Bárándy Gergely

CENTRALIZÁLT MAGYARORSZÁG – MEGTÉPÁZOTT JOGVÉDELEM

A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010–2014)

Bárándy Gergely

CENTRALIZÁLT MAGYARORSZÁG – MEGTÉPÁZOTT JOGVÉDELEM

A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010–2014)

scolar

© Dr. Bárándy Gergely PhD, 2014
© Scolar Kiadó, 2014

A kötetben szereplő fotókat az MTI, az Országgyűlés Sajtóirodája
és a szerző bocsátotta a kiadó rendelkezésére.
© MTI Fotó / Kovács Attila (17., 191., 263. és 303. o.)
© MTI Fotó / Illyés Tibor (53., 62. és 442. o.)
© MTI Fotó / Soós Lajos (113., 228., 244. és 339. o.)
© MTI Fotó / Koszticsák Szilárd (151., 359., 410., 431. és 472. o.)
© MTI Fotó / Kovács Tamás (177. és 196. o.)
© MTI Fotó / Beliczay László (197. és 272. o.)
© MTI Fotó / Szigetvári Zsolt (215. o.)
© MTI Fotó / Máthé Zoltán (248. o.)
© MTI Fotó / Földi Ottó (459. o.)
© Sajtóiroda (76., 83., 94., 127., 156., 194., 253., 316. és 388. o.)

Minden jog fenntartva. A mű egyetlen részlete sem használható fel
és nem sokszorosítható a kiadó előzetes írásbeli engedélye nélkül.

Scolar Kiadó, 2014
1016 Budapest, Naphegy tér 8.
Telefon/fax: (+36 1) 466-7648
scolar@scolar.hu
www.scolar.hu

Felelős kiadó: Érsek Nándor
Felelős szerkesztő: Kis Kós Antal
Könyvterv, tördelés: Széplaki Gyöngyi
Korrektor: Török Mária
A kötet terjedelme (mellékletek nélkül) 32 szerzői ív.

ISBN 978-963-244-505-2

Nyomdai munkák: Reálszisztéma Dabasi Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Vágó Magdolna vezérigazgató

Kicsi lányomnak, Aliznak.
Ez volt, amikor születtél.
Ígérem, jobb lesz, mire olvasod.

Tartalom

Előszó ▪ 13
I. rész – Bevezetés és alapvetés ▪ 15
I. fejezet – Bevezetés ▪ 17

II. fejezet – Alapvetés ▪ 37
II.1. A hatalommegosztás jelentősége a demokratikus jogállamban ▪ 39
II.2. A legfontosabb hatalomelméleti kérdések 2010 és 2014 között ▪ 50
II.2.1. A köztársasági elnök a végrehajtó hatalom része vagy a kormányzat ellensúlya? ▪ 51
II.2.2. Le lehet-e egyszerűsíteni egy alaptörvény legitimitásának kérdését…? ▪ 54
II.2.3. Mi a helyes viszony az alkotmányozó hatalom és az Alkotmánybíróság között? ▪ 62

II. rész – Az alkotmányos intézményrendszer átalakítása I. (törvényhozás, közvetlen demokrácia, elnök, önkormányzatiság, közpénzügyek) ▪ 73
I. fejezet – Az Országgyűlés ▪ 75
I.1. Az Országgyűlés működési rendje ▪ 75
I.1.1. A nagyobbik kormánypárt belső rendje ▪ 76
I.1.2. A képviselői önálló indítvány formájában benyújtott, de valójában a kormánytól származó előterjesztések ▪ 77
I.1.3. A benyújtástól számított egy-két munkanapon belül tárgyalt törvényjavaslatok ▪ 78
I.1.4. A kormánypárti képviselők és a kormány sok esetben gyakorlatilag bojkottálták a parlamenti vitát ▪ 79
I.1.5. Ügyrendi javaslattal lezárt viták és „csomagban” szavazások ▪ 83
I.1.6. Éjszakára időzített és időkeretben lefolytatott parlamenti viták ▪ 84
I.1.7. Átfogó vagy nagy jelentőségű törvényjavaslatok tárgyalásakor a valódi előterjesztők, fajsúlyos politikusok nem vesznek részt a vitában ▪ 86
I.1.8. Törvényjavaslatok indokolása ▪ 86
I.1.9. A vizsgálóbizottságok és albizottságok felállításának gyakorlata ▪ 87
I.1.10. Az interpellációkra, a szóbeli és írásbeli kérdésekre nincs érdemi válasz ▪ 87

I.1.11. A Házbizottság üléseinek és a kormány jogalkotási programjának formálissá válása ▪ 89
I.1.12. A módosító javaslatok benyújtásának gyakorlata ▪ 91
I.2. A zárószavazás előtti módosító javaslatok – főszereplővé vált marginális iromántípus ▪ 91
I.2.1. A parlamenti tárgyalási gyakorlat ▪ 92
I.2.2. A jelenlegi parlamenti ciklus legvitatottabb záróvitái ▪ 95
I.2.3. Közjogi érvénytelenség, alkotmányellenesség a zárószavazás előtti módosító javaslat házszabálysértő alkalmazása miatt ▪ 101
I.2.4. A zárószavazással kapcsolatos eljárás módosítása a Házszabályban ▪ 103
I.3. A jogalkotásról szóló törvények újrafogalmazása ▪ 108
I.4. Az új országgyűlési törvény és a házszabály módosítása ▪ 113
I.5. Az új Házszabály és az országgyűlési törvény módosítása ▪ 115

II. fejezet – Országos népszavazás – országos hatáskörű választási bizottság ▪ 119
II.1. Országos népszavazás ▪ 120
II.2. Országos (Nemzeti) Választási Bizottság ▪ 120
II.2.1. Az Országos Választási Bizottság átalakítása és tagjainak mandátumuk lejárta előtti menesztése ▪ 120
II.2.2. Új választási eljárási törvény – ismét új választási bizottság ▪ 122

III. fejezet – A köztársasági elnök ▪ 125
III.1. Alkotmányozás és a köztársasági elnökről szóló sarkalatos törvény ▪ 125
III.2. A köztársasági elnököt érintő további törvénymódosítások ▪ 128

IV. fejezet – A helyi önkormányzatok ▪ 131
IV.1. Az Alaptörvény hatálybalépése előtti átalakítások ▪ 132
IV.1.1. Az önkormányzatok kormányzati felügyelete ▪ 132
IV.1.2. Az önkormányzati választások szabályainak megváltoztatása ▪ 135
IV.2. Az Alaptörvény és annak hatálybalépése után bekövetkezett változások ▪ 136
IV.2.1. Változások az Alaptörvényben ▪ 136
IV.2.2. Az új önkormányzati törvény ▪ 137

V. fejezet – Közpénzügyek (Magyar Nemzeti Bank, Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács) ▪ 144
V.1. A Magyar Nemzeti Bank ▪ 144
V.1.1. Személyi kérdések ▪ 144
V.1.2. Az új jegybanktörvény és annak módosításai ▪ 148

V.1.3. Az új jegybankelnök kinevezése ▪ 151
V.2. Az Állami Számvevőszék ▪ 155
V.3. A Költségvetési Tanács ▪ 156
V.3.1. A Költségvetési Tanács létrejötte és kritikái ▪ 157
V.3.2. A Költségvetési Tanács titkárságának megszüntetése és elnökének mandátuma lejárta előtti menesztése ▪ 158
V.3.3. A Költségvetési Tanács jogkörének módosítása az Alaptörvényben ▪ 160

III. rész – Az alkotmányos intézményrendszer átalakítása II. (igazságszolgáltatás, alkotmány- és jogvédelem) ▪ 163
I. fejezet – Az Alkotmánybíróság ▪ 165
I.1. Alkotmányozás és párhuzamos alkotmányozás ▪ 165
I.1.1. Az alkotmánybírák jelölési rendjének átalakítása ▪ 165
I.1.2. Az Alkotmánybíróság az alkotmánykoncepció kezdeti szakaszában ▪ 168
I.1.3. A párhuzamos alkotmányozás második felvonása – az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése ▪ 175
I.1.4. Vita az előkészítő bizottságban ▪ 180
I.1.5. Az alkotmánykoncepció vitája a plenáris ülésen ▪ 182
I.1.6. Az Alaptörvény vitája ▪ 183
I.2. Az alkotmánybírák megválasztása – személyi kérdések ▪ 190
I.3. Az Alkotmánybíróságról szóló – sarkalatos – törvény ▪ 199
I.4. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának jelentései ▪ 204
I.4.1. Vélemény három, a magyar kormány által feltett kérdésről ▪ 204
I.4.2. Vélemény az Alaptörvényről ▪ 205
I.4.3. Vélemény az Alkotmánybíróságról szóló törvényről ▪ 205
I.5. Az Alkotmánybíróság hatáskörének további korlátozása és az alkotmánybírák hivatali idejének módosítása ▪ 209
I.5.1. Az Alaptörvény negyedik módosítása ▪ 209
I.5.2. A Velencei Bizottság véleménye az Alaptörvény negyedik módosításának az Alkotmánybíróságot érintő rendelkezéseiről ▪ 212
I.5.3. Utolsó módosítás az alkotmánybírák státusáról ▪ 212
I.6. Összegző gondolatok ▪ 216

II. fejezet – A bíróságok ▪ 219
II.1. Az alkotmányozás és a bírósági szervezeti reform ▪ 219
II.1.1. A bírósági szervezet az alkotmánykoncepcióban ▪ 219
II.1.2. A bírósági szervezeti reform ▪ 229
II.1.3. Az Alaptörvény vitája ▪ 233
II.1.4. Módosító javaslat az Alaptörvényhez – a bírák előre hozott nyugdíjazása ▪ 237

II.2. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló (Bszi.), valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló (Bjt.) – sarkalatos – törvények ▪ 241
II.2.1. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény vitája ▪ 242
II.2.2. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény vitája ▪ 247
II.2.3. A legfőbb ügyész és az OBH elnökének kijelölési joga ▪ 248
II.3. A Legfelsőbb Bíróság elnökének mandátuma lejárta előtti elmozdítása, valamint az új bírósági vezetők kinevezése (megválasztása) ▪ 249
II.4. Nemzetközi vélemények ▪ 253
II.4.1. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának jelentése ▪ 253
II.4.2. Kritika az Egyesült Államokból ▪ 254
II.4.3. Kritika az Európai Unióból ▪ 256
II.5. Az igazságügyi reform bukása – a bírósági reform felülvizsgálata ▪ 257
II.5.1. A Velencei Bizottság véleménye ▪ 257
II.5.2. A bírósági reform legfontosabb rendelkezéseinek visszavonása ▪ 260
II.5.3. A törvénymódosítás értékelése ▪ 267
II.5.4. Az Alkotmánybíróság határozata egyes, az igazságszolgáltatást érintő törvényi rendelkezésekről ▪ 274
II.5.5. Az Alaptörvény negyedik módosítása, az azzal összefüggő törvénymódosítás és a Velencei Bizottság erről adott véleménye ▪ 278
II.5.6. Az Alaptörvény ötödik módosítása – az ügyáthelyezési jog megszüntetése – és egy ráadás ▪ 283
II.6. A bírák kényszernyugdíjazása ▪ 286
II.6.1. Az Alkotmánybíróság határozata ▪ 286
II.6.2. Új törvény a bírák nyugdíjazásáról – Magyarország Alaptörvényének második módosítása ▪ 289
II.6.3. A bírák beadványai ▪ 292
II.6.4. Az Európai Bíróság ítélete ▪ 294
II.6.5. A nyugdíj-ügy lezárása az Országgyűlésben – alaptörvény- és törvénymódosítás ▪ 297
II.7. Gondolatok a bírói függetlenség elvéhez való kormányzati hozzáállásról ▪ 301
II.7.1. A közigazgatásért felelős államtitkár behatolása az OIT irodáiba ▪ 301
II.7.2. A miniszterelnök napirend előtti felszólalása ▪ 302
II.7.3. Egy mentelmi ügy megtárgyalása ▪ 305
II.7.4. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének levele ▪ 305
II.7.5. A devizahitelekkel kapcsolatban meghozott bírósági döntések kritikái ▪ 306
II.7.6. A munkaügyi bíróság ítéletének kijátszása ▪ 307
II.7.7. A nagyobbik kormánypárt frakcióvezetőjének megnyilatkozása ▪ 309

III. fejezet – Az ügyészség ▪ 311
III.1. Alkotmányozás és a szolgálati törvény változásai ▪ 311
III.1.1. Az ügyészi szervezet az alkotmánykoncepcióban ▪ 311
III.1.2. Alkotmánymódosítás és az ügyészségi szolgálati törvény változásai ▪ 315
III.1.3. Az Alaptörvény vitája ▪ 319
III.2. Sarkalatos törvények az ügyészségről és a Velencei Bizottság véleménye ▪ 321
III.2.1. Az ügyészségről szóló, valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló – sarkalatos – törvények ▪ 321
III.2.2. A Velencei Bizottság véleménye az ügyészi szervezetről és a jogállási szabályokról ▪ 322

IV. fejezet – Az alapvető jogok biztosa ▪ 325
IV.1. Az ombudsman az alkotmánykoncepcióban és az Alaptörvényben ▪ 325
IV.1.1. Az országgyűlési biztosok javaslatai ▪ 325
IV.1.2. Vita az előkészítő bizottságban és a plenáris ülésen ▪ 327
IV.1.3. Az Alaptörvény vitája ▪ 331
IV.2. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény ▪ 335
IV.3. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény ▪ 338
IV.4. Mi lenne a legjobb modell? ▪ 341

IV. rész – A közhatalmon kívüli egyéb hatalmi tényezők és a nemzetközi eljárások ▪ 345
I. fejezet – A közhatalmon kívüli egyéb hatalmi tényezőkről ▪ 347
I.1. Humánpolitika, vezetői kinevezések ▪ 352
I.1.1. Kormánytisztviselők jogállása ▪ 352
I.1.2. Személyre szabott jogalkotás ▪ 356
I.2. Titkos információgyűjtés ▪ 360
I.3. A terhelti jogok és az ügyészi jogok változásai a büntetőeljárásban ▪ 364
I.3.1. A bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló egyes törvények módosításáról szóló T/1864. számú törvényjavaslat ▪ 365
I.3.2. Az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló T/3522. számú törvényjavaslat ▪ 369
I.3.3. Az egyes büntetőjogi vonatkozású törvények módosításáról szóló T/4657. számú törvényjavaslat ▪ 378
I. 4. A gazdasági szféra és az állam viszonyának átalakítása ▪ 382
I.4.1. Elvárt mértékű béremelés ▪ 382
I.4.2. Különleges csődeljárási és felszámolási szabályok ▪ 383

I.4.3. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési hatásköreinek kibővítése ▪ 383
I.4.4. A miniszterelnök viszonya a magántulajdonhoz ▪ 385
I.4.5. A nagyobbik kormánypárt szóvivőjének viszonya a magán-, illetve az állami tulajdonhoz ▪ 386
I.4.6. A kisajátítási lehetőségek bővítése ▪ 386
I.5. Médiahatóság – a média felügyelete ▪ 388
I.5.1. Új struktúra ▪ 389
I.5.2. A kommunikációs alapjogi szabályozás új alapokra helyezése ▪ 392
I.5.3. A médiaalkotmány ▪ 394
I.5.4. A médiatörvény ▪ 395
I.6. Az érdekegyeztetési rendszer átalakítása ▪ 399

II. fejezet – Nemzetközi vizsgálatok és határozatok a demokrácia általános állapotáról ▪ 405
II.1. Magyarországi előzmények ▪ 408
II.1.1. Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek nagyobb részét hatályon kívül helyező alkotmánybírósági határozat ▪ 409
II.1.2. Az Alaptörvény negyedik módosítása ▪ 410
II.2. Európai előzmények ▪ 415
II.2.1. A felülvizsgált magyar alkotmány (TA(2011)0315) ▪ 415
II.2.2. Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről (2012/2511(RSP)) ▪ 421
II.3. A Velencei Bizottság véleménye az Alaptörvény negyedik módosításáról ▪ 427
II.3.1. A Velencei Bizottság véleménye ▪ 427
II.3.2. A magyar kormány válasza a Velencei Bizottság véleménytervezetére ▪ 429
II.4. Az Európa Tanács monitoring eljárása ▪ 430
II.5. Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (a Tavares-jelentés) ▪ 445
II.5.1. A Tavares-jelentés előzményei és jogalapja ▪ 446
II.5.2. A Tavares-jelentés által kifogásolt rendelkezések és az értékelés ▪ 449
II.5.3. Ajánlások az uniós politikai intézményeknek és javaslat egy új mechanizmus létrehozására ▪ 466
II.5.4. A magyar kormány álláspontja a Tavares-jelentésről ▪ 469
II.5.5. A magyar országgyűlés határozata a Tavares-jelentésről ▪ 472

Záró gondolatok ▪ 475

Függelék ▪ 483

Előszó

Nagy pusztítások után elengedhetetlen a pontos leltár. Tudnunk kell, hogy mit vesztettünk el és hogyan, különben nincs esély az újjáépítésre. A rövid életű magyar alkotmányos demokrácia leépítésének történetét a jogalkotási folyamatot belülről szemlélő résztvevőtől ismerhetjük meg, így különös élmény a részleteket, az emberi esetlegességeket és a rendszerépítés durvaságát egyszerre látni. A rezsim alapjellemzői világosan tükröződnek létrehozóinak emberi minőségében. Sőt az eljárás színvonala, az érvek és a végeredmény is teljes összhangban vannak: silány, kaotikus és szabadsághiányos.

A 2010 és 2014 közötti hatalomkoncentrációt, a nyers uralmi akarat érvényesülését, vagyis a magyar alkotmányos rendszer halálát számos tényező hozta létre, ezek elemző számbavétele fáradságos munkát igényel majd, és megfelelő távolságot. És akkor jön majd el e pontos történetmesélés ideje, rá fogunk jönni, hogy történelmi folyamatokat akkor tudunk értelmezni, ha a kortársak, a résztvevők birtokolják a tudást. Ez a könyv még nem emlékezés, az események frissek, a borzalmas eredmény még annyira új, hogy egyelőre össze sem omlott, nem is láthatjuk még összes következményét. De láthatjuk természetét, ha vesszük a bátorságot meghallgatni a pusztítás krónikáját.

A krónikában szinte csak a közjogi hatalmi átrendezés történetét követhetjük, de kétségkívül ez volt a korszak meghatározó története. E korszaknak ez a története marad majd fenn, erről kell majd beszélni, hogy megértsük a jelen generációk életét leginkább befolyásoló erőket. A hatalom megosztásának felszámolása, egy új hatalmi alapvetés születése a társadalom életét alapvetően befolyásolja, hat arra, hogy miként bánunk egymással, hogyan működtetjük saját, házi hatalmainkat, mit gondolunk a köz dolgairól, miként tekintünk jogainkra és szabadságainkra és másokéra, mit képzelünk jövőnkről. Ahogy a szerző fogalmaz: a parlamenti végtermék (!) közvetlenül alakítja a társadalmat. Nagyfokú dőreség és rövidlátás vagy a szabadság szeretetének teljes hiánya kell ahhoz, hogy a következő oldalak olvastán problémátlan, derűs jövőt képzeljünk Magyarországon. Ha a centralizált ország tartós marad, akkor azért, ha lesz mód az újjáépítésre, akkor azért.

Biztosak lehetünk benne, hogy számos bajunkat, különböző természetű válságainkat, végső soron a társadalmi integráció alacsony szintjét nem lehet jogállamon kívüli eszközökkel megoldani. Pedig a kísérlet, amelynek tanúi vagyunk, ezt célozza, ehhez eredetileg nem kapott választói felhatalmazást, de egyáltalán nem biztos, hogy nincs mögötte számottevő társadalmi támogatottság. Ebben az értelemben nemcsak a jogvédelem, hanem önbecsülésünk is romokban hever. Téves, cinikus és káros az az érvelés, amely szerint a rendszerváltás alkot-

mányossága túlbiztosított vagy túl erős korlátokkal működő jogállam lett volna, amely nem engedett hatékony kormányzást. Ezzel igazolni lehet a hatékonyságra hivatkozó szabadságkorlátozást és a hatalom fékjeinek leépítését, végső soron a hatalom koncentrációját. Jól kormányozni lehetett volna és lehetne a kormányzati hatalom alkotmányos korlátaival, a jogállami szabadságok rendszere mellett is. Lerombolása előtt a magyar demokrácia épphogy gyenge lehetett, hiszen gyanútlanul engedte magát legyalulni; az erős demokráciák ellenállóbbak. Sokak felelőssége, hogy a demokratikus jogállamra építő társadalmi integrációs modellt nem erősítették meg annyira, nem éreztették jótéteményeit annyira, hogy a nacionalista mázzal színesített autoriter integrációs kísérlet ne léphessen a helyére.

Ezek az egyszerű (értsd: primitív) hatalomtechnikai átalakítások gyorsan távolították el Magyarországot Európa centrumától és ehhez a mozgáshoz megfelelő ideológiát is mellékeltek, a súlyos magyar demokráciahiányos múlt baljós árnyai segítségével. Pedig ez utóbbiak épphogy teljes összhangban vannak a kialakult hatalmi rezsimmel, csak feltételezett európaiságunkkal nincsenek. A történeteket és a rendszert magát érdemes megérteni, de ez a megértés a hatalom természetének megértése, nem a jogintézmények tudományos elemzése. Ha van jogtudomány, nem tekintheti komoly tárgyának azt a közjogi berendezkedést, amely könnyű kézzel szabdalta szét az alkotmányos jogállamot. Nem a jogtudományi kritika, hanem a hatalom kritikája indokolt. Egyet azonban világosan érdemes leszögezni: a jogosultságok, szabadságok, a jogállam társadalmi támogatottságának csökkenésére nem lehet a demokrácia értékeinek háttérbe szorításával válaszolni. Lehet politikai stratégiát építeni az önmagában üres jobb élet ígéretével, de nincs jó élet szabadsághiányos politikai közösségben. A demokrácia melletti érvek nem gyengülhettek el annyira, hogy önmagukban már meg sem állnak. Ha így van, a hatalom végletes koncentrációjára épülő rezsim sikerrel számolta fel a demokrácia fenntartásának mentális alapjait is.

A forráskutatói alapossággal regisztrált közjogi történet, ha megfelelően olvassuk, egy kulturális küzdelem krónikája, a hatalom működtetésének pontos okadatolása. Ehhez a pontos események leírásán kívül határozott értékelkötelezettség szükséges, az alkotmányosság, a jogállam és a demokrácia szeretete. Pontosan ezt igényli olvasóitól is.

Fleck Zoltán
tanszékvezető egyetemi tanár
ELTE ÁJK, Jog- és Társadalomelméleti Tanszék

I. rész

Bevezetés és alapvetés

I. fejezet

Bevezetés

A 2010 és 2014 közötti parlamenti ciklusban a kormánypártok a kétharmados választási győzelem után komolyan vették a miniszterelnök kampányban hangoztatott szavait: „*kis győzelem – kis változás*, *nagy győzelem – nagy változás*". Beiktatása után a miniszterelnök szinte azonnal bejelentette: a fülkeforradalom a kormánytöbbség kötelességévé teszi, hogy új alkotmányt dolgozzon ki. A bejelentéssel szinte egyidejűleg felkért egy hétfős testületet az alkotmány elveinek kidolgozására. Akkor, de azóta sem kapott választ senki arra, hogy ennek a testületnek mi is a közjogi helyzete, s mi a pontos feladatköre, mi a működési rendje, s végül alkotott-e valamit. A bejelentés nyomán megindult a találgatás. Vajon milyen változásokat tervez a kormánytöbbség? A sajtóban legtöbben a hatalomkoncentrációtól, ezen belül egy keleti mintájú prezidenciális kormányzati rendszer bevezetésétől, illetve a keresztény-konzervatív értékrend túlzott, esetleg kizárólagos megjelenítésétől való félelmüknek adtak hangot.

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának alakuló ülése a delegációs teremben. Az elnökségi asztalnál balról jobbra: Balsai István alelnök (Fidesz), Mátrai Márta alelnök (Fidesz), Gulyás Gergely alelnök (Fidesz), Bárány Tibor (az Országgyűlés főtitkárhelyettese), Soltész István (az Országgyűlés főtitkára), Schmitt Pál (köztársasági elnök), Salamon László elnök (KDNP), Seereiner Imre (a bizottság szakértője), Bárándy Gergely alelnök (MSZP) és Gyüre Csaba alelnök (Jobbik)

Az Országgyűlés 2010. június 28-án szavazott az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság (a továbbiakban előkészítő bizottság) felállításáról. A bizottság július 20-án megtartotta alakuló ülését. Ezzel vette kezdetét hivatalosan az alkotmányozási folyamat. Az előkészítő bizottság 2010. december 20-án elfogadta a „Magyarország alkotmányának szabályozási elvei" című koncepciót, melyet a parlament elé terjesztett.[1] 2010 őszén, részben az Alkotmánybíróság jogköreinek később részletezendő csorbítása miatt, részben a jogalkotás és az alkotmányozás során a kormánypártok oldaláról megtapasztalt kompromisszumkészség hiánya miatt, tiltakozásul, mindhárom ellenzéki párt kilépett az alkotmányozási folyamatból. A kormánypártok kompromisszumképtelenségét illetően sokatmondó, amit akkor még csak vélelmezni lehetett, de később be is bizonyosodott. A teljes parlamenti ciklusban kettő ellenzéki törvényjavaslatot – egy a radikális jobboldali párttól, illetve egy a legkisebb ellenzéki párttól származott – fogadott el az Országgyűlés. Ellenzéki-kormánypárti közös javaslat nem volt. Összehasonlításképpen: az előző ciklusban 9 ellenzéki törvényjavaslatot fogadott el a Ház, és 23 ellenzéki-kormánypárti közös törvényjavaslatot.[2]

Már az alkotmányozási folyamat kezdetén sokan adtak hangot annak a véleményüknek, hogy a demokratikus ellenzéknek nem szabad részt vennie a koncepció kidolgozásában sem, hiszen tudni lehet a Fidesz célját, s ehhez semmilyen módon nem asszisztálhatnak. Távollétükkel kell kifejezniük teljes és markáns elutasító álláspontjukat. Az ellenzéki pártok, meglátásom szerint helyesen, mégis a részvétel mellett döntöttek. Úgy ítélték meg, hogy bár a kompromisszumkészség hiánya addig is tapasztalható volt, ahogy a kormánypártok szándéka is az új alkotmányt illetően, az ország legfontosabb törvényének előkészítő folyamatából feltételezésekre hivatkozva nem szabad kimaradni. Különlegesen súlyos oka kell hogy legyen annak, ha egy képviselőcsoport nem vesz részt az Országgyűlés munkájában. Lehet, sőt sajnos volt is ilyen helyzet, azonban a feltételezés, az előzetes várakozás valami effélére nem alapozhat meg egy ilyen döntést. Azt azonban megalapozhatta, hogy azzal a tudattal szálljanak be a munkába, hogy ha bármikor vállalhatatlanná válik a részvétel, otthagyják azt, ahogyan az meg is történt.

