

Fejezetek a demokratikus és szolidáris Magyarország alkotmányos programjához

Szerkesztő: Majtényi László

Tartalomjegyzék

Összefoglaló	3
Alkotmányos újjáépítés	7
Az önkormányzati rendszer	11
A választási rendszer	15
Az igazságszolgáltatás	20
A média	25
Az alapjogvédelem	29

Fejezetek a demokratikus és szolidáris Magyarország alkotmányos programjához

(Szerkesztő: Majtényi László)

Összefoglaló

Alkotmányos újjáépítés

A demokratikus politikai erők a baloldalon és a jobboldalon a magyar alkotmányosság helyreállításáért közös felelősséget viselnek. Megkönnyíti a helyzetüket, hogy ezekben az elvekben a megegyezés sokkal könnyebb, mint egy sor más politikai kérdésben. A szabad, demokratikus és szolidáris Magyarország felépítésének követelményrendszerében az alkotmányosság helyreállítása az első feladat. Az előttünk álló alkotmányozási feladat teljesítésekor a 2010 utáni autokratikus átmenet negatív élményei viszonyítási alapot jelentenek, azaz „Ami Közép- és Kelet-Európában legfőképpen fenyeget, az a korlátlan személyes uralom veszedelme” (Bibó István).

Az Alkotmány stabilitását meg kell teremteni. Jogi kikényszeríthetőség nélkül az alkotmány jogi értelemben olyan, mintha nem is létezne.

Az 1989-es alkotmány megoldásaitól nem akkor térhetünk el, ha van néhány tetszetős, eddig ki nem próbált ötletünk, hanem csakis akkor, ha az eltérésnek kifejezetten kényszerítő indoka van. Az előttünk álló tennivaló tehát ebben az értelemben konzervatív alkotmányozási feladat. *Az 1989-es hagyomány követése kötelezően írja elő az egykamarás parlamentet, a kikényszeríthető, jó alapjogi katalógust, a mindenkori parlamenti többség önkényének korlátjaként működő tekintélyes alkotmánybírászkodást a pontosított jogosítványokkal, a parlamentáris hatalmi szerkezethez illeszkedő, a 89-es hagyományt követő köztársasági elnöki intézményt, a hatalommegosztás garanciáinak megerősítését, különös tekintettel a bírósági önkormányzatisággal is védett bírói függetlenségre, az alkotmányos ellenőrző intézmények függetlenségének helyreállítását, a települési önkormányzatok megerősített autonómiáját. 1989. öröksége ugyanakkor kiegészítendő például a parlamenti demokrácia keretei között a részvételi demokrácia elemeinek hangsúlyosabb használatával – amiben akár az országos és a helyi petíciós jog is helyet kaphat – az állampolgári kezdeményezések, a népszavazás intézményének újraszabályozásával, a helyi szintű önkormányzás feltételeinek biztosításával, a demokratikus politikai kultúra erősítésével, a szociális jogállam szabályozásának támpontjainak ésszerű szerepeltetésével.

Országunknak eredeti alkotmányozási folyamatban létrejött új alkotmányra van szüksége, Magyarország végleges alkotmánya legalitásának nem az Alaptörvény lesz a forrása.

Miután pedig az Országgyűlés az összes képviselő 2/3-os többségével elfogadja a köztársaság végleges alkotmányát, azt népszavazással meg kell erősíteni. Ezután indulhat meg az igazi politikai verseny a köztársaság végleges alkotmányát elfogadó politikai csoportok között. Ennek a politikai küzdelemnek tehát mérsékletre intő

kiindulópontja a későbbi versenytársak által közösen kivívott szabadság.

Az önkormányzati rendszer

Újra meg kell teremteni az önkormányzatoknak a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában szabályozott helyi autonómiáját és azt – alapjait illetően – az Alkotmányban, egyébként pedig magas szintű törvényben kell garantálni. Ennek során tekintettel kell lenni az autonómia összes, azaz szervezeti, személyzeti, funkcionális és gazdasági, pénzügyi alkotóelemeire.

Szervezeti tekintetben, olyan helyi szintet kell létrehozni, amely önállóan, vagy (esetleg kötelező) társulásban képes legalább az önkormányzati alapfeladatok megfelelő színvonalú ellátására. Létre kell hozni az erős decentralizált középszintet, amely lehet a megye vagy a régió.

Az önkormányzati feladatrendszer vezérelve, a szubszidiaritás. Csak olyan feladat vonható el az önkormányzattól, amelynek ellátására képtelen. A feladatelvonás elé hatékony jogi gátakat kell állítani, hogy a központi hatalom ne tudja kiüresíteni az önkormányzati autonómiát.

Az önkormányzati önállóság garanciája a gazdasági autonómia. A források differenciált rendszerét kell létrehozni, amelyben döntő szerepe a helyi tulajdonnak és bevételeknek, a forrásmegosztásnak, és a kiszámítható normatív támogatásoknak van.

Végül biztosítani kell az önkormányzatok törvényes működésének felügyeletét, amely feladat megoszlik a felsőbb államigazgatási szerv és a bíróságok között.

A választási rendszer

A jelenlegi igazságtalan, aránytalan rendszert olyannal kell felváltani, amely a jelöltállítástól a pártfinanszírozáson át a választási folyamat lebonyolításáig és ellenőrzéséig részeiben és rendszerében is megfelel a demokratikus jogállami elveknek, így különösen biztosítja a választójog titkosságát, önkéntességét, általános és egyenlő voltát, biztosítja a választások átláthatóságát, társadalmi ellenőrzését.

Egyfelől ezen elvek alapján rendezni kell a határon túl, illetve a magyarországi, de külföldön élő vagy külföldön tartózkodó magyarok választójogának gyakorlásával, a hazai nemzetiségek képviseletével, az egyéni választókerületek kialakításával kapcsolatos elméleti és gyakorlati anomáliákat, másfelől létre kell hozni azt az új választási rendszert, amely elveti a NER választási rendszerét, de kijavítja a versengő többpártrendszert fokozatosan leépítő '89-es rendszer hibáit is. Olyan választási rendszerre van szükség, amely fenntartja az egyéni körzeteket, de a listáról kiosztott mandátumok viszonylag nagy súlyával biztosítja a majdnem tökéletes arányosságot, azt, hogy minden, a küszöböt átlépő párt olyan arányban jut mandátumhoz, amilyen arányban a választók rászavaztak, amely választásról választásra stabilizálja az újonnan kialakuló, versengő többpártrendszert, és kizárja annak esélyét, hogy

egyetlen politikai erő felszámolva a jogállami kereteket, véglegesítse hatalmát.

Az igazságszolgáltatás

A modern jogállami igazságszolgáltatás elveinek (függetlenség, átláthatóság, számon kérhetőség, hatékonyság) érvényesülése szervezeti garanciákkal biztosítható. Az intézmények felépítése, szabályozása akkor hatékony, ha figyelembe veszi az európai és hazai hagyományokat és az érintett szakmák szempontjait.

Az igazságügyi szervezetrendszer komplex, sokféle szervezet eltérő természetű munkáján alapul. A jogászfoglalkozások együttműködése elengedhetetlen a jogállami elvek érvényesülése szempontjából is, a szabályozásnak arra kell törekednie, hogy ezt elősegítse. A bíróság és az ügyészség szervezeti szabályozása számos vitát vet fel világszerte. A hazai tapasztalatokat is felhasználva dolgoztuk ki a modellváltás ajánlatát. A bíróságok esetében tekintettel voltunk a bírói kar által választott OBT nyilvánosságra hozott szempontjaira és törekvéseire. Az ügyészség tevékenységének politikamentesítése a független igazságszolgáltatás egyik kulcskérdése, a jelenlegi helyzetből határozottan ki kell lépni. A formális, de politikai természetű közjogi függetlenség a pártatlan professzionális és jogállami működés akadálya.

Az igazságszolgáltatás tágabb közjogi infrastruktúrájának része az ügyvédek, közjegyzők, a rendőrség, büntetésvégrehajtás szabályozása is. E nagyon eltérő természetű területek újraszabályozására akkor van szükség, ha a jogállami elvek érvényesülését erősíteni szükséges és összhangot kell teremteni a többi szervezet szabályozásával. Ebben a koncepcióban az alapelemeket és kiindulópontokat fogalmaztuk meg.

Az alapjogvédelem

Egy új alkotmány megalkotása esetén is indokolt, hogy az alapjogok felsorolása és meghatározása az alkotmányban történjen meg.

Az alapjogvédelem rendszere hazánkban mind intézményileg, mind funkcionálisan kellően tagolt, hiszen több állami szerv rendelkezik alapjogvédelmi hatáskörrel, amelyek az egyéni jogsérelem orvoslásától kezdve az alapjogok minél szélesebb körű érvényesüléséig terjedően hivatottak szolgálni az alapjogvédelmet. Ezen intézmények közé tartoznak jelenleg a bíróságok, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa a két helyettesével, valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóság, továbbá a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.

Látszólag e téren minden rendben van, hiszen ezek az állami szervek léteznek, működnek, ennek ellenére ezek az intézmények – a bíróságok kivételével – mégsem töltik be alapjogvédelmi funkciójukat, aminek oka elsősorban a jogi korlátokon túl a testület személyi összetételében vagy az intézmények élén lévő személyekben keresendő. A nem kellő alapjogvédelem csak kisebb mértékben vezethető vissza hatásköri vagy intézményi jogállási problémára.

Az alapjogvédelemről szóló fejezet elsősorban az intézmények oldaláról közelíti meg az alapjogvédelem kérdését, természetesen érintve a funkcionális, különösen a hatásköri kérdéseket is. A hatékonyabb alapjogvédelem érdekében szükséges – általánosságban is – a személyi kiválasztáson, valamint több intézmény esetében a korábbi hatáskör visszaállításával, illetőleg a jelenlegi módosításával vagy kiegészítésével változtatni.

A média

Az Európában példanélküli mértékben koncentrált magyar médiapiacra a kormánypárti médiumok a közpénz és egyéb erőforrások korlátlan elérésével, totálisan centralizált és ellenőrzött információáramlás mellett a közönség minden szegmensét eléri. A megmaradt független médiumok nincsenek ugyan kitéve közvetlen cenzúrának és erőszakos fenyegetésnek, de gazdasági és információs kirekesztés mellett működnek. A sajtószabadság helyreállítása nem pusztán a médiumok és a nyilvánosság jövőbeli működési feltételeinek kialakítását jelenti, hanem a mára kialakult torz médiarendszer visszabontását is.

A tervezett intézkedések többek között kiterjednek a jogi visszaélések kivizsgálására, és ahol van jogi eszköz, ott a visszaélések orvosolására. A kereskedelmi médiában azonnal és teljesen le kell állítani a közpénzek médiafinanszírozási célú felhasználását, mindaddig, amíg a közpénz felhasználásának szabályai törvényi szinten nem rendezettek.

