



## Jogtalan uralom<sup>1</sup>

Miközben tudvalévő, hogy Magyarországon különösen magas az intézményekkel szembeni bizalmatlanság, és a kutatások alapján az is nyilvánvaló, hogy a bizalom és a társadalom jogkövető magatartása között szoros összefüggés van<sup>2</sup>, a kormányzat a saját törvényeit sem hajlandó betartani. Senki sem tudhatja, hogy 2010 óta pontosan mi történik az ország legfontosabb ügyeiről döntő kormányüléseken, a menekültügyi válsághelyzetet (egyfajta különleges jogrendet) pedig újból annak ellenére hosszabbították meg, hogy annak törvényi feltételei rég nem állnak fent. A társadalmi és jogi normák immár leplezetlen megsértése a hatalom részéről nemcsak az alábbiakban részletezett, alapvető alkotmányos elvek semmibe vételét jelentik, de a társadalom anómiás állapotát is súlyosbítják.<sup>3</sup>

### Továtűnt közérdekű adatok – kormányülések nyomok nélkül

A kormányülések tartalmi dokumentáltsága a magyar parlamentarizmus kiemelkedő közjogi vívmánya<sup>4</sup> volt. A múlt idő használata azért indokolt, mert közérdekű adatigénylésünkre kapott [válaszból](#) egyértelművé vált, hogy 2010 óta nem készült hangfelvétel a kormányülésekről, annak ellenére, hogy erre törvény kötelezte a kormányt.

2018 nyaráig a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 17. §-a előírta, hogy „a Kormány üléseiről hangfelvétel készül, mely - a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában - nem nyilvános. (...) A kormányülésen elhangzottakat összefoglalóban kell rögzíteni.(...) Az ülésről készült összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit, valamint az ülésről készült hangfelvételt a Miniszterelnöki Kormányiroda őrzi. Az ülésről készült dokumentáció anyaga nem selejtezhető, maradandó értékű iratnak minősül (...)”

Ezt a szabályozást, eltörölve a hangfelvétel készítésének kötelezettségét, változtatta meg Magyarország 2019. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2018. évi XL. törvény. 2010. évi XLIII. törvény 17. § (5) és (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezések léptek: „(5) Az ülésről készült összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit a Miniszterelnöki Kormányiroda őrzi. Az ülésről készült dokumentáció anyaga nem selejtezhető, maradandó értékű iratnak minősül; kezelésére és megismerésére a köziratok védelméről, a minősített adat védelméről, továbbá a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló rendelkezéseket kell

<sup>1</sup> Ez az elemzés az Eötvös Károly Intézet műhelyében készült.

<sup>2</sup> Lásd bővebben: Boda Zsolt (szerk.): Bizalom és közpolitika – Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük? *Politikatudományi Intézet (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont)*, 2016.

[https://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/Boda\\_konyv\\_imprimálni.pdf](https://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/Boda_konyv_imprimálni.pdf)

<sup>3</sup> Lásd bővebben: Gerő Márton – Szabó Andrea: Jelentés a magyar társadalom politikai gondolkodásmódjáról, politikai integráltságáról és részvételéről, 2015. *MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont*, Budapest, 2015. augusztus [https://socio.mta.hu/uploads/files/2015/poltukor\\_online.pdf](https://socio.mta.hu/uploads/files/2015/poltukor_online.pdf)

<sup>4</sup> Lásd bővebben: Majtényi László: Az információs szabadságok, 2006. *Complex*, 154-156. o., Majtényi László-Szabó Máté Dániel: Információs és médiajog II., 2014. Miskolci Egyetemi Kiadó, 53-56. o.

[http://ekint.org/lib/documents/1530707460-EKINT\\_-](http://ekint.org/lib/documents/1530707460-EKINT_-)

[Korm%C3%A1ny%C3%BCI%C3%A9sek\\_nyomok\\_n%C3%A9lk%C3%BCI\\_\(elemz%C3%A9s\).pdf](#)



alkalmazni. (6) Az összefoglaló készítésének, valamint belső kormányzati felhasználásának részletes szabályait, feltételeit a Kormány normatív határozatban határozza meg.”

A hangfelvétel készítési kötelezettség eltörlésével a kormány addig is követett törvénysértő gyakorlatát igyekszik legalizálni, ugyanis a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat (a továbbiakban: Kormány ügyrendje) 83-87. pontjaiban a törvényi rendelkezésekkel ellentétesen szabályozza az összefoglaló és a hangfelvétel készítésének részletes feltételeit. A Kormány ügyrendjének 83. pontja ugyanis nem úgy szól, hogy minden esetben kötelező a kormányülésekről hangfelvételt készíteni, hanem úgy rendelkezik, hogy „a Kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül”.