A koncepció vitáját 2011 februárjában kezdte meg az Országgyűlés. A nagyobbik kormánypárt képviselője néhány nappal azelőtt, hogy az Országgyűlés szavazott volna a hónapok óta tárgyalt alkotmánykoncepcióról, módosító javaslatot nyújtott be az alkotmányozási folyamat szabályainak megváltoztatására. A javaslatot az Országgyűlés elfogadta. Eszerint nem a kormány terjeszti elő a normaszöveg-javaslatot az elfogadott koncepció alapján, hanem minden képviselőcsoport maga teheti ezt meg, a koncepció pedig egy olyan segédanyaggá

1 H/2057. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 9/2011. (II. 18.) számú országgyűlési határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről.

2 Az adatokat lásd: http://www.parlament.hu/adatok/fedlap.htm – A letöltés ideje: 2013. november 26.

válik, amelyik az előterjesztő frakciók munkáját segíti.[3] Így a Fidesz tervei szerint versengő alkotmánytervezetek kerültek volna a Ház elé, amelyeket összefésülve létrejött volna az új alkotmány. Amellett, hogy elvi alapon nem lehet ezzel a megoldással egyetérteni, hiszen a politikusoknak az elvek meghatározása, azaz a koncepció kidolgozása a feladatuk, nem pedig a kodifikátori munka elvégzése, a politikai cél világos volt: a legitimitás érdekében meg kellett kísérelni visszacsábítani az ellenzéket az alkotmányozás folyamatába, vagy legalább megnyerni az „erkölcsi versenyt" itthon és határainkon túl. Meg kell jegyezni, hogy erre utal az is, hogy az alkotmányozási vitában szinte minden kormánypárti képviselő beleszőtte felszólalásába, hogy az ellenzéki pártok távolmaradásukkal cserbenhagyták a választóikat. Ugyanezen okból vonta meg kicsit később a házelnök a távolmaradó képviselők fizetésének egy részét. De álláspontom szerint legalább ilyen súlyú ok volt, hogy ha ebbe a csapdába az ellenzék belesétál, formálisan konszenzusos alkotmányt lehet felmutatni. A valódi kompromisszumkészség hiányát pedig minden ellenzéki párt megtapasztalhatta az előkészítő bizottságban. Szám szerint vagy mennyiségileg az alkotmányos rendelkezések túlnyomó többségében egyetértés mutatkozott. Egyik párt sem vitatta, hogy szükség van mondjuk az alapjogok deklarálására, kormányra, bíróságokra, ügyészségekre, az Országgyűlésre, az Állami Számvevőszékre, vagy rendelkezni kell a tulajdon védelméről, esetleg a nemzetiségek elismeréséről, vagy arról, mi legyen hazánk himnusza. De leegyszerűsítve: meg lehetett volna tenni, hogy mondjuk a rendelkezések 80%-át, amiben egyetértés van, ami demokratikus országokban evidencia, csak az ellenzéki javaslatokból ollózzák össze, viszont a vitatott 20% csak kormánypárti előterjesztésből kerül a végleges szövegbe. Így tartalmilag ugyanúgy egypárti alkotmány jött volna létre, formálisan viszont konszenzusos. A javaslat álságos mivoltát az is jól mutatta, hogy – mivel a határozati javaslatot 2011. március 7-én fogadta el az Országgyűlés, a benyújtási határidő pedig március 15. volt – a kodifikációs munka elvégzésére, valamint a társadalmi egyeztetésre a frakcióknak konkrétan egy hét állt volna rendelkezésre. Ezért egyik ellenzéki párt sem nyújtott be normaszöveg-javaslatot, s háromból kettő továbbra sem vett részt az alkotmányozás folyamatában. Meg kell azonban említeni, hogy a visszatérést nem pusztán emiatt utasították el az ellenzéki pártok, hanem elsősorban az általuk több esetben követelt társadalmi vita, valamint az alkotmány-előkészítés folyamatában és a parlamenti működés közben tapasztalt konszenzusra törekvés teljes hiánya miatt. Javaslataikat, álláspontjukat letették az előkészítő bizottság asztalára, tehát véleményük, értékrendjük ismert volt, ha lett volna rá szándék, ezeket figyelembe lehetett volna venni. Távolmaradásukat szimbolikus lépésnek szánták, hiszen az alkotmány nem csupán a legfontosabb törvény, hanem normatív erővel bíró szimbólum.

3 H/2057/2. számú módosító javaslat.

A benyújtott normaszöveg végül nem az alkotmány, hanem az alaptörvény nevet kapta. Hogy miért, azt pontosan nem lehet tudni, az előkészítés folyamatában erről nem volt szó. Úgy vélem, a két fogalom nem szinonima. Alaptörvénye Európában csak Németországnak van, ezzel akarták ugyanis kifejezni, hogy a kettészakított Németország majd az egység után alkot csak alkotmányt. Az alaptörvény szó az alkotmányhoz viszonyítva kevesebb, ideiglenesebb. Csak találgatni lehet, hogy miért nem alkotmány lett az elnevezés, hivatalos válasz erre ugyanis sosem volt. De még kompetens kormánypárti képviselőktől négyszemközt sem kaptam választ erre. Volt, aki szerint azért, mert a kormány mindenen változtatni akar, ha kell, ha nem. Ennek is van alapja, azonban valószínűbb, hogy a történeti alkotmány felélesztésére tekintettel – mely szerves része volt a központi keresztény-konzervatív-nemzeti ideológiának –, arra utal az elnevezés, hogy az Alaptörvény a történeti alkotmány része. Erre utal ugyanis az egyetlen általam ismert magyarázat, amit a miniszterelnök egy napirend előtti felszólalásokra adott válaszában mondott egy radikális jobboldali képviselőnek:

> „Biztosan vannak ebben az országban – talán kevesebben, mint mi azt gondoljuk –, akiknek fontos az a különbségtétel, hogy alkotmányról beszélünk-e, vagy alaptörvényről. Ezt a kérdést csak azért hozom ide a közérdeklődés csekély voltára való tekintet nélkül, mert ön azt javasolta, hogy a történelmi alkotmányt állítsuk helyre. Én azt mondom, hogy egy korszerű formában, XXI. századi körülmények között az a tény, hogy nem alkotmányt, hanem alaptörvényt alkotunk, valójában a történelmi alkotmány folytonosságának helyreállítását és jogaiba történő visszahelyezését jelenti."[4]

Mindenesetre érdekes, hogy bár az Alaptörvény a meghatározó, és a történeti alkotmány az, melynek csupán vívmányai tükrében kell értelmezni az Alaptörvény rendelkezéseit, mégis az Alaptörvény az „alaptörvény", a történeti alkotmány pedig az „alkotmány". Azaz hazánknak kartális alkotmánya maradt alaptörvény néven, és kiegészítő történeti alkotmánya alkotmány néven.

A Fidesz alkotmánytervezetét a bejelentés szerint három politikus dolgozta ki, s a hírek szerint a preambulumot (a „Nemzeti hitvallást") a miniszterelnök PR-csapata írta. Az új alkotmányt, amely tehát végül is csak alaptörvény lett, április 18-án fogadta el az Országgyűlés, és 25-én írta alá a köztársasági elnök.

Az alkotmányozás lett volna hivatott arra, hogy széles körű társadalmi és szakmai vita során az Országgyűlés döntsön arról, milyen módon kívánja átalakítani Magyarország közjogi berendezkedését. Látni kell azonban, hogy a konkrét hatalmi

4 Orbán Viktor (miniszterelnök) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 28. (80. ülésnap), 16. felszólalás.

pozíciókat is érintő rendelkezések kodifikációja az alkotmányozással párhuzamosan, valamint azt követően, a sarkalatos törvények megalkotásakor, s nem annak keretében folyt. Célom ezért rávilágítani arra, hogy a viszonylag széles körű társadalmi és szakmai nyilvánosság előtt zajló alkotmányozás magasztos folyamata mellett a jogalkotási és a – sokszor ezáltal lehetővé váló – kinevezési gyakorlat, tizenkét alkotmánymódosító javaslat, valamint a sarkalatos törvények megalkotásának segítségével hogyan alakította át Magyarországon a fékek és ellensúlyok rendszerét.

A 2010 és 2014 közötti hatalomkoncentráció, a kormányzati fékek és ellensúlyok lebontása egy meglehetősen egyszerű, átlátszó, máshol korábban már jól bevált, azonban rendkívül hatékony recept alapján történt:

> Végy egy önálló állami szervet, és ha a tagjai vagy elnöke különösebb erőfeszítés nélkül eltávolítható, bocsásd el azonnal. Ha ez nem lehetséges, akkor először strukturális átalakításra hivatkozva módosítsd a szervre vonatkozó közjogi szabályokat, így a tagok mandátumát megszüntetheted annak lejárta előtt. Ezután keress néhány lojálisnak vélt, elkötelezett embert, esetleg rokont vagy barátot, és töltsd fel velük az új struktúrájú szervezetet – csak és kizárólag saját jelöltekkel. Ha ez nem volna ilyen egyszerű, akkor változtasd meg a jelölés szabályait, mint például az Alkotmánybíróság esetében. Ezután növeld meg a kinevezett új vezető vagy vezető testület mozgásterét főleg a személyi kérdések területén. Persze a megválasztásuk előtt azt se feledd, hogy az új, most már lojális tagok mandátumának hosszát úgy állapítsd meg, hogy az a következő két-három kormányzati ciklust is átívelje. Elmozdíthatatlanságukat biztosítsd kétharmados törvényekben, ha esetleg eddig nem lett volna így, például a legfőbb ügyész esetében. S persze ne feledkezz meg arról sem, hogy mandátumuk lejártakor is hivatalban maradhassanak addig, amíg utódjukat meg nem választották. Ezzel el lehet érni, hogy ha az országgyűlési képviselők legalább egyharmadát te adod, hivatalban tarthatod őket, ameddig csak akarod. Ezután függetlenítsd az állami szervet a lehető legjobban a kormánytól, mert a választópolgároknak jól eladható, sőt mi több, még az Európai Unióban is: lám, mi demokraták vagyunk, nálunk az intézmények függetlenek. Kockázata pedig mindennek nincs, hiszen amíg a jól megválogatott tisztségviselők töltik be a posztokat – főleg amíg a kétharmados többség kitart, így a miniszterelnök akaratából bárki elmozdítható –, úgysem ártanak neked. Nem úgy, ha a választók esetleg nem téged akarnak újra hatalomba segíteni. Ekkor ez az alkotmányos szerv a veled rivális új kormány erős ellensúlyává válik. Ha ezt a receptet minden független állami szerv esetében alkalmazod, a késztermékkel át lehet menteni a hatalmat és a befolyást a következő ciklusokra akkor is, ha a népakarat nem melletted áll.

A könyvemben elemzett törvények, legyen szó alkotmánymódosításról vagy egyszerű törvénymódosításról, e gondolatmenetre fűzhetők fel. Mindezek mellett tetten érhető még egy módszer. A kormánypártok egyes európai országok eltérő szabályozási rendjéből átvették – fogalmazhatnék úgy is: kiszemezgették – azokat a közjogi megoldásokat, amelyek az aktuális politikai helyzet mellett leginkább biztosították céljaikat, s átvezették azokat a magyar közjogi rendszerbe. Hasonlattal élve: a sakktáblán olyan tisztre cserélték a meglévőt, amely az aktuális állás alapján számukra a legkedvezőbb. Majd a kritikákra válaszul előadták, hogy ez egy Európa számos országában alkalmazott modell. Ennek lehettünk tanúi például az Országos Választási Bizottság vagy a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának átalakítása során.

Érdemes persze feltenni a kérdést: vajon a sok, önmagában vállalhatatlan és antidemokratikus intézkedés mögött nem húzódik-e meg egy olyan nagyszabású terv, amely akár már egy más világrendre alapozva valóban képes megoldást találni az ország eddig évtizedek óta megoldatlan, esetleg újabban felmerülő problémáira? Úgymint például a roma integráció, a munkanélküliség, az állam eladósodottsága, a társadalmi különbségek növekedése vagy a devizahitelesek otthonainak tömeges elvesztése. S ennek megvalósításához volna az egyik eszköz a közjogi rendszer átalakítása. A jobboldali politikusok és a kormányközeli lapok publicistái ezt állították ugyanis. Mert ha igen, azért valóban érdemes áldozatokat hozni. Akár meglepő megoldásokat támogatni, s akár a „békeidőben" foggal-körömmel védett jogokat és megszokott jogosultságokat felfüggeszteni, megszüntetni. Sokan persze biztosan vitatják már önmagában ezt az utolsó mondatot is, hiszen a cél nem szentesítheti az eszközt, antidemokratikus intézkedések alkalmazása sosem vezethet jóra. Ez így is van, de csak árnyaltan és megengedőbb módon, ha társadalmi paradigmaváltás áll küszöbön, ahogy azt különböző tudományterületek egyes elemzői jósolják; valóban nagy a baj, mértéktartó a hatalom, és jól látható elképzeléshez kéri a támogatást. A paradigmaváltás lehetőségét nem utasíthatjuk el. A baj tényleg nagy volt. A mértéktartás viszont hiányzott a hatalom részéről.

De nézzük először a kormány saját maga által hangoztatott indokait! A kormányzás kezdeti éveiben az ellenzéki képviselők sok eszközt bevetve próbálták megtudni, vajon mi a kormány közép-, illetve hosszabb távú terve. Megjegyzem persze, ezeket nem kell mindenkinek látni, sőt! De azért kell lennie olyannak, aki rajtuk kívül is látja. Kell, hogy legyen olyan gondolatmenet, amely kikövetkeztethető, s amelybe beleillesztve a kormányzat egyedi intézkedéseit, kirajzolódik a kép, hogy vajon mi is lehet a terv. Ilyet azonban a lózungokon kívül – munkahelyteremtés, államadósság-csökkentés stb. – senki nem vázolt. A gazdasági tárgyú jogalkotás vitáiban és az egyes jogalkotási vagy operatív kormányzati döntéseket firtató in-

terpellációk során sem. Körvonalak látszottak persze már akkor is, csak az összhangzó értelem nem, valójában milyen társadalmat, milyen állami berendezkedést akarnak. A gazdasági döntéseknél látni lehetett, hogy a fenntarthatóság elérésére törekszenek, arra, hogy ne költsünk többet, mint amennyit megtermelünk, akár annak árán is, hogy a szociális ellátórendszerek eddig elképzelhetetlen leépítése és a szociális jogok eddig elképzelhetetlen megcsonkítása árán érhető ez el. Akár annak árán, hogy a társadalmi különbségek nőni fognak, az esélyegyenlőség pedig gyakorlatilag nem létező fogalommá válik. S talán egy stabilizálódott és újrarendezett társadalom képes lesz arra, hogy visszaadjon valamit a tömegeknek abból, amit most elvesztettek. Lehet vitatni e terv helyességét, s azt, hogy a meghozott döntésekkel elérhető-e ez a cél vagy sem. De e tekintetben legalább látszott, hogy mit akartak. Ez a tempó s ez a kíméletlen megvalósítási mód nekem akkor is elfogadhatatlan volt, s most is az. De legalább volt koncepció. A közjogi rendszerünk átalakításánál azonban a központosításon és a hatalom koncentrálásán kívül nem látszott a terv. Az állami struktúrát átalakító intézkedéseknek legtöbbször csupán a hatékonyság növelésén, avagy a kiadáscsökkentésen keresztül lehet hatása a gazdasági problémák megoldására, azonban a parlamenti vitában ezt firtató ellenzéki kérdésekre nem sok válasz érkezett a kormányoldalról. Olyan aggodalmakat hangoztató ellenzéki felvetésekre, amelyek az átgondolatlanságot, az öncélú, csak kormánypárti érdekeket szolgáló jogalkotást jelölték meg célként, jó esetben kitérő, rosszabb esetben mantraszerűen „az elmúlt nyolc évet" minden jelenlegi problémáért felelőssé tévő válaszok érkeztek. Nem emlékszem olyan válaszra, ahol érdemben elmagyarázták volna, hogy az ellenzéki képviselőnek miért nincs igaza. És az sem volt ritka jelenségnek mondható, hogy a kormány képviselője válaszában tényszerűen és szándékosan valótlanságot állított.

A ciklus második felére – kisebb kilengéseket leszámítva – egységessé kezdett válni az a kormányzati álláspont, hogy a közjogi átalakítás is elsősorban a gazdasági stabilitás és az államadósság mérséklése céljából szükséges. A miniszterelnök kormányalakítása után nem egészen két hónappal, 2010 nyarán, egy kereskedelmi televízióban ezt mondta a magyar gazdaságról:

> „A magyar gazdaság és különösen a magyar pénzügyi mutatók az EU legtöbb államánál sokkal jobb állapotban vannak. […] az államadósság mértéke… is inkább csak európai középmezőny-szám. […] Az európai gazdaságok körében a magyar gazdaság pozíciója jelenleg jó."[5]

De emelkedjünk felül ezen, s tételezzük fel, hogy tévedett az adatokat illetően, s a legfőbb elérendő cél nemcsak a szavak szintjén, hanem valóban a gazdasági

5 www.atv.hu/videotar/20100723_orban_viktor – A letöltés ideje: 2012. május 3.

stabilitás megteremtése és az államadósság mérséklése volt. Érdemes tehát ezt az érvet is áttekinteni. Sikerült-e elérni ezt a célt, illetve valóban eszközt jelent-e ezen cél eléréséhez a megváltozott közjogi rendszer? Biztosan lehet egy-egy ilyen írást találni, de én nem olvastam olyan elismert közgazdász véleményét, aki a kormány négyéves gazdaságpolitikáját pozitívan értékelte volna. Háromévi kormányzás után egy korábbi jobboldali pénzügyminiszter így vélekedett a gazdaságpolitikáról:

> „A baj azzal van, hogy az eszközöket és olykor a célokat is rosszul válogatják meg. Például a gazdasági szabadságharc meghirdetése nekem teljesen érthetetlen, és nyilvánvalóan kontraproduktív volt, hiszen a természetes szövetségeseinkhez fűződő viszonyt élezte anélkül, hogy az ország érdekét szolgáló és kézzelfogható bármilyen előnyhöz jutottunk volna. De erre azt mondhatja az olvasó, hogy honnan veszi ez az ember, hogy neki van igaza, és nem mondjuk a gazdasági miniszternek. Válaszoljanak az adatok: a magyar gazdaság 2010-ben és 2011-ben alig látható módon nőtt, 2012-ben zsugorodott, 2013-ban nemigen fog nőni. Vagyis, ha összerakok öt-hat évet, akkor látható, hogy hosszú évek óta nincs tényleges gazdasági növekedés; így persze nem kerültünk közelebb az unió átlagához, ami pedig történelmi ígéret és várakozás volt. Erre mondtam, hogy ez nem mehet így sokáig. Jobb szembenézni azzal, hogy ez az útvonalválasztás nem vált be."[6]

Hasonlóan gondolkodott erről az első Orbán-kormány gazdasági minisztere, a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja is, aki szerint

> „Magyarország komoly versenyképességi hátrányba került az elmúlt években a szomszéd államokkal való összehasonlításban, de a különböző világranglistákat tekintve is."[7]

Véleménye fél évvel később sem változott:

> „A versenyképességünk tovább romlott, tavalyhoz képest 3 hellyel csúsztunk lejjebb a World Economic Forum (WEF) rangsorában.[8] 2001-ben Magyarország 29. volt a Világgazdasági Fórum (WEF) versenyképességi listáján, vagyis

6 www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/bod-peter-akos-csodben-a-gulyaskapitalizmus-401584 – A letöltés ideje: 2013. április 14.

7 Lásd például: www.nol.hu/gazdasag/suranyi__chikan__magyarorszag_nem_teljesit_jobban?ref=sso http://privatbankar. hu/makro/chikan-suranyi-leszakadtunk-szukosek-a-lehetosegeink-259522 – A letöltés ideje: 2013. július 12.

8 http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/chikan-fennall-az-evtizedekig-tarto-lecsuszas-veszelye-412385 – A letöltés ideje: 2013. szeptember 25.

> a 63. hely katasztrófa. Ebből a válsághelyzetből nem fogunk tudni kikerülni, ha nem tudunk őszintén és igényesen szembenézni a tényekkel. Ha erre nem kerül sor, akkor tartós, lassú lecsúszás lesz jellemző a magyar gazdaságra."[9]

> „Számos fontos vonatkozásban nagyon rosszul állunk. A makrogazdasági környezet vagy az intézményrendszer fejlettségének/elfogadottságának tekintetében az első 80-ba sem kerültünk be. […] Hasonlóan gyengén állunk az üzleti világ fejlettsége tekintetében, a korrupciós listán viszont sajnos annál előrébb. […] Sajnos nagyobb a fokozatos, akár évtizedekig is tartó lecsúszás veszélye, a WEF listáján még sok-sok 3-as lépést tehetünk hátrafelé."[10]

És valóban, az elmúlt négy évben nem érhettük tetten a GDP és – ha nem számoljuk be a külföldön munkát vállaló néhány százezer fiatalt és a részmunkaidős közmunkásokat – a munkanélküliségi ráta kedvező változásait, láthatjuk viszont a reálkeresetek csökkenését és az ipari termelés visszaesését. Az államadósság mértéke pedig a kormánypártok által is elismerten magasabb lett a kormányzati ciklus végére. Bár most minden ellene szól, lehetséges, hogy végül, évek múlva beigazolódik, hogy mégis ez az út volt a helyes. Az viszont, hogy a magyar kormány politikája végül közép- vagy hosszú távon sikerre vezet-e, hogy a kormánynak sikerült-e elindítania Magyarországot a gazdasági stabilitás és a mérséklődő államadósság felé vezető úton, mely az emberek számára jobb életet biztosít majd, aligha a közjogi átalakításoktól függ. Két komoly gazdaságpolitikai döntést tudok említeni a második Orbán-kormány időszakából, amelyek meghozatalát befolyásolhatta volna a korábbi közjogi rendszer. Az egyik a magán-nyugdíjpénztári befizetések államosítása volt, háromezer milliárd forint értékben, melynek hatálybalépését vélhetően megakadályozhatta volna az Alkotmánybíróság, ha jogkörét nem csorbítják. Persze ez is csak félig igaz így, hiszen ha az Alkotmánybíróság nagyon akarta volna, a jogkörcsorbítás után is megtehette volna. A másik ilyen terület a jegybank átalakítása lett volna, amit viszont az Európai Bizottság teljes egészében meggátolt. Persze, ha az esetleges jogellenes önkormányzati és állami működés kontrolljára és a döntéshozók felelősségre vonására is gondolunk, már más a helyzet. Ekkor már jelentőssé válhat például az Állami Számvevőszék vagy az ügyészség átalakítása. Sokak szerint az intézményesített állami lopás, a rendszerváltozás után 22 évvel a vagyon újraelosztása, új oligarchia kiépítése és ezen keresztül a hatalom hosszú távú birtoklása motiválta többek között a közjogi átalakításokat, a centralizációt is. E legalitás határán túlnyúló területet azonban, bár alapvetően gazdasági természetű és

9 http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/chikan-tartos-leszakadas-fenyegeti-magyarorszagot-413869 – A letöltés ideje: 2013. október 12.

10 http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/chikan-fennall-az-evtizedekig-tarto-lecsuszas-veszelye-412385 – A letöltés ideje: 2013. szeptember 25.

még költségvetési szempontból nézve is jelentős összegekről szól, értelemszerűen sokkal inkább tekinthető a hatalomtechnika, mint a nemzetgazdaság vagy akár a társadalompolitika részének. A kormány által a közjogi átalakítás indokaként hangoztatott ok mindenesetre nem állja meg a helyét. Azzal kapcsolatban pedig, hogy a gazdasági szükséghelyzet indokolja-e a fékek és ellensúlyok lebontását, hadd idézzem ismét a rendszerváltozás utáni első, konzervatív kormány pénzügyminiszterének, később az e kormány által kinevezett jegybankelnöknek a szavait, akit Orbán Viktor 2002-ben az MDF-fel közös miniszterelnök-jelöltnek ajánlott:

> „Ezért is fontos, hogy erősek legyenek azok az intézmények, melyek a kormányzati működés jogszerűsége, pártatlansága és szakszerűsége felett őrködnek. Rossz az a logika, amelyik azt mondja, hogy tekintettel az új helyzetre, nem akarok féket, nem akarok kontrollt, mert meg kell oldanom ezt vagy azt. Pontosan akkor szükséges egy államférfinek a kontroll, amikor olyat akar csinálni, ami szokatlan."[11]

Más szavakkal, de pontosan ugyanerre a következtetésre jutott az Európai Parlament is, az e kormányzati ciklusban negyedik, Magyarország közjogi átalakításával foglalkozó állásfoglalásában:

> „Az Európai Parlament ismételten felhívja a figyelmet arra, hogy gazdasági és társadalmi válságok idején erős a kísértés az alkotmányos elvek figyelmen kívül hagyására, ezért a gazdasági, költségvetési és szociális politikák és a társadalmi kohézió megerősítése során az alkotmányos intézmények hitelessége és szilárdsága kulcsfontosságú szerepet játszik."[12]

Wiener György egy tanulmányában arra a következtetésre jutott, hogy a közjogi rendszer átalakítása mögött volt koncepció.[13] Egyetértek vele abban, hogy Orbán Viktor a Horthy-rendszer ideológiáját és stabilitását tekintette példának, illetve Horthy meghatározó miniszterelnökeit és Tisza Istvánt példaképnek, sőt abban is, hogy a miniszterelnök által meghirdetett centrális erőtér és a nemzeti együttműködés rendszere az ellenzék hosszú távú marginalizációjának és a jobboldal ugyancsak hosszú távú hatalmon maradásának igényét jelentette.

11 www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/bod-peter-akos-csodben-a-gulyaskapitalizmus-401584 – A letöltés ideje: 2013. április 14.

12 Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján), (2013/0315(RSP)), III. 61. pont.

