna fel ez a testület, de azt jelzi, hogy az összetételében a korporatív jelleg dominálna. A legjelentősebb társadalmi súllyal rendelkező egyházak, a nemzeti és etnikai kisebbségek, köztestületek, egyetemek, kiemelkedő súlyú társadalmi szervezetek és megyei önkormányzatok reprezentációját tartják szükségesnek az alkotmányozók. A tagok egy részét az államfő delegálná. A második kamara a képviselőház bizonyos döntéseivel szemben vétőjogot gyakorolna. Tekintettel arra is, hogy az alkotmányozási munkában az ellenzék már nem vesz részt, könnyen előfordulhat, hogy ez a változat válik később uralkodóvá, ez pedig a kormányzati rendszert alapjaiban változtatná meg.

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

4.1. A Kormány a hónap közepén benyújtotta a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló [törvényjavaslatot](#) is, ennek tervezetéről már a [szeptemberi jogállamfigyelőben](#) is szóltunk.

A javaslatot nemcsak azért tekintjük "kirakat"-jogalkotásnak, mert a jogrendszer létező, jó szabályait dolgozza át a koncepcionális hibák orvoslása helyett (pl. a kikényszeríthetőség hiánya vagy a nem minisztériumból kiinduló jogszabálytervezetek véleményezhetőségének hiánya), hanem mert az elmúlt félév jogalkotási dömpingje során a kormányzat a legkevésbé sem kötelezte el magát a jogszabályok társadalmi véleményezhetőségének a biztosítása mellett.

A javaslat olyannyira tág és bizonytalan tárgykörben teszi lehetővé a jogalkotásban való társadalmi részvétel kizárását, hogy a gyakorlatban könnyen lehetséges, hogy a nyilvánosság nem főszabályként, hanem kivételként fog érvényesülni. Erre enged következtetni a törvényjavaslatnak az a pontja, amely szerint "nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik". Ez a szabály lényegében kiüresíti a társadalmi egyeztetési kötelezettséget, hiszen a jogszabály-előkészítésért felelős miniszter diszkrecionális joga lesz majd annak eldöntése, mely jogszabály sürgős elfogadásához fűződik kiemelkedő közérdek. Ilyen esetekben a jogszabály elfogadásának felgyorsítását nem a társadalmi részvétel kizárásával, hanem kivételesen alkalmazható szabályok bevezetésével (pl. a

véleményezhetőségi határidő lerövidítésével) lehetne biztosítani A javaslat parlamenti benyújtását követően továbbá nyitva áll a sürgős tárgyalás kezdeményezésének a lehetősége is.

Ismételten hangsúlyozzuk, hogy a lobbitorvény hatályon kívül helyezésével a jogalkotó gyakorlatilag zöld utat enged a korrupciónak, hiszen úgy mond le a közhatalom-gyakorlók befolyásolását célzó üzletszerű érdekérvényesítés átláthatóságát szolgáló szabályokról, hogy azok helyett más rendelkezéseket hozna. Való igaz, hogy ezek a szabályok a gyakorlatban nem érvényesültek kellő mértékben, de erre nem a korrupció legalizálása, hanem hatékony garanciák kiépítése az adekvát jogalkotói válasz .

4.2. A burjánzó korrupció elleni küzdelem ügyét feltehetően nem szolgálja a Pesti Központi Kerületi Bíróságnak az az ítélete, amely elutasította az Indexnek a Margit híd-felújítása körüli pénzfelhasználásra vonatkozó adatok kiadására irányuló keresetét. A sajtóértesülések szerint az elsőfokú ítélet arra hivatkozott, hogy a kivitelező konzorcium nem közfeladatot ellátó szev, így a birtokukban levő információk nem minősülnek közérdekű adatoknak. (Az adatvédelmi törvény definíciója szerint közérdekű adatnak az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, nem személyes adat minősül.) Tekintettel arra, hogy a Margit-híd karbantartása vitathatatlanul a Fővárosi Önkormányzat feladata, továbbá arra, hogy önkormányzati vagyon felhasználásáról van szó, a bíróság döntése vitathatónak tűnik, mivel azonban az ítéletet még nem foglalták írásba (így annak részletes indokai sem ismerhetők), a bíróság érveit itt nem vizsgálhatjuk. Az ítélet azonban alapjaiban kérdőjelezi meg a közpénzekkel való gazdálkodás elszámoltathatóságát, ezért kíváncsian várjuk a fellebbviteli bíróság döntését.