Az Eötvös Károly Intézet a hangfelvétel készítési kötelezettséget megszüntető törvénymódosítás hatályba lépése előtt közérdekű adatigénylással fordult a Miniszterelnöki Kormányirodához. Azt szerettük volna megtudni, hogy az elmúlt nyolc évben készült-e minden kormányülésről hangfelvétel és összefoglaló. A Miniszterelnöki Kormányiroda a Kormány ügyrendjére hivatkozva azt közölte, hogy a hangfelvétel készítésére „speciális szabályok vonatkoznak: a Kormány ügyrendje alapján főszabály szerint hangfelvétel nem készül, a 83. pontban rögzített feltételek fennállása esetén van lehetőség annak készítésére.” Azt a tájékoztatást kaptuk, hogy az adatigénylésünkben jelzett időszakban a Kormány üléseiről összefoglaló készült, de hangfelvétel rendszerint nem.

Ez a gyakorlat és jogértelmezés azonban törvénysértő, továbbá alkotmányellenes is. A rendszerváltás utáni kormányok maguk határozták meg kormányhatározatokban a kormányülések dokumentálásának szabályait és a kormányülések iratainak kezelésére vonatkozó rendelkezéseket. A követett gyakorlat nem volt egységes. Volt olyan időszak, amikor szó szerinti jegyzőkönyv készült, volt, amikor hangfelvétel és összefoglaló, de arra is volt példa, hogy csak összefoglaló szolgált a kormányülések dokumentálására.<sup>5</sup> A kérdés azonban alkotmányos szinten eldőlni látszott: Az Alkotmánybíróság 2006-os döntése előírta, hogy az Országgyűlés törvényben szabályozza a kormányülések tartalmi dokumentálásának rendjét, azaz „2006. december 31-ig törvényben tegye kötelezővé a kormány számára, hogy megfelelő módon rögzítse az ülésein elhangzottakat.”<sup>6</sup> Az Alkotmánybíróság 32/2006. (VII. 13.) AB határozatában ugyanis rámutatott arra, hogy noha a kormányülések azonnali és teljes nyilvánossága nem alkotmányos követelmény, azok dokumentáltságának hiánya sérti a jogállamiságot, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, és összefüggésben áll a kormány országgyűlés előtti felelősségével is. Egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok megismerése és terjesztése elengedhetetlen ahhoz, hogy a polgárok ellenőrizzék a közhatalom-gyakorlókat és információk birtokában megalapozottan alakítsák ki véleményüket a közügyekről, és így vegyenek részt a közös ügyek megvitatásában. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a polgároknak joguk van (kivételes, indokolt esetben akár késleltetetten)

<sup>5</sup> Lásd részletesen: <http://www.ekint.org/az-allam-atlathatosaga-informacioszabadsag/2018-07-04/kormanyulesek-nyomok-nelkul-immar-a-tartalom-is-eltunik-a-titkositas-mogul-elemzes>

<sup>6</sup> 32/2006. (VII. 13.) AB határozat



megismerni az életükre kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban résztvevők szakmai, illetve politikai álláspontjait. Azt is megállapította a határozat, hogy a kormányüléseken elhangzottak közérdekű adatoknak minősülnek, és rögzítésük a későbbi kutathatóság előfeltétele is. Az AB arra is felhívta a figyelmet, hogy, mivel a kormányülésen elhangzottak tartalmának rögzítését utólag nem lehet pótolni, a kormányülések megfelelő dokumentálásának elmaradása utólag nem orvosolható jogsérelmet okoz. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az információszabadság ellehetetlenülését okozza, ha a kormány nem rögzíti a közérdekű adatokat. Ezek alapján a 2010 óta követett gyakorlat és az új, hangfelvétel készítési kötelezettséget megszüntető törvénymódosítás sérti a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot (Alaptörvény VI. cikk), azaz alkotmányellenes, mert nem biztosított a kormányülések érdemi tartalmának (utólagos) megismerhetősége.

Míg korábban, például 2006-ban a hangfelvétel készítés mellett a kormányületekről készült összefoglaló elemeit (a jelenlévők névsora, az előterjesztések címe, a hozzászólók nevei, szavazás esetén annak ténye és számszerű aránya, a koalíciós egyetértési jogot gyakorló kormánytag esetleges ellenvéleményére való utalás, és a döntés) is meghatározta az akkor hatályos ügyrend, addig a ma is hatályos kormányhatározat még csak nem is utal arra, hogy az kormányületekről készülő összefoglalónak mit kell tartalmaznia. Így kizárólag a kormány, akár önkényes, döntésétől függ a dokumentáltság tartalma, mélysége, és ezzel még kevesebb a garancia arra, hogy a közérdekű adatnak minősülő kormányüléseken elhangzottak késleltetetten megismerhetővé válhassanak.