13 Lásd Wiener György: „A passzív forradalom államának kialakulása". In: *Forradalom volt? Tanulmánykötet a második Orbán-kormány harmadik évéről.* Budapest, 2013, József Attila Alapítvány, 123–174. o.

Itt érdemes egy rövid gondolatsort és egy hosszabb idézetet szentelni a centralizáció genezisének, a 2009. szeptember 5-én Kötcsén megtartott Polgári Piknikken elmondott miniszterelnöki beszédnek, az úgynevezett „kötcsei beszéd"-nek, amely csak két hónappal a választások előtt (2010. február 16-án) került nyilvánosságra. Jelentőségéhez mérten teljes terjedelmében idézem a beszéd vonatkozó részét:

> „S most vessünk egy pillantást a magyar politika párterőterére is. Magyarországon a legutóbbi időkig egy duális párterőtér alakult ki. A duális erőtér természetesen a kultúrát sem hagyta érintetlenül. Nem arról van szó, hogy a kultúra szereplőinek is el kellett helyezkedniük ebben az erőtérben – bár ez is igaz –, hanem elsősorban arról, hogy egy ilyen erőtérnek szükségszerű velejárója az állandó értékvita. Nincs egyetlen olyan közös érték, közös cél ebben a duális erőtérben, amit mind a két fél elfogadna, hanem folyamatos harcok zajlanak a legalapvetőbb kérdésekben is. Ha mi azt mondjuk, hogy családtámogatási rendszer, akkor ők megszüntetik; ha mi azt mondjuk, hogy kettős állampolgárság, akkor ők azt mondják: beözönlik 23 millió román. Állandó értékvitáink vannak. Nemcsak politikai küzdelmek, hanem értékviták is.
>
> A legutóbbi időkig valóban ez a duális erőtér jellemezte a magyar politikai viszonyokat. Napjainkra azonban megszűnni látszik a rendszer dualitása, s egy centrális politikai erőtér van kialakulóban, ami egyrészt a jobboldali konjunktúrának, másrészt a mi megerősödésünknek köszönhető. Hogy így néz-e majd ki ez a politikai erőtér a választásokat követően is, azt nem tudom, csak szeretném, ha így nézne ki. Annyi azonban bizonyos: megvan a reális lehetősége annak, hogy a magyar politika következő tizenöt-húsz évét ne a duális erőtér határozza meg, amely állandó értékvitákkal megosztó, kicsinyes és fölösleges társadalmi következményeket generál. Ehelyett huzamosan létrejön egy nagy kormányzó párt, egy centrális politikai erőtér, amely képes lesz arra, hogy a nemzeti ügyeket megfogalmazza – és ezt nem állandó vitában teszi, hanem a maga természetességével képviseli.
>
> Ha tehát a kormányzati célokról és felelősségről gondolkodunk, a kérdés a következőképpen hangzik: olyan kormányzati, politikai magatartásformát akarunk-e folytatni, amely magában hordozza a duális rendszer visszaállásának lehetőségét? Vállaljuk-e ezt tudatosan, folytatjuk-e a magyar társadalomról szóló értékvitáinknak a napi politikai célok érdekében történő szétzilálását, az egész társadalmat újra és újra megosztó vitákat, vagy benn tartjuk az elit szűk köreiben, ahol a helye van? Egyszerűbben szólva: vagy egy olyan kormányzati rendszert próbálunk felépíteni, amely minimálisra csökkenti a duális erőtér visszaállásának esélyét, és helyette hosszú távon egy nagy centrális erőtérben rendezi el a politikai kérdéseket; vagy ellenkormányzásra készülünk, és akkor a duális erőtér vissza fog állni.

> Meggyőződésem, hogy nem ellenkormányzást kell folytatni, hanem a nemzeti ügyek kormányzását kell megvalósítani. Ebből természetesen nagyon sok minden következik a kormányprogramra, a stílusra, a kormányzat felépítésének szélességére és még számos direkt politikai kérdésre nézve. Azt gondolom, hogy a jobboldalnak érdemes megvitatnia ezt a kérdést a következő időszakban, hogy hosszabb távon, tizenöt-húsz év távlatában milyen politikai erőtérben látja az ország érdekeit leginkább biztosítva. Jómagam ebben a vitában azt javaslom, hogy az állandó harcra berendezkedett politika helyett az állandó kormányzásra berendezkedett politikát válasszuk, ne a másik féllel folytatott folyamatos és állandó küzdelem határozza meg gondolkodásunkat, hanem bizonyos nemzeti ügyek meggyőző erejű képviselete. Természetesen verseny lesz, és a végén a választók fognak dönteni. A kérdés csak az, hogy milyen alternatívát kínálunk. A kétpártrendszer folytatását egy duális erőtérben állandó értékvitákkal, vagy azokat megfelelő helyre irányítjuk, és egy nagy kormányzópártra jellemző, állandó kormányzásra törekvő politikai erő magatartását, céljait jelenítjük-e meg a közvéleményben."[14]

A miniszterelnök terve – ahogy Wiener is rámutatott – nem volt más, mint egy, a demokratikus díszletek fenntartásával 15-20 évre létrehozott egypárti irányítás. Hasonló módon, mint a Horthy-korszakban. Hiába burkolta be nemes és nagy célkitűzésekbe mondanivalóját – mint ez a totális rendszerek kezdetén általában szokás –, az abszolút és tartós hatalom iránti igényén, a lényegen nem változtatott. Lehet mást is beleérteni ebbe a beszédbe, de a fentieket nem beleérteni nem. Nem tartom elfogadhatónak azt a magyarázkodást, hogy a beszédben vizionált „centrális politikai erőtér" a teljes szövegösszefüggésben elhelyezve más értelmet nyer. Ahogy az őszödi beszédben is magyarázhatatlan mondat, hogy a korábbi baloldali kormányfő tudatosan hazudott a választópolgároknak a kampányban. Aki centrális erőtérről beszél jogállamban, aki azt el tudja fogadni, mindegy milyen okból teszi, és milyen összefüggés alapján jut el odáig, elfogadhatatlan. És persze ez a felfogás, ez a filozófia volt az eredője a könyvben elemzett közjogi rombolásnak. Ha a centrális politikai erőtér kifejezést beburkoljuk a szövegkörnyezetbe, mint látjuk, semmivel sem kapunk kedvezőbb képet.

De egy pillanatra térjünk még vissza Wiener György tanulmányához. Még azt a nézetét is osztom, hogy a miniszterelnök nem hisz a jóléti államok jövőjében s az európai integrációban. Ezért Magyarországon az általa elképzelt jövő Európájának mintaállamát akarja létrehozni. Azt azonban vitatom, hogy ennek érdekében egy jól átgondolt új államrend kialakítása ment volna végbe. Úgy vélem, a közjogi átalakításoknak az a része, amelyik a hatalommegosztásról szól,

14 http://www.hirextra.hu/2010/02/18/megorizni-a-letezes-magyar-minoseget-orban-kotcsei-beszede-szorol-szora/ – A letöltés ideje: 2012. május 20.

e víziótól teljesen független. Nemcsak a törvényalkotási folyamatok tényekkel is jól alátámasztható ad hoc jellege cáfolja ezt, hanem az is, hogy ha rátekintünk a kész rendszerre, semmiféle innovációt, de még a történelmi múlt egyikének visszaalakítását sem figyelhetjük meg, csak és kizárólag a hatalomkoncentráció legprimitívebb módszerét. Míg a társadalom szerkezetét (például preferált társadalmi rétegek, szociális ellátórendszer gyökeres átalakítása, egykulcsos személyi jövedelemadó), az állam és az állampolgárok viszonyát (paternalista állam), a gazdasági rendszert (amit unortodox gazdaságpolitikának neveztek), az ideológia kialakítását (keresztény-konzervatív ideológia) illetően valóban megfigyelhető tudatosság, és kirajzolódik egyfajta koncepció, a közjogi átalakításokat illetően csak a centralizáció igénye vehető észre. Mellesleg arról sem vagyok meggyőződve, hogy előbbieket nem a hatalom megtartása és kiterjesztése, hanem az ország szebb jövőjének terve motiválta.

Felvethető, hogy a fékek és ellensúlyok rendszerének leépítése azt a koncepcionális célt szolgálta, hogy a részletezett változások hosszú távon (választási ciklusokon átívelően) megtarthatóak és stabilizálhatóak legyenek. Ennek azonban némiképpen ellentmond, hogy a választások kimenetelére a kormányzati fékek lebontásának csekély hatása van csak. Egy következő kormány mozgásterét pedig bár alapvetően befolyásolhatja a megváltozott államrend; a kialakított társadalomforma, gazdasági rendszer, avagy ideológia a megváltozott közjogi szisztémában alig nehezebben alakítható másfelé, mint anélkül lenne.

S végül felvethető az is, hogy az átalakítást a változás igénye motiválta. Úgy vélem, ez biztosan igaz. Egy új korszak kormányának a fülkeforradalom után a fennálló rendszert meg kell változtatnia. Ennek pedig része az államreform is. Olvastam, Jusztiniánusz császár már uralkodása alatt megtervezte, milyen lépések szükségesek ahhoz, hogy az utókor a „nagy" jelzővel illesse. A birodalom egységének visszaállítása mellett például törvénykönyvet kell alkotnia. A reformer, új világot teremtő miniszterelnök étosza egy új alkotmány és néhány szimbolikus törvény megváltoztatásával is könnyedén elérhető lett volna. Jusztiniánusz sem írta át az összes törvényt, mégis megkapta az utókortól az áhított jelzőt.

S ismét csak visszajutunk oda, hogy a fékek és ellensúlyok lebontása, a centralizáció, egy átgondolt és Európának példát állító államreformként kommunikált, ámde egyszerű hatalomtechnikai törekvés volt. A gazdasági és közjogi hatalom hosszú távú megtartására irányuló következetes munka. Akár történelmi példákat veszünk alapul, akár a modern demokráciák, jogállamok sokszor jogos kritikáját, a kormányzati hatalom innováció nélküli, legklasszikusabb, évszázadok óta ismert módszerekkel való kiterjesztése biztosan nem a jövő útja, s nem egy nagy formátumú politikus más által még meg nem értett víziója.

A társadalmi rend centralizációjára – történelmünk során különböző neveken – sokszor volt már érv a krízishelyzet. A demokratikus normák betartása kétségkívül lassítja a folyamatokat, mely egy válságos időszakban hátrányokkal járhat.

A jogállami működés azonban cserébe ad valamit, ami a körülményességét kompenzálja. A stabilitást. Ami válsághelyzetben szintén kiemelt érték.

Mielőtt belevágnánk, hasznos feltenni azt a kérdést, hogy egyáltalán érdemes-e még elemezni a parlamenti eseményeket, vagy hasonlóan felesleges, mint mondjuk kampányígéretek alapján megpróbálni következtetést levonni egy leendő kormány lehetséges intézkedéseire? A döntések minden bizonnyal máshol születnek. Az elhangzott indokolások jórészt nem a valódi indokok. De egyrészt, vitathatatlan tény, hogy ellentétben az ígéretekkel, a parlamenti döntések valósággá válnak, abból törvények születnek, így a parlamenti végtermékek, azaz a törvények elemzése, a törvények sorba állítása és az ebből kirajzolódó következtetések levonása semmiképpen sem felesleges, hiszen objektív és valós tényeken alapul, ráadásul e végtermék közvetlenül alakítja a társadalmat, a közéletet, az állami struktúrát, így a hatalmi viszonyokat is.

Másrészt, sokatmondó lehet a törvények elfogadásának folyamata és a vita elemzése. Mi a szokásos, az általános gyakorlat? Van-e társadalmi és szakmai egyeztetés? Van-e valódi parlamenti vita? Kapnak-e érdemi választ az ellenzéki képviselők a kérdéseikre, felvetéseikre? Elfogadnak-e a kormánypártok ellenzéki módosító indítványokat? Megfelel-e a működés a Házszabály rendelkezéseinek? Miként reagálnak a képviselők a civilek kritikáira? Mennyi ideig tárgyal egy jogszabályt az Országgyűlés? Milyen arányban választ – egyáltalán választ-e – az Országgyűlés ellenzéki jelöltet közjogi funkcióra? Van-e kormánykritika kormányoldalon, fogad-e el az Országgyűlés olyan érdemi kormánypárti javaslatot, ami ellentétes a kormány előterjesztésével? Jól meghatározható és tetten érhető irányvonalat vagy koncepciónélküliséget tükröz a parlamenti vita? A parlamenti vita elemzését tehát mindenképpen érdemes elvégezni. A későbbiekben, remélem, nyilvánvalóvá válik, hogy a példaként felvetett kérdések és persze a továbbiak megválaszolása útján fontos következtetéseket lehet levonni. Csak hogy példákat említsek: a kormányprogram létére vagy hiányára, esetleg a részletességére, a képviselők és állami vezetők demokráciafelfogására, világnézetére, stílusára, esetleges kiszolgáltatottságára, a kormányzópárt belső viszonyaira, a kormánypárti frakciók és a kormány viszonyára, a kormánypártok kompromisszumkészségére vagy annak hiányára, a valódi szándékokra, sőt sokszor akár valódi okokra és valódi célokra is. A parlamenti vita elemzése így semmiképpen sem felesleges, sőt meglátásom szerint elkerülhetetlen, ha megalapozott következtetéseket szeretnénk levonni a hatalomkoncentrációval kapcsolatban.

A kormány a közjogi átalakítások miatt állandósult konfliktust vállalt az Európai Unióval, az Európa Tanáccsal és az Egyesült Államokkal. A velük szemben folytatott szabadságharc azonban nem volt más, mint az általunk szerződésben vállalt és az évszázadok alatt kialakult európai normákkal való szembeszegülés. Méghozzá szinte kivétel nélkül azért, hogy a jogállami elveket és garanciális sza-

bályokat semmibe vevő centralizációs törekvések megvalósíthatóvá váljanak. Úgy vélem, még egy tudományos igényű munkában is hiba volna ennél árnyaltabb megfogalmazással élni.

A kormány gyakran hangoztatta, hogy az Európai Unió kettős mércét alkalmaz Magyarországgal szemben. Azaz negatív értelemben elfogult. A kormányzati ciklus második felére ebben lehet is némi igazságot találni. Ennek oka azonban nem a magyarok iránti ellenszenv volt, hanem a magyar kormány viselkedése. Az uniós tisztségviselőknek mindenkor objektív döntéseket kell hozniuk. Azon viszont nem lehet csodálkozni, hogy amikor az uniós intézmények és tisztségviselők azt látták, hogy egy kormány évekig megy szembe mindazzal, aminek betartására garanciát vállalt és ami az unió lényege, folyamatosan és szisztematikusan hágja át a közösség normáit, feszíti a húrt a végsőkig; amikor az Országgyűlés határozatban marasztalja el az Európai Bizottság alelnökét, amikor a külügyi államtitkár lekommunistázza az Európai Parlament jelentéstevőjét, és nem hajlandó bocsánatot kérni tőle, amikor a miniszterelnök a nyilvánosság előtt jelenti ki, hogy kiment az unióba, és „kiosztott néhány kokit és sallert," és a példák még sorolhatóak lennének, elvész a pozitív emberi hozzáállás, az országot és kormányát pedig deviáns és megregulázandó tagként kezdi kezelni a közösség. Érdekessége volt még a helyzetnek, hogy a jobboldali magyar kormány a legádázabb harcot az Európai Bizottság jobboldali pártcsaládhoz tartozó elnökével és a szintén jobboldali igazságügyi biztossal folytatta. Az Európai Parlament pedig, amelyik több esetben elmarasztalta Magyarországot, stabil jobboldali többséggel működött ekkor. Kommunikációs elemnél aligha értékelhető többnek a kormány e tárgyban megfogalmazott válasza, mely szerint a liberális és baloldali politikusok és média felheccelték és megtévesztették a nemzetközi közvéleményt, a támadások Magyarországgal szemben pedig e magatartás következményei. De ugyanez igaz más nemzetközi szervezetekre is. Vélhetően csodálkozva hallgatta volna az Európa Tanács Velencei Bizottsága jelentéstevőinek legalább a fele, ahogy számos bizottsági tag is, ha baloldali elhajlással vádolták volna őket, s az Európa Tanács Monitoring Bizottsága (Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe – Monitoring Committee) sem volt baloldali többségű, amikor elmarasztaló döntését meghozta.

Végül érdemes feltenni azt a kérdést, vajon hogyan lehetséges az, hogy egy uniós államban különösebb társadalmi ellenállás nélkül le lehetett bontani a fékek és ellensúlyok rendszerét. Sajnos rá kellett ébrednünk arra, hogy a demokratikus intézményrendszer lebontása alapvetően nem a jobboldali sajtó ellenállása miatt, s nem is az ellenzéki pártok passzivitása miatt nem váltott ki komoly társadalmi ellenállást. Hanem azért, mert kiderült, az emberek nem feltétlenül tartják megtartandó értéknek a 89-ben kialakított államrendet, demokráciástól, hatalommegosztásostól. Nem mérik fel, hogy a demokratikus működés elvont rendszere

milyen nagy befolyással bír életükre, azt azonban látják, hogy a rendszerváltás számukra a bizonytalanságot, sok esetben a lecsúszást, s az igazságtalannak tartott társadalmi különbségek kialakulását hozta. Nosztalgiával tekintettek vissza a Kádár-korszakra, egyesek a Horthy-korszakra. A politika világa pedig a maga veszekedős, ostoba, személyeskedő és értelmetlen vitáival, melyek nem a számukra lényegesnek tartott problémákról szóltak, valamint a korrupcióval, csak visszatetszést keltettek. Ezt pedig – nem teljesen alaptalanul – a demokrácia egyik lényeges elemének tartották. Ráadásul a pártok rövid távú érdekeik miatt egymást befeketítő és megbélyegző retorikája a politikai élet egészének hitelvesztését eredményezte. Ezért, amikor jött valaki, s elmondta, ennek véget vet, s létrehozza a nemzeti együttműködés rendszerét, megszüntetve a kicsinyes vitákat, s megköveteli, hogy mindenki csak a nemzet érdekében dolgozzon, örültek, s nem ennek a gondolkodásmódnak a veszélyeit látták meg. Amikor elmondta, az átmeneti 20 év után új rendszert épít, elfogadták. Persze, amikor elkezdték korlátozni a sajtószabadságot, a gyülekezési és egyesülési jogokat, a munkavállalók érdekképviseleti jogait, vagy elvettek szerzett jogokat, már voltak komolyabb tiltakozások. De az emberek többsége még ekkor sem illesztette ezeket rendszerbe, nem a demokratikus intézményrendszer lebontásának elemeiként, hanem önálló sérelmekként tekintett e jelenségekre. Kellett hozzá idő, de 2011 második felére mindezt megértették a politikai pártok. Ezért már nem a korábbi demokrácia visszaállítását tűzték ki célul, hanem egy demokratikus, de a korábbinál igazságosabb rendszer kiépítését. Ennek legjobb példája a legnagyobb ellenzéki párt 2011. novemberi kongresszusi határozatának két mondata:

> „Haladjuk meg közösen az átmenet elmúlt húsz esztendejét, hozzuk helyre együtt közös hibáinkat, a rendszerváltás utáni évek zsákutcába vezető próbálkozásait, igazságtalan döntéseit. Kössünk egyezséget az igazságos, szabad, európai, demokratikus és modern Magyarország megteremtésére."

A demokratikus államberendezkedés helyreállítását tehát legfeljebb a változások kereteként volt érdemes definiálni, a hívószavak közül kikerült. Önmagában ez még nem lenne baj, hiszen természetes, hogy az embereket az érdekli, ki tudják-e fizetni a gázszámlát, vagy sem, nem pedig az, hogy milyen elvek mentén áll össze, s milyen jogkörrel működik a Költségvetési Tanács. Az viszont már komoly baj, ha a demokrácia nem érték többé. Márpedig kiderült, hogy egy jobb élet reményében az emberek a XXI. század elején, Magyarországon képesek elfogadni egy autokratikus rendszert. Ez az igazi veszély, ahogy oly sokszor bebizonyosodott már. Ismét rá kellett döbbenni az egyszerű igazságra: ha a demokratikus rendszer nem képes biztosítani az alapvető szükségleteket, megteremti a társadalmi támogatását valami másnak. Valami „hatékonyabbnak". Éppen ezért tartom helyesnek, hogy a demokráciavédelem lekerült a leginkább kommunikált témák közül,

s az emberek megélhetését, boldogulását leginkább és közvetlenül befolyásoló kérdések kerültek középpontba. Nem mellesleg – de csendben – demokratikus keretek között, nem pedig egy megoldást hozó másik rendszer hamis és veszélyes ígéretével.

Néhány gondolat a módszertanról. A könyv műfaját egy határozott, de tudományos igényességre törekvő véleménnyel ellátott, forráselemzés jellegű monográfiaként, avagy tetszés szerint, monografikus jellegű forráselemzésként definiálom. Azaz – az Alapvetés fejezetet leszámítva, ahol erre viszont különös hangsúlyt fektettem – nem is törekedtem a vonatkozó szakirodalom széles körű feldolgozására. Az Alapvetésben már részben hivatkozott szakirodalom további feldolgozása, amely kínálta volna magát szinte mindegyik fejezetnél, megtörte volna az általam választott műfajt. Nem csupán terjedelme vált volna nehezen kezelhetővé – ha nem akarok a felületesség csapdájába esni –, de íve is megtört volna, ami lehetetlenné tette volna a könyv megírásával kitűzött célom elérését. Ezzel együtt törekedtem – s talán nem is sikertelenül – egy tudományosan is értékelhető, de nem klasszikus stílusban megírt mű megalkotására.

Ennek érdekében különös figyelmet fordítottam a források lehető legszélesebb körű feltárására és elemzésére. Így az országgyűlési irományoknak, az Országgyűlés plenáris és bizottsági ülései jegyzőkönyveinek, illetve a törvényjavaslatoknak és módosító javaslatoknak feldolgozása képezi elemzésem gerincét. Hangsúlyosan megjelenítettem emellett a közjogi átalakítás nemzetközi dokumentumait is. De komoly figyelmet szenteltem a közjogi méltóságok és állami vezetők sajtóban elmondott, interjúkban megfogalmazott álláspontjainak rögzítésére is. Ezek ugyanis sokszor többet árultak el a folyamatok valódi hátteréről vagy mondjuk a valódi jogalkotói szándékról, mint a parlamenti felszólalások vagy a törvényjavaslat indokolása. Ahogy egy tudományos munkát végző bíró, ügyész, ügyvéd vagy éppen alkotmánybíró esetében megszokott és nem vitatottan helyesnek ítélt eljárás, hogy személyes gyakorlati tapasztalatait és a csak számára hozzáférhető dokumentumok tartalmát felhasználva, sőt sok esetben azokra alapozva írja meg tudományos publikációit, úgy meggyőződésem szerint – bár lényegesen kevésbé megszokott – egy, a jogalkotásban aktív szerepet vállaló országgyűlési képviselő esetében sem minősül hibának, ha ugyanezt teszi. Sőt a gyakorlati tapasztalat beemelése és felhasználása – feltéve, hogy tudományos igényességgel párosul – csak hitelesíti és emeli a munka értékét. Még akkor is, ha a tények mellé állított – egy politikai természetű hatalmi ág egyik tagjától származó – vélemény markáns, és nem a kiegyensúlyozott semlegesség a tudományban sokszor biztonságosnak bizonyuló filozófiáját tükrözi. A jogalkotói értelmezés, mint a jogértelmezés egyik módszere, így válhat könnyebbé és megalapozottabbá a jogalkalmazó számára. Munkám e feltevést vallva készítettem el.

A könyvben kísérletet sem teszek minden olyan körülmény feltárására, ami a második Orbán-kormány hatalmának biztosítását és erősítését elősegítette. Csupán a kormányzati fékek és ellensúlyok átalakításának, a közjogi intézményrendszer átformálásának elemzésére vállalkozom. Emellett persze a kormányzati és kormányfői hatalom milyenségét számos tényező befolyásolta. Így a gazdasági élet és a politika minden eddiginél szorosabb összefonódása – melyet a Transparency International intézményesített korrupciónak titulált –, a szisztematikusan kidolgozott központi kormányzati ideológia professzionális és sokoldalú terjesztése, olyan, a közmédiát is magában foglaló médiabirodalom kiépítése, amely a központi ideológia terjesztése mellett képes egyrészről a kormányzati kommunikáció tervezett, optimális ütemben és módon való terjesztésére, valamint a kormányzatot bíráló hangok nyilvánosságra kerülésének minimálisra redukálására. De ide sorolható a választási rendszer, a választási eljárási szabályok és a kampányfinanszírozás kormánypártok számára kedvező újraírása, az irányított közvélemény-kutatások közzététele, és még sok minden más is.[15] E témák némelyikét csupán a közhatalmon kívüli hatalmi tényezők elemzésekor érintettem.

Írásomnak nem célja a tárgyalt törvényjavaslatok teljes körű elemzése. A teljes körű elemzéssel éppen a lényeg veszne el, s nem érném el a kitűzött célt. Hiszen tudatos – ami azt illeti, professzionális – technikának tekinthető, ahogyan a jelen parlamenti és kormányzati ciklus jogalkotási eljárásaiban az előterjesztők – illetve sok esetben a tényleges előterjesztőként mögöttük álló kormány – elrejtették a lényeget a különböző törvényjavaslatokban. Sokszor még a jogalkotásban jártas szakembereknek sem tűnt fel azonnal, hogy a különböző időben és különböző – olykor eltérő jogterületről szóló – törvényekben fellelhető részletszabályokból miként is áll össze a kép. Számos példa illusztrálja majd ezt, de elöljáróban is megemlítek egyet. A Költségvetési Tanács elnökének mandátuma lejárta előtti elmozdítása egy egészségügyi tárgyú törvényhez benyújtott, zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadásával vált lehetővé.

Sokan írtak véleményt és értékelést a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt a fékek és ellensúlyok lebontásáról, sőt ezek közül számosat idéztem és fel is használtam. Könyvem abban tér el ezektől, hogy rendkívüli aprólékossággal és pontossággal törekedtem a tényeket rögzíteni. Úgy is fogalmazhatnék, hogy ez volt a legfőbb célom, és a munka dandárját is ez tette ki. Véleményem alátámasztására – annak egyidejű kifejtése mellett – az országgyűlési vita feldolgozásával összeállítottam és sorba rendeztem a kormányzati ellensúlyok változásairól rendelkező vagy azt előidéző törvényjavaslatokat. Méghozzá olyan formában, hogy egymás mellé tettem az azonos területet rendező indítványokat.