Meg kell újítani a médiafelügyeleti rendszert, a médiakoncentráció korlátozását ki kell terjeszteni a különböző médiatípusok közötti kereszttulajdonlásra, a jövőbeli állami hirdetésekre szánt közpénzek elköltésének teljes folyamatát teljesen átláthatóvá kell tenni. A közszolgálati igényeket átlátható és nyilvános eljárásban megfogalmazó, szigorú belső kontrollmechanizmusokkal működő közmédiák kialakítására van szükség.

A médiarendszer átalakításának egyes közjogi megoldásai nem igényelnek kétharmados többséget. Sőt a helyi média átalakításával kapcsolatban akár már a hatályos törvényi keretek között, rendeleti szinten is komoly eredményeket lehet elérni: olyan helyi közszolgálati modell alakítható ki, amely mind a tájékoztatásban, mind a közpénzek elköltésében a helyi közösség számára ellenőrzési lehetőséget biztosít.

I. Alkotmányos újjáépítés

(Készítette: Majtényi László, Kovács Ágnes, Vörös Imre, Fleck Zoltán, Szepesházi Péter)

A. Az alkotmányozás feladata

A demokratikus politikai erők a jobboldalon és a baloldalon a magyar alkotmányosság helyreállításáért közös felelősséget viselnek. Megkönnyíti a helyzetüket, hogy ezekben az elvekben a megegyezés sokkal könnyebb, mint egy sor más politikai kérdésben. A szabad, demokratikus és szolidáris Magyarország felépítésének követelményrendszerében az alkotmányosság helyreállítása az első feladat.

A leváltandó Alaptörvény, melynek létrejötte is beteg volt, ugyanúgy nem kapcsolódik a magyar alkotmányosság progresszív hagyományaihoz, mint ahogy idegen a konzervatív szabadelvűség hazai tradíciójától is. A köztársaság végleges alkotmányának feltétlenül szakítania kell az Alaptörvény identitásával.

A modern Magyarország és a történelmi Magyarország több mint száz évvel ezelőtti, akkor eleven vitája mára kihűlt, meghaladottá vált. Ma más realitásban élünk. Ha a dzsentri- és jobbágyreflexek nem is tűntek el, de eltűntek a társadalom feudális zárványai. Megmaradt viszont az utódállamokban élő magyarok ügye iránti kötelezettségek halmaza. A szabadság helyreállításának követelése közös ügy.

A legsikeresebb alkotmányozásokat is jelentős mértékben félelmek mozgatják, azaz az alkotmányozók gyakran leginkább azt tudják, hogy mit nem akarnak, és ettől nyilván mi sem lehetünk mentesek, ezért az új alkotmány alapelveinek meghatározása során figyelembe kell vennünk, milyen tapasztalatok gyűltek össze az alkotmányos demokrácia intézményeinek leépítése terén. Az előttünk álló alkotmányozási feladat teljesítésekor – miközben a cél világos: a szabad, demokratikus, szolidáris, jogállami Magyarország – a 2010 utáni autokratikus átmenet negatív élményei viszonyítási alapot jelentenek. Ez nem feltétlenül új ismeret, hiszen régen tudjuk, hogy: „Ami Közép- és Kelet-Európában legfőképpen fenyeget, az a korlátlan személyes uralom veszedelme, az, hogy nem diktatúra fog létesülni valami célból, hanem diktatúra önmagáért. Ezek az országok ugyanis a monarchia hirtelen megdőlése folytán átmenet nélkül pottyantak bele a személyes tekintély hiányának és a vezetés hiányának az élményébe, s ennek az lett a következménye, hogy nemcsak hajlamosakká és készékké váltak a diktátorok elfogadására, hanem ha nem akadt diktátor, mesterségesen húzták elő – mint Claudius császárt a függöny mögül.” (Bibó István: Az európai egyensúlyról és békéről).

Meggyőződésünk, hogy Magyarország végleges alkotmányának az 1848-as áprilisi törvények, az 1946. évi I. törvény szelleméhez közelállónak és az ezek örökösének tekinthető 1989-es alkotmányozás közjogi hagyományai folytatójának kell lennie. Ugyanakkor a köztársaság végleges alkotmányának megalkotása ma már nem jelentheti a 89-es köztársasági alkotmány szöveghű helyreállítását. Ez az Alaptörvényhez kapcsoltságán túl azért is elkerülhetetlen, mert az ideiglenességet hangsúlyozó eredeti Preambuluma, az alkotmányosság felszámolásához vezető könnyű módosíthatósága, a szöveg eredetileg is gondokat okozó gyenge technikai

színvonala, a rákosista alkotmányig nyúló legalitásán túl a gyakran ötletszerű módosításai miatt az eredeti szöveget nem is lehetséges rekonstruálni. Ugyanakkor többszörösen okunk van a 89-es működőképes jogállamot létrehozó jogállami forradalomnak nevezett hagyomány örökségének vállalására, amelynek része az első Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenységének megőrzése. Ebben az értelemben konzervatív alkotmányozási feladat előtt állunk. Az 1989-es alkotmány megoldásaitól nem akkor térhetünk el, ha van néhány tetszetős, eddig ki nem próbált ötletünk, hanem csakis akkor, ha az eltérésnek kifejezetten kényszerítő indoka van. Az 1989-es hagyomány követése kötelezően írja elő az egykamarás parlamentet, a kikényszeríthető, jó alapjogi katalógust, a mindenkori parlamenti többség önkényének korlátjaként működő tekintélyes alkotmánybíráskodást a pontosított jogosítványokkal, a parlamentáris hatalmi szerkezethez illeszkedő, a 89-es hagyományt követő köztársasági elnöki intézményt, a hatalommegosztás garanciáinak megerősítését, különös tekintettel a bírósági önkormányzatisággal is védett bírói függetlenségre, az alkotmányos ellenőrző intézmények függetlenségének helyreállítását, a települési önkormányzatok megerősített autonómiáját.

1989. öröksége ugyanakkor kiegészítendő például a parlamenti demokrácia keretei között a részvételi demokrácia elemeinek hangsúlyosabb használatával – amiben az országos és a helyi petíciós jog is helyet kaphat – az állampolgári kezdeményezések, a népszavazás intézményének újraszabályozásával, a helyi szintű önkormányzás feltételeinek biztosításával, a demokratikus politikai kultúra erősítésével, a szociális jogállam szabályozása támpontjainak ésszerű szerepeltetésével.

Politikai vitakérdés az állam alkotmányban rögzített szociális elkötelezettsége, illetve ennek mértéke. Ez kétségkívül világnézeti kérdés is. A mai Magyarországon alkotmányos probléma a hárommillió szegény iránti szolidaritás. Minimumkövetelmény, hogy az alkotmány a szociális jogállam működtetésére irányuló politikát ne korlátozza.

B. A köztársaság végleges alkotmánya

A köztársaság végleges alkotmányának szakítania kell az Alaptörvény ideologikus értékvilágával, de ennél többre is szükség van: az alkotmányozásnak az alkotmányosság összes, sokféle világnézetű hívének szempontjaira tekintettel kell lennie, és tartalmának számukra alapvetően elfogadhatónak kell lennie. Az új alkotmánynak befogadó értékrendet kell közvetítenie és kerülnie kell a megosztó elemek megjelenítését. Ez azt a követelményt is jelenti, hogy minél absztraktabb szinten fogalmazza meg a szabadságokat, és kövesse az 1989-es alkotmány semlegességét abban a tekintetben, hogy az új alkotmány ne foglaljon állást a jó életre vonatkozó felfogások versenyében. Az alkotmány bármilyen hitű és meggyőződésű polgárára ugyanolyan tisztelettel és figyelemmel tekintsen. Az alkotmány nem képviselhet sem ideológiát, sem vallásos, sem pedig vallástalan meggyőződést.

A szabadság a közhatalom korlátja. A polgári szabadság tiszteletét helyre kell állítani.

A hatalmat ellenőrző és korlátozó intézmények függetlenségét helyre kell állítani, a politikai kinevezetteknek a független intézmények éléről távozniuk kell. Az Alkotmány

stabilitását meg kell teremteni. Jogi kikényszeríthetőség nélkül az alkotmány jogi értelemben olyan, mintha nem is létezne.

Meg kell akadályozni, hogy a jövőben bármely kétharmados többséghez jutó politikai erő szétdúlja az alkotmányosságot. Így például alkotmánymódosítást, meghatározott szabályozási körben, két egymást követő országgyűlés egybehangzó döntéséhez lehet kötni. Az alkotmányosságra kevésbé jelent veszélyt a jurisztokrácia, mint a végrehajtó hatalom túlhatalma. Ezért az alkotmánybíróság pozícióját erősíteni kell a politika hatalmi ágakkal szemben. Az Alkotmánybíróság felhatalmazást kaphat arra is, hogy megvédje az Alkotmány meghatározott megváltoztathatatlan elemeit. A (parlamentáris) köztársasági államforma megváltoztathatatlansága mint örök klauzula bekerülhet az új alkotmányba.

Az Alkotmánybíróság és a Kúria viszonyát rendezni kell.

A bírósági igazgatás hatásköreit úgy kell elosztani, hogy a bírói öngazgatás és a kormányzati igazgatás vegyes rendszerében a független bírói hatalom szempontjai feltétel nélkül érvényesüljenek.

Meg kell szüntetni az ügyészség politikai kiszolgáltatottságát leplező kvázi hatalmi ág jellegét.

Biztosítani kell a parlamentarizmus elvein működő, a politikai váltógazdaságot biztosító közjogi rendszert, azaz a választási szabályok, a választókerület-határok, a pártfinanszírozás, a kampányszabályozás, a választójog és a médiaszabályozás felülvizsgálatával helyre kell állítani a szabad és tisztességes politikai versenyt. A választási rendszerben az arányossági elemek erősítése szükséges.

Az oligarcha-probléma kezelésére az alkotmány alapvetően eszköztelen, illetve eszközei erősen korlátozottak. A probléma kevésbé alkotmányjogi.

C. Eredeti alkotmányozás

Az előttünk álló alkotmányozás egyik alapvető kitűzött célja az alkotmány és az alkotmány által megalapított és védett Negyedik Köztársaság tartós fenntarthatósága lesz. A tartósság követelményének az alkotmánymódosítás útján elfogadandó végleges alkotmány a 89-es alkotmány történeti háttérének nehézségei és az Alaptörvény vállalhatatlan alkotmányos hordaléka miatt sem felel meg. Egyfelől tehát a nemzeti hagyományokra tekintettel lévő és a jelenkori nemzetközi alkotmányos szabványoknak megfelelő, minél pontosabb szövegű alkotmányra van szükségünk, amely egyúttal elvágja végre azokat a legitimációs szálakat, amelyek az 1949. évi rákosista alkotmánytól egészen az Alaptörvényig nyúlnak.