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

A szólás- és sajtószabadság sorsát - mint a jogállami alapstruktúra nélkülözhetetlen elemeit - a fideszes "médiacsomag" nyár eleji benyújtása óta fokozott figyelemmel és féltő aggodalommal követjük. A realitás [júliusban megfogalmazott félelmeink](#) megalapozottságát igazolta vissza: az ORTT helyébe lépő új Médiatanács összetétele tükrében már jóindulattal sem feltételezhető, hogy a médiairányítási szervezetrendszer nyári megreformálása nem a média feletti teljes kormánypárti uralom megszerzését szolgálta. Azt a júliusban elfogadott törvény alapján borítékolni lehetett, hogy az új testületben biztosított lesz a kormányerők többsége, az ellenzéki erők teljes kiszorítása azonban nem várt meglepetést okozott. Az Országgyűlés a testület tagjává négy fideszes jelöltet (Auer Jánost, Koltay Andrást, Kollarik Tamást, valamint Vass Ágnesset) választott meg, annak ötödik tagja és egyben elnöke pedig a miniszterelnök által augusztusban kinevezett Szalay Annamária, korábbi fideszes ORTT delegált lett.

A kormánypártok döntésükkel nemcsak azt demonstrálták, hogy a médiairányításban ellenzéki véleménynek nincs helye, de még arra sem ügyeltek, hogy a saját szájuk íze szerint alakított törvény előírásainak megfelelő testületet állítsanak össze. Az öttagú testületből hárman biztosan nem mondhatják el magukról, hogy legalább három év, a műsorterjesztéssel, médiaszolgáltatással, a média hatósági felügyeletével, vagy az elektronikus hírközléssel összefüggő közgazdasági, társadalomtudományi, jogi, műszaki vagy vezetői gyakorlat van a hátuk mögött. Ennek fényében aligha várható, hogy a testület döntéseiben - legyen szó frekvencia- vagy pénzosztásról vagy éppenséggel a közmédiuumok

vezérigazgatóinak jelöléséről - a politikai és gazdasági érdekek helyett szakmai szempontok fognak érvényesülni.

Az új kuratórium, amely a közszolgálati műsorszolgáltatókat és az MTI-t felügyeli, a három kormánypárti, három ellenzéki és két, a Médiatanács által odaküldött taggal, ha jól sejtjük, ugyancsak nem fog a politikai törekvések útjába állni. A magunk részéről feszült figyelemmel várjuk az elnökválasztás fejleményeit és, ígérjük, a következő jogállamfigyelőben beszámolunk ezekről.

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

Az alapjogi bíraskodás - jó értelemben vett - újabb színfoltja az a nem jogerős megyei bírósági ítélet, amely spontán szegregáció kialakulása miatt állapította meg az egyenlő bánásmód követelményének a megsértését. Az ítélet a győri Kossuth Lajos Általános Iskolát fenntartó önkormányzatot marasztalta el cigány etnikai és halmozottan hátrányos gyermekekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés miatt. A "spontán" kifejezés arra utal, hogy az iskolában a vizsgált időben nem a jogellenes elkülönítés jól ismert esete állt fenn, amikor ugyanabban az iskolában nem egyenlő méltóságú személyekként bántak a roma és nem roma gyerekekkel, hanem arról volt szó, hogy az iskola tanulói több mint 70 %-ban voltak roma származásúak, ami önmagában jogellenes elkülönítést valósít meg. Az ítélet tükrében az önkormányzatoknak felelőssége van abban, hogy az általuk fenntartott iskolákban elkerüljék a spontán szegregáció kialakulását. Ezt - a szabad iskolaválasztás jogát nem sértve - úgy tudják elősegíteni a fenntartók, ha alaposan tájékoztatják a szülőket, a gyerekeket a különböző választható iskolákról.