15 Jó áttekintést ad a korszak gazdasági, szociális, kulturális, szimbolikus, média- stb. politikájáról a Magyar Bálint szerkesztésében megjelent tanulmánykötet: *Magyar polip – A posztkommunista maffiaállam.* Budapest, 2013, Noran Libro.

S habár magam is aktív résztvevője voltam ennek a munkának, bizonyára van olyan rendelkezés, amely elkerülte a figyelmem, pedig érdemes lett volna feldolgozni. Ezzel együtt meggyőződésem, hogy a tendenciát és annak eredményét e munka hitelesen, tényekkel alátámasztott módon igazolja. A tényekből levont következtetéseim természetesen éppúgy vitathatóak, mint bármelyik másik tanulmány esetében. Azonban a munka értékét meglátásom szerint elsősorban az adja – s ezzel magam is csak a könyv megírása közben szembesültem –, hogy ha lefejtem az értékelést a sorba rendezett objektív tényanyagról, önmagában annak összeolvasása igazolja a fékek és ellensúlyok szisztematikus és nem jogállami módon történő lebontásának tényét.

Az egyes alkotmányos szervekre vonatkozó elemzéseim terjedelmüket tekintve komoly eltérést mutatnak. Ez az aránytalanság, melynek tompítására nem is törekedtem, mutatja az egyes területekre vonatkozó átalakítás mélységét, illetve egyes esetekben időben elhúzódó mivoltát. Kiemelten kezeltem az igazságszolgáltatás átalakításának kronológiáját, ugyanis az mind terjedelmét, mind mélységét, mind pedig időben elhúzódó mivoltát tekintve egyedülálló a többi alkotmányos szerv átalakításához képest. Az igazságszolgáltatással kapcsolatban fogalmazta meg legkeményebb kritikáját az Európa Tanács Velencei Bizottsága és Monitoring Bizottsága – méghozzá nem is egyszer –, e témában az Európai Bizottság nemcsak megindította a kötelezettségszegési eljárást Magyarországgal szemben, hanem az Európai Bíróság el is marasztalta hazánkat. A reform elemeinek 80%-át az Országgyűlés kénytelen volt visszaalakítani. Emellett a már vázolt „hatalomtechnikai recept”-ben felsorolt minden elemet bevetett a kormányzat. Az igazságszolgáltatás a parlamenti ciklus mind a négy évében folyamatos témát adott az Országgyűlésnek. Ez volt a közjogi átalakítás „állatorvosi lova”, melynek elemzésével, ha csak a centralizációs módszerek bemutatása lett volna a célom, s nem a teljes átalakítási folyamat feldolgozása, gyakorlatilag feleslegessé vált volna bármilyen más terület bemutatása.

Jelentőségét és az átalakítás mélységét tekintve hasonló a helyzet az Alkotmánybírósággal is. Ezért e két alkotmányos szervre vonatkozó szabályozáshoz csatoltam az ombudsmanra és az ügyészségre vonatkozó átalakítások értékelését, s elválasztva a többi alkotmányos szervtől, külön részt szenteltem nekik. E négy területen alaposan elemeztem az alkotmányozás kezdeti szakaszait is. A rész alcíme – utalva az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának e területeket előkészítő munkacsoportjának elnevezésére – „Igazságszolgáltatás, alkotmány- és jogvédelem” lett.

Speciális témaként kezeltem a helyi önkormányzatokat. Ezt a fejezetet nem elemeztem részletesen, itt csupán arra törekedtem, hogy a témám tükrében vizsgált legfontosabb változásokat emeljem ki. Ezeket természetesen – a többi fejezethez hasonlóan – pontosan dokumentáltam. A részletek vizsgálata – pél-

dául, hogy pontosan mely hatáskörök kerültek át a helyi igazgatási hatáskörből a központiba, hogy milyen változások történtek a belső ellensúlyok rendszerében, hogy miként hatott az önkormányzat működésére az, hogy nem megválasztott képviselő is kinevezhetővé vált alpolgármesternek, stb. – parttalanná és lényegesen nagyobb terjedelművé tették volna a munkát. Emellett figyelembe vettem azt is, hogy célom a kormányzati fékek és ellensúlyok rendszerének elemzése volt, s nem a helyi önkormányzatoké, melyek jellegüknél fogva a kormányzat ellensúlyait jelentő állami szervekhez képest mégis speciálisnak tekinthetők, ellensúlyi szerepük a decentralizáció körében értelmezhető.[16]

Egyetlen alkotmányos szervről nem írtam csak: a kormányról. Ha ugyanis a kormány ellensúlyait vizsgálom, az a kormány maga értelemszerűen nem lehet. Esetleg a kormány és a kormányfő viszonyrendszerét vonhattam volna értékelési körömbe vagy az egyes miniszterek önállóságának gyakorlati érvényesülését. A magyar közjogi rendszerben azonban, ahol az alkotmány szerint is, a rendszerváltozás óta a kormányfő sorsát osztja a kormánya, és kancellári típusú kormányzás érvényesül, kár lenne kormányon belüli fékeket és ellensúlyokat keresni. A párttag miniszterek és államtitkárok a miniszterelnöknek mint pártelnöknek való kiszolgáltatottságáról, ebből következően pedig a kormánypártokon belüli ellensúly teljes hiányáról az Országgyűlés működési zavarainak értékelésekor írok.

A könyv megjelenésének időpontja nem véletlen. A kéziratot a parlamenti ciklus utolsó ülésnapját követően, de még a választásokat megelőzően zártam le. Van értéke annak is, ha egy folyamatra bizonyos idő elteltével, a későbbi következményeket ismerve, kicsit távolabbról néz rá a szerző. Ezúttal azonban szerettem volna olyan elemzést adni, amelyik tisztán, s nem a későbbi események tükrében, az akkori hozzáállást torzítva közvetíti egy, a tények alapos dokumentálására törekvő kritikus, ellenzéki jogalkotó véleményét. Remélem, hogy a nem túl távoli jövőben könyvemet egy rövid, átmeneti időszak jogalkotási gyakorlatának elemzéseként fogják olvasni, olyan korszakénak, amikor a parlamentarizmus vakvágányra tévedt, s nem pedig félretolják, mondván, kit érdekel… mi ez ahhoz képest, ami most van? A lehetőség mindkettőre megvan. Aki pedig képes tenni érte, annak történelmi felelőssége, hogy minden erejével azon legyen, hogy hazánk demokratikus hagyományai mentén fejlődjön tovább.

16 A hatalom területi megosztásának sajátosságairól, fejlődéstörténetéről és elméleteiről lásd például Sári János: *A hatalommegosztás.* Budapest, 1995, Osiris, 235–244. o.

II. fejezet

Alapvetés

A közhatalom gyakorlásával összefüggő három alkotmányos alapelv: a jogállamiság, a demokratikus hatalomgyakorlás és a hatalommegosztásra épülő államszervezet. A jogállamiság szerint az állam kötve van a jogszabályokhoz, a közhatalom gyakorlásának módját és kereteit a jogszabályok határozzák meg; a demokratikus hatalomgyakorlás, mely szerint a hatalomgyakorlás alapja a népszuverenitás; a hatalommegosztásra épülő államszervezet, mely pedig a hatalommegosztás klasszikus rendszerét, illetve a fékek és ellensúlyok rendszerét jelenti. A három alapelv együtt kell hogy érvényesüljön ahhoz, hogy a közhatalom alkotmányos gyakorlását megállapíthassuk.[17]

Általánosan elfogadott definíció szerint a

> „jogállam alatt azt az államot értik, amelyben a jog ad mértéket és formát az államon belüli együttélésnek. […] A jogállam fogalma ekképpen tehát kifejezésre juttatja a jog primátusát, a jog uralmát az állam fölött, az államnak az alkotmányhoz és az alkotmányosan alkotott törvényekhez való kötöttségét. A jogállamban is az állam alkotja a jogot, ami azonban az államot is köti, érvényesül így a megalkotott önkényt kizáró funkciója."[18]

Eszerint jogállamban az arra hivatott szerv által alkotott szabályrendszer önmagára vonatkoztatott korlátozást jelent, valamint azt, hogy ezek a korlátok nem mozgathatók önkényesen, a pillanatnyi politikai érdek megvalósítása céljából. A korlátlan kompetenciával rendelkező törvényhozó hatalom által teremtett államiság ugyanis a totalitárius hatalomgyakorlás célját és érdekét szolgálva a jogállamiságot pusztán formális értelemben teremtheti meg, a demokratikus társadalom heterogén igényrendszerébe nem ágyazódik be. Az alkotmányos jogállamiság ezzel szemben magát a jogalkalmazás és a jogalkotás kereteit elsődleges normaként definiálva az állam cselekvési szabadságát az alapjogok elismerésén, az államhatalmi szervek szabályozott együttműködése révén megvalósuló hatalommegosztás eszmerendszerén, valamint a jogvédelem, jogérvé-

17 Erről bővebben lásd például Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette: *Alkotmányos alapok*. Budapest, 2012, HVG–ORAC, 16–17. o.

18 Petrétei József: „Jogállam és hatalommegosztás". In: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, 1996, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 7. o.

nyesítés és jogbiztonság (megismerhetőség, áttekinthetőség és kalkulálhatóság) triászán keresztül tételezi úgy, hogy az alkotmányi alapértékeknek történő önmegfelelést a tőle független (alkotmány) bíróság letéteményébe helyezi. A folyamatos adaptálódást igénylő, ugyanakkor szilárd és stabil jogállami rendszer megvalósulása a 11/1992. (III. 5.) számú AB határozat szerint „ténymegállapítás és program egyszerre" mégpedig akként, hogy

> „az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük főbb szabályait, a jogállam pedig azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jogállam megvalósítása folyamat, és az állami szervek számára alkotmányos kötelezettség ezen munkálkodni."[19]

Minthogy a jogállam nem lehet kontraproduktív, az alkotmány nem tartalmazhat olyan rendelkezéseket, melyek önnön alapvető értékeit üresítik ki vagy csorbítják. Felmerül a kérdés, miként tételezhető az az állami berendezkedés, amely csupán annak érdekében, hogy aktusai ne legyenek megkérdőjelezhetők, saját önkorlátozásának határait alaptörvénybe foglaltan tolja érdekeinek megfelelő távolságba. Megfeleltethető a jogállamiságnak az aktuális politikai célok mentén történő, magát az alkotmányosságot veszélyeztető alkotmánymódosításdömping? Nyilvánvalóan nem. Mégpedig a kezdetektől nem. A jogállamiság alapértékeit, az állammal szemben felállított követelményrendszert számos határozat elemzi, témám szempontjából mégis az egyik legjelentősebb a 11/1992. (III. 5.) számú határozat, amely szerint a

> „jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. […] Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. […] Bármely politikai törekvés kizárólag az Alkotmány keretei között valósítható meg, s hogy az alkotmányosság megítélésénél a napi politikai szempontok ki vannak zárva."[20]

19 Petrétei József: i. m., 8. o.

20 11/1992. (III. 5.) ABH.

II.1. A hatalommegosztás jelentősége a demokratikus jogállamban

A jogállam egyik tartópillére a hatalommegosztás, melynek lényegi részét képezi a fékek és ellensúlyok rendszere.[21] A politika, és a szakma egy része is, a hatalommegosztásnak szintén részét képező hatalmi ágak megosztásának elvét, illetve a fékek és ellensúlyok rendszerét szinonimaként használja, pedig nem azok. Tanulmányok sora született erről, de a hatalmi ágak megosztásának klasszikus elve és a fékek és ellensúlyok rendszere közötti legfőbb különbség talán abban ragadható meg, hogy míg a hatalmi ágak megosztása esetében az egyes hatalmi funkciókat (úgymint törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom) látják el más és más-más állami szervek, addig a fékek és ellensúlyok rendszerében ugyanazon hatalmi szerv többféle hatalomban is részesülhet, azonban egyiket sem gyakorolhatja kizárólagosan. Azaz nem csupán azonos hatalmi ág hatáskörét gyakorolja több hatalmi szerv (például a végrehajtó hatalom részének tekintették korábban az államfőt is), hanem több hatalmi ág egy-egy részét is gyakorolhatja ugyanaz az állami szerv. A két elv pedig hazánkban együtt érvényesül. Így például a bírói hatalom elkülönült, azt az Alaptörvény szerint a bíróságok gyakorolják, de a kegyelmi jogkört tekintve vagy a bírák kinevezését illetően igazságszolgáltatási jogköre van a köztársasági elnöknek, az igazságügyért felelős miniszternek és az Országgyűlésnek is. Avagy, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztva működik, de a kormány tagja lehet egyben országgyűlési képviselő is.[22]

Itt néhány rövid mondat erejéig kitérek arra, hogy ma egyre többen használják a fékek és ellensúlyok helyett a fékek és egyensúlyok kifejezést. Nem mintha e munka szempontjából jelentősége lenne e különbségtételnek, én mégis a klasszikus fordítás mellett maradok. Úgy vélem, akkor lesz egyensúly, ha megfelelőképpen működnek az ellensúlyok. Egyik hatalom nem egyensúlya a másiknak, hanem ellensúlya. A súly és az ellensúly eredménye az egyensúly.

21 Kiss Lászlónak, Magyarország alkotmánybírájának „Az Alkotmánybíróság a jogállam szolgálatában" című előadása a Báró Wlassics Gyula Jogászegylet szervezésében megtartott Nemzetközi Alkotmánybírói Konferencián. Nagykanizsa, 2012. március 1.

22 A hatalommegosztás klasszikus elvének és a fékek és ellensúlyok rendszerének elhatárolásáról bővebben lásd például Cservák Csaba: „A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása". In: *Jogelméleti Szemle.* 2002/1. szám, 2002. április 23. Jogelméleti tanulmányok. A hatalmi ágak Magyarországon előforduló, egy független állami szerven belüli megjelenési formáiról lásd még Szalai András: „A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban?" In: *Jogelméleti Szemle* 2013/1. szám, 2013. április 9. Tanulmányok. Takács Albert szerint a hatalmi ágak megosztásának elvét ma már csak az igazságszolgáltatás függetlenségének alátámasztására használják. Erről bővebben lásd Takács Albert: „A parlament szerkezete alkotmányelméleti megközelítésben". In: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2010. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján.* Budapest, 2011, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, 141. o.

A hatalmi ellensúlyok megfelelő működésének eredménye lesz a kiegyensúlyozott, jogállami működés.

A hatalommegosztás elvét a 2012-ig hatályos Alkotmány – a belga, a német, az olasz, a svájci, a spanyol vagy épp a portugál alkotmányokhoz hasonlóan – nem nevesítette. Az alkotmányozó ezen az elven azt az alkotmányos állami szervek közötti konkrét hatásköri szabályozást, kompetenciarendet értette, amelyet az Alkotmányban megjelenített. Ez alapján az Alkotmánybíróság határozta meg a hatalommegosztás elvét mint a jogállam egyik alappillérét, s megállapította azt is, hogy a hatalommegosztás elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Kimondta, hogy a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs.[23] A hatalmi ágak megosztásáról vallott álláspontját egy 2005-ben hozott határozatában foglalta össze talán legjobban és legrészletesebben a testület:

> „Az indítvány elbírálásához az Alkotmánybíróság áttekintette a hatalmi ágak elválasztását… érintő alkotmánybírósági határozatokat. […] Bár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztásának elvét szövegszerűen nem tartalmazza, az az alkotmánybírósági gyakorlatban a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetetlenségi rendelkezések. A hatalommegosztást, a hatalmi ágak elválasztásának elvét az Alkotmánybíróság a jogállam önállóan érvényesülő tartalmi elemének tekinti. […] Az államhatalmi ágak elválasztása a demokratikus jogállamban az állam legjelentősebb funkcióinak szervezeti, hatásköri és működési elkülönítését jelenti. A hatalmi ágak közötti közjogi viszony egyrészt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatta el a másik jogosítványát, másrészt azt is, hogy a demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Az elv lényeges elemeinek rendelkezése a hatalomkoncentráció, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlás megelőzése, a hatalmi központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása és szabályozott együttműködése."[24]

A határozat egyértelművé tette azt is, hogy álláspontja szerint miként és milyen elvek mentén érvényesül Magyarországon a hatalommegosztás klasszikus

23 53/1991. (X. 31.) ABH, 33/1993. (VI. 11.) ABH, 28/1995. (V. 19.) ABH, 97/2009. (X. 16.) ABH.
24 42/2005. (XI. 14.) ABH.

(a hatalmi ágak elválasztásának) elve, valamint a fékek és ellensúlyok rendszere. A hatalommegosztás elve mellett a demokratikus jogállam megvalósulásának feltételei között említette az Alkotmánybíróság az elválasztott szervek együttműködési kötelezettségét, az elválasztott szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartását, valamint az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok létét és betartását.[25]

Az Alaptörvényben a hatalommegosztás elve már a normaszövegben is megjelenik: „*A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.*"[26] Megjegyzem, másik két alapelv is megjelenik az Alaptörvényben, mely szerint: „*Magyarország független demokratikus jogállam,*"[27] illetve: „*a közhatalom forrása a nép.*"[28]

Mindez alkotmányos alapelvi szinten azt jelenti, hogy egyetlen demokratikus választáson bármilyen parlamenti többséget elért politikai erő sem vindikálhatja magának a jogot a korlátozatlan és korlátozhatatlan hatalom gyakorlására, annak ellenére, hogy egyes sarkalatos (kétharmados) törvények nyelvtani értelmezése ezt nem zárja ki. Éppen az Alkotmány – később az Alaptörvény – minden más jogszabály felett álló normái (itt a hatalommegosztás normatív megközelítését veszem alapul) azok, amelyek e látszólag korlátlan felhatalmazást mégis korlátok közé szorítják. Sári János, a hatalommegosztás egyik legelismertebb hazai kutatója fogalmaz így:

> „Szavazásról és igazságról beszélünk, s máris előtűnik a hatalommegosztás egyik nagy központi gondolata: az, hogy a közösségi élet vitelének meghatározó elve nem lehet kizárólag a többségi elv."[29]

S ugyanez a gondolata köszön vissza máshol is:

> „A hatalommegosztásos intézményesítés egyik legfontosabb jellemzője és azt is mondhatnánk, politikai rendeltetése az, hogy áttörje, lehetetlenné tegye a »nyers többségi elv« érvényesülését."[30]

25 62/2003. (XII. 15.) ABH. A feltételek elemzéséről az új Alaptörvényi rendelkezések tükrében lásd például Csink Lóránt: „Az alkotmányos szervek együttműködése az új Alaptörvényben". In: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2010. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján.* Budapest, 2011, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, 67–72. o.

26 Magyarország Alaptörvénye, C) cikk (1) bekezdés.

27 Magyarország Alaptörvénye, B) cikk (1) bekezdés.

28 Magyarország Alaptörvénye, B) cikk (3) bekezdés.

29 Sári János: „Fejezetek a hatalommegosztás történetéből". In: *Társadalmi Szemle* XLV. évfolyam, 1990/10. szám, 69. o.

30 Sári János: *A hatalommegosztás.* Budapest, 1995, Osiris, 122. o.

Így nem tudom osztani azt a véleményt, mely szerint az ilyen törekvések csupán politikai, de nem jogi síkon kérhetőek számon a kormánypártoktól, s hogy az alkotmányozásra is feljogosító kétharmados többséggel rendelkező kormánypártok közjogi átalakításai közjogi szempontból ne lennének vitathatóak.[31]

Bihari Mihály így ír:

> „A demokrácia értéktartalom és technika egyszerre. A hatalommegosztás rendszere a hatalmi ágak elválasztása és egymást fékező és ellensúlyozó technikák, egyúttal értékhordozók és értékteremtők, a hatalom minőségét meghatározó eszközök, technikák és eljárások összessége."[32]

Az Alaptörvény – és korábban az Alkotmány az Alkotmánybíróság értelmezése általi – hatalommegosztás-felfogása a hatalommegosztás modern felfogásai közül talán Bibó Istvánéval azonosítható leginkább, mely szerint:

> „a zsarnokság megakadályozásához nem arra van szükség, hogy mereven elválasszunk minden hatalmi centrumot, hanem arra, hogy ne lehessen ellenőrizetlenül közhatalmat gyakorolni."[33]

Bibó szerint nem az a fontos, hogy definiáljuk, milyen funkciói vannak az államnak, azokat milyen technikával, milyen szervezeti megoldásokkal lehet elválasztani, hanem hogy olyan struktúra álljon fel, amiben a hatalom koncentrációja nem jöhet létre.[34] De Stumpf István is ezt a megközelítést emeli ki tanulmányában: „*Az általános cél tehát a hatalomkoncentráció veszélyének csökkentése.*"[35] Cservák Csaba más megközelítésben ugyanezt az elvet vallja: szerinte a hatalmi ágak szétválasztása helyett helyesebb a hatalmi funkciók szétválasztásáról és a hatalmi ágak egyensúlyáról beszélni, hiszen senki sem a hatalmi ágak kapcsolatának megszüntetését tűzte ki célul.[36] Csink Lóránt az elvi tételekhez hozzákapcsolja azok gyakorlati érvényesülésének követelményét is:

31 Ezzel ellentétes véleményt képvisel mások mellett például Bordás Mária: „A »hatékony« állam győzelme a jogállam fölött?" In: *Közjogi Szemle* 2012/1. szám, 15–25. o.

32 Bihari Mihály: „Demokrácia, képviselet és választási rendszer. A választási rendszer funkciói". In: *Választástudományi tanulmányok. Választási füzetek.* Budapest, 1999, Országos Választási Iroda, 8. o.

33 Bibó gondolatait idézi Csink Lóránt a „Meghaladott-e Montesquieu? A hatalommegosztás modern felfogásai" című tanulmányában. In: *Ünnepi tanulmányok dr. Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére.* Budapest, 2013, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 132. o.

34 Erről bővebben lásd Bibó István: „Az államhatalmak elválasztása egykor és most". In: *Válogatott tanulmányok.* Második kötet. Budapest, 1986, Magvető, 369–397. o.

35 Stumpf István: „Az államhatalmi ágak elválasztása – Bibó nyomán". In: Iskola, társadalom, politika. Gazsó Ferenc tiszteletére, nyolcvanadik születésnapjára. Budapest, 2012, Századvég, 66. o.

36 Cservák Csaba: „A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása". In: *Jogelméleti Szemle.* 2002/1. szám, 2002. április 23. Jogelméleti tanulmányok.

> „A hatalommegosztást – akár mint alapelvet, akár mint önálló normát értjük – nem formális értelemben kell felfogni. A hatalommegosztás nem akkor érvényesül, ha nem ugyanaz a személy (szervezet) gyakorolja a különböző funkciókat, hanem akkor, ha a közhatalom gyakorlói az alkotmányos keretek között ténylegesen is képesek egymást fékezni és ellensúlyozni."[37]

Hasonló véleményt fogalmazott meg az osztrák alkotmánybíróság elnökhelyettese:

> „Minden alkotmánynak azon a ki nem mondott kötelezettségen kell alapulnia, hogy az állami szervek mindegyike betölti alkotmányos szerepét, a »pacta sunt servanda« elvet követve. […] Amennyiben az állami szervek nem töltik be alkotmányos funkcióikat, úgy nemcsak az alkotmányos igazságszolgáltatás, hanem maga az állam is veszélybe kerül."[38]

Megjegyzem, néhány évszázaddal korábban Montesquieu is ebben ragadta meg a hatalommegosztás lényegét:

> „Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak."[39]

Nos, 2010 és 2014 között ez nem érvényesült a korábbihoz hasonló módon.

A hatalommegosztás tanának hosszú fejlődéstörténete van.[40] Számos elmélete létezik, s ezeket többféleképpen lehet csoportosítani. Vannak gondolkodók, akik eleve tagadják azt, míg mások célját, jelentőségét, elemeit és elméleti alapjait másban és másban ismerik fel.[41] A hatalommegosztás tanát legtöbben Locke-tól[42] és Montesquieu-től[43] eredeztetik, bár vannak, akik már az ókorban megtalálni vélik ennek nyomait. Takács Albert azonban helyesen mutat rá arra, hogy

37 Csink Lóránt: „Meghaladott-e Montesquieu? A hatalommegosztás modern felfogásai". In: *Ünnepi tanulmányok dr. Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére.* Budapest, 2013, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 136. o.

38 Brigitte Bierlein: „A hatalommegosztás és az alkotmánybíróságok, valamint más alkotmányos testületek függetlensége". In: *Alkotmánybírósági Szemle.* 2011/1. szám, 120–121. o.

39 Montesquieu: *A törvények szelleméről.* Budapest, 2000, Osiris–Attraktor, 247. o.

40 A hatalommegosztás tanának történeti fejlődéséről és a főbb elméleti irányzatokról lásd Sári János: *A hatalommegosztás.* Budapest, 1995, Osiris. Jó összefoglalóját adja még a témának Veress Emőd könyvének első részében, ahol az ókortól 2011-ig röviden ismerteti a hatalommegosztás elméleti irányzatainak fejlődéstörténetét. Veress Emőd: *Államfő és kormány a hatalommegosztás rendszerében.* Kolozsvár, 2011, Scientia, 19–87. o.

41 A főbb nézetek csoportosítását és az egyes elméletek közös jellemzőit lásd például Csink Lóránt: i. m., 127–136. o.

42 Locke elméletéről lásd John Locke: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról.* Budapest, 1986, Gondolat.

43 Montesquieu: i. m.

> „a történeti példák és előképek felsorakoztatásánál körültekintően kell eljárnunk, ha belőlük a jelen valamely jelenségének szükségességére vagy helyességére akarunk következtetni. […] a történeti analógiák ilyenfajta keresése azonban éppen a gyakorlati jelentőséget és hasznosíthatóságot lúgozza ki a hatalommegosztás alkotmányos követelményéből, nem is beszélve a történelmietlenségükből fakadó tovagyűrűző elméleti problémákról."[44]

Takács levezeti – megjegyzem, hogy e vonatkozásban az idézett szerzők egyikénél sem fedeztem fel eltérő álláspontot –, hogy egészen más okok és egészen más felfogás alapján jutottak el a középkori és kora újkori Angliában a common law jogfelfogás alapján a hatalommegosztás gondolatához, mint a kontinensen vagy az amerikai alkotmányozás időszakában.[45] Az eredmény első ránézésre hasonló, de az ok egészen más. A korai angol felfogás szerint

> „a valódi szuverenitást a bíró gyakorolja, aki a common law alapján ítélkezik. A gondolat annyira erősnek bizonyult, hogy a hatalommegosztás teoretikusai a parlamentet nem is tekintették a kötetlen törvényhozás szervének, hanem csak olyan technikai szervezetet láttak benne, amely a nép jogait a common law szokásainak (customs) megfelelően biztosítja."[46]

Ugyanakkor az angol gondolkodók a törvényhozás és a végrehajtás mellett az igazságszolgáltatást nem említik önálló hatalmi ágként. Úgy vélték, hogy a bíráskodás mögött nem áll partikuláris elv, érdek, ezért nem is lehet önálló hatalom. Az igazságszolgáltatást általában a végrehajtás részeként definiálták.