Ennek megfelelően országunknak nem csupán a pozitív hagyományokra tekintettel lévő, de egyúttal eredeti alkotmányozási folyamatban létrejött új alkotmányra van szüksége. Nem nulla pontról induló *ex nihilo* alkotmányozásra készülünk, az Alaptörvény minden következményét sem észszerű eltörölni, mert ezzel a célul tűzött alkotmányossággal össze nem egyeztethető módon okoznánk sérelmeket, illetve okozhatnánk káoszt is.

A különböző, változó politikai körülmények különböző – előre nem látható –

alkotmányozási helyzeteket hoznak létre. Mi konszolidált viszonyok közötti alkotmányozásra gondolunk. Az ilyen helyzetben az Alaptörvény közjogi érvényességéről folytatott korábbi vitáktól függetlenül az a helyesebb, ha az alkotmányozás akkor is megfelel az Alaptörvény eljárási szabályainak, ha legalitása attól már határozottan el is válik. Ennek komoly előnye az, hogy ebben az esetben törvényes létrejötte nem kérdőjelezhető meg. Ez annyit mindenképp jelent, hogy az alkotmányozáshoz kétharmados parlamenti többségre van szükség, amely azonban nézetünk szerint létrejöttenek szükséges, de nem elégséges feltétele. Az alkotmányos helyreállításra készülő pártoknak egyértelműen és félreérthetetlenül a választási küzdelem középpontjába kell állítaniuk a jogállami restauráció kérdését, és – többek között – erre is felhatalmazást kell kérniük a választóktól. Miután pedig az Országgyűlés az összes képviselő 2/3-os többségével elfogadja a köztársaság végleges alkotmányát, azt népszavazással is meg kell erősíteni. Továbbá, noha ennek politikai nehézségei nyilvánvalóak és a képviselők döntenek, előnyös lenne az új alkotmány hatálybalépése után általános választásokat tartani, amellyel elkezdődhetne a politikai verseny a köztársaság végleges alkotmányát elfogadó politikai csoportok között. Ennek a politikai küzdelemnek mérsékletre intő kiindulópontja a későbbi versenytársak által közösen kivívott szabadság.

II. Az önkormányzati rendszer

(Készítette: Kaltenbach Jenő, Kökényesi József, Lampert Mónika)

A. Elvi keretek

Helyre kell állítani a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája rendelkezései szerint a 2010 után lényegében kiüresített önkormányzati autonómiát. Ez azt jelenti, hogy az autonómia garancia rendszerének legfontosabb szabályait, beleértve annak minden alaptételét (szervezeti, funkcionális, gazdasági) az Alkotmányban, illetve kiemelt törvényben kell rögzíteni, oly módon, hogy azt a központi hatalom ne üresíthesse ki. (Felmerül az ún. önkormányzáshoz való alapjogi koncepció helyreállítása is.)

A feladat-meghatározásnál érvényesíteni kell a szubszidiaritás elvét, azaz csak olyan feladatok kerülhetnek magasabb (központi) szintre, amelyek helyi (középszintű) megoldása nem lehetséges. Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás csak kiemelt (2/3-os) törvényben lehetséges.

Az önkormányzati jogokat alkotmánybírói, bírói jogvédelem illeti meg. Az önkormányzati törvényalkotással párhuzamosan kell létrehozni, az egyes ágazati igazgatási törvényeket is, mert ezek rendszert képeznek, összhangjuk megteremtése elengedhetetlen.

Fontos elvi kérdés, hogy az önkormányzatokat érintő szabályozás kialakítása során minden esetben szükséges egyeztetni az önkormányzati szférával, az országos önkormányzati érdekszövetségekkel, a jegyzők szakmai szervezetével, az önkormányzatokkal foglalkozó kutatóintézetekkel, egyetemekkel.

B. Az önkormányzat szervezeti, személyzeti autonómiája

1. Helyi szint.

Az egyik alapkérdés, hogy hol lehessen önkormányzatot létrehozni. Az alapjogi koncepcióból a „hőskorban” logikusan következett, hogy elvben minden települési közösség kollektív alapjoga az önkormányzatiság, függetlenül a lakosságszámtól. Nyilvánvaló azonban, hogy a helyi közügyek ellátásának csak ott van realitása, ahol annak feltételei fennállnak. Ebben nincs egységes álláspont az alcsoporthoz, a többségi álláspont szerint a helyi önkormányzat alkotmányos, intézményi garanciája, hogy azt az igazgatási egységet (települést, vagy település csoportot) illesse meg, amely, önállóan, vagy társulásban képes legalább az önkormányzati alapfeladatok ellátására. Egy másik elképzelés szerint, mindenütt létrehozható ugyan az önkormányzat, de a feladatok elláthatóságának kritériumait, ágazati törvények rögzítenék, amely „automatikusan” szelektálna. Ez utóbbi esetben esetleg felmerül a kötelező társulás intézménye, amely egyfajta átmenet a két modell között.

2. Középszint.

Abban teljes az egyetértés, hogy a mostani teljesen kiüresített középszint helyett valóságos feladatokat ellátására képes középszint hozandó létre. Ez elsősorban a miniszteriális bürokrácia decentralizációja útján valósítandó meg. Ugyanakkor abban eltérnek a vélemények, hogy maradjon-e a megyerendszer, vagy térjünk át a regionális rendszerre. Az tény, hogy a főleg nyugat európai nagy regionalizációs hullám lecsengett, ugyanakkor ahol bevezették, ott utólag nem vizsgálták felül. Mindkét modell mellett felhozhatók érvek, azt azonban érdemes megjegyezni, hogy a múltban erről folyó vitákat a kétségkívül alapos szakma érvek, mellett a politikai „tradicionalizmus”, az istváni ezeréves megye tisztelete is szerepet játszott. Egy regionális reform kétségkívül nagyobb megrázkódtatással járna, sok érdeket érintene, ezért komoly kockázatot jelent, amellyel a várható előnyök nem biztos, hogy arányban állnak. Külön problémaként fogalmazódott meg a főváros kérdése. Egyrészt dönteni kell abban a kérdésben, álljon-e a főváros az önkormányzati törvény hatálya alatt, vagy alkossunk önálló fővárosi törvényt, illetve hogy a fővároson belül milyen önkormányzati szintek jöjjenek létre.

3. Az egyes önkormányzatok belső szervezetének és személyzetének kérdése az autonómia természetes részét képezi, azaz itt a törvényi szabályozásnak a legszükségesebbekre kell korlátozódnia, olyanokra, amelyek egy a választópolgárok szempontjából alapvetően egységes igazgatási rendszer követelményének megfelel. Itt merült fel az igény az önkormányzati tisztségviselők, sőt a testületi tagok szakmai képzésére vonatkozó részletes szabályok, illetve az ahhoz szükséges infrastruktúra, szervezeti háttér megalkotására, valamint a szakmai alkalmassági kritériumok részletesebb szabályozására.

C. A funkcionális autonómia

Az önkormányzati feladatok meghatározásánál a szubszidiaritás elvét kell érvényesíteni. Meg kell határozni a helyi alapfeladatok körét, amelyet minden önkormányzat elláthat, továbbá a nagyobb kapacitású elsősorban városi települések további feladatait, beleértve a korábban átvállalhatónak nevezett feladatokat is. Vissza kell állítani azt az elvet, hogy a nagy ellátó rendszerek (oktatás, egészségügy, szociális ellátó rendszer stb.) működtetése elsősorban önkormányzati feladat, mert a lakossági igények kielégítésével kapcsolatos felelősség itt érvényesíthető a leghatékonyabban.

A középszint térségi, egy települési önkormányzat feladatrendszerét meghaladó, területfejlesztési, összehangoló, érdekmegjelenítő és képviselő helyi szint szakmai segítségét ellátó feladatokat kaphatna, illetve megyei/regionális intézményeket tartana fenn.

Ebben a kontextusban az egyik legizgalmasabb kérdés a funkcionális önállóság garanciája. Azt eddig is tudni lehetett, hogy a centralizációra való törekvés még a demokratikus hatalomtól sem idegen, ha úgy tetszik egyfajta politikai gravitáció megnyilvánulása. A közelmúlt egyik legfontosabb tanulsága, hogy a mienkhez hasonló politikai kultúrában a központi hatalom egy tollvonással kiüresítheti az önkormányzati

autonómiát, éppen ezért a centralizációval szemben erős gátakat kell beépíteni a rendszerbe. Ez részben a magas szintű szabályozás, a megváltoztathatatlan intézményrendszere, illetve a feladatelvonás indokolási kötelezettségének kimondása, és az indokok (alkotmány)bírói felülvizsgálhatósága lehetne. Törekedni kell a napi pártpolitikának az önkormányzatokra nehezedő befolyásolásának felszámolására.

D. A gazdasági, pénzügyi autonómia

A központosítás itt is súlyos károkat okozott, amelyek felszámolása nélkül nincs működőképes önkormányzatiság.

A főbb feladatok a következők:

1. Az önkormányzati tulajdon visszaállítása és a tulajdonost általában megillető védelme garانتálása.
2. Saját bevételek. Kiemelt jelentőségű a helyi iparűzési adó, amely azonban viszonylag kevés településre koncentrálódik, miközben az adó alapjának előteremtésébe nem csupán a vállalkozás helye szerinti önkormányzat lakói vesznek részt, ezért érdemes lenne megteremteni egy kistérségi, vagy egyéb objektív alapon működő térségi kiegyenlítő mechanizmust.

Tipikus helyi adók továbbá az ingatlanadó és a gépjárműadó. Ezek elvonhatóságát, a helyi adórendszer átalakíthatóságát szigorú törvényi korlátok közé kell szorítani.

Az önkormányzati gazdálkodás, másik fő forrása egyes központi adók, így például az SZJA bizonyos garantált kulcs szerinti megosztása, illetve az állami támogatások. Ezeket kiszámíthatóvá kell tenni és törvényben meghatározott mutatók szerint kell folyósítani. A kormányoknak a megalakulásukat követően, a kormányzati ciklus idejére meg kell állapodniuk az önkormányzati szférával az adómegosztás és az állami támogatás kérdésében.

A pénzügyi finanszírozási rendszernek természetesen igazodnia kell a korábban tárgyalt helyi szintű szabályozáshoz. Az elaprózott struktúrák esetén további kiegyenlítő mechanizmusra lehet szükség (ÖNHKI).

Végül, legalábbis egy felső határig újra decentralizálni kell a hitelfelvétel lehetőségét, amelyet a Fidesz rezsím totálisan központi engedélyhez kötött.