A 2010-es kormányváltás után a kormányületek dokumentálásának hiánya miatt az LMP frakcióvezetője, majd az adatvédelmi biztos is az Alkotmánybírósághoz fordult. Ezt követően az Országgyűlés az Adatvédelmi Biztos Hivatalát megszüntette, az Alkotmánybíróság pedig közben megcsonkított hatásköre miatt beadványát nem vizsgálta. Az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége azonban a nemrég megváltozott törvényi szabályok alkotmányellenessége kapcsán is fennálló lehetőség. Sőt a közérdekű adattal visszaélés bűncselekménye is felmerülhet az ügyben. A Büntető Törvénykönyv 220. §-a ugyancsak büntetni rendeli, azt, aki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz.

### **Ami nincs az nincs – törvényellenesen fenntartott különleges jogrend**

Több mint két éve *tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet* van hatályban Magyarországon egész területén. A válsághelyzet megállapításának célja és értelme, hogy a jogrendszer általános szabályaitól el lehessen térni. Az Eötvös Károly Intézet már a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet 2015-ös bevezetésekor felhívta a figyelmet arra, hogy bár az Alaptörvényben nem így szerepel, de ez a kategória nagyon is különleges jogrendhez hasonlít.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> <http://www.ekint.org/meltosag-es-egyenloseg/2015-09-04/az-ekint-uzenete-a-menekultekrol>



A válsághelyzetet fenntartva legutóbb 2018. szeptember 3-án hosszabbította meg a kormány,<sup>8</sup> meghozza újra jogellenesen. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet bevezetésének és fenntartásának törvényi esetei közül ugyanis egy sem áll fenn. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény pontosan meghatározza a válsághelyzet alkalmazásának követelményeit, a kormány mégsem tartja be azokat. Ráadásul még pontosan azt nem tudjuk, miért szükséges a válsághelyzet fenntartása. Az egész országra kiterjesztett válsághelyzetet elrendelő 41/2016. (III. 9.) Korm. rendeletről(, amit elfogadása óta csak meghosszabbítanak) annyit lehet tudni, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/A. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltak miatt rendelték el és tartják fenn a különleges jogrendet, amely bevezethető az a) és b) pontban meghatározott eseteken kívül bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény kialakulása esetén, amely ca) a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti magyarországi határvonal védelmét közvetlenül veszélyezteti; vagy cb) Magyarország területének a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja, illetve valamely magyarországi település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti, különösen, ha e területen, illetve az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el.

Mára úgy látszik, hogy a kormány azt tesz a jogrenddel, amit akar, nincsenek korlátai. Sőt még azt is megteheti, hogy a saját maga szabta normákat sem tartja be. Különleges jogrendre van szüksége, az se baj, ha törvénysértő, hogy még nagyobb felhatalmazást kapjon. Hozzászoktunk a lopakodó diktatúra hétköznapi valóságához; ha megszokni nem is tudjuk. Éppen a megszokás veszélyeiről van szó: A normák semmibe vételének sivárságáról. A társadalmi együttélés alapjait többek között a közös szabályoknak való elkötelezettség biztosítaná. Olyan történelmi helyzetekben, amikor átfogó, az élet sok területét befolyásoló nagy átalakulások kihívásokat teremtenek az együttműködés és szabálykövetés rutinjai számára, az intézményeknek és az eliteknek megnő mintaadó szerepük. Ebben több évtizedes mulasztás, felelőtlenség jellemzi a politikai és jogrendszer mintaadó intézményeit. A nagyon rövid demokratikus időszakok képtelenek voltak érdemi előremozdulást felmutatni a szabálykövetési hajlandóság területén.

De a jelenlegi kormányzat és politikai elit mintha stratégiáját éppen arra építené, hogy növelje a társadalom normatív káoszát. Az erőszak újralegitimálásával civilizációs visszaesést, szisztematikus jogsértéseivel bizonytalanságot gerjesztő anómikus állapotokat állít elő. Régi diktatórikus stratégia ez. Ha eléggé hatékonyan roncsolódik a polgárok közötti együttműködést, szolidaritást, megértést biztosító bizalom a másik személy és az intézmények iránt, akkor nő az esélye a más körülmények között konszolidálhatatlan rezsim konszolidálására. Persze ez mégiscsak a mocsár látszólagos nyugalma lehet. Titkos szobákban, sehol nem dokumentáltan kreált "különleges" jogrend - amire pedig a hazugságra épülő normakerülés az adekvát társadalmi válasz.

<sup>8</sup> <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18133.pdf>