> „Az angol szabadság tehát nem azért funkcionál, mert a hatalmak egymástól el vannak választva, hanem azért, mert több hatalom áll egymással szemben, s különösen körül van bástyázva azoknak a tényezőknek az önállósága, melyek a hatalomkoncentráció veszélyét leginkább megtestesítő végrehajtó hatalommal szemben állanak."[47]

44 Takács Albert: „A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében". In: *Pro Publico Bono, Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle.* 2011. no. Különszám 1., 20. o. Takács Albert: „A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése". In: *Jogtudományi Közlöny*, 1993. június, 209. o.

45 Takács Albert: „A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében". In: *Pro Publico Bono, Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle.* 2011. no. Különszám 1., 23–26. o.

46 Takács Albert: „A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése". In: *Jogtudományi Közlöny*, 1993. június, 210. o.

47 Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most. Válogatott tanulmányok.* Második kötet. Budapest, 1986, Magvető, 380. o.

Montesquieu a dualista hatalmi konstrukciót a jól ismert triásszal váltotta fel, melyben a bíráskodás önálló hatalmi ággá tétele mellett elméleti szinten a már addig is kialakult gyakorlattól idegen módon a végrehajtást és a törvényhozást is élesen elválasztotta egymástól. Később pedig Montesquieu elméletét érdekeiknek megfelelően értelmezték egyesek, s ez annak erős torzulását eredményezte.

De a hatalommegosztás, a fékek és ellensúlyok gyakorlati megvalósulásának korai példái között említhetjük a Velencei Köztársaságot is, ahol – a hatalommegosztás elvét még nem definiálva, lényegét, gyakorlati jelentőségét azonban megértve – már a XIII–XIV. században kialakult az egymást korlátozó hatáskörrel bíró, valódi hatalmat birtokoló állami szervek rendszere. Itt a nemesek államfői hatalmat korlátozó – mellesleg a népszuverenitás elvét nem valló – törekvései vezettek el a bonyolult, ámde évszázadokig rendkívül stabil államrend kialakulásához. Bár Montesquieu éppen ez utóbbi mondat miatt nem tekinti példaértékűnek Velence államrendjét.[48] E korabeli modell felelt meg talán leginkább a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény hatalommegosztásról vallott filozófiájának, mely szerint a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs.

A XX–XXI. században a hatalommegosztás klasszikus formája – mely szerint a három hatalmi ág, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói – idejemúlttá vált, de legalábbis jelentősen átalakult. A végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág között egyre inkább elmosódott – de kiemelendő, hogy meg nem szűnt – a különbség, s a kormányzati ellensúly szerepét átvették más független állami szervek is. Ilyenek az alkotmánybíróságok, a független ügyészségek, a nemzeti bankok vagy bizonyos értelemben a számvevőszékek és az ombudsmanok. Ennek sokkal inkább megfelel az amerikai politikai gondolkodás, amely a hatalmi ágak elválasztásának szükségessége mellett a hatalom elosztásának és megosztásának követelményét hangsúlyozta. A XX. század végén és a XXI. században pedig a hatalom egyik legkomolyabb korlátjává nőtt a tömegtájékoztatás – és sokszor a törvények – által biztosított transzparencia, s ahogyan Bibó állította, a gazdaság és a közigazgatás.[49] Mindezek után csak egyetérteni tudok azzal, hogy nem a hatalommegosztás nagy elméletei tartogatják a megoldást a jövő számára.

> „A hatalommegosztás elve a hatalom korlátozásának értelmezésére, elemzésére, rendezésére irányuló felhívás, melynek érvényessége mindaddig nem szűnik meg, amíg létezik az emberekben a szabadság ösztöne és megőrzésének vágya."[50]

48 Bővebben lásd *Bárándy Gergely: Velence fénykora – A Velencei Köztársaság államberendezkedésének kialakulása és kora*. Budapest, 1999, Scolar.

49 Lásd Bibó István: i. m., 391–397. o.

50 Takács Albert: „A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében". In: *Pro Publico Bono, Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*. 2011. no. Különszám 1., 38–42. o.

Bibó sincs más véleményen:

> „…nem az az absztrakt kérdés érdekel bennünket, hogy hogyan kategorizálhatók az államhatalom működésének a megnyilvánulásai, hanem az, hogy miként nyer új meg új problémákon örök aktualitást az államhatalmak elválasztásának elve, mely az államélettel foglalkozó európai gondolkodás legtermékenyebb erőfeszítésében, az államhatalomnak szolgálattá, erkölcsi feladattá való átnemesítésében gyökerezik."[51]

Paczolay Péter szerint

> „a XX. század végére a hatalommegosztás rendszere a nyugati típusú demokráciákban átalakult, kritikailag úgy is mondhatjuk, hogy eltorzult. A két politikai természetű hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtás a parlamentáris rendszerekben jellemzően hatalmi blokkot képez, vagyis ugyanaz a politikai erő irányítja mindkettőt. […] Ennek a hatalmi blokknak az ellensúlya az Alkotmánybíróság, és részben – egyes funkcióiban – a bírói hatalmi ág is."[52]

Ugyanezt hangsúlyozzák mások is, kiegészítve azzal, hogy a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág elválasztása tulajdonképpen nem jelent mást, mint a győztes párton vagy koalíción belüli szereposztást. A hatalommegosztás napjainkban sokkal inkább a pártrendszer függvénye, s nem az alkotmányban rögzített közjogi berendezkedésé. A kormány és a parlament csak közjogi díszletek, valójában a pártokon belül születnek a döntések.[53] E felfogást képviseli Cs. Kiss Lajos is, aki szerint

> „a nyilvános vita értelmét veszti, mert az egyes képviselők álláspontját, mint a közös pártálláspont részelemét, az előzetes pártpolitikai diskurzusban rögzítik, és szigorú frakciófegyelem kötelezi őket az álláspont ebben a formában való betartására."[54]

51 Bibó István: i. m., 397. o.

52 Paczolay Péter: „Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai". In: Chronowski Nóra – Petrétei József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2010, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 235. o.

53 Lásd például Cserny Ákos: „A végrehajtó hatalom alkotmányjogi felelősségének színeváltozásai". In: *Magyar Közigazgatás* 2011/2. szám, 40–42. o. Ádám Antal: „A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról". In: Magyar Jog 1995/3. szám, 132. o. A pártokon belüli demokrácia elemzéséről lásd Vígh Edit: „Párton belüli demokrácia elemzése a parlamenti pártok alapszabályai alapján". In: *Társadalom és Politika* 2006/2. szám.

54 Cs. Kiss Lajos: „Parlamentarizmus és demokrácia". In: *Acta facultatis Politico-iuridicae Universitatis Budapestinensis* XL (2003), 170. o.

Takács Albert mindezt tézis szintjén a politikai és az alkotmányos hatalommegosztás szétválásaként definiálja, kihangsúlyozva az előbbi dominanciáját, nem vitatva azonban utóbbi létezését.[55] Az állítások alapjaival nem vitatkozom, azonban elsősorban Takács némiképpen árnyaltabb megközelítésével értek egyet. Egyrészt a parlament, benne az ellenzékkel, kétharmados kormányzati többség hiányában az alkotmány és a sarkalatos (korábban kétharmados) törvények vonatkozásában valódi ellensúly. Wiener György úgy fogalmaz a rendszerváltozás közjogi kronológiáját is elemző tanulmányában:

> „Az abszolút kétharmados szavazataránnyal elfogadható törvények széles köre kulcspozícióba juttatta az ellenzéket, mely a politikailag összefonódó országgyűlési többséggel és kormánnyal szemben a parlamentáris rendszerekben a tényleges ellensúly szerepét tölti be."[56]

Ugyancsak képes némi ellensúlyi szerepet betölteni, ha koalíciós kormányzás esetén a nagyobbik kormánypártnak nincs abszolút többsége a törvényhozásban. A kisebb koalíciós partnerek érdekérvényesítésének legfontosabb terepe ekkor az országgyűlés. A kormánypárton belül az országgyűlés elnöke, de sokszor egy-egy jelentősebb bizottság elnöke bizony ellensúly. Ahogyan egy-egy komolyabb szakpolitikus képviselő véleménye is komoly befolyásoló tényező lehet. E politikus személyes tekintélye mellett, melynek szerves része képviselői mandátuma, olyan társadalmi és szakmai csoportok véleményének alakítására képes, olyan társadalmi bázist tudhat maga mögött, amit a kormány nem hagyhat teljesen figyelmen kívül, s ami képviselői mandátuma nélkül nem volna lehetséges. Emellett, főként szűk parlamenti többség esetén, a kormánypárton belüli „erős emberek" is a parlamentáris keretek között, a parlamenti képviselőcsoportban tudnak leginkább regionális és szakmai érdekeket érvényesíteni a kormányzati hatalommal szemben. A kormánypártokon belül sem mindenkinek mindig ugyanaz a személyes érdeke. Míg egy nem képviselő kormánytag státusa – főképpen, ha nem a párt befolyásos vezetői közül kerül ki, ami nem ritka – mindenkor és teljes mértékben a miniszterelnök egyszemélyi döntésétől függ, addig az országgyűlési képviselőé 4 éven keresztül biztos, és a cikluson belül elmozdíthatatlan, önálló és független tényezővé válhat, azaz ebben az időszakban a miniszterelnök-pártelnök inkább függ a képviselőtől, mint fordítva. Persze mindezt erősen árnyalja, hogy a képviselő további politikai pályafutása pedig a ciklus végén, sőt még közben is komolyan függ a párt elnökétől.

55 Takács Albert: „A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése". In: *Jogtudományi Közlöny*, 1993. június, 215. o.

56 Wiener György: „A hatalmi ágak elválasztása alkotmányos rendszerünkben". In: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2010, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 474. o.

De okozta már kormány bukását, hogy a frakció vagy annak egy része nem állt ki mellette. Ekkor a párton belüli politikai akarat érvényesítésére éppen a parlamentáris szabályok adják meg a lehetőséget. Ilyen ellentétek ritkán éleződnek ki, de éppen azért, mert a mindenkori miniszterelnök (és leggyakrabban egyben pártelnök) pontosan tisztában van a vázolt helyzettel, s partnerként, véleményformáló hatalmi tényezőként kezeli a meghatározó súlyú országgyűlési képviselőket. A párton belüli politikai erő és a képviselői mandátum (beleértve a pártvezetőhöz lojális képviselők mandátumát is) nem választható el, együtt alkotja a befolyásos politikus hatalmi súlyát. A kormányzópárt erős embereinek ereje tehát részben képviselői mandátumukban ölt testet, illetve abban, hogy hány neki lekötelezett képviselő döntését befolyásolhatja közvetlenül. A pártelnök-kormányfő mozgástere, két választás közötti stabilitása erősen függ ettől. A párton belüli erő jelentős részben egyes frakción belüli képviselői csoportok mandátumán is múlik. Ha ez nem így volna, a pártvezetők nem tulajdonítanának sokszor nagyobb jelentőséget a pártlisták összeállításának, mint a kabinet kialakításának. Ezért nem tartom megfelelően árnyaltnak Petrétei József megállapítását, mely szerint az ellenzék átvette az Országgyűléstől az ellenőrzés szerepét az egységes hatalmi blokkot képező kormány és kormánypárti frakciók felett.[57] A parlamenti felszólalások egységességét – pontosabban a frakciófegyelem általi teljes meghatározottságát – tekintve csupán a gyakorlati működés ismeretének hiánya okozhatja azt a ténybeli tévedést, hogy az egyes képviselők ne térhetnének/ne térnének el a kötelezően meghatározott kommunikációs iránytól, s ezért a nyilvános vita értelmét vesztené. A parlament plénuma éppen az egyik legfontosabb terepe annak, hogy a képviselők a valóban a frakciófegyelem által determinált szavazási eljárásban tanúsított magatartásuk ellentételezéseképpen a képviselőcsoport hivatalos álláspontjától eltérő véleménybeli árnyalatokat, esetenként komoly különbségeket is hangsúlyozzanak. S mindezeken túl, aki az országgyűlés nyilvánosság előtt zajló vitáit és a kormányzatot számon kérni hivatott, a közszolgálati televízió által közvetített, az elektronikus és a nyomtatott sajtóban egyaránt hivatkozott eszközrendszerét jelentéktelen ellensúlynak tartja, az a nyilvánosság erejét vitatja. Mindazonáltal az általam vizsgált időszakban Paczolay Péter, Ádám Antal és Cserny Ákos állításai teljes egészében helytállóak. Illetve csupán más megközelítésben nem azok. Az általuk tételezett alkotmánybírósági ellensúly ugyanis – mint látni fogjuk – csak csökkentett erővel érvényesülhetett.

Ha azon az alapon vizsgáljuk a parlament és a kormány egységes hatalmi góccá szerveződését, hogy a választásokon győztes párton belüli szereposztás dönti csak el, ki melyik tagjává válik, s ez a hatalommegosztás aspektusából

57 Petrétei József: „Ellenzék a parlamentáris demokráciában". In: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, 1991, Lukács György Alapítvány Kuratóriuma, 171–174. o.

valójában egybeolvadásukat jelenti, más következtetéseket is le kell vonni. Nem teljesen azonos, de feltétlenül hasonló irányba mutat ugyanis az a vizsgált ciklusban tetten érhető gyakorlat, hogy a győztes párt vezetői kétharmados felhatalmazásuk birtokában nem csupán a végrehajtó és a törvényhozó hatalom között mosták el a különbséget, hanem a többi alkotmányos szerv és a végrehajtó hatalom között is. Ha az Országgyűlés a független alkotmányos szervek élére és tagjainak a győztes párt saját párttagjai, esetleg prominens párttagjainak rokonai közül választ (lásd például Állami Számvevőszék, Alkotmánybíróság, Magyar Nemzeti Bank, Országos Bírósági Hivatal), hasonló jelenségnek lehetünk tanúi, mint a végrehajtó hatalom és a parlament viszonyának megváltozását illetően. E folyamat kiteljesedése pedig elvezet a hatalomnak egy demokráciában megengedhetetlen mértékű központosulásához.

Megjegyzem, alkotmányjogászok más és más hatalmi tényezőkről, gócokról írnak, mint a közhatalom részesei, s a legkülönbözőbb rendszerekbe foglalják őket. Kiss László például a jogállam három pillérének ismertetésekor a hatalommegosztás intézményeit két csoportba sorolta. Az elsőbe sorolta a törvényhozó hatalmat, a végrehajtó hatalmat, a bírói hatalmat, a köztársasági elnököt és az önkormányzatokat. A másodikba pedig – „további hatalmi tényezőkként" – a politikai pártokat, a médiumokat, az alkotmánybíróságot, az ügyészségeket, az alapjogi biztost; de e felsorolást nem zárta le, nem tette taxatívvá.[58] Azaz ő nem is a klasszikus hármas felosztás szerint kategorizál, s nem is a közhatalmon belüli és azon kívüli, nem az alkotmányjog klasszikus szféráján belül és azon kívül eső tényezők között. Bibó csoportosítása is egészen más volt, s még hosszasan lehetne sorolni a hatalmi tényezőkről és azok csoportosításáról vallott különböző elméleteket. Sőt mindezt árnyalja még az egyes nemzetközi szervezetekhez (például Európa Tanács) és az Európai Unió egyes intézményeihez delegált hatalom mikénti megítélése és besorolása, mely részes, illetve tagállami szinten is érzékelhető.[59] Könyvem megírásakor nem kívántam állást foglalni az egyes hatalommegosztási elméletek között, mégis – bár az irányzatok nem zárják ki egymást – döntenem kellett, melyik felfogás alapján építem fel a struktúrát. A modern felfogások közül, Csink Lóránt csoportosítását alapul véve, alapvetően a parlamentarista hatalommegosztási elméletre alapozva határoztam meg a rendszert. Azaz megmaradtam az alkotmányjog paradigmáján belül, a közhatalmak egymással – de a vizsgált időszak természetére tekintettel szinte kizárólag a kormányzattal – való viszonyát vizsgáltam, és nem a közhatalmon kívüli tényezők (pártok, média, gazdaság stb.) szerepét. Ugyanakkor azzal, hogy egy külön fejezetben röviden kitértem a médiaszabályozásra, a kor-

58 Kiss Lászlónak, Magyarország alkotmánybírájának „Az Alkotmánybíróság a jogállam szolgálatában" című előadása a Báró Wlassics Gyula Jogászegylet szervezésében megtartott Nemzetközi Alkotmánybírói Konferencián. Nagykanizsa, 2012. március 1.

59 Erről bővebben lásd: *Európai alkotmányjog.* Pécs, 2002, III. fejezet.

mányzat humánpolitikájára, a társadalmi és szakmai érdekérvényesítés szabályozásának változásaira, valamint egyes gazdasági intézkedések bemutatására is, azaz az alkotmányjog klasszikus szféráján kívüli kérdésekre is, a komplex hatalommegosztási elmélet is megjelenik könyvemben. E munka azonban szinte vár arra, hogy valakik átforgassák a hatalommegosztás tudományos irányzatain, és levonják belőle az elméleti alkotmányjogi következtetéseket.

Magyarországon 2010 és 2014 között a kormányzat a hatalom birtokosainak – legyen az a vázolt elméletek közül a klasszikus montesquieu-i, az amerikai, a bibói, a komplex vagy a parlamentarista – jogkörcsorbítását vagy kormányzati befolyás alá vonását tűzte ki célul, s ezt jórészt meg is valósította. A médiafelügyelet átalakításával a média világát, jogalkotással és ennél kevésbé alkotmányos módszerekkel a gazdaság világát, személyzeti politikájával a közigazgatást vonta szoros felügyelet alá. S emellett természetesen a klasszikus, ámde a montesquieu-i triásznál lényegesen tágabb körű, az Alaptörvényben felsorolt alkotmányos szervek kormányzatot ellenőrizni képes jogköreit csorbította a lehető legjobban, avagy érte el azt, hogy személyi döntések sorozatával e szervek a gyakorlatban ne jelentsenek valódi ellensúlyt, hatalmi státusuk a lehető legnagyobb mértékben gyengüljön.

II.2. A legfontosabb hatalomelméleti kérdések 2010 és 2014 között

A jogtudósok tárgyalják az összes hatalmi ág és más hatalmi tényezők státusát és egymáshoz való viszonyát. E viszonyrendszert illetően az általam elemzett időszakban, kritika szintjén, mint azt az egyes fejezetekben látni fogjuk, szinte mindegyik területen vita bontakozott ki. E vita azonban – leszámítva az alkotmány-előkészítés folyamatának néhány elhanyagolható jelentőségű megnyilvánulását – nem elméleti síkon zajlott, hanem az országgyűlési képviselők, a civil szervezetek képviselői, egyéb közéleti szereplők és szakemberek, az elvi alapot, azaz a hatalmi szereplők egymáshoz való helyes viszonyát, illetve a közjogi státusát nem vitatva, az adott gyakorlati megoldást kritizálták, s mérték a senki által nem vitatott elméleti tételekhez. Így például nem folyt vita arról, hogy a bírói és a törvényhozó hatalomnak mi a helyes viszonya, esetleg arról, hogy a státusbeli függetlenség része-e a bírói függetlenségnek, arról azonban igen, hogy helyes megoldás-e az, ha az Országgyűlés által választott bírósági vezető saját hatáskörében dönthet a bírósági felsővezetők kinevezéséről. Avagy senki nem vitatta, hogy az Állami Számvevőszéknek a kormánytól függetlenül kell működnie, csupán azt, hogy egy adott konkrét megoldás sérti-e ezt az elvet. Mindenki egyetértett abban, hogy az Országgyűlés egyik legfontosabb feladata a kormány ellenőrzése, csupán az volt vita tárgya, hogy, mondjuk, a na-

pirendre vételi kérelmek televíziós közvetítési időből való kiszorítása mennyiben érinti ezt a feladatkört. Leszámítva azt az általános kérdést, melyre nem az Alapvetésben, hanem a teljes műben keresem a választ: mennyiben felel meg a 2014-re kialakított államrend a hatalommegosztáson alapuló demokratikus jogállami elveknek, 2010 és 2014 között az Alaptörvényben nevesített független alkotmányos szervek viszonylatában – mind a politikai szférában, mind pedig a tudomány világában – három olyan ponton alakult ki komolyabb elméleti vita, amelyet az Alapvetésben elemezni kell:

- A köztársasági elnök a végrehajtó hatalom része vagy a kormányzat ellensúlya?
- Le lehet-e egyszerűsíteni egy alaptörvény legitimitásának kérdését arra, hogy azt az arra jogosult állami szerv a hatályos jogszabályok betartásával, a jogalkotási eljárás szabályainak megtartásával fogadta el? Másként: egyenlőségjel tehető-e a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom között, amikor a kormánypártok az ellenzék támogatása nélkül is mindkettőt gyakorolhatják?
- Mi a helyes viszony az alkotmányozó hatalom és az Alkotmánybíróság között?

E három elméleti kérdés gyakorlati leképeződését az egyes fejezetekhez kapcsolódóan ismertetem. Azonban az elméleti megalapozás miatt szükségesnek tartom, hogy az Alapvetésben röviden bemutassam a tudományos álláspontokat.

II.2.1. A köztársasági elnök a végrehajtó hatalom része vagy a kormányzat ellensúlya?

Az államfői hatalom elválasztása a végrehajtó hatalomtól már a XIX. században is felmerült. Tulajdonképpen ez törte meg a montesquieu-i triászt, hiszen Benjamin Constant mint negyedik komponenst jelölte meg az államfőt mint a végrehajtó és a törvényhozó hatalom között kiegyenlítő szerepkört betöltő intézményt.[60] A modern demokráciákban, legyenek azok köztársaságok vagy alkotmányos monarchiák, arra is van példa, hogy az államfő egyértelműen a végrehajtó hatalom része (prezidenciális és félprezidenciális államok), s arra is, hogy egyértelműen attól független hatalmi tényező.

A rendszerváltozáskor az egyik legnagyobb közjogi természetű vita a köztársasági elnök szerepe és jogállása körül folyt. Voltak, akik erős, mások a gyenge vagy közepesen erős államfői jogállás mellett tettek hitet. Így az akkori tervezetek között volt olyan, amelyik egy erős jogállás mellett a végrehajtó hatalom részeként definiálta volna az elnök státusát, s volt, amelyik kifejezetten nem.

60 Constant „Az alkotmányos politika tana” című művét idézi Sári János: *A hatalommegosztás.* Budapest, 1995, Osiris, 193–194. o.

A tervezetek többsége azonban hallgatott arról, hogy az elnök a végrehajtó hatalom részese-e, vagy sem. Végül a rendszerváltók a gyenge elnöki modell mellett döntöttek, továbbra is kerülve azonban, hogy az elnök és a végrehajtó hatalom viszonyát egyértelműen meghatározzák. A kérdést az Alkotmánybíróság döntötte el 1991-ben, amikor az államfőt a hatalmi ágak fölé, azaz a végrehajtó hatalmon kívülre helyezte el.[61] Az Alaptörvény hatálybalépése után azonban annak negyedik módosítása kifejezetten megtiltotta, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozatokat és azok indokolását az Alkotmánybíróság figyelembe vegye.[62] Ezért jogos felvetés az is, hogy ismét megnyílik-e a vita az elnök jogállásáról.[63] Annál is inkább, mert a korábbi határozattal számos kutató nem értett egyet,[64] azonban volt olyan is, aki nem csupán a végrehajtó hatalomtól való különbözőséget vallotta, hanem már a rendszerváltozás után közvetlenül alkotmányos rangra emelte volna a köztársasági elnök semleges államfői hatalmát.[65] Például Sári János szerint az államfő nem a kormány ellensúlya, hiszen szerepe éppen kiegyenlítő-közvetítő, melyet nem tölthet be hatékonyan, ha mint – akár a kormány ellensúlyaként funkcionáló – „fél" vesz részt a politikai konfliktusokban. Azt azonban ő is evidenciaként kezeli, hogy nem a végrehajtó hatalom része.[66] Úgy fogalmaz: „*elnököl, de nem kormányoz*".[67] De legtöbben ma sem tartják vitathatónak, hogy a jelenlegi alaptörvény szerint a köztársasági elnök Magyarországon nem része a végrehajtó hatalomnak.[68]

61 Az államfői jogállás rendszerváltozás utáni elméleti kérdéseiről lásd bővebben Ádám Antal: „A köztársasági elnök, az Országgyűlés és a kormány viszonyáról". In: *Magyar Közigazgatás.* XLI. évfolyam, 11. szám, 1991. november, 961–971. o. Wiener György: „A hatalmi ágak elválasztása alkotmányos rendszerünkben". In: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára.* Pécs, 2010, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 463–476. o. Szalai András: „Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya II." In: *Pro Publico Bono.* 2011/2. szám, 48–49. o. Tordai Csaba: „A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására". In: *Politikatudományi Szemle* 1998/4. szám. Szalai András: „A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban?" In: *Jogelméleti Szemle* 2013/1. szám, 2013. április 9. Somogyvári István: „Az államhatalmi ágak megosztásáról". In: *Társadalmi Szemle* 1994/1. szám, 48/1991 (IX. 26.) ABH.

62 Magyarország Alaptörvénye, 19. cikk.

63 Erről lásd Szalai András: i. m.

64 Lásd például Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, 2007, HVG–ORAC, 109. o.

65 Ádám Antal: i. m., 971. o.

66 Sári János: *A hatalommegosztás.* Budapest, 1995, Osiris, 212–215. o.

67 Uo., 204. o.

68 Lásd például Veress Emőd: *Államfő és kormány a hatalommegosztás rendszerében.* Kolozsvár, 2011, Scientia, 109. és 124–126. o.