E. Törvényességi garanciák: önkormányzat és államigazgatás

Az önkormányzat törvényes, visszaélésektől mentes működése, mind maga az állam, mind a helyi polgárok szempontjából elengedhetetlen feladat. Két fő és számos almodell működik a világ országaiban. Az egyik, nevezzük liberálisnak, az államigazgatásnak (esetleg a felsőbb szintű önkormányzatnak) csak ellenőrzési jogot biztosít, de a végső döntést az igazságszolgáltatásra bízta. E szerint az ellenőrző hatóság észrevételeinek elutasítása esetén, azt bírósági úton kényszerítheti ki. Ilyen nálunk is működött korábban, de hátránya hamar nyilvánvalóvá vált, ugyanis mire a

bírósági procedúra lezajlott, adott esetben már a második, harmadik polgármester, testület volt hivatalban.

Ennek alternatívája az államigazgatási felügyelet, amelyben a felügyelet gyakorlója megsemmisítheti az önkormányzati döntést, amit az önkormányzat keresettel megtámadhat. Egyes döntéseknél az is elképzelhető, hogy a felügyelő hatóság nemcsak megsemmisíthet, hanem meg is változtathat.

Nálunk kevés szó esik róla, de nyugaton nagyon is ismert a felügyelő hatóság preventív, tanácsadó, segítő funkciója. Végső soron nem az a cél, hogy a felügyelet és az önkormányzat között egy konfliktusos, represszív, hatalmi viszony jöjjön létre, a törvényes működés mindkettőjük közös érdeke kell, hogy legyen.

Az önkormányzat törvényes működésének másik biztosítéka, hogy a helyi polgárnak joga legyen a jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati döntés bírósági felülvizsgálatát kezdeményezni.

III. Választási rendszer – alapvetések és ajánlások

(készítette: Matlák Gábor, Sanyó Ádám)

A választási rendszer szűk értelemben az a szabályrendszer, amely az Országgyűlés megválasztásának módját szabályozza, a választópolgárok szavazatát mandátumokká alakítja. Tágabb értelemben a választási rendszer felelős a választási alapelvek (a választójog általánossága, egyenlősége, titkossága és önkéntes gyakorlása) érvényesüléséért, egyszersmind azért, hogy a választópolgárok kinyilvánított, szabad akarata alapján álljon fel a legfőbb népképviseleti szerv.

Az 1989-ben megalkotott, ideiglenesnek szánt, végül 1990-2010 között hat választást is megélt választási rendszer minden érdeme mellett sok sebből vérzett (gondoljunk például az ajánlasi visszaélésekre vagy az idő előrehaladtával súlyos alapjogi anomáliához vezető választókerületi aránytalanságra), vegyes, de mégis erősen többségi jellege okán több választáson is jelentősen megnövelte a győztes pártok parlamenti mandátumarányát, miközben a kisebbeket büntette, nem melleleg pedig, az alkotói szándék ellenére, nem tudta megakadályozni, hogy egyetlen politikai erő kétharmados többséget szerezzen, annak minden következményével.

A 2010–2014 között megalkotott és azóta is többször finomhangolt, egypárti választási szisztéma, miközben néhány korrekciót eszközöltek (pl. egyéni választókerületi aránytalanság átmeneti felülvizsgálata, területi listák megszüntetése), újabb problémák sokaságát teremtette meg, számos ponton sértve a választási alapelveket, a demokratikus versengést, a győztest erősítő hatások pedig a korábbinál is hangsúlyosabbak. A választási szabályozás szerves része a 2010 után gyökeresen átalakított alkotmányos és közjogi rendszernek, ahogy nem függetleníthető például az átformált médiaviszonyoktól, a pártfinanszírozástól vagy a központi hatalom oligarchikus berendezkedésétől sem. Minderről nem elfeledkezve, jelen fejezetben csak a választási rendszerhez szűkebben kapcsolódó elemek korrekciójára teszünk, olykor több lehetőséget is bemutatva, javaslatot.

A. A szavazatok mandátumokká alakítása

Az általunk javasolt modell részben a német választási rendszert veszi alapul. Ebben a rendszerben fennmaradnak az egyéni körzetek, a rendszer a küszöböt átlépő pártokra nézve mégis arányos marad, mivel a frakciók nagysága, anélkül, hogy több fordulót kellene tartani arányos az egyes pártokat támogató szavazatok egymáshoz viszonyított számával. Az általunk javasoltak szerint csak egyéni jelöltekre lehet szavazni, a választókerületet az nyeri, aki ott a legtöbb szavazatot kapja, de az összes (egyéni győztesekre és egyéni vesztesekre leadott) szavazatot országosan is összesítik, és az így kialakult arányok alapján határozzák meg az egyes pártok frakcióinak keretszámát. A mandátumok kiosztása úgy történik, hogy minden párt egyéni győztesei mandátumot nyernek, az adott frakciót megillető többi mandátumot pedig a párt előre leadott listájáról szerzik.

Ez a modell akkor biztosítja a tökéleteshez közelítő arányosságot, ha a parlament összlétszámán belül az egyéni körzetben elnyerhető mandátumokhoz képest elég sok

– legalább a kiosztható mandátumok 62%-a – a listás mandátum. Ha ez nincs így, akkor nagyobb a kockázata annak, hogy egy adott párt több mandátumot nyer egyéniben, mint amennyi az országos szavazatarányok alapján járna neki. Ebben a ritka esetben az ilyen párt csak az egyéni mandátumait kapja meg, frakciója pedig az őt arányosan megilletőnél ennyivel nagyobb lesz, a többi párt rovására. Ez ugyan, ha ritka esetben is, a győztest erősítő hatás, de sokkal gyengébb, mint bármely más modell ilyen hatásai, és csak akkor fordul elő, ha egy párt országosan viszonylag alacsonyabb szavazataránnyal sok egyéni győzelmet szerez. Ez amúgy a magyar választásokra nem jellemző, de ha előáll, a listás mandátumok általában kiegyenlíthetők.

A parlamenti képviselők összlétszáma már csak a populista propaganda miatti félelemből sem növelhető egy bizonyos szint fölé, az egyéni körzetek száma pedig nem csökkenthető egy bizonyos szint alá, mert elvesztené a funkcióját. A magyar hagyományoknak és az erről szóló, közel harminc éve tartó társadalmi vita tanulsága, hogy a kívánatos összlétszám valahol 200 és 300 között van. A jelenlegi 106 egyéni körzet nem csökkenthető jelentősen, mert már most is – minden gerrymandering nélkül is – túl sokféle település kerül egy körzetbe¹. Ha ennél szűkebbre vesszük a listán kiosztandó mandátumok arányát, akár azért, hogy a parlament összlétszámát csökkentjük, akár azért, hogy az egyéni körzetek számát növeljük, az – a változtatás nagyságától függő mértékben – rombolja a rendszer arányosságát.

A bejutási küszöb megtartandó, de annak mértéke a jelenlegi 5%-ról csökkentendő, az optimális szám 3-4% körül van. Ha ennél magasabb a küszöb, az arányosság és igazságosság sérül, ha alacsonyabb, az nagyon fragmentálná az Országgyűlést.

Ez a modell jól szolgálja az arányosságot, aminek következtében alkalmas arra, hogy hosszabb távon stabilizálja a versengő többpártrendszert, egyúttal nem könnyíti meg azt, hogy egy párt egyedül kormányképes többséget szerezzen, és szinte kizárja, hogy kétharmados többségre tegyen szert. Annak van többsége, aki a szavazók többségével bír, és csak annak van kétharmada, aki megszerzi a szavazatok kétharmadát.

B. A választókerületek kialakítása

A Fidesz hatalomban tartásának egyik fontos, de egyelőre alvó építőköve a választókerületi manipuláció. Azért alvó, mert sem a 2014-es, sem a 2018-as választásra nem volt hatása, aminek legfőbb oka, hogy a Fidesz támogatottsága jelentősen meghaladta riválisaiét. Ilyen helyzetben nincs jelentősége a kerületterképnek, de ha 2022-ben megvalósul az átfogó ellenzéki koordináció legalább az egyéni jelöltek szintjén, már vélhetően érződni fog a hatása.

Annak érdekében, hogy a kerületterkép-rajzolással minél kevésbé lehessen a jövőben

¹ Például a 259 fős a parlamentben 93 lehet az egyéni választókerületekben elnyerhető mandátumok száma és a 166 a listás; melyből legfeljebb három az, amelyik a határon túli magyarok vagy a nemzeti kisebbségek képviselőjét szolgálja, és így 163 jutna a kompenzációra.

visszaélni, a jelenleg hatályos törvényben szereplőknél szigorúbb garanciákat kell beépíteni. Egyebek mellett ilyen például, hogy a kerületek lélekszáma, ahogy azt a Velencei Bizottság javasolja, a jelenlegi 15-20% helyett legfeljebb 10%-kal térhessen el az átlagostól (ennek érdekében azt a szabályt, miszerint a választókerületek határai nem metszhetik át a megyehatárokat, célszerű az eurórégiók határait enyhíteni, vagy teljesen eltörölni). Szigorúbb irányelvekre van szükség az olyan egyéni kerületek kialakításához, amelyek egy nagyvárost osztanak két- vagy többfelé. A manipuláció legfőbb gátját pedig az képezheti, ha kivéve a térképrajzoló ceruzát a politikusok kezéből, brit mintára egy független határjelölő bizottság jelöli ki és vizsgálja felül ciklusról ciklusra a kerülethatárokat vagy ezt egy emberi közreműködést kizáró, informatikai algoritmussal helyettesítik. Akár megvalósul bármelyik megoldás, akár nem, a térképrajzolásra vonatkozó garanciáknak kétharmados törvényben van a helyük.

C. A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga, szavazásának módja

Mivel a külföldön élő magyar állampolgárok életét mérsékeltebben érintik a magyar parlament által hozott törvények, legitim különbségtétel, ha szavazataik kisebb súllyal jelennek meg a mandátumkiosztáskor. Bár a külhoni magyar állampolgárok választójogát sokan vitatták és vitatják ma is, nem javasolt a szerzett jog elvétele, a módosítása viszont igen. Mivel kiemelten érzékeny témáról van szó, a pártokon túlmutató, széleskörű társadalmi vita különlegesen fontos a döntés meghozatala előtt.