Schmitt Pál köztársasági elnök a Sándor-palota elnöki tárgyalójában aláírja Magyarország új Alaptörvényét

Jelen munka keretein belül azonban nem érdemes a feltett konkrét kérdéssel bővebben foglalkozni. Azok a politikusok ugyanis, akik 2010 és 2014 között a köztársasági elnök végrehajtó hatalomhoz tartozása mellett érveltek, s azok, akik ellene, valójában nem a szándékuknak megfelelő ellentétpárt állították fel. A kérdés korántsem elméleti volt. A 2010-től két éven keresztül hivatalban volt elnök ugyanis már beiktatásakor kinyilvánította, hogy nem ellensúly, hanem a kormányzati munka motorja lesz. Hivatali ideje alatt egyetlen esetben sem élt vétójogával. Utalva korábbi gondolataimra is, osztom azt nézetet, mely szerint

> „a politikai hatalom megoszlását, illetve megosztását az államban a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás fogalmaival csak meglehetősen pontatlanul lehet leírni, mert vannak a hatalomnak olyan átfogó területei, amelyek nem választhatóak szét az említett triász logikája szerint. Ilyen – hogy csak a legfontosabb példákat említsem – a kormányzás vagy az alkotmánybíráskodás, de ilyen az államfői hatalom gyakorlása is. E funkciókat nem a hatalmi ágak elválasztásának, hanem megosztásának elve szerint lehet értelmezni."[69]

A valódi ellentétpár tehát így kellett volna, hogy hangozzék: a köztársasági elnöknek a kormány ellensúlyaként kell-e működnie? Az egyes közjogi ellentétpárok összemosására és legteljesebb félreértelmezésére éppen a miniszterelnök szavai mutatnak rá leginkább, aki szerint a hatalom megosztása a különböző hatalmi ágak közötti egyensúlyban fontos, ám az államfő nem különálló hatal-

69 Takács Albert: „A parlament szerkezete alkotmányelméleti megközelítésben". In: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2010. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján.* Budapest, 2011, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 141. o.

mi ág, így nem is lehet ellensúlya a kormánynak, hanem a végrehajtó hatalom része.[70]

Az államfőnek, mint az egyik alkotmányos szervnek, kötelessége az együttműködés, azaz nem dolgozhat a többi alkotmányos szerv, így a kormány ellen sem.[71] Ugyanakkor Petrétei József tanulmányában, melyben a köztársasági elnöknek az államszervezet demokratikus működése feletti „őrködése" tartalmát vizsgálja, meglátásom szerint helyesen, egyértelműen a kormány egyik ellensúlyaként határozza meg az elnök státusát. Feladataként említi a „*hatalmi egyensúly fenntartását*."[72] Az Alkotmánybíróság szintén az elnök ellensúlyi szerepét emeli ki:

> „Az Alkotmány alapján a köztársasági elnököt abban az esetben illeti meg az önálló döntési jog, ha az államszervezet megszokott működése kibillen az egyensúlyából, és a köztársasági elnök ellensúlyozó szerepére van szükség…"[73]

Nincs közmegegyezés abban, hogy mi volna a helyes államfői jogállás, s mi lenne a köztársasági elnök megválasztásának helyes módja. Vannak, akik a közvetlen választás mellett érvelnek, de többen vetették fel egy, az Országgyűléstől független, különböző elvi alapon összeálló választótestület útján való megválasztás lehetőségét is.[74] Abban viszont nincs vita, hogy az államfő a jelenlegi státusát tekintve ellensúlya kell hogy legyen a végrehajtó hatalomnak is. Emellett, az az Alkotmánybíróság által kimunkált álláspont, mely szerint a köztársasági elnök nem része a végrehajtó hatalomnak, hanem kiegyensúlyozó szerepet tölt be, a jogtudományban meggyőző többségnek örvend. E körben tehát úgy vélem, egyértelműen állást lehet foglalni a felvetődött kérdésben.

II.2.2. Le lehet-e egyszerűsíteni egy alaptörvény legitimitásának kérdését arra, hogy azt az arra jogosult állami szerv a hatályos jogszabályok betartásával, a jogalkotási eljárás szabályainak megtartásával fogadta el? Másként: egyenlőségjel tehető-e a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom között, amikor a kormánypártok az ellenzék támogatása nélkül is mindkettőt gyakorolhatják?

Bevezetésként érdemes néhány mondatot szentelni az alkotmányos értékeknek.

70 A miniszterelnök a közszolgálati televízió *Az este* című műsorában mondta el a véleményét 2010 augusztusában, amit egy internetes hírportál is idézett: www.hvg.hu/itthon/20110804_Orban_Schmitt_egy_eve – A letöltés ideje: 2011. augusztus 4.

71 Lásd: 62/2003 (XII. 15.) ABH.

72 Petrétei József: „A köztársasági elnök mint az államszervezet demokratikus működésének őre". In: *Jogtudományi Közlöny*, 2011. március, 142–143. o.

73 47/2007. (VII. 3.) ABH.

74 Lásd például Szegvári Péter: „Többségi és (vagy) konszenzusos demokrácia". In: *Társadalmi Szemle* 1994/2. szám, 72–74. o.

> „Az alkotmányban foglalt értékek alkotmányi értékminőségüket az alkotmányozó hatalomtól nyerik. Ezek állami, társadalmi és egyéni elismerésének és tiszteletének kötelességét az alkotmányozó írja elő. Az alkotmányban meghatározott értékek a jogi normatív értékek élén helyezkednek el. […] Az internálódás, az interiorizálódás foka az alkotmányi normatív értékek tekintetében is a társadalmi, közösségi és egyéni értékekké válás szintjét jelzi. Méltán állíthatjuk, hogy az alkotmányi értékek társadalmi elfogadottságának kiterjedtsége és mértéke az alkotmányos intézményrendszer legitimációját, az alkotmányos szemlélet, az alkotmányosság, az alkotmányosodás, a közjogi és az általános kultúra színvonalát is kifejezi."[75]

Nyilvánvaló tehát, hogy optimális esetben, jelesül, ha ezek az értékek a lehető legnagyobb beágyazottság mellett képezik a társadalmi együttélés vezérfonalát, mindezek a társadalmi és nemzetközi kohézió előmozdító értékeivé is válnak.

Amennyiben elfogadjuk azt a tételt, hogy az alkotmányi értékek három rétegűek, nevezetesen az alkotmánytól függetlenül létezőek, az alkotmányozó hatalom által konstituáltak, valamint ezekre vonatkoztatott úgynevezett eszközértékek[76] lehetnek, el kell fogadjuk azt is, hogy e három réteg egyfajta hierarchiát is közvetít. A társadalmi, történeti fejlődés során szükségszerűen jelentkező társadalmi és érték-újrarendezés tehát nem valósulhat meg sem önkényesen, sem akként, hogy az alapértékek meghajolva az eszközértékek előtt, csupán ezektől függő, ezeknek alárendelt, korlátozott vagy tartalmilag kiüresített, formális jogokká váljanak. Másként: az alkotmányban a jogrendszer alapköveiként meghatározott, valamennyi nemzetközi egyezményben is ilyennek tételezett alapjogi katalógus a törvényalkotás keretét és korlátját körvonalazza. Mindez álláspontom szerint az előzőekben említett beágyazódás alapfeltétele.[77]

Az alkotmány fogalma, a társadalomhoz való viszonya és legitimitásának kérdése szerteágazó és sokrétű társadalom-, jog- és alkotmányelméleti kérdés. Sári János így fogalmaz:

> „Az alkotmányfogalom nagy dilemmája, hogy az az állami rendszer alaptörvénye-e vagy a társadalom egészéé. […] Az alkotmányfogalom ősi, természetesen le nem zárt kérdései ezek."[78]

75 Ádám Antal: „Az alkotmányi értékek értelmezéséről". In: *Jura* 2010/2. szám, 117. o.

76 Minderről bővebben lásd Ádám Antal: i. m., 115–127. o.

77 A társadalmi legitimációról bővebben lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: „Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vet fel az Alaptörvény?". In: *Új magyar közigazgatás.* 4. évfolyam, 6–7. szám, 2011. június–július, 10–20. o.

78 Sári János: *A hatalommegosztás.* Budapest, 1995, Osiris, 171. o.

E munka keretein belül kísérletet sem teszek megválaszolásukra, csupán a vizsgált parlamenti ciklusban konkrétan felmerült szegmensét, azaz a feltett konkrét kérdésben foglalt problémát vetem alá rövid elemzésnek. S ezt is csak olyan mélységben, amely forráselemzésem megalapozásához szükséges.

Az Alaptörvény elfogadása után – sőt még azt megelőzően – felvetődött a legitimitás kérdése. A kormánypártok azzal érveltek, hogy az Alaptörvény legitimitásához kétség sem férhet, hiszen a hatályos törvények alapján, a jogalkotásra vonatkozó szabályok maradéktalan betartása mellett fogadta el az Országgyűlés. A kormánypártoknak pedig, minthogy szabad és demokratikus választások eredményeképpen nyerték el kétharmados többségüket az Országgyűlésben, egyedül is joguk volt alkotmányozni. Az ellenzéki pártok többsége azonban vitatta az Alaptörvény legitimitását. Szerintük az alkotmányozás ugyan formálisan legitim volt, az Alaptörvény tartalmi és a társadalmi legitimációja azonban hiányzik. Nem indítottak róla sem társadalmi, sem szakmai vitát, a radikális jobboldal kivételével az ellenzéki pártok is távol maradtak az alkotmányozás folyamatától, s egyetlen ellenzéki párt sem támogatta annak elfogadását. Tény, hogy – mint a későbbiekben ismertetni fogom – az Alaptörvény szövegének nyilvánossá válása és annak elfogadása között mindössze egy hónap és három nap telt el, az eredetileg koncepciónak szánt országgyűlési határozat pedig – amiről legalább néhány hónapnyi szakmai és társadalmi vita folyt – egy kormánypárti módosító javaslattal egyszerű képviselői segédanyaggá silányult. De nemcsak formálisan, hanem tartalmi szempontból is, hiszen – mint látni fogjuk – a koncepcióban foglalt elvek és állami struktúra sok helyen alapvetően eltér az Alaptörvény rendelkezéseitől.

A magyar Alkotmány – később Alaptörvény – teremtette viszonyok mellett a kormánypártok kétharmados parlamenti többsége a gyakorlatban alig jelentett mást, mint a pártállami idők parlamenti modellje, ahol az összes képviselő kormánypárti képviselő volt. A kétharmados többséggel szemben ugyanis az ellenzék parlamenti szerepe – a nyilvánosság erejét leszámítva – gyakorlatilag a nullával volt egyenlő. S bár számos, a demokratikus állami működéstől idegen folyamatot érhettünk tetten, valamint sok, egy demokratikus jogállam értékrendjével nem összeegyeztethető döntés is született, a 2010 és 2014 közötti időszak hatalomelméleti szempontból semmiképpen sem nevezhető diktatúrának, avagy totalitárius rendszernek. Egyrészt a kormánytöbbség demokratikus választások során nyerte el a parlamenti helyek kétharmadát, másrészt a következő demokratikus választáson – a demokratikus és államilag elismert ellenzéki pártok választáson való részvételével – reális és jogi lehetőség is van a hatalmi viszonyok átalakítására. Ennek megállapításával azonban hiba lenne arra a következtetésre jutnunk, hogy nem keletkezett komoly kár. Veress Emőd helyesen mutat rá a XX. század végén és a XXI. század elején felmerült új jelenségre:

> „A hatalom korlátozása szempontjából a totalitárius rendszerek bukása után rendkívül aktuális problémák jelentkeznek egyfelől a demokratikus átmenetek során (ahol ez sikerült), illetve megjelentek olyan hibrid formák, amelyek a demokrácia és a diktatúra keverékei (Európában elsősorban a volt Szovjetunió felbomlása során).”[79]

Amikor az átalakítások kapcsán sokan Oroszországot vagy éppen Azerbajdzsánt emlegették, éppen erre a veszélyre, erre a veszélyes példára és útra hívták fel a figyelmet. Annak meghatározása, hogy miként is definiálható a vizsgált parlamenti és kormányzati ciklus, részben a könyv további fejezetei adnak választ.

Egyetértek azzal, hogy

> „az az alkotmányos parlamentáris szabály, hogy a kormány csak a parlament bizalmával láthatja el funkcióit, valójában nem a parlamentet és a kormányt állítja szembe, hanem a parlament többségét és kisebbségét, azaz a kormányalkotó és az ellenzéki pártokat. […] lényegében nem a törvényhozó és a végrehajtó funkció megosztását eredményezi, hanem a kormánypárti és az ellenzéki funkcióét.”[80]

A fentiek, valamint e mondat alapján tehát, ha nem a formalitás és a közjogi szabályok oldaláról, hanem a valóság oldaláról közelítjük meg a kérdést, ami jelen esetben eltér egymástól, arra juthatunk: valójában a kormány alkotmányozott.

Kérdés, hogy vajon a kétharmados, azaz alkotmányozásra is alkalmas parlamenti többség esetében van-e különbség a törvényalkotó és az alkotmányozó hatalom között, illetve ebből kifolyólag legitimnek tekinthető-e egy olyan alkotmány, illetve a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvények, amelyet kétharmados felhatalmazásukkal kizárólag a kormánypártok fogadtak el az ellenzék és a társadalom részvétele nélkül.

Osztom a Jakab András által az alkotmányok legitimitásával kapcsolatban megfogalmazottakat:

> „a modern alkotmányoktól három dolgot szoktunk elvárni: (1) jelentsék a hatalom jogi önkorlátozását (ez az alapjogvédelemben és a hatalommegosztás eszméjében fejeződik ki), (2) az államszervezet legfontosabb alapintézményeit demokratikusan állítsák fel (konstituálják), és (3) legyenek közösség-összetartó szimbólumok.”[81]

79 Veress Emőd: *Államfő és kormány a hatalommegosztás rendszerében.* Kolozsvár, 2011, Scientia, 85. o.

80 Takács Albert: „A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése”. In: *Jogtudományi Közlöny.* 1993. június, 216. o.

81 Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* Budapest, 2011, HVG–ORAC, 46. o.

Minthogy az alkotmányozáskor a közéletben elsősorban a harmadik pontban foglalt követelmény alapján vitatta az ellenzék az Alaptörvény legitimitását, én is erre helyezem a hangsúlyt. Jakab az alkotmányozás megindulása előtt írt tanulmányában sorra vesz néhány, szerinte fontos alkotmányozási elvet. Utolsó elvként rögzíti:

> „…megállapítható, hogy a teljes társadalom számára kell alkotmányozni. Vagyis lehetőleg kerülni kell az ellenzék irritálását olyan új (világnézeti) kitételek bevezetésével, amivel az új Alkotmány valamiféle negatív szimbólummá válhat. Ha tehát vallási utalás kerül a preambulumba, akkor olyan kitételre is szükség van, amely a szöveget a nem-hívők számára is elfogadhatóvá teszi. Ha ugyanis valóban szimbolikus újrakezdésként akarjuk megjeleníteni az Alkotmányt, akkor ezt leginkább éppen az egyoldalú szimbolizmus roncsolhatja hosszú távon."[82]

Az új Alaptörvényt elsőként értékelő és értelmező monográfiájában még egyértelműbbé teszi álláspontját:

> „Az alkotmány nemcsak egy jogi dokumentum, hanem szimbólum is, amely kifejezi a politikai közösség, az ország, a nemzet összetartozását. […] Ha ugyanis a preambulumnak elsősorban szimbolikus közösség-összetartó szerepe van, akkor azt úgy kell megfogalmazni, hogy a lehető legtöbb polgár számára lehetővé tegye az érzelmi azonosulást. Ha ezt nem vesszük figyelembe, akkor a tulajdonképpeni tartalomtól függetlenül az állampolgárok egy része oktrojált alkotmánynak fogja tekinteni a normát, és nem az azonosulás, hanem az elutasítás szimbólumát fogja látni benne. És ha ez az állampolgárok jelentősebb részére igaz, akkor az magának az alkotmánynak a legitimitását fogja megkérdőjelezni."[83]

Eddig a pontig teljes mértékben osztom álláspontját.

Jakab azonban kitér arra, hogy szerinte a legitimitás vizsgálatakor az elfogadási eljárás „*egy kevéssé lényeges momentum.*" E konkrét esetben ez a megállapítás véleményem szerint nem helytálló. Az elfogadási eljárás az Alaptörvény esetében szimbolizálta a kormánypártok kompromisszumkészségének teljes hiányát, amelynek megléte esetén létrejöhetett volna egy, az ország különböző szimpátiával bíró polgárai és politikai tényezői számára is tisztelhető alkotmány. Az elfogadási eljárás nem eljárásjogi szempontból volt fontos, hanem e konkrét esetben más

82 Jakab András: „Az alkotmányozás előkérdései". In: *Iustum*, *Aequum*, *Salutare*, VI. évfolyam, 2010/4. szám, 16. o.

83 Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* Budapest, 2011, HVG–ORAC, 52–53. o.

okból nem kevéssé lényeges momentum. Ráerősített ugyanis a preambulum – és más normatív rendelkezések – ellenzéki pártok és szimpatizánsok által kifogásolt hiányosságaira, és a második legkomolyabb politikai erő, valamint szimpatizánsai számára presztízskérdéssé emelte, politikai programmá tette az Alaptörvény hatályon kívül helyezését és egy új alkotmány megalkotását. Más esetben – ahogy Jakab András is idézi – a formai kérdések, az eljárás rendje nem jelentett komoly legitimitási problémát, hiszen az elfogadott dokumentum tartalmát az ország lakossága magáénak tudta érezni, sőt az abban foglalt értékeket tisztelni tudta, a későbbi kormányzati sikerek pedig mindezt tovább erősítették. Ez a konkrét elfogadási eljárás azonban demonstrálta az egy párt által – az ellenzéki pártok és baloldali gondolkodók véleményének teljes negligálásával – återőltetett, kompromisszumképtelen, bevallottan keresztény-konzervatív értékrendet tükröző hozzáállást és folyamatot, ami eleve ellehetetlenítette, hogy az ország polgárainak többsége és legalább a társadalom túlnyomó többségét képviselő politikai pártok egységesen elfogadhatónak ítéljék az új Alaptörvényt. Így Magyarország Alaptörvényének elfogadási eljárása annak szimbolikus erejét, így legitimitását is lényegesen befolyásolta.

Samu Mihály tanulmányában más megközelítésben, de a legitimitás szempontjából szintén jelentőséget tulajdonít az alkotmányok szimbolikus tartalmának, s indirekt módon az „elfogadási eljárásnak" is, amikor az „államcentrikus alkotmányozás" meghaladottságáról ír. Álláspontja szerint helytelen az alkotmányt kizárólag jogszabályként kezelni. Tényként állapítja meg, hogy az alkotmány átfogó szerepet tölt be, alapvető közéleti szabályozó, vagyis nemcsak jogszabály, hanem társadalmi alapnorma. A különböző társadalmi szférák belső autonómiái fölött áll mint átfogó szabályozó az egész társadalmi lét makroszintű egysége alapján.

> „Az alkotmányos szabályozás olyan területekre is kiterjed, amelyek távol állnak a jogi jellegtől, legfőképpen a jogi érvényesíthetőségtől."[84]

Kiemeli, hogy

> „a modern polgári társadalmakban – mivel a közélet kiszélesedik – határozottan elkülönül egymástól a civil társadalom és az állami szervezet, a közéletben minőségileg eltérnek az állami szervek, a civil szervek, a köztestületek, a pártok és érdekvédelmi szervek – az államcentrikus alkotmányozás elvesztette létalapját."[85]

84 Samu Mihály: „A demokrácia és az Alkotmányozás fogalma". In: *Közéleti alkotmányozási és jogpolitikai tanulmányok. Bibliotheca iuridica. Publicationes cathedrarum.* Budapest, 2009, Püski, 95–96. és 98. o.

85 Uo., 91. o.

Kritikaként fogalmazza meg, hogy

> „a mai alkotmányozás folyamatában a gyakorlati politika figyelmen kívül hagyja az alkotmányozó hatalom és a közgondolkodás elkülönülését és önállóságát (főleg azt, hogy ez nem azonosítható a törvényhozó hatalommal). Ennek egyik oka a politikai szféra túlzott, alkotmányozást kisajátító szerepe, a másik viszont az a beidegződött (fölényes) diktatórikus (szovjet) tapasztalatokra épülő ismeret, hogy csupán a törvényhozás révén zajlik az alkotmányozás (a törvényhozás létesíti az alkotmányt, mint közönséges jogszabályt). A mai politikai közgondolkodásban hiányzik az az ismeret, hogy a demokratikus alkotmány átfogja az egész társadalom alapvető oldalait, a különböző társadalmi szférák sajátosságait, s szabályai, követelményei az egész társadalomban nemcsak jogszabályként érvényesülnek, hanem a különböző társadalmi szférák önszabályozásában is. Emiatt az alkotmányozó hatalom döntő szerepe jelentkezik nemcsak a politikai szférában, hanem a gazdasági, kulturális, szociális és erkölcsi szférában egyaránt."[86]

Megjegyzem, éppen az államcentrikus gondolkodásmódot igazolta az a vezető kormánypárti politikustól származó megnyilvánulás is, mely az egyház-alapítási jogot az „országgyűlés kegyé"-nek aposztrofálta, avagy ugyanerről tanúskodik, hogy az Alaptörvény bizonyos alapjogok gyakorlását kötelezettségek teljesítéséhez köti. Samu szerint éppen az alapjogokhoz való hozzáállás választja el legegyértelműbben az államcentrikus gondolkodást az azzal ellentétes nézetektől. Előbbi az emberi jogokat az állam adományainak tekinti, utóbbi szerint azonban éppen az állammal szemben kell biztosítani az emberi jogokat.

Vannak olyan gondolkodók, akik az alkotmányok normatív jellegét emelik ki, de olyanok ma már nemigen, akik szerint az alkotmány nem több jogszabályok, jogtételek foglalatánál. Esetükben könnyebben elfogadható álláspont volna, ha a formális és a társadalmi-tartalmi legitimitás közé egyenlőségjelet tesznek. A helyzet érdekessége azonban, hogy míg a kormánypártok legitimitással kapcsolatban megfogalmazott álláspontja ennek az irányzatnak a képviseletét valószínűsítené, a magyar alkotmányozó valójában éppen az ezzel ellentétes elvet vallotta. A Nemzeti hitvallásnak keresztelt rendkívül hosszú preambulum is arról tanúskodik, hogy a kormánypártok nem csupán jogi normaként tekintettek az alkotmányra. Ezt támasztja alá a miniszterelnök egyik 2009-es nyilatkozata, amelyben elmondta: tiszteletben tartja a jelenlegi alaptörvényt, de nem tiszteli. A magyar Alkotmányt egy „technokrata szabályhalmaz"-nak tartotta, amelyben nincs semmi, amit az ember tisztelhetne. Véleménye szerint az alkotmánynak

86 Uo., 89. o.

egy ország, egy nemzet lelkületét is tükröznie kell, meg kell mondania, kik vagyunk mi, merre tartunk, mit gondolunk. Egyértelművé tette, hogy

> „egy alkotmányt megalkotni nem egy pártügy, sőt még csak nem is egy parlament ügye (…) annál jóval szélesebb és fontosabb ügy."[87]

A köztársasági elnök sem gondolkodott másként. Újévi köszöntőjében az Alaptörvény hatálybalépésének napján azt mondta:

> „Ez nem egy toldott-foldott, öröklött vagy mások által diktált alkotmány, hanem pontosan ránk szabott alaptörvény. A magyarok értékrendje, ezeréves múltja és jövője van benne. […] Mától az alaptörvény az életünket átszövő és bennünket a helyes úton megtartó erő."[88]

De ugyanerre a következtetésre jutunk, ha elolvassuk a kormánypárti képviselők hozzászólásait az Alaptörvény parlamenti vitájában. Stumpf István tanulmányában Szájer Józsefre – aki a kormánypártok állítása szerint az Alaptörvény normaszövegét kidolgozta – hivatkozva állítja:

> „az Alaptörvény alkotói tudatában voltak annak, hogy egy alkotmány nem pusztán egy jogi dokumentum, hanem egyúttal olyan okmány, amely egy nemzet érzelmi összetartozásának is kifejezője."[89]

S az önkényesen kiragadott példák közül hadd említsek egy utolsót is: a kormány több ponton azzal védekezett a külföldi bírálatok kapcsán, hogy az Alaptörvény kifogásolt passzusai csupán deklaratív jellegűek. E megnyilvánulások nem az Alaptörvény normatív jellegét emelik ki, sőt inkább azt hangsúlyozzák, hogy elsődlegesen nem is az a fontos. Mindez persze a felvázolt tudományos álláspontokat jottányit sem kell hogy befolyásolja, és el sem dönt semmiféle elméleti kérdést, annál inkább megingatja azonban az alkotmányozó érveit. Magyarország Alaptörvénye legitimitásának kérdését kinél-kinél az dönti majd el, hogy melyik tudományos és/vagy politikai álláspontot képviseli. Ahhoz azonban nem férhet kétség, hogy alkalmazható és alkalmazandó jogszabály. Ahogy ahhoz sem, hogy konszenzusos elfogadása hiányában nélkülözi az általános elismertséget és

87 Lásd például: www.hirextra.hu/2009/11/10/orban_technokrata_szabalyhalmaz_az_alkotmanyunk/, http://nol.hu/archivum/orban___nem_tisztelem_a_jelenlegi_alkotmanyt_ – A letöltés ideje: 2013. november 5.

88 Lásd például: www.mandiner.hu/cikk/20120101_schmitt_pal_ujevi_koszonto – A letöltés ideje: 2013. november 5.

89 Stumpf István: „Az Alaptörvény és az amerikai alkotmányosság". In: *Új Magyar Közigazgatás* 2013/6. szám, 4. o.

elfogadottságot, s az ország egy komoly részének, akárcsak a teljes politikai liberális- és baloldalnak, programszinten megfogalmazott törekvése az Alaptörvény hatályon kívül helyezése.

A készülő Alaptörvény parlamenti vitájától távol maradó MSZP és LMP üres széksorai az Országgyűlés plenáris ülésén

II.2.3. Mi a helyes viszony az alkotmányozó hatalom és az Alkotmánybíróság között?

Egyetértés mutatkozik abban, hogy ha egyenlőségjelet nem is tehetünk a végrehajtó hatalom és a törvényhozás közé, utóbbi ellensúlyi szerepe minimálisra korlátozódott a kormánnyal szemben. De abban is, hogy e két politikai természetű hatalmi ágnak, mely a közhatalom legnagyobb részének birtokosa, legfőbb hatalmi ellensúlya az Alkotmánybíróság.[90] A korábban ismertetettek szerint az is egyértelmű, hogy az Országgyűlésnek nincs primátusa, azaz az Alkotmánybíróság és a törvényhozás egymás mellé rendelt hatalmi szervként működik, amelyek, mint az összes többi, együttműködésre kötelezettek. A kérdés csupán úgy merülhet fel, hogy helyes és jogállami működésként tekinthetünk-e arra a jelenségre, hogy az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom olyan módon írja felül az Al-

90 Lásd például Bordás Mária: „A hatékony állam és a jogállam konfliktusa". In: *Közjogi Szemle* 2011/3. szám, 15. o. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: „Túl az alkotmányon…" In: *Közjogi Szemle*. 2010/4. szám, 6–7. o. Sári János: „Államszervezési elvek és értékek". In: *Alkotmánytan*. Budapest, 1992, Századvég, 160–161. o. Stumpf István: i. m., 5. o.

kotmánybíróság határozatait, hogy a megsemmisített törvény által szabályozott rendelkezést az Alkotmányba emeli, avagy olyan rendelkezést emel alkotmányos szintre, amelynek alapján már aggály nélkül be tudja vezetni azt a rendelkezést, amelyet az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek talált. Valamint, hogy van-e lényegi különbség aközött, hogy ezt egy-egy alkalommal teszi, vagy rendszeresen. Emellett kérdés, hogy lehetséges-e jogállami módon korlátozni az Alkotmánybíróság hatáskörét egyes törvényalkotási témákban.

Az Alkotmánybíróság az első két kérdésre határozott választ adott:

> „Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára. Ha az alkotmányozó hatalom egy korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényszöveget úgy kíván ismét elfogadtatni, hogy azt beemeli az Alkotmányba, kivonva ezzel annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság hatásköréből, ez az alkotmányozó és a törvényhozó hatalomnak olyan beavatkozása a hatalmi ágak egyensúlyát biztosító rendszerébe, amely alkotmányos alapjogok súlyos sérelmével jár/járhat. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom ilyen »együttműködése« esetén az Alkotmánybíróság hatalma vészesen meggyengül, és nem tudja az alapjogvédelmi feladatait ellátni…”[91]

A visszaélésszerű alkotmánymódosítási gyakorlat veszélyeire az alkotmánymódosító törvények feletti testületi kontrollt hatásköri hiány miatt visszautasító határozat[92] maga is figyelmeztet. Az a gyakorlat, hogy az alkotmánymódosításokra vonatkozó törvényjavaslatokat nem kormány-előterjesztés, hanem – így biztosítván a társadalmi kontroll hiányát – egyéni képviselői indítvány formájában terjesztenek az Országgyűlés elé, teszi vitathatóvá az eljárás elfogadhatóságát. Sőt mindez az Alkotmány társadalmi legitimitását is erodálja.[93] Kiss László a 61/2011. (VII. 12.) számú alkotmánybírósági határozathoz fűzött különvéleményében meglehetősen pesszimistán a következők szerint fogalmaz:

91 61/2011. (VII. 13.) ABH.

92 *„Az Alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei […] szempontjából. Az Alkotmánybíróság az aktuálpolitikai szempontokat azonban nem vizsgálhatja.”* 61/2011. (VII. 13.) ABH. Mindezek ellenére a többségi álláspont az volt, hogy bár az Alaptörvény hatálybalépéséig kívánatos a hatályos Alkotmány stabilitásának megőrzése, mivel az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos eljárás formailag megfelelt az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben lefektetett eljárási szabályoknak, az alkotmánymódosító törvény közjogi érvénytelenségének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

93 Stumpf István párhuzamos indokolása szerint mindez nem aggályos, hiszen a törvényjavaslat egyéni képviselői indítványként történő benyújtása a képviselői mandátum része.

> „Precedens határozat született, amely […] abban erősíti meg az alkotmánymódosító hatalmat és törvényalkotót, ha valamit feltétlenül el akar érni, akkor azt emelje be az Alkotmányba. E precedens határozat nyomán minden ilyen esetben lábhoz tett, meg nem töltött fegyverrel áll majd az Alkotmánybíróság, s legfeljebb a rosszallását fejezi ki. Tartok attól, hogy megnyílik az út a jogállam és az alkotmányos demokrácia (akár napi politikai érdekek szolgálatába állított) lebontása előtt, amelyben a fő szerepet – tényleges alkotmánybírósági kontroll nélkül – éppen annak kiemelkedően fontos intézményei, a törvényhozás és az alkotmánymódosító hatalom játszhatják."

A harmadik kérdés vonatkozásában az Alkotmánybíróság elnöke egy konferencián fogalmazta meg elég egyértelmű véleményét:

> „Úgy vélem, hogy a jogszabályok utólagos felülvizsgálatának két fő követelménye van a jelenleg hatályos alkotmányunk szerint, mégpedig az, hogy az alkotmányossági kontroll valamennyi jogszabályra kiterjedjen, szabályozási tárgyra tekintet nélkül; másodsorban, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályokat szinte tárgyi korlátozás nélkül megsemmisíthesse. […] Ezt továbbra is a magyar alkotmányos rend lényegi biztosítékának tartjuk."[94]

Ha az államhatalomnak – ezen belül a végrehajtó és törvényhozó hatalomnak – vannak olyan hatáskörei, amelyek semmilyen módon nem kontrollálhatók, s így gyakorlatilag nem állnak a jog uralma alatt, sérül a jogállamiság. Nem véletlen, hogy sokan a jogállamiság elve miatt tulajdonítanak meghatározó jelentőséget az Alkotmánybíróságnak, amely ebben az összefüggésben az Országgyűlés joguralom alatt tartásának záloga, illetve a közigazgatási bíráskodásnak, amely az állam közigazgatási szerveinek aktusait helyezheti hatályon kívül, ha azok nem a jogszabályok betartásával születtek meg. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek csorbításával az Országgyűlés gyakorlatilag saját magát vonta ki a jog uralma alól. Praktikus érdekekre hivatkozva változtatott az elvi alapokon, megtörve annak egységesen érvényesülő jellegét.

Egészen másként gondolkodik az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés (továbbá a kormány) viszonyáról, valamint az Alkotmánybíróság hatásköréről Pokol Béla. Elmélete szerint a hatalommegosztás elve csak az amerikai demokrácia sajátjaként alakult ki, az európai kontinensen viszont a XIX. század második felétől az angol modell terjedt el, amelynek lényege, hogy a parlament alsóháza a teljes hatalmat gyakorolja. Ebben a rendszerben nem a hatalom megosztása,

94 Paczolay Péter: „Az alkotmányozás kérdései az Alkotmánybíróság szempontjából". In: *Jogi Beszélgetések 2010–2012*. Kaposvár, 2013, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, 89. o.

hanem a teljhatalommal rendelkező kormány leválthatósága, a szabad sajtó, illetve a bírák teljes függetlensége és csak a törvényeknek alávetettsége jelenti a demokráciát. Ezért alapvetően téves irány volt, hogy a rendszerváltozás után a hatalom egységén nyugvó parlamentarizmus helyett – az Alkotmánybíróság, a független ügyészség, az ombudsmani rendszer vagy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozásával – a hatalom megosztásának irányába léptünk el. S ezt a kedvezőtlen folyamatot az Alkotmánybíróság önkényes jogértelmezésével, a törvények rendelkezéseivel szemben az alapjogokra hivatkozó túlzott aktivitásával – konstitucionalizmusával – tovább rontotta. Egyenesen úgy fogalmaz: „*a hazai Alkotmánybíróság a világon egyedülálló függetlenséget vívott ki magának az írott alkotmánnyal szemben.*" Sőt eljut oda, hogy e tendencia alapján szembeállítja a demokráciát az alkotmányos jogállammal:

> „Felmerül a kérdés, hogy miért ment végbe nálunk – de kisebb mértékben néhány nyugati országban is – ez az eltolódás a demokráciáról (és a törvények uralmáról) az »alkotmányos« jogállam felé?"

E téves utat jórészt a „balliberális" értelmiségi és gazdasági körök bűnének tartja. Szerinte alapvetően téves megállapítás, hogy a hatalommegosztás elve része volt az Alkotmánynak. Úgy véli, az Alkotmánybíróságnak lényegesen szűkebb hatáskörrel szabadna csak működnie. Nézete szerint az Alkotmánybíróság azzal, hogy értelmezésével túlságosan elszakadt az Alkotmány normaszövegétől – létrehozva ezzel a „láthatatlan alkotmányt" –, jelentősen túllépte alkotmányos hatáskörét. Elismeri ugyan, hogy Savigny óta létezik a jogalkotó akarata szerinti, a rendszertani és a logikai értelmezési mód, azonban álláspontja szerint

> „minden értelmezési módnak van egy alapvető közössége: mindig a jogi szövegből kell kiindulni, és csak annak értelmezésébe lehet bevonni a jogalkotó akaratára, a rendszertani érvelésre, a logikai szabályokra való visszanyúlást."[95]

A mondat helytállóságát nem is vitatom, azonban – mint azt korábban kifejtettem – a hatalommegosztás esetében nem erről volt szó. Hanem arról, hogy nem magát az elvet nevesítette az Alkotmány, hanem az állami szervek hatásköreinek konkrét leírásával fejezte ki ebbéli szándékát az alkotmányozó. Így tehát az Alkotmánybíróságnak még a nyelvtani értelmezésen sem kellett túllépnie,

95 Pokol Béla: „Gondolatok a hatalommegosztásról". In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára.* Szeged, 2000, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 435–440. o. Pokol Béla: „Demokrácia, jogállam, konstitucionalizmus. A magyar alkotmányos berendezkedés feszültségei". In: *Magyarország évtizedkönyve 1988–1998.* I. kötet: *A rendszerváltás.* Budapest,1998, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 409–417. o.

amikor a hatalommegosztás elvét rögzítette. Az Alaptörvény pedig normatív rendelkezés által is egészen egyértelművé tette, hogy a hatalommegosztás elve alkotmányos alapelv. Így sem az Alaptörvény hatálybalépése előtt, sem pedig utána nem lehet kétségbe vonni az Alkotmánybíróság, a kormány és az Országgyűlés alkotmányos szinten deklarált egymás mellé rendeltségét, s csak hibás érveléssel következtethetünk a törvényhozás primátusára. E gondolatsort most nem folytatom, mert bővebben szólok majd róla a III. rész 1. és a IV. rész 1. fejezetében.

Azt a kérdést viszont, minthogy ez az Alkotmánybíróság és az alkotmányozó hatalom viszonyrendszerén belül felmerült, érdemes kicsit körüljárni, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e joga tartalmi okokból felülbírálni az Alkotmány módosításait. Ezen belül is első kérdésként azt kell vizsgálnunk az alkotmánybírósági normakontroll körében, hogy a felülvizsgálat lehetősége kiterjed-e arra az esetre, amikor egy jogszabály – e parlamenti ciklusban az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései – önmagát alkotmányi rangra emeli.[96]

Az alapvető jogok biztosa a hatáskör megállapíthatósága mellett érvelt, részletezve, hogy az

> „Alkotmánybíróság az »Alaptörvényt helyettesítő«, az Alaptörvény egységét és szerkezetét megbontó, annak szabályozási tárgykörét és tartalmát nyitottá tevő,[97] az Alkotmánybíróság hatáskörét »elvonó törvény« formai szempontú felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkezik."[98]

Az Alkotmánybíróság a 45/2012 (XII. 29.) számú határozatában – bár a 61/2011. (VII. 12.) számú alkotmánybírósági határozathoz való viszonyát nem tisztázta – a kérdést igenlően válaszolta meg, és annak egyes rendelkezéseit megsemmisítette. A többségi álláspont szerint bár az Alkotmánybíróság az Alkotmány, illetve az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatos korábbi gyakorlatát továbbra is irányadónak tekinti, a testület az Átmeneti rendelkezések jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét és az Alaptörvényhez való viszonyát meg-

96 Észlelve az öndefiníció problémás jellegét, az indítvány előterjesztését követően, 2012. június 19-én hatályba lépett „Magyarország Alaptörvényének első módosítása", amely akként rendelkezett, hogy az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.

97 Hiszen „*az Ár. és annak módosításai megbontották az Alaptörvény egységét, az Alaptörvény mellett létrejött egy »kis Alaptörvény«. Az Ár.-ba az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe nem tartozó, attól idegen elemek is bekerültek. Az Ár. az Alaptörvényt helyettesítő törvénnyé vált: az Alaptörvény módosítása helyett, amelyre az Alaptörvény S) cikk alapján és a beépülési parancs teljesítésével kerülhetne sor, elegendővé vált az Ár. módosítása, ezen keresztül bármikor és bármilyen szabályozási tárgykörbe tartozó szabályozás az Alaptörvény »részévé« válhat, inkorporáció nélkül.*" 45/2012 (XII. 29.) ABH.

98 45/2012 (XII. 29.) ABH.

vizsgálva rögzítette, hogy az az Átmeneti rendelkezések anyagi jogforrása, az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlés, a későbbi inkorporációra tett kísérlete ellenére sem tekinthető az Alaptörvény részének.[99] Az Alkotmánybíróság tagjainak többsége szerint, mivel az Átmeneti rendelkezéseknek nincs meg a helye a jogforrási rendszerben,

> „jogforrási szempontból »a közjogi senki földjén« áll, több ponton ellentétes az Alaptörvénnyel, elsősorban annak posztambulumával, amely kimondja az Alaptörvény egységességének elvét. Az alkotmányozói akarat nem jelenhet meg vegyes tárgyú, bizonytalan jogforrási szintű [az Alaptörvénnyel inkoherens] jogszabályban."[100]

Az Alaptörvény ilyesfajta módosítását lehetővé tevő kiskapu – túl azon, hogy az Alaptörvény terjedelme és tartalma ezáltal meghatározhatatlanná válna – teljes jogbizonytalanságot eredményezne, és egyetlen cél szolgálatába állított eszköz lenne. Átlépve azon a követelményen, hogy az alkotmányozó hatalom csak az alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe, nem alkotmányi rangú rendelkezések előtt nyitott volna ajtót azzal, hogy azokat az Alaptörvény részének deklarálva, az Alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságukat megszünteti.

A fentieken túllépve, a 61/2011. (VII. 13.) számú alkotmánybírósági határozat megszületését követően számos alkotmányjogász egyetértett abban, hogy a testület ez idáig követett gyakorlata, amely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt módosító törvény, illetve az alkotmánymódosítás alkotmányossága felülbírálatától tartózkodni köteles, a jogállami berendezkedés fenntartása érdekében felülvizsgálatra szorul. Ennek okát e szerzők egyezően abban látják, hogy mind ez idáig

> „eszébe sem jutott senkinek az, hogy az Országgyűlés az alkotmányellenessé nyilvánított törvényi tartalmat is változtatás nélkül átemeli az Alkotmányba. A jogállami kultúra ilyetén hanyatlásával senkinek sem kellett számolnia. Nyilvánvaló tehát, hogy az Alkotmánybíróság is szigorúbban vonta meg saját cselekvésének a határait, amely ugyanakkor tarthatatlanná vált egy, a

99 Az, hogy a módosított Alaptörvény rögzíti, hogy az „*Ár. az Alaptörvény része, önmagában nem változtat azon, hogy az »vegyes tárgyú« jogszabály, és mint ilyen, vannak olyan rendelkezései, amelyek […] túllépnek a felhatalmazáson. […] rendelkezései továbbra sem épültek be az Alaptörvénybe. Az Ár. mint különálló jogszabály megtöri az Alaptörvény egységét. Mindebből az következik, hogy az Ár. nem tekinthető az Alaptörvény részének, alaki jogforrási helyzete nem egyértelmű, és ellentétes az Alaptörvény egységes jogi dokumentum jellegével.*" 45/2012 (XII. 29.) ABH.

100 45/2012 (XII. 29.) ABH.

> jogállam-jogállamiság alapjait bizonyíthatóan kikezdő törvénykezési (alkotmánymódosítási) gyakorlat mindennapossá válásával."[101]

Az alkotmányvédelem nem szűkíthető le az alapjogi bíráskodásra.

> „Az alkotmánysérelem elbírálásakor az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie és szinoptikus szemlélettel az adott ügyre az alapjogokkal együtt kell vonatkoztatnia az Alkotmányba foglalt egyéb értékeket is. Eközben az alkotmányi értékek összefüggő rendszerére, a kapcsolódó nemzetközi egyezményekre, a kötelező szupranacionális normákra és nemzetközi ítéletekre, valamint saját precedensértékű korábbi döntéseire tekintettel az Alkotmánybíróság hitelesen és kötelezően értelmezi az alaptörvény alkalmazandó rendelkezéseit."

Teszi mindezt egyrészt a jogrendszer egységességét, másrészt azt az alapkövetelményt szem előtt tartva, hogy az egyes rendelkezések nem egymástól elszigetelten, hanem egymásra és az alkotmány egészére vonatkoztatva kell hogy értelmet nyerjenek az Alaptörvény belső és külső koherenciájának érvényesülése mellett.

Kérdés azonban, hogy abban az esetben, ha az adott jogszabályi rendelkezés magát az Alkotmányt módosítja (avagy alkotmányellenessé nyilvánított törvényt emel az Alkotmány rendelkezései közé[102]), marad-e bármilyen eszköz arra, hogy a jogállamiság védelmére hivatott testület az azt lerombolni törekvő normával szemben fellépjen. A kérdés tehát: kiterjed-e az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmányt (Alaptörvényt) módosító törvény felülvizsgálatára?

A kérdés megválaszolásához sokan sokféleképpen fogtak hozzá. Az egyszerűbb válasz – melyet bár nem egyértelműen, nem konzekvensen, és főleg nem számolva döntése középtávú hatásával, az Alkotmánybíróság is képviselt a 61/2011. (VII. 13.) számú határozatában –, hogy: nem. Az elutasítás mellett sorakozó érvek között szerepel az, hogy abban az esetben, ha az országgyűlési képviselők kétharmada akként határozott, hogy az adott rendelkezés az Alaptörvény ré-

101 Kiss László: „Leépülő jogállam – leépülő alkotmánybíráskodás". In: Pécsi *Közigazgatás-tudományi közlemények 5. A közigazgatás és az emberek* (Tanulmánykötet), 38. o.

102 Lásd például a 184/2010. (X. 28.) számú, a 98%-os különadót megsemmisítő alkotmánybírósági határozatot követő törvénykezési gyakorlatot, melynek következtében az Alkotmánybíróság hatáskörét jelentősen szűkítő új 70/I. § bekerült az Alaptörvény rendelkezései közé, egyértelműen azzal a céllal, hogy lehetetlenné tegye azon jogszabályok felülvizsgálatát, melyek a kormányzat aktuálpolitikai céljait hivatottak megvalósítani. Bővebben minderről: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: „Túl az alkotmányon…" In: *Közjogi Szemle*. 2010/4. szám, 1–11. o.

szévé váljon, fogalmilag kizárt a felülvizsgálat lehetősége, sőt ebben az esetben az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom szerepkörét venné el.[103] Nem mellékesen, a felülvizsgálathoz a testület sem az Alkotmány szövegében immanensen, sem abból levezethető módon nem rendelkezik hatáskörrel, valamint a testület töretlen gyakorlata[104] is ebbe az irányba mutat. Ennek felülvizsgálata azon az elvi alapon nem indokolt, hogy az Alkotmánybíróság – bár jelzéssel élhet, és élt is a törvényhozó hatalom irányába[105] – az Alaptörvényt, melyet védeni hivatott, nem változtathatja meg, és nem írhatja felül.[106]

Ha válaszunk igenlő, kissé mélyebbről, egy előkérdést megválaszolva kell a felülvizsgálat alapjait keresnünk, elfogadva a következőket. Az alkotmányozó hatalomtól fogalmilag elkülönül az alkotmánymódosító hatalom. Míg az előbbi nem teremtett, hanem „teremtő" hatalom, feladata a társadalom számára a már említettek szerint integratív és értékteremtő, mindenek felett álló értékrendet magában foglaló alaprend kialakítása, addig az utóbbi az alkotmányból eredeztethető, az alkotmányban foglalt értékek és annak rendelkezései meghatározzák cselekvési szabadságát.[107]

> „Ezzel világosan elválasztható egymástól egyrészt az alkotmányozó hatalom gyakorlása, másrészt a létrehozott államhatalom gyakorlása. A pouvoir constituant [alkotmányozó hatalom] nem az alkotmányhoz kötött, hanem alkotmányteremtő hatalom […] az alkotmánymódosító hatalom, amelyik az

103 Az ebben a tárgykörben hozott első döntés a 23/1994 (IV. 29) ABH volt, melyre – többek között – a 61/2011. (VII. 13.) ABH is támaszkodik. E tekintetben a legmarkánsabban a 1260/B/1997. ABH fogalmaz azzal, hogy „*az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára, módosítására, megváltoztatására az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány részévé vált alkotmányi rendelkezések alkotmányosságának felülvizsgálatára nem jogosult.*" A kialakult gyakorlat összegzését lásd: 45/2012 (XII. 29.) ABH.

104 Az eddigi gyakorlattól történő eltérés elvi alapjáról és annak indokoltságáról lásd Drinóczi Tímea: „Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban". In: *Jura*. 2012/1. szám.

105 A „jelzés"-ről Kiss László a határozathoz fűzött különvéleményében a következőt említi: „*A többségi határozatban írt »jelzést« mint eszközt elégtelennek tartom, hiszen az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom nem véletlenül, hanem tudatosan használja fel az Alkotmányt napi politikai célok elérésére.*"

106 Megjegyzendő, hogy az eddigi merev elutasító gyakorlaton annyiban mégis túllépett, hogy a tartalmi felülvizsgálatot továbbra is kizártnak tartván, közjogi érvénytelenség esetén azt lehetségesnek tartja.

107 Az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom elválasztásáról, ezek jellegéről bővebben lásd Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei.* Budapest, 2009, Dialóg Campus. Ádám Antal: „A magyar alkotmányból hiányzó alapértékekről". In: *Közjogi Szemle*. 2009/ I. szám, valamint Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: i. m., továbbá Kiss Lászlónak a 61/2011. (VII. 12.) ABH-hoz fűzött különvéleménye.

> alkotmány megváltoztatására hivatott, általa szabályozott és intézményesített hatalom"[108]

kötve van az alkotmányhoz, és csupán az eredeti hatalom által meghatározott, társadalmilag szükséges esetekben és ezen igény kielégítéséhez feltétlenül szükséges mértékben módosíthatja azt.[109]

Mindezek rögzítését követően azt a kérdést, hogy az alkotmányból eredeztetett, konstituált hatalom átlépheti-e azokat a kereteket, melyeket egy originális hatalom állított fel, illetőleg módosítható-e e származtatott hatalom által az a feltételrendszer, amely felette álló, nem konstituált alapértékeket tartalmaz, az Alkotmánybíróság szerepköre egyértelműen megválaszolja.

> „Az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A jogrendszer egységessége megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában, hanem az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, ennyiben tehát az Alkotmánybíróság kötelező alkotmányértelmezése befolyásolja a jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságát is."[110]

Ebbe a rendszerbe ugyanis az Alkotmány megóvása érdekében létrehozott testület akként illeszthető be, hogy az Alkotmánybíróság szerepét az alkotmányozó hatalom által kijelölt keretrendszer betartásában határozzuk meg. Ekként

> „az alkotmány, mint legfelsőbb fokozatú jogi norma, átfogó bírói jogvédelmet élvez, a konstituált államhatalom egésze alkotmánybírósági kontroll alá esik. Ezért tekinthetjük ezt az intézményt és tevékenységet a jogállamiság betetőzésének, mert általa megvalósul az állam […] tevékenységének bírói ellenőrzése."[111]

Az Alkotmány rendelkezéseit nem lehet egymástól elszigetelten értelmezni, tekintettel arra, hogy az önmagában ellentmondásmentes rendszert alkot.[112] Ezért az Alkotmánybíróság köteles alkotmányértelmezése során mindent megtenni annak érdekében, hogy az egyes rendelkezések között feszülő ellentmon-

108 Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: i. m., 2. o.

109 Bragyova András a 61/2011. (VII. 12.) ABH-hoz fűzött különvéleményében ezt a gondolatmenetet követve kifejtette, hogy mivel az alkotmánymódosítás alkotmányon alapuló hatalom, annak korlátai vannak, mely korlátokon túlterjeszkedő, felhatalmazását túllépő módosítás érvénytelen.

110 Ádám Antal: „Az alkotmányi értékek értelmezéséről". In: *Colloquium*, 124. o.

111 Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: i. m., 3. o.

112 Lásd: 184/2010 (X. 28) ABH. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye.

dást feloldja, mégpedig „*aktív alkotmányvédelmi*”[113] szerepkörében eljárva. Ez nem csupán az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelenségével kapcsolatos, hanem a tartalmi szemléletű vizsgálat igényét is magában foglalja, miként az alkotmánymódosításnak is vannak tartalmi korlátai, „*minden, a jogállamiság elért szintjével ellentétes alkotmánymódosítás tartalmilag alkotmánysértő.*”[114]

Mindebből pedig egyértelműen következik az, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmánymódosító javaslatok esetében megállapítható.

113 Lásd: 61/2011. (VII. 12.) ABH. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye.
114 Uo.

II. rész

Az alkotmányos intézményrendszer átalakítása I. (törvényhozás, közvetlen demokrácia, elnök, önkormányzatiság, közpénzügyek)

I. fejezet

Az Országgyűlés

A könyvben, ahogy a Bevezetésben utaltam rá, sorra veszem a kormánytól független alkotmányos szervekre vonatkozó változásokat. Ezért monográfiám felépítését és fejezetcímeit a hatályos Alaptörvény „Az állam" cím alatt szabályozott cikkeihez igazítottam. Közülük az első az Országgyűlés.

I.1. Az Országgyűlés működési rendje

Az Országgyűlés esetében nem az új törvényi rendelkezések elfogadása, hanem az Országgyűlés működésének rendje okozta a legkomolyabb problémát. A parlamenti gyakorlat sokszor nem csupán a fékek és ellensúlyok rendszerét sértő módon, de formálisan legitim, hanem szándékosan és tudottan, tartósan és rendszerszerűen jogellenes volt. Ez pedig nem csupán a hatalommegosztás alkotmányos elvét, hanem a jogállami működést is megkérdőjelezte, ami független attól – az Alapvetésben is tárgyalt – elméleti vitától, hogy a parlamentek egyáltalán mennyiben tekinthetőek még kormányzati ellensúlynak a modern demokráciákban.