Kiszámíthatatlan, hogy mely választáson hány mandátum sorsára lesz végül hatással a külfönből érkező szavazattömeg, ami élezheti az anyaországi és a külhoni magyarok közötti ellentétet. Alternatív megoldás lehet, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok egyetlen virtuális választókerületet alkotva, egy képviselőt válasszanak, aki nem lehet magyarországi párt által indított vagy támogatott jelölt. Ebben az esetben a magyarországi belpolitikai küzdelemtől is nagyobb távolságot tarthatnának, miközben – a jelenlegi helyzettel ellentétben – meg lehetne nevezni, ki képviseli őket a magyar törvényhozásban. Bár kisebb eséllyel, de ebben a konstrukcióban is előfordulhat ugyanakkor, hogy a határon túlról érkező szavazatok döntik el, van-e egy politikai erőnek kétharmados többsége, vagy akár azt, hogy ki alakíthat kormányt. Felmerülhet továbbá annak a lehetősége is, hogy csak korlátozott, a nemzetiségi szószólóihoz hasonló mandátumot szerezzen(ek) a külhoni szavazatokkal megválasztott képviselő(k), akik csak a határon túli közösségeket érintő ügyekben rendelkeznének jogosítványokkal.

A szavazás módjában semmiképp sem szenvedhetnek hátrányt azok, a szavazás napján külföldön tartózkodó állampolgárok, akik rendelkeznek magyarországi lakcímmel: a levélszavazás kontra külképviseleti szavazás diszkriminációját tehát fel kell oldani. Ha a levélben szavazás jogát kiterjesztenénk a magyarországi lakcímmel rendelkezőkre is, azzal csak azt idéznénk elő, hogy határon innen is jelentős visszaélések történhetnének a levélcsomagokkal. Ennek nem venné elejét az a könnyen kijátszható szabály sem, ha a levélcsomagokat csak külföldről lehetne postára adni. Ez a megoldás tehát semmiképp sem volna célravezető. A levélszavazás

megszüntetése már sokkal jobb irány, a kizárólag külképviseleteken való szavazás lehetősége viszont logisztikai problémákat szülne, elsősorban a romániai magyar területeken. Felmerülhet ideiglenes konzulátusok, szavazóhelyek felállítása, ehhez viszont lényegesen több bizalomra volna szükség a szomszédos országokkal fenntartott bilaterális kapcsolatokban.

Az online szavazás néhány évvel ezelőtt ígéretesnek tűnt, de nem véletlen, hogy csak elvétve találunk euroatlanti országokat, amelyek alkalmazzák. Ennek legfőbb oka, hogy a titkosság és ellenőrizhetőség követelménye nem összeegyeztethető: abban a pillanatban, hogy a szavazó és a szavazat elválik egymástól (márpedig a választás titkosságának alapelve ezt megköveteli), már nem lesz ellenőrizhető, hogy a „dobozban” lévő szavazatok ténylegesen megegyeznek-e a választók által leadottakkal (ha pedig mégis ellenőrizhető, akkor sérülhet a titkosság). Összességében a levélszavazás kivezetésének és a külképviseleteken való szavazás módjának rugalmasabbá tételének irányába érdemes elindulni.

D. Jelöltállítás

Meg kell szüntetni a választási eljárást közismerten mérgező, a választópolgárok személyes adataival való visszaélésre épülő, a kampányfinanszírozás rendszerének bevezetése óta súlyos korrupciós kockázattal is járó ajánlási rendszert. Amíg a jelöltállítás a választópolgárok adatszolgáltatására épül, a visszaélések nem megelőzhetők. A többes ajánlás megszüntetése nem elegendő; 2010 előtt és után egyformán a feketepiacon zajlott a tisztességtelen küzdelem, korábban az ajánlószelvényekért, ma az ajánlóívről ajánlóívre másolható adatokért.

Nem cél a jelöltállítás túlzott szigorítása: annak kiderítésére, hogy van-e egy jelöltnek, pártnak társadalmi támogatottsága, nem a jelöltállítás, hanem a választás szolgál. A jelöltállításra, mint szűrőre, kizárólag a szavazólap korlátai miatt van szükség; a választópolgárnak gond nélkül meg kell találnia a szavazólapon az általa támogatni kívánt jelöltet és pártot. Elkerülhetetlen, hogy néhány komolytalan jelölt teljesítse még akár a legszigorúbb jelöltállítási kritériumokat is (ahogy ez 2010 előtt is számtalanszor megtörtént). A legtöbb, tényleges politikai ambícióval nem rendelkező jelölt mégis elkedvetleníthető az alábbi módszerek valamelyikével, továbbá a kampánytámogatással való részletes beszámolási kötelezettséggel.

Az egyik lehetséges megoldás a kaució bevezetése, ami megoldás lehet a jelöltállítással kapcsolatos sok problémára. Az az érv, hogy ez diszkriminálná a rosszabb anyagi helyzetben lévő pártokat, nem helytálló, hiszen a jelenlegi rendszerben is jelentős erőforrás kell a jelöltállításhoz, míg a kaució bevezetésével minden komolyan vehető párt nullszaldós lenne a folyamat végén. A fekete pénzek pedig teljes egészében eltűnnének a rendszerből.

Alternatív megoldási javaslat lehet még az a rendszer is, amelynek lényege, hogy a jelöltek önkéntes átvilágítás után válhatnak csak jelöltekké, jelesül vállalnák, hogy már jelöltként közzé teszik életrajzukat, programjukat, erkölcsi bizonyítványukat, részletes vagyonynyilatkozatukat, a múlt rendszer állambiztonsági szerveivel való esetleges együttműködésük tényét.

A két módszer kombinációja is célravezető lehet.

E. Kampányszabályok és kampányfinanszírozás

Az, hogy az állam finanszírozza-e a pártok kampánytevékenységét, legalábbis hosszabb távon, politikai döntés kérdése. Ha igen, a jelenleginél jóval szigorúbb elszámolásra kell kötelezni a jelölteket és a pártokat:

- Minden jelöltnek és pártlistát állító pártnak valós időben kell vezetnie a nyilvános kampányszámláját.
- A kampány költési limitjét életszerű mértékűre kell emelni, majd választásról választásra indexálni. A törvényben meghatározott összeg túllépését szigorúan kell szankcionálni.
- Ha van központi kampánytámogatás, az kizárólag kincstári kártyán legyen hozzáférhető, a jelöltekre és a pártokra pedig szigorúan ellenőrzött azonos elszámolási (és bizonyos teljesítmény alatt visszafizetési) szabályok vonatkozzanak.
- A kampányidőszakban a kormány és az önkormányzatok kampánytevékenységet (ideértve a „tájékoztatást”, társadalmi célú hirdetést) nem végezhetnek.
- Kampányidőszakban a politikai hirdetések, reklámok árjegyzékét nyilvánosságra kell hozni (beleértve a köztéri hirdetéseket is), attól a szolgáltatók egyik párt javára vagy kárára sem térhetnek el.

F. A nemzetiségek képviselése

A politikai közösségnek a nemzetiségek véleményét is figyelembe véve kell döntést hozniuk arról, hogy fenn kívánják-e tartani a több mint százéves nyílt asszimilációs politika kárpótlásaként is a teljes értékű, kedvezményes mandátum intézményét, vagy szószólói mandátumot biztosítanak a nemzetiségeknek.

A kisebbségi önkormányzatok listaállítási jogának kizárólagosságát viszont fel kell számolni és meg kell teremteni a tényleges versengési feltételeket a nemzetiségi mandátumért, legyen az teljes értékű vagy szószólói (jelenleg kizárólag a kisebbségi önkormányzat listája mellé tehető X, ami a rendszerváltás előtti időszaknak is a sötétebb éveit idézi).

G. Választási megfigyelés

Meg kell teremteni a választási bizottságok civil kontrollját. A választott és a pártok által delegált tagok mellett civil szervezeteknek is meg kell adni a lehetőséget, hogy megfigyelőket delegáljanak a választási bizottságokba.

IV. Igazságszolgáltatás

(Készítette: Fleck Zoltán, Szepesházi Péter, Matlák Gábor, Bencze Mátyás, Ligeti Miklós, Lázár Domokos)

Az igazságszolgáltatás jogállami minőségének visszaállítása érdekében az alábbi érveket látjuk képviselendőnek.

A. Általános összefüggések

Az igazságszolgáltatás alapelvei stabilak, nem a (deklarációs) szinten szükséges változtatni. Azonban az új alkotmánynak szólnia kell a halálbüntetés (és egyéb antihumánus büntetések) kizárásáról, illetve arról, hogy a büntetés céljához nem tartozik hozzá az emberi méltóságtól való megfosztás.

Az igazságszolgáltatás fogalmát viszonylag tágan értelmezzük, egyértelmű, hogy a bíróságokon kívül az ügyészség szervezete és működése is ide tartozik, de az alapelvek szintjén az ügyvédség és a közjegyzők funkcióját és működésük alapjait is érinteni szükséges. Az igazságszolgáltatás része a végrehajtói szervezetrendszer is. Az igazságszolgáltatás működését érintő alapvető jogszabályváltoztatásokat csak az érintettekkel történő lehető legszélesebb, érdemi egyeztetések után lehet megalkotni. Az igazságszolgáltatás szabályozása (különösen a szervezeti, jogállási és eljárásjogi normák) az igazságszolgáltatás egészét és minden jogalanyt érinthet, ezért ezeknek az egyeztetéseknek a lehető legszélesebb körben kell történniük (bírói, ügyészi, ügyvédi, jogvédő szervezetek)

B. Alapelvek

Garantálni kell az igazságszolgáltatásban résztvevő szervezetek szakmai autonómiáját a megfelelő átláthatóság, felelősség és számonkérhetőség biztosításával. A kamarai autonómia az ügyvédi működés hagyományos formája, ami elvi lehetőséget ad a demokratikus működésmódra. Az erre vonatkozó szabályozásnak ebből kell kiindulnia.

A közjegyzők és a végrehajtók alapvetően állami feladatokat látnak el, e szervezetek önállósága a szakmai kérdésekre terjed ki, itt az igazságügyi kormányzat és a belső autonómia viszonyát a bírói és ügyészi szervezet szabályozásához képest más hangsúlyokkal és elvek szerint kell szabályozni. A közjegyzők és a végrehajtók tevékenységéért az igazságügyminiszter felelős. A szakmai öngazgató testületeknek bizonyos hatáskörökben egyetértési jogot kell biztosítani.

Az igazságszolgáltató szervezetrendszer egészét és az egyes szervezetek működését is a hatalom megosztásának kell jellemeznie, a szabályozásnak arra kell törekednie, hogy megakadályozza szervezeti, korporatív vagy személyi túlhatalom kialakulását.

C. Szervezeti összefüggések

A bíróságok és az ügyészségek esetében a szervezeti modell, a hatáskörök döntő jelentőséggel bírnak a politikamentesség, a függetlenség szempontjából. Az ügyészség működése az autoriter rezsim egyik kulcseleme, ugyanakkor Magyarországon hagyományosan a kormánytól független szervezeti modellben működik, ami mára leginkább képmutatás. Az Európában domináns megoldás a végrehajtó hatalom alá rendelt ügyészségre és az intézkedő ügyész függetlenségére épül. Azt gondoljuk, hogy nem attól jogállami vagy nem az ügyészség működése, hogy melyik alapmodellt választja az alkotmányozó, hanem azoktól a garanciáktól, amelyek politikamentessé teszik a vezetőválasztást és garantálják az ügyészek autonómiáját a legfontosabb kérdésekben. Mindkét esetben biztosítani kell a működés átláthatóságát. Mindezek ellenére több érv szól a kormány alá rendelt ügyészi szervezet mellett. Deklarálni kell az Európai Ügyészség szervezetéhez való csatlakozás szándékát. A kormány alá rendelt ügyészség esetében természetesen a Legfőbb Ügyész kinevezése a végrehajtó hatalom hatásköre, a politikai felelősséggel együtt. Mind a kinevező, mind a felettes ügyész utasítási joga korlátozott a vád emelése és elejtése ügyében. Az érdemi utasításokat minden esetben írásban kell megtenni. Az ügyészi munka átláthatóságát az biztosítja, ha az utasítások nyilvánosak.

A bíróságok esetében is létező a modell-probléma, ami a központi igazgatás kérdése. Kell-e és milyen legyen a kormányzati részvétel a bírói tanács mellett? Az a szabályozás közelítene a jogállamok domináns megoldásához, amelyben a választott bírákból álló testület mellett szűk körben van a végrehajtó hatalomnak hatásköre. Az igazságszolgáltatás esetében a változtatásoknak még körültekintőbbeknek kell lenniük, mint más közjogi szervezetek esetében. A bíróságok esetében az útfüggőségeknek nagyobb szerepük van, ezt a szervezetet nem lehet rángatni. A bírói függetlenség és autonómia visszaadásáról érdemes tehát beszélni. Ez nem jelenti azt, hogy minden tekintetben vissza lehet állni a 2010 előtti állapothoz. Sőt, a korábbi rendszer hibáiból tanulva kell megalkotni az újat. Minden kritika ellenére a civilizált világban a bírói tanácsok szerepe növekszik, ennek elsősorban a végrehajtó hatalom megnövekedett szerepe és az ezt kontrollálni képtelen parlamentek által előállított hatalmi helyzet az oka, amelynek következtében megnőtt a bíróság autonómiájának jelentősége. E jelentőségbővülést az igazgatási autonómia növekedése és ezzel együtt az átláthatóság és a hatalmi ágak közötti együttműködés intézményesítése kísérte. A magyar szabályozás mindeddig nem tudta ezt az egyensúlyt biztosítani.

A jelenleg hatályos (2011-es) modell, amelyben az OGY választja az OBH elnökét példa nélküli az európai szintén. Megjegyzendő, hogy még Európán belül is nagyon változatos a kép, de a hatályos szabályozás jogilag és szervezetileg gyenge öngazgatást jelent: fenntartotta a tanácsot, de megfosztotta érdemi hatásköreitől és szervezetileg gyengévé tette.

A modern jogállamokban a bíróságok igazgatása alapvetően kétpólusú (pontosabb lenne a hatalom megosztásáról beszélni), vagyis a bírák által választott testület mellett általában az igazságügyi kormányzatnak van szerepe. (A jelenlegi rendszer képmutató és politikai: úgy tesz, mintha a parlamenti kétharmados választás a függetlenségre garancia lenne.) Kétséges, hogy egy olyan megoldás, amely a kormányzathoz

telepítene hatásköröket, a bírói kar támogatását élvezné-e. Pedig természetesen ez a tisztább megoldás. A bíróságokkal kapcsolatos kormányzati hatáskörök az adminisztratív működés eszközeinek fenntartására, ügyviteli személyzettel, épületekkel, eszközökkel ellátásra vonatkozik. Ezek a kormányzati hatáskörök nem vezetnek a bírói függetlenség megsértésére, de megalapozzák a kormányzati felelősséget az igazságszolgáltatás működéséért (materiális fenntartás stb.). A bírói autonómiának a szervezetrendszer minden szintjén kell érvényesülnie: azaz a megyei szinten az elnök hatásköreit a törvényszéki bírói tanácsokkal kell kiegyensúlyozni. Ahol lehetséges együttműködésre és demokratikus ellenőrzésre kell alapozni a szervezeti hatásköröket. A bírói tanácsok sokrétű, de nem mindenre (hanem elsősorban a bírói státuszt érintő döntésekre) kiterjedő egyetértési joga megyei és helyi szinten is intézményesíthető.

Az előző érvekből következően megfontolandó egy olyan igazgatási modell, amely épít a magyar tapasztalatokra, nem borítja fel teljesen az intézményes struktúrát, ugyanakkor határozottan áttelepíti a döntési súlyokat az OBT-re és a többszintű bírói öngazgatásra. Ez a következőket jelentené (nem mellékesen összhangban a jelenlegi OBT törvénymódosítási javaslataival): az OBT hatásköreinek erősítése a Hivatal tevékenységének ellenőrzésében, a Hivatalvezető önálló döntési jogköreinek OBT jóváhagyáshoz kötése, az OBT szervezeti függetlenítése a Hivataltól (önálló költségvetés, apparátus). Az OBT elnökének választása a testület által, határozott időre.

A Hivatalt adminisztratív szervezetként kell definiálni, vezetőjét így nem választhatja az Országgyűlés. Ebből két megoldás következhet:

1. Az OBT nevezi ki a Hivatalvezetőt és ellenőrzi tevékenységét. Ezt nem javasoljuk, mert nagy az oligarchizálódás és az ellenőrizhetetlenség veszélye.
2. Az igazságügyminiszter nevezi ki a Hivatalvezetőt. Ez felelne meg a státuszának és a hatalommegosztás (hatalmi ágak közötti együttműködés) így érvényesülhet. Ebből következően közvetve a miniszter felelős az igazságszolgáltatás működésének adminisztratív biztosításáért.

A központi bírói tanács (mai neve OBT) összetételéről: számos helyen a bírói tanácsoknak nem bíró tagjai (ún. hivatásrendek, jogtudomány képviselői) is vannak, hasonlóan az OIT korábbi megoldásához. A magyar jogász foglalkozások állapota miatt e megoldás alkalmazhatóságában nem vagyunk biztosak. Különösen diszfunkcionális más hatalmi ágak jelenléte a tanácsban. Ha mégis kell ezzel számolni, akkor csak egyharmados kisebbségben lehetnek külső tagok. A kinevezett bírósági vezetők arányának a választott testületben korlátozottnak kell lennie.

D. Belső függetlenség

A függetlenség, az egyéni döntési autonómia (belső függetlenség) az igazságszolgáltatási szervezetrendszerben érzékeny kérdés. Úgy kell szabályozni, hogy harmonikus viszony intézményesedjen a függetlenség és hatékonyság között. Egyensúlyt kell találni a bíró felelőssége, számonkérhetősége és a függetlenség

között, amelyet az elmúlt időben a fegyelmi, alkalmassági eljárások visszaélészerű alkalmazása veszélyeztetett. Erős garanciális szabályozásra van szükség ezen a területen.

A vezetői megbízásokat korlátozni kell és biztosítani szükséges a volt vezetők méltányos visszatérését az ítélkezéshez, elsősorban a garantált illetménnyel. A választott bírósági vezetők (OBT és törvényszéki bírói tanácsok) státuszának védelmét többlet garanciákkal is biztosítani kell a fegyelmi, alkalmassági, vezetői vizsgálatokkal, intézkedésekkel szemben. A választott bírói tanácsok érdemi hatásköröket gyakorolnak, tehát ítélkezési tevékenységük egy része vagy egésze alól (az OBT esetében) mentesíteni kell őket. Az átláthatóság minél nagyobb fokát kell biztosítani az igazságszolgáltatásba vetett bizalom emelése érdekében. Védeni kell a bírák vélemény-nyilvánítási szabadságát a politikamentes, független minőség biztosítása mellett.

A bírói státusz védelme érdekében fontos a státusz-döntések perelhetősége. Az alkotmányban kell biztosítani a bírói és ügyészi alapjavadalmazást, automatikus növekedését és a költségvetés védelmét.

Megfontolandó az ombudsman hatáskörének kiterjesztése az igazgatási kérdésekre.

A függetlenség egyik kulcsintézménye az ügyek elosztása: az automatikus szignálás és az ügyelosztás átláthatóságának biztosítása alapvető garancia. A törvényes bíróhoz való jog és az automatikus szignálás egymást feltételezik. Az ügyek nehézségi súlyszáma alapján kell az erőforrásokat elosztani.

E. A bírói státusz szabályozása

A jogalkalmazók kiválasztását, előmenetelüket a jogalkotó hagyományosan külön törvényben szabályozza. A bírói rekrutációval és előmenetellel kapcsolatban a következő elveket tartjuk fontosnak:

- A jelenlegi fogalmazói pontrendszer újragondolása törvényi szintű szabályozást igényel;
- A bírói előmeneteli-értékelési rendszer átalakítása szükséges (anonim peer-review a kollégium vezetői vizsgálat helyett);
- Teljes előmeneteli rendszer biztosítása ugyanazon bírósági szinten belül (hogy ne a felsőbbíróvá válás jelentse a karriert, első fokon is szüksége van a rendszernek tapasztalt, jó képességű bírókra);
- Objektív versenyvizsga bevezetése a bíróvá és ügyésszé váláshoz;
- A szakvizsga-rendszer átalakítása (gyakorlati problémamegoldó-képesség tesztelése, esetleg rezidens-rendszer);
- Bérezés: a vezetők és a beosztott bírók közötti fizetésbeli különbség csökkentése törvényi garanciákkal.

F. A Kúria speciális közjogi pozíciója

A Kúria és az Alkotmánybíróság viszonyában korábban is voltak feszültségek (jogegységi döntések felülvizsgálata), de az utóbbi években a politikai testületté silányított Alkotmánybíróság szuper-felülvizsgálati hatóságként telepedett a rendes bíróságokra. E probléma megoldása elsősorban az AB szabályozási koncepciójának körébe tartozik, de itt is hangsúlyozzuk: az Alkotmánybíróság szuperfelülvizsgálati jellegét meg kell szüntetni a konkrét alkotmányjogi panasz megtartása mellett.

A Kúria kvázi jogalkotó szerepe nem fenntartható, az a hatalommegosztás szempontjából anomália.

G. Eljárási elvek

A szokásosan az alkotmányokban biztosított eljárási elvek, különösen a büntetőeljárásra vonatkozóan, a joghoz jutás megkönnyítése, az emberi és polgári jogok érvényesülésének maradéktalan érvényesülése, a fair eljárás biztosítása dominálja. De a rossz tapasztalatok miatt ki kell térni az előzetes fogvatartás újraszabályozására is. A joghoz jutást jelentősen könnyíteni kell: annak az alapelvnek a kodifikálása, hogy „a felek kérelmeit a tartalmuk és nem a formájuk szerint kell megítélni.” A polgári peres eljárások egyszerűsítését jogalkotói célként kell megfogalmazni. Az államnak kötelessége a rászorultak joghoz jutásának segítésére megfelelő intézményrendszer felállítása.

H. Jóvátétel, szimbolikus politika

Az igazságszolgáltatás területén az elmúlt 10 évben történt igazságtalanságok szimbolikus orvoslását jelentené a kényszernyugdíjazott bírák kárpótlása (pl. eddigi munkájukat elismerő oklevél, díj, kényszer-nyugdíjazottaknak kiegészítés biztosítása). A bírói autonómia értékének elismerése, politikai és média támadások elítélése.

I. Egyéb intézmények

Jogállami igazságszolgáltatás nincs jogállami rendőrség nélkül. Jogi garanciákkal kell biztosítani a rendőrség szervezetének és működésének politikamentességét. A laikus bíráskodás az igazságszolgáltatás átláthatóságának része és bizonyos ügyszakokban a jogon kívüli szakmai szempontok, a társadalmi bizalom biztosításának intézménye. Ennek megfelelő jogi és materiális infrastruktúrát kell biztosítani.

Újra kell szabályozni és garantálni kell a szakértők függetlenségét és felelősségét.

V. Az alapjogvédelem

(Készítette: Kalténbach Jenő, Vörös Imre, Majtényi László, Kadlót Erzsébet)

A. Általános összefüggések

Az alapjogok az Alaptörvényben kerültek meghatározásra, és ezeknek alkotmányban történő meghatározását egy új alkotmány megalkotása esetén is fenn kell tartani. Az, hogy az alapjogok szabályozása az Alkotmányban milyen mélységű legyen, vagy pedig az Alkotmányon belül az erre vonatkozó szabályozás hol helyezkedjen el (pl. az Alkotmány ezzel kezdődjön-e) fontos kérdés, de ezen kérdéseket az új Alkotmánnyal kapcsolatban kell eldönteni.

Az alapjogvédelem rendszere hazánkban jelenleg mind intézményileg, mind funkcionálisan kellően tagolt.

Az intézményi tagoltságot az jelenti, hogy több állami szerv rendelkezik alapjogvédelmi funkcióval.

A bírói jogvédelem terén az igazságszolgáltatás körében a bíróságok, míg az alkotmánybíráskodás terén pedig az Alkotmánybíróság (AB) járhat el. A nem bírói jogvédelem terén az ombudsmani és a hatósági típusú panaszeljárások körében az alapvető jogok biztosa és helyettesei, valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) járhat el.

A funkcionális tagoltságot pedig az jelenti, hogy az egyes intézmények sokféle tevékenységfajtaival szolgálják az alapjogok védelmét az egyéni jogsérelem orvoslásától kezdve az alapjogok minél szélesebb körű érvényesüléséig.

Amennyiben az alapjogvédelem intézményi, valamint funkcionális tagoltságát nézzük, látszólag – egy látszatdemokráciához illően – az alapjogvédelem terén minden rendben van, hiszen az említett intézmények működnek, ennek ellenére az alapjogvédelmi funkciójukat nem, vagy nem kellő mértékben tudják ellátni, aminek orvoslására az alábbi javaslatokat tesszük.

Itt az intézmények oldaláról közelítjük meg az alapjogvédelem kérdését, természetesen érintve a funkcionális, különösen a hatásköri kérdéseket is.

B. Bírói alapjogvédelem (bíróságok, AB)

E körben azt érdemes meggondolni, hogy az igazságszolgáltatás (a bíróságok működése) keretében az alapjogvédelem megfelelően érvényesül-e, van-e olyan pont, ahol pl. a magas szinten garantált független jogállás (a politikai hatalommal szembeni integritás) sérül-e? Megfontolandó a „fenntartott véletlenszerűség elvének” az alkalmazása az összeférhetetlenségi szabályok mellett. (Az igazságszolgáltatás témakörével külön fejezet foglalkozik behatóan, ezért itt csak a kérdéseket, a problémát vetjük fel, valamint egy javaslatot).

Az Alkotmánybíróság (AB) vonatkozásában kérdés, hogy maradjon-e az intézmény (akár ugyanezen a néven), esetleg új szervezeti formában működjön: a Kúrián szerveződjön újjá, vagy újonnan létrehozott intézményként, Jogörző Tanács?

Véleményünk szerint nem az AB intézményével van baj, hanem annak jelenlegi személyi összetételével, valamint a NER által megcsonkított hatáskörével.

A személyi összetétel problematikája (vagyis az, hogy döntően csak a Fidesz által jelölt alkotmánybírókból áll a testület) a jelölési és megválasztási szabályok anomáliájából adódik. Ezen mindenképp változtatni kell, mégpedig úgy, hogy valóban csak olyan személy lehessen jelölt, aki az egyértelműen előírt törvényi feltételeknek megfelel, az összeférhetetlenségi eseteket pedig szélesíteni indokolt – pl. kúria bíró ne lehessen alkotmánybíró a tisztségének megszűnésétől számított több évig. Fontos az is, hogy ne legyen egyetlen parlamenti frakciónak sem lehetősége egyedül jelölni, még úgy sem, hogy egy kis parlamenti frakciót lekötözzön azért, hogy a többes jelölés látszatát keltse.

A kétharmados többségi megválasztási feltétel megmaradna, de olyan megoldással, jelölési eljárással, hogy ha valamely pártnak kétharmada is van a parlamentben, ne választhassa meg kizárólag a saját jelöltjeit (az OGY elé megválasztásra került jelöltekről egy szavazással lehessen dönteni). Megfontolandó a jelöléshez releváns szakmai szervezetek előzetes véleményét is előírni.

Meggondolandó a jelenlegi 12 éves mandátum csökkentése kilenc évre, valamint az is, hogy az alkotmánybírókra is érvényes legyen bizonyos életkor (70. életév) betöltésekor a mandátum automatikus megszűnése.

Az újraválaszthatóság tilalma megmaradna, ami a függetlenség egyik legfontosabb garanciája, ugyanis újraválaszthatóság esetén erős a kísértés a döntéshozók kegyeinek keresésére. Arra ügyelni kell, hogy egyszerre csak a testület egyharmada cserélődjön.

A szakmailag alkalmas és független személyek kiválasztására megoldásként alkalmazhatóak az ún. „Párizsi Alapelvek” – amelyek az ENSZ Közgyűlésének 1993. december 20-án elfogadott, az emberi jogok előmozdításával és védelmével foglalkozó nemzeti intézményekről szóló A/RES/48/134. sz. határozatában kerültek meghatározásra. E szerint az intézménybe vetett közbizalmat, az érdemeken alapuló és a pluralizmust biztosító kiválasztási folyamatot garantálja a) a pozíció nyilvános meghirdetése, b) törekvés arra, hogy a lehető legtöbb, különböző társadalmi csoportok széles körét képviselőjelölt közül lehessen választani, c) széleskörű konzultáció és/vagy részvételi lehetőség biztosítása a jelentkezési, kiválasztási és jelölési eljárás során. Bár az ENSZ közgyűlése ezt a határozatát az emberi jogok védelmével foglalkozó ombudsman-jellegű intézmények kapcsán hozta, ezen alapelvek érvényesek lehetnek és alkalmazásra kerülhetnek a – bíróságok kivételével – teljes alapjogvédelem területén is a személyi kiválasztásoknál.

Az AB-vel kapcsolatban óhatatlanul felmerül a hatásköre módosításának szükségessége. Itt érdemes visszatérni az Alaptörvény által bevezetett hatáskörkorlátozás, csökkentés előtti időszakhoz. Továbbá indokolt lehet az actio popularis intézményének visszahozásán is gondolkodni (pl. a kifogásolt jogszabály

hatálybalépésétől számított 45 napon belül lehessen élni vele az érintettek).

Az alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálata vonatkozásában felmerülhet az a megoldás, hogy ezeket a Kúria és az AB közös testülete bírálhatná el, amely kisorsolt alkotmánybírókból, valamint kisorsolt különböző kollégiumi kúria bírókból állna.

Érdeemes elgondolkodni a rendesbírói és az alkotmánybírói alapjogvédelem kapcsolódási pontjairól is. Az Alkotmánybíróság és a Kúria közötti feszültséget fel kell oldani, mégpedig úgy, hogy meg kell szüntetni az Alkotmánybíróság szuperfelülvizsgálati jellegét.

C. „Nem bírói” alapjogvédelem (ombudsman, EBH, NAIH)

1. Ombudsmani jogvédelem (Alapvető jogok biztosa és a két helyettese)

Az élet igazolta, hogy nem volt szerencsés, sőt alkotmánypolitikai-szakmai hiba volt a közös alapvető jogok biztosa intézményének létrehozása, és csak alárendelt helyetteseinek odaadni a kisebbségvédelmet, illetve a környezetvédelmet. Ezen témakörökben is indokolt az önálló ombudsman működése, ahogy az adatvédelemmel kapcsolatban is (ami 1995–2011. között működött is). Továbbá meggondolandó a médiatartalom állami felügyeletére, a médiaszabályozással érintett társadalmi jelenségek médiabeli megjelenésének figyelemmel kísérésére, nyilvános megvitatására, folyamatos napirenden tartására a médiaombudsman intézményének létrehozása is.

Bár e jogintézmény szabályozásában is szerepel, hogy mennyire független az ombudsman, azonban, ha a kiválasztással, a jelöléssel a hatalom pártkatonája kerülhet ebbe a pozícióba, akkor ez a személy a függetlenségről szóló törvényi feltételek ellenére is elsősorban nem az alapjogvédelmet, hanem az őt oda „küldő” hatalom érdekeit fogja szolgálni.

Itt is szükséges az újraválaszthatóság tilalmát érvényesíteni. Az ezzel kapcsolatos fejtegetést és megoldási javaslatot az AB-ről szóló rész már tartalmazza.

2. Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH)

Ez annyiban sajátos intézménye az alapjogvédelemnek, hogy államigazgatási szervként elsősorban a végrehajtói hatalom szerveivel szemben kellene fellépnie, miközben a szerv vezetőjét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki hat évre.

Felmerül az intézmény megszüntetése, amely esetében hatáskörét a kisebbségvédelmet ellátó új ombudsman venné át.

3. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH)

Ez az intézmény a 2011 végén megszüntetett adatvédelmi biztos helyére került. Miután ez államigazgatási szerv, ráadásul ennek elnökét is a miniszterelnök jelölésére a köztársasági elnök nevezi ki hat évre, ezáltal ez az intézmény nem rendelkezik az elődintézmény függetlenségével. Mint ahogy az anyag már tartalmazza, vissza kellene állítani az adatvédelmi biztos intézményét azzal a korábban őt meg nem illető plusz jogosítvánnyal (amivel most a NAIH rendelkezik), hogy bírságozhat is.

Hatásköreinek a GDPR rendelkezéseivel konformnak kell lenniük.

VI. Médiaszabályozás

(Készítette: Polyák Gábor, Majtényi László)

A. Helyzetértékelés

A 2010 óta tartó jogszabályi, intézményi és piaci átalakítások lényegében felszámolták a sajtószabadságot, mint a hatalom szisztematikus ellenőrzésének garanciáját, a tájékozódás minden polgár számára egyenlő esélyének alapját, az egyes médiumoknak a technikai, piaci és információs erőforrásokhoz való, esélyegyenlőségén alapuló hozzáférés feltételrendszerét, a társadalom közös ügyeinek megvitatását biztosító nyilvánosság kiindulópontját.

Ami a sajtószabadság komplex feltételrendszeréből megmaradt, az leginkább annak a látszatnak a fenntartására elegendő, hogy a kritikus hangok továbbra is megjelenhetnek a nyilvánosságban.

A tényleges helyzet azonban annyi, hogy ugyan valóban működnek még független médiumok, amelyek nincsenek kitéve közvetlen cenzúrának és erőszakos fenyegetésnek, de ezek teljes gazdasági és információs kirekesztettség mellett, egyre nehezebb túlélési feltételek között működnek, és fokozatosan visszaszorultak a közönség azon részéhez, amely már eleve kormánykritikus. A jelenlegi válsághelyzet e médiumok gazdasági stabilitását még tovább rongálja.

Eközben a kormánypárti médiumok egy Európában példa nélküli mértékben koncentrált médiapiacra a közpénz és egyéb erőforrások korlátlan elérésével, totálisan centralizált és ellenőrzött információáramlás mellett a közönség minden szegmensét eléri. Különösen a kevésbé tudatos médiafogyasztók és választók vannak kitéve ennek az egyoldalú információs kínálatnak. A média e része kizárólag a kormánypárti politikai akarat végrehajtójának tekinti magát, és fenntartások nélkül részt vesz a kormányzati politikai kommunikáció és propaganda terjesztésében.

A közszolgálatosság gyakorlatilag 2010-ben megszűnt, a közpénzből működő állami média nemhogy a közszolgálati tájékoztatást és kulturális küldetést nem teljesíti, de az alapvető újságírói szakmai szabályokat is teljesen félretette.

Mindez egy politikailag megszállt és elfogult médiafelügyeleti intézményrendszer jóváhagyásával történik, amely maga is aktívan részt vett a médiapiac átalakításában.

B. Célkitűzések

A sajtószabadság helyreállítása nem pusztán a médiumok és a nyilvánosság jövőbeli működési feltételeinek kialakítását jelenti, hanem a mára kialakult torz médiarendszer visszabontását is. A sok esetben a jogszabályok megkerülésével (ld. KESMA versenyjogi ellenőrzésének kiiktatása), a jogszabályi környezetnek az egyébként jogsértő helyzethez igazításával (ld. pl. 2010-ben a Class FM engedélyének fennmaradását, 2018-ban a Retró Rádió és a KESMA helyzetét), vagy akár jogsértő

döntésekkel (ld. egyes frekvenciapályázatok elbírálását, a Médiatanács piaci összefonódásokat vizsgáló egyes határozatait) létrejött médiapiaci struktúra lehetetlenné teszi a sajtószabadság tényleges helyreállítását.

A kialakult struktúra lebontásával kapcsolatban felül kell vizsgálni minden jogi visszaélést, ezeket nyilvánosságra kell hozni, és ahol van jogi eszköz, ott a visszaéléseket orvosolni kell, a médiában elköltött közpénzek mennyiségét és kedvezményezettjeit pontosan fel kell tární és be kell mutatni, a rendelkezésre álló európai közösségi jogi eszközök érvényesítése érdekében nyomást kell gyakorolni az Európai Bizottságra, a kereskedelmi médiában azonnal és teljesen le kell állítani a közpénzek médiafinanszírozási célú felhasználását mindaddig, amíg a közpénz felhasználásának szabályai törvényi szinten nem rendezettek, a KESMA-val szemben új mediakoncentrációs előírásokat kell alkotni és érvényesíteni, az állami média teljes működését át kell világítani, azonnal átláthatóvá kell tenni a közpénzek felhasználását, a dokumentáltan jogsértő cselekményeket elkövető munkatársakkal szemben meg kell tenni a lehetséges munkajogi lépéseket, a Médiatanács működését azonnal fel kell függeszteni, a Médiatanács teljes működését át kell világítani, a még felderíthető jogsértések következményeit érvényesíteni kell.

A sajtószabadság helyreállítása, a tisztességes tájékoztatás és a társadalom sokféleségét tükröző plurális médiarendszer kialakítása érdekében a következő területeken van szükség jogalkotási lépésekre.

C. A médiatartalom szabályozása

Az általános polgári jogi, büntetőjogi, adatvédelmi keretek mellett csak nagyon szűk körben van szükség speciális médiajogi eljárások és jogkövetkezmények fenntartására. Ugyanakkor a – hagyományos és közösségi – médiában megvalósuló jogsértésekhez kapcsolódó bírósági eljárásokat olyan speciális eljárási szabályok alapján javasoljuk lefolytatni, amelyek biztosítják a sérelmek gyors orvoslását, legalább ideiglenes intézkedés formájában. A médiatartalom elkülönült állami felügyeletének célja nem a szankcióalkalmazás, hanem a szabályozással érintett társadalmi jelenségek mediabeli megjelenésének figyelemmel kísérése, nyilvános megvitatása, napirenden tartása. Erre egy ombudsman-jellegű intézmény lenne alkalmas.

D. Médiafelügyeleti intézményrendszer

A jelenleginél sokkal szűkebb kompetenciájú, sokkal kevesebb mérlegelési mozgástérrel rendelkező médiahatóság létrehozása. A jelenlegi médiahatósági feladatok jelentős része más állami szervekhez telepíthető. A médiapiac alakításával kapcsolatos döntések (rádiós frekvenciák pályáztatása), illetve az Európai Unió vonatkozó előírásainak való megfelelés azonban hosszabb távon is szükségessé teszi a médiahatóság fenntartását. A médiahatóság függetlenségét nem elegendő formális garanciákkal törvénybe foglalni, a megfelelő jelölési és kiválasztási eljárással személyi szinten is biztosítani kell, a médiahatóság tevékenységét a függetlenség és

pártatlanság szempontjából folyamatos külső kontrollnak kell alávetni.

E. A médiakoncentráció korlátozása

Olyan szabályozásra van szükség, amely a piaci felvásárlások forrásainak ellenőrzésére is kiterjed, kiszámítható módon korlátozza a különböző médiatípusok közötti kereszttulajdonlást, ugyanakkor a normális piaci folyamatokat nem akadályozza, és nem biztosít önkényes mozgásteret semmilyen állami szerv részére. A médiakoncentráció korlátozása mellett, illetve azzal összefüggésben meg kell teremteni a szerkesztőségek autonómiájának szabályozási kereteit is, amelyek korlátozzák és átláthatóvá teszik a szerkesztői döntések külső befolyásolását.

F. Az állami hirdetések szabályozása

A közpénzköltési moratórium után az állami hirdetések teljes folyamatát teljesen átláthatóvá kell tenni, minden hirdetésként elköltött közpénzzel el kell számolnia az államnak, a médiaügynökségnek és az érintett médiumnak egyaránt. A szabályozásnak kiemelt figyelmet kell fordítania arra, hogy a közpénzt ne pártpolitikai érdekeket szolgáló kampányokban használják fel; választási kampány időszakában az állami hirdetések közzététele legfeljebb ellenőrzött és igazolt közérdekből illetve különleges jogrenddel kapcsolatban megengedett. Az állami hirdetések elhelyezése minden esetben nyilvános terv alapján, kizárólag a tényleges közönségeléréshez igazodva valósulhat meg. E szabályok jelentős része nem igényel kétharmados jóváhagyást.

G. A közszolgálati média újraszabályozása

Az Európai Unió elvárásaival összhangban a közszolgálati igényeket átlátható és nyilvános eljárásban megfogalmazó, szigorú belső kontrollmechanizmusokkal működő közmédia kialakítására van szükség. Társadalmi megrendelés keretében kell tisztázni a közszolgálati tartalom kínálat szerkezetét, a közszolgálati feladatellátás körébe tartozó egyes tartalomtípusok arányait (műsorszerkezet, tartalomszolgáltatási koncepció), a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges platformok és csatornák számát, a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges finanszírozási forrásokat. A külső nyomásgyakorlással szembeni legfontosabb garancia végső soron az, hogy kialakuljon az a belső intézményrendszer, amely koherens keretet ad a különböző szakmai-etikai vitáknak. Alakuljon ki olyan belső önszabályozás, amely a közönség számára is egyértelmű eljárásrendet állapít meg az esetleges szakmai-etikai hibák esetére.

H. A helyi média szabályozása

Akár már a hatályos törvényi keretek között, rendeleti szinten olyan helyi közszolgálati modell kialakítása a cél, amely mind a tájékoztatásban, mind a közpénzek

elköltségében a helyi közösség számára ellenőrzési lehetőséget biztosít. A helyi közösség érdekeinek elsődleges figyelembevétele mellett a helyi tartalom gyártásra szánt erőforrások egy részét az önkormányzatok, vagy azok egy csoportja közösen is felhasználhatja. A helyi média alakításában azonnal ki kell használni a rendelkezésre álló mozgásteret.

I. További médiapolitikai lépések

A magyar médiarendszer jövője szempontjából is meghatározó kérdés a globális médiavállalatok gazdasági és szabályozási pozíciója. Ezért aktív és kezdeményező részvételre van szükség az Európai Unió szabályozási folyamataiban, amelyek a médiavállalatok működésének a sajtószabadságra gyakorolt hatásait érintik.

A digitális médiarendszer egyre nyilvánvalóbbá tette a hagyományos jogi megoldások korlátozott használhatóságát, akár a manipulatív dezinformáció elleni küzdelemben, akár a gyűlöletbeszéd visszaszorításában, vagy éppen a magánszféra védelmével kapcsolatban. A tiltó-előíró jogszabályok helyett hosszú távon hatékonyabb megoldást jelent a médiaoktatás erősítése. Ez alapvetően oktatáspolitikai kérdés, de átgondolt, az oktatási rendszer egészében megjelenő médiaoktatás nélkül a médiapolitika nem lehet hatékony.

Az egyetemi szintű újságírás-képzés és újságírás-kutatás hiánya egyike azoknak a tényezőknek, amelyek növelték a magyar médiarendszer politikai nyomással szembeni kiszolgáltatottságát. Egy átgondolt médiapolitikának ki kell terjednie az újságírás egyetemi szintű megjelenésének újragondolására is.