Az alábbi 12 pontban a legfontosabb működési anomáliákat (sok esetben jogellenes gyakorlatot) veszem sorra, amelyek miatt meglátásom szerint az Országgyűlés sem a törvényhozási feladatkörében, sem pedig a kormányzatot ellenőrző jogkörében nem töltötte be egy demokratikus jogállamban elvárható szerepét. Igyekeztem elsősorban a közjogi átalakításról szóló törvényeket alapul venni. Valójában a könyv elolvasásával a kép magától is összeállna, azonban úgy vélem, a működési zavarok csokorba gyűjtése szemléletesebb képet fest. A több mint tizenháromezer iromány (ennek közel 10%-a az Országgyűlés által elfogadott törvény- és határozati javaslat) és a hozzájuk kapcsolódó húszezres nagyságrendű módosító javaslat összességének, valamint benyújtási és tárgyalási rendjének egyenkénti elemzése lehetetlen, de szükségtelen is a tendenciák felvázolásához. A fontosabb közjogi tárgyú törvényjavaslatok elemzése, melyet könyvemben elvégeztem, és az azokra való több ezres nagyságrendű hivatkozás pontos és megalapozott képet fest a gyakorlatról. Ezért főleg ott, ahol a könyv más fejezetei pontos hivatkozásokkal nem támasztják alá állításaim, egy-két jegyzettel megteszem itt, de az alább megfogalmazott állítások többségének vonatkozásában alapvetően a könyvben elemzett részterületek összefüggései és hivatkozásai nyújtanak igazolást.

A képviselők esküt tesznek az országgyűlés alakuló ülésén 2010. május 14-én

I.1.1. A nagyobbik kormánypárt belső rendje

Az okokat részletező, a működést leginkább befolyásoló tényezők közül nem véletlenül teszem első helyre a tulajdonképpen közvetlenül nem is a parlamenti működéshez kötődő, a közjogon kívül eső körülményt. Ahogy az Alapvetésben idézett több szerző is hasonlóképpen gondolja, magam is úgy vélem, ez befolyásolta leginkább az Országgyűlés jogállamhoz méltatlan működési gyakorlatát.

Mindenkor és minden kormány törekedett arra, hogy elképzeléseit az Országgyűlés ne változtassa meg. Hogy ezt milyen mértékben tudta elérni, azt a pillanatnyi politikai helyzet határozta meg. De aggály nélkül megfogalmazható az az álláspont, hogy a vizsgált ciklusban a kormányfő a parlamentet a jogállami látszat fenntartása érdekében formálisan ugyan működő, de szükséges rossznak tartotta, amelynek szerepe a gyakorlatban csupán annyi, hogy lelassítsa a kormányzati elképzeléseket tükröző jogszabályok kihirdethetőségét. Ezért a kormány minden eszközt felhasznált ahhoz, hogy a jogalkotás országgyűlési szakasza a lehető leginkább lerövidüljön. Ki kell emelni, hogy ez lényegesen több annál, mint hogy bizonyítékul szolgáljon ahhoz, hogy a kormány és a parlament egy hatalmi tömböt képez. Ez egyrészről a jogállami működési modell elvetése, másrészről pedig az alkotmányos szinten még önálló hatalmi ágat képező parlament függetlenségének majdnem nyílt tagadása.

Kétharmados többség esetében e gyakorlat ellensúlya az ellenzék nem le-

hetett. A verbalitás, a figyelemfelhívás szintjén túlmenően legalábbis nem. Az Alkotmánybíróság lehetőségei e tekintetben szintén nem jelentették a törvényhozás korlátját, a kormány első kétéves működésekor – amikor a közjogi átalakítások túlnyomó többsége történt – hivatalban volt államfő pedig már hivatalba lépésekor kijelentette, „egyensúly" és nem ellensúly lesz. Maradt volna tehát a kormánypárti képviselőcsoport. Természeténél fogva lojális, de mégis, a kormány szempontjaitól eltérő motivációval is rendelkező ellensúly, amelynek léte a 2010-et megelőző 20 évben időről időre érzékelhető volt. Jól látszik azonban, hogy ez 2010 és 2014 között egyáltalán nem érvényesült. Az ok feltárásához azonban szükségünk van a nagyobbik kormánypárt belső viszonyainak rövid értékelésére. Amikor a kormányfő ellensúlyairól beszélünk, legtöbb esetben nem számolunk azzal, hogy azt komolyan befolyásolja a kormányzópárt alapszabálya. A kormányfő legtöbbször egyben a kormányzópárt elnöke is. A kormányfő igazi kontrollját saját frakciója és a pártelit jelenti – hozzáteszem, a pártelitét pedig a párttagság, amely a karizmatikus pártelnökök egyik legfontosabb támasza. Nem elvitatva tehát a párton belüli informális befolyást és a személyes karizma jelentőségét, úgy vélem, egy olyan pártalkotmány, amelyik az elnök hatáskörébe utalja a legfontosabb operatív párttisztségekre való kinevezés, valamint a választott közjogi funkciókra való jelöltállítás jogát, azaz a politikusi egzisztenciát leginkább befolyásoló döntéseket, eleve ellehetetleníti a kormányzat frakción belüli kontrollját. Úgy vélem tehát, hogy távolról sem csupán a kétharmados többség, legalább annyira a nagyobbik kormányzópárt belső viszonyai tették lehetővé a miniszterelnök számára azt, hogy a látszatra sem adva tökéletesen formálissá züllessze az Országgyűlés szerepét.

I.1.2. A képviselői önálló indítvány formájában benyújtott, de valójában a kormánytól származó előterjesztések

Európában a képviselői önálló indítvány alapvetően ellenzéki műfaj, a kormánypártoktól származó előterjesztések jellemzően kormány-előterjesztések, s csak a legritkább esetben képviselői indítványok. E teljes parlamenti ciklusra jellemző volt azonban, sőt a ciklus első harmadában szinte mással sem találkoztunk, mint hogy a kormány, az országgyűlési képviselőket mintegy strómannak használva, velük nyújttatta be törvényjavaslatait. Felidézhetnék itt számos példát, amikor kormánypárti képviselők a folyosón elpanaszolták, hogy ha elolvashatták volna a javaslatot, mielőtt aláíratták velük, legalább megpróbáltak volna tiltakozni. De a hivatalosan elérhető tények is önmagukért beszélnek. Talán nem gondolja senki, hogy egy kormánypárti képviselőnek egyszer csak eszébe jutott, hogy alkotmánymódosítást kezdeményezve megváltoztassa az alkotmánybírák jelölési rendjét, vagy hogy egy új működési modellt vezessen be az Országos Választási Bizottságot illetően. De az is kevéssé valószínű, hogy egy kormánypárti képviselő asszony ötletét elfogadva támogatta a kormány,

hogy egy, az alkotmánykoncepció elfogadására vonatkozó szabályt emeljen ki az Országgyűlés az Alkotmányból.[115]

Ugyanide sorolható, hogy kifejezetten nagy terjedelmű, komoly kodifikációs szakmai munkát és speciális tudást igénylő, a jogalanyok széles körét érintő törvényjavaslatokat egyes képviselők önálló indítványként terjesztettek elő. A parlamenti vitában mindenki számára nyilvánvalóvá vált, hogy alapvető kérdésekkel nincsenek tisztában a formálisan saját javaslatukat illetően. Erre talán legjobb példa a környezetvédelmi termékdíjról szóló 58 oldalas törvényjavaslat vitája, ahol az ellenzéki képviselők az Alkotmányügyi bizottság ülésén viccet csináltak abból, hogy belekérdeztek a javaslat egyes részleteibe, mellyel az előterjesztőt komoly zavarba hozták. Egészen addig, amíg a képviselő a többedik ilyen jellegű kérdés után elvesztette türelmét, és érdemi válasz helyett a következőt mondta:

> „Higgyék már el, hogy tudjuk, hogy mit csinálunk, és hogy mit szeretnénk kihozni belőle."

De a jegyzőkönyv folytatása is tanulságos:

> „(Derültség és taps az MSZP képviselői részéről. Hát ez még viccnek is rossz! Jó lenne, ha válaszolna!) Elnök: Tisztelt Bizottság! Itt már nem megyünk előbbre, határozni fogunk!"[116]

E módszer oka rendkívül egyszerű. Ha a javaslatot a kormány terjesztette volna elő, a jogalkotási törvény alapján szükséges lett volna a szakmai és a tárcaközi egyeztetés. A képviselői indítvány esetében ez megspórolható. Megjegyzem, ennek alkotmányellenességét már megállapította az Alkotmánybíróság.[117]

I.1.3. A benyújtástól számított egy-két munkanapon belül tárgyalt törvényjavaslatok

A parlamenti ciklus első felében ez a módszer volt általánosnak mondható, de a ciklus második felében sem nevezném kivételesnek. A kormánypártok – jellemzően képviselői önálló indítványok formájában – benyújtották a nem ritkán több száz oldal terjedelmű törvényjavaslatot, általában a hét vége felé, sokszor péntek délután. Egy munkanappal később, hétfőn az Alkotmányügyi bizottság megtárgyalta azt, s még ugyanazon a napon, avagy másnap a plenáris ülésen lefolyt az általános vita. Ezzel egyidejűleg lezárult a módosító javaslatok beadásának lehetősége. Következő

115 T/189. számú törvényjavaslat, T/190. számú törvényjavaslat, T/371. számú törvényjavaslat.

116 T/3387. számú törvényjavaslat. Sebestyén László (Fidesz) és a bizottság elnöke, Balsai István (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 27.

117 8/2011. (II. 18.) ABH, 1149/C/2011. (III. 1.) ABH.

héten lefolyt a részletes vita is, az azt követő héten pedig már szavazott a Ház a javaslatról. Mindezt nem egy esetben rövidítette, hogy a javaslat általános és részletes vitája ugyanazon a napon folyt le. E gyakorlatot figyelhettük meg például a könyvben részletezett 12 alkotmánymódosító javaslat tárgyalásánál is, de ha a ciklus első felét vizsgálva a teljes pontosságra törekednénk, inkább arra lenne érdemes példákat keresni, hogy mely törvényjavaslatok esetében nem így folyt le a vita.

Ennek a gyakorlatnak ciklikusan voltak olyan esetei is, amikor hétvégén törvényjavaslatok tömegeit nyújtották be az Országgyűlés elnökének. Így például – hogy a ciklus második feléből is vegyek példákat – 2013. május 10-én, pénteken, 16 törvényjavaslatot adott be a kormány és kormánypárti képviselők.[118] Az ezt követő pénteken és szombaton pedig 11-et.[119] Közöttük olyan jelentőségűeket is, mint az új kampányfinanszírozási törvény. 2013 őszén pedig egy hétvége alatt 10, összesen 147 oldal terjedelmű törvényjavaslatot nyújtott be a kormány és a kormánypárti képviselők.[120] Ezeket a benyújtást követő hétfőn, kedden és szerdán már tárgyalta is a Ház mind bizottsági, mind plenáris ülésen, egy hónapon belül pedig elfogadott törvények lettek. Fenti tényekből különösebb értelmezés nélkül is kikövetkeztethető, hogy mennyi esélyük volt a képviselőcsoportoknak felkészülniük az általános vitára.

A gyakorlat az Alkotmánybíróság álláspontját figyelembe véve egyes esetekben súrolja, más esetekben átlépi az alkotmányosság határát, de erről a zárószavazás előtti módosító javaslatok elemzésénél írok bővebben. Emellett a Házszabály még a törvényjavaslatok sürgős tárgyalása esetében is csak azt tette lehetővé, hogy legkorábban a sürgős tárgyalás elrendelését követő ülésen kezdődjön meg a törvényjavaslat tárgyalása. Ebből következően normál ügymenetben ennél csak később. Ennek áthidalására a kormánypártok egyszerű módszert választottak. Nem terjesztették elő a sürgősségi kérelmet, hanem egyszerűen, akár a benyújtás napján tárgyalni kezdték a javaslatot.[121]

I.1.4. A kormánypárti képviselők és a kormány sok esetben gyakorlatilag bojkottálták a parlamenti vitát

Nem egy esetben azonban sajnos nem beszélhetünk még vitáról sem. Az ellenzéki képviselők kritizáltak, akár több órán keresztül is, a kormány és a kormánypárti képviselők pedig tényszerűen ismertették a törvényjavaslatot, azután pedig meg

118 Lásd: T/11095., T/11098., T/11101., T/11102., T/11103., T/11104., T/11105., T/11106., T/11107., T/11108., T/11109., T/11110., T/11111., T/11112., T/11113., T/11114. számú törvényjavaslat.

119 Lásd: T/11191., T/11200., T/11201., T/11205., T/11206., T/11207., T/11208., T/11209., T/11210., T/11211., T/11212. számú törvényjavaslat.

120 Lásd: T/13048., T/13049., T/13050., T/13051., T/13052., T/13053., T/13054., T/13055., T/13056., T/13057. számú törvényjavaslat.

121 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról, 92. és 99. §.

sem szólaltak. Ha mégis megtették, nem volt ritka, hogy nem adtak érdemi választ, csupán a korábbi kormány hibáiról beszéltek, s ha nem volt ellenérvük, a példátlan társadalmi felhatalmazásra hivatkoztak azzal, hogy az nagy változtatásokra jogosítja fel őket. Nem vitás, hogy mindezek központi, elvártan hangoztatandó beszédpanelek voltak, melyeket sokan jobb meggyőződésük ellenére mondtak el. Rendszeresen előfordult az is, hogy a kormány képviselője, előterjesztőként, nem vett részt a vitában, csak a zárszóban nyilvánított véleményt, ami után képviselő már nem kaphatott szót, így az érdemi vita kialakulása eleve kizárttá vált. És üdítő kivételnek számított, ha érdemi választ mondott, ha valóban reagált egyes, a vitában elhangzott felvetésekre. Gyakori volt azonban az olyan válasz, melyben megköszönte a hozzászólásokat, és biztosította a Házat arról, hogy a kormány a módosító javaslatok elfogadását meg fogja fontolni. A választási eljárásról szóló törvény általános vitájában például a jelen lévő államtitkár 7 órán keresztül hallgatta a vitát úgy, hogy egyszer sem kért szót.[122]

Egyik alkalommal pedig, amikor a kormánypárti képviselőket a vitában való részvételre buzdító számos ellenzéki képviselő közül éppen jómagam – inkább csak provokatív jelleggel – felvetettem, hogy a felszólalást bizonyosan a frakcióvezetőjük tiltotta meg, Lázár János bekiabálta, hogy „*úgy van*, *megtiltottam nekik*". Első hallásra talán kivétel nélkül mindenki a cinikus bekiabálás parlamenti műfajába sorolná a frakcióvezető reakcióját, amellyel arra kíván rávilágítani, hogy a felszólaló képviselő micsoda butaságot beszél. De tegyük oda emellé azt, hogy ebben az egyébként éppen az Alkotmánybíróság jogkörét szűkítő, az Alkotmányt is módosító egyéni képviselői indítványról szóló vitában, a – későbbi kétharmados szavazás miatt talán kivétel nélkül jelen lévő – 262 kormánypárti képviselőből az előterjesztő kötelező expozéján és a Fidesz vezérszónokán kívül a kormánypártok részéről összesen ketten szóltak hozzá a több mint négyórás vitához a kétperces felszólalás műfajában, a kormány pedig még annyit sem szólt, hogy támogatja-e az előterjesztést, vagy nem.[123] Mindemellett, ha hitelt adunk azoknak a folyosói pletykáknak, amelyek úgy foglalhatók össze, hogy „*szólnánk mi*, *de hát nálunk rend és fegyelem van*…", sajnos arra a következtetésre kell jutnunk, hogy szó szerint kell értelmeznünk a frakcióvezető bekiabálását.

A bizottsági vitákban a kormánypárti képviselők rendszeresen meg sem szólaltak egyes napirendi pontok tárgyalásakor. Alig telt el például Alkotmányügyi bizottsági ülés úgy, hogy ne lett volna olyan napirend, amelyet az elnök úgy bocsátott szavazásra, hogy ahhoz egyetlen kormánypárti képviselő sem szólt hozzá. Akkor sem, amikor kérdés érkezett hozzájuk. Szerepük arra korlátozódott, hogy kabinetvezetőjük vezénylése alapján szavazáskor feltegyék a kezüket. A ciklus

122 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. október 2. (224. ülésnap), 169–535. felszólalás.

123 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 2. (41. ülésnap), 198–328. felszólalás.

második felére ráadásul ritka jelenségből gyakorivá vált, hogy a módosító javaslatok bizottsági megtárgyalásakor a kormányt képviselő helyettes államtitkár vagy főosztályvezető egyszerűen nem válaszolt a kifejezetten hozzá intézett képviselői kérdésre, és szót sem kért.[124]

A bizottsági viták kiüresítését a legjobban egy bizottsági ülésről készült jegyzőkönyvrészlettel lehet illusztrálni, amely együtt tartalmaz több olyan elemet, amely komoly kritikát érdemel. A példa – annak koncentráltsága miatt – egyedi, azonban az abban tetten érhető jelenségek külön-külön korántsem mondhatóak annak. Az ülésen az Alaptörvény negyedik módosításához kapcsolódó törvénymódosító javaslatcsomaghoz benyújtott módosító javaslatokat tárgyalta az Alkotmányügyi bizottság, amikor a bizottság kormánypárti alelnöke – aki ekkor az ülésvezető elnök volt – által benyújtott módosító javaslat tárgyalása került sorra. Az Országgyűlés a bizottság ajánlását előkészítő apparátusa jelezte a bizottság elnökének, hogy a javaslat házszabályszerűségéről dönteni kellene, ugyanis az nem egyértelműen az. Erre a körülményre kérdeztem rá, s kíséreltem volna meg feltenni érdemi kérdést is. Nos, ennyit az előzményről, s íme, a jegyzőkönyvrészlet:

„*Elnök:* Köszönöm szépen. A házszabályszerűséget nem én vetettem fel; én most csak az elnököt helyettesítő alelnök vagyok. Én házszabályszerűnek tekintem. *(Dr. Bárándy Gergely: De miért?)* Miért tartom annak? Annak tartom, ezért terjesztettem elő *(Jelzésre:)*, mert a 47. §-sal összefügg, így van. Köszönöm szépen.
Ebben a kérdésben tehát döntenünk kell. Ki ért azzal egyet, hogy házszabályszerű? *(Szavazás.)* 18 igen.
Akkor most megkérdezem a kormány képviselőjét, hogy egyetért-e a módosító javaslattal.

Dr. Répássy Róbert államtitkár (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium): Elnök úr, szeretném előrebocsátani, hogy a kormány nem foglalt állást, ezért tárcaálláspontot tudok mondani…

Elnök: Igen, tessék parancsolni!

Dr. Répássy Róbert államtitkár (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium): …de ennél a javaslatnál még azt sem. *(Derültség.)*

Elnök: Köszönöm szépen. Megnyitom a vitát. Lezárom a vitát. Akkor szavazásban vagyunk. *(Dr. Bárándy Gergely jelzésére:)* Szavazásban

124 Lásd például az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. május 27.

> vagyunk. Megnyitottam, le is zártam. *(Dr. Bárándy Gergely: Elnök úr ugyanazzal a mondattal zárja le, mint amivel megnyitja.)* Nem. Megnyitottam és lezártam. Köszönöm szépen. *(Derültség az MSZP-s képviselők részéről.)*
> Kérdezem, ki támogatja az 1. módosító javaslatot, amely összefügg a 2. és 17. pontokkal. *(Szavazás.)* 18 igen. Ki nem támogatta? *(Szavazás.)* 4-en nem támogatták. Tartózkodás? *(Szavazás.)* 1 tartózkodás mellett a bizottság támogatta."[125]

Számtalan, e ciklusból származó példát lehet találni a bizottsági üléseken a képviselői beszédjog különböző módszerekkel való korlátozására, arra, hogy az előterjesztőnek fogalma sincs saját javaslatáról, hogy házszabályellenes javaslatokat fogadott be az Alkotmányügyi bizottság. Rendszeresen előfordult, hogy a jogalkotás üteme annyira felgyorsult, hogy idő hiányában nem volt kialakítható formális kormányálláspont, de nem egyszer még minisztériumi sem. Ebben a kicsit groteszk idézetben mindez egyszerre érhető tetten.

Végül érdemes említést tenni e törvénymódosítás további sorsáról is. A bizottság ülését levezető alelnök a javaslat aznapi, a plenáris ülésen megtartott vitájában sem vett részt, így a javaslatával kapcsolatos képviselői kérdésekre ott sem válaszolt.[126] Az Alaptörvény negyedik módosítása komoly nemzetközi felháborodást váltott ki, így az Európai Bizottsággal, valamint az Európa Tanáccsal való tárgyalások miatt a kormány felfüggesztette annak a törvényjavaslatnak a vitáját is, melyhez a tárgyalt javaslat módosító javaslatként érkezett. Ezért a módosító javaslatot előterjesztő képviselő visszavonta javaslatát, és ugyanazon a héten, pénteken előterjesztette mint önálló képviselői indítványt.[127] Az Országgyűlés egy munkanappal később, hétfőn, napirendjére is vette azt. Igaz, úgy tette ezt délután kettő óra előtt tíz perccel, hogy az Alkotmányügyi bizottság csak az este 6 és 7 óra között megtartott ülésén döntött a javaslat tárgysorozatba vételéről és általános vitára alkalmasságáról.[128] Márpedig a tárgysorozatba vétel a napirendre tűzés feltétele. Természetesen ez nem jelentette akadályát annak, hogy a plenáris ülésen ugyanazon a napon, néhány órával később lefolyjon az indítvány általános vitája. E parlamenti vitában már részt vett az előterjesztő is, de arra többszöri képviselői kérdésre sem volt hajlandó válaszolni, hogy miért ilyen sürgős a polgári perrendtartás két rendelkezésének módosítása, miért kellett visszavonni a korábbi módosító javaslatot, és előterjeszteni ugyanazt

125 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. április 22.

126 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. április 22. (270. ülésnap), 294–306. felszólalás.

127 T/10895. számú törvényjavaslat.

128 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. április 29. (272. ülésnap), 23–24. felszólalás. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. április 29. (délutáni ülés).

önálló képviselői indítványként, honnan és kitől jött az ötlet, hogy éppen most és éppen ezt kell az eljárási kódexben megváltoztatni, és miért kellett a módosítás alkalmazását lehetővé tenni folyamatban lévő ügyekre is. Visszautasította viszont azt a feltételezést, hogy a javaslatát magánérdek motiválta volna.[129] Az általános vita másnapján, éppen a fenti eljárási hibákra hivatkozva, az előterjesztő képviselő visszavonta javaslatát, ezért a részletes vitára már nem is került sor. A visszavont indítvánnyal szó szerint megegyező új változatot azonban még aznap benyújtotta egy frakciótársa. Ehhez egy héttel később előterjesztőként az eredeti törvényjavaslat előterjesztője maga is csatlakozott.[130] Végül az Országgyűlés e törvény vitáját folytatta le, és ezt a változatot fogadta el. Nos, ez a törvényjavaslat egyike volt a sok „állatorvosi ló"-nak.

Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának kormánypárti oldala

I.1.5. Ügyrendi javaslattal lezárt viták és „csomagban" szavazások

Gyakran előfordult – elsősorban bizottsági üléseken, de volt, hogy a plenáris ülésen is –, hogy ha a vita túl sokáig húzódott, ügyrendi javaslattal lezárták azt, vagy a hozzászólásokat 2-3 percre korlátozták. Akár olyan nagy jelentőségű törvényja-

129 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. április 29. (272. ülésnap), 264–300. felszólalás.

130 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. április 30. (273. ülésnap), 125. felszólalás. T/10979. számú törvényjavaslat.

vaslatok vitájában is, mint az új büntető törvénykönyv.[131] Vagy más esetben akkor, amikor egy aznap benyújtott javaslatot tárgyalt az Országgyűlés. Az pedig mindennapos gyakorlattá vált a bizottsági üléseken, hogy kormánypárti ügyrendi indítványra nem külön-külön lehetett érvelni egyik vagy másik módosító javaslat mellett, hanem a vita együttesen, csomagban zajlott, miként a szavazás is.[132] Ennek egyik legkirívóbb esete az volt, amikor egyetlen alkotmányügyi bizottsági ülésen – erre irányuló kormánypárti ügyrendi javaslatot elfogadva – 7 ajánlási sor (azaz ennyi törvényjavaslat) esetében szavazott és tárgyalt „egy csomagban" a bizottság.[133] A kormánypártoknak az Országgyűléshez való általános hozzáállásuknál ez a gyakorlat többet árult el. A kormánypárti vagy a kormánytól származó módosító javaslatokról való együttes szavazás azt fejezi ki, hogy a javaslatokat a benyújtó alanya szerint ítélik meg a képviselők, s ez alapján támogatják vagy vetik el őket. Még a látszata sem maradt meg annak, hogy a módosító javaslatokat tartalmuk alapján valóban megfontolnák a bizottság tagjai. Minthogy a döntést pusztán formalitásnak tartották, feleslegesnek ítélték az időt húzni a javaslatonkénti szavazással.

I.1.6. Éjszakára időzített és időkeretben lefolytatott parlamenti viták

Az országgyűlési ülések nyilvánosságának elve ma leginkább a tömegtájékoztatás segítségével érvényesül. Ennek talán legfontosabb eszköze a televíziós közvetítés, méghozzá a lakosság legnagyobb része számára elérhető közszolgálati csatornán. Azokban a témákban, legyenek akár olyan jelentőségűek, mint az új munka törvénykönyve, a büntetőeljárási törvény komolyabb módosítása vagy éppen egy népi kezdeményezés megvitatása, amelyek a kormánypártok számára kellemetlenek voltak, a parlamenti vitákat rendszeresen késő estére, éjszakára, bőven a televíziós közvetítési időszakon kívülre időzítették, hogy azt minél kevesebben követhessék nyomon. Korábban is volt rá példa, de 2011-ben általánossá váltak az éjfél után vagy hajnalban véget érő ülésnapok.[134] Megjegyzem, ezzel minimálisra lehetett redukálni azok számát is, akik az interneten követték a vita menetét, hiszen éjfél után kevesen vállalják az ébrenlétet ebből a célból. Úgy vélem, igaza volt annak a választópolgárnak is, aki egy hajnalig húzódó vita másnapján kikérte magának, hogy a törvények elfogadásán keresztül az

131 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. június 5.

132 Lásd például az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyveit: 2013. április 8., 2013. június 3., 2013. június 14. (például a T/9928., a T/10897. és a T/11208. számú törvényjavaslat tárgyalása). A példaként idézett bizottsági ülések azért ilyen közeliek egymáshoz, hogy a tendenciát, a jelenség általános jellegét is mutassák.

133 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. június 10., 1. napirendi pont.

134 Erről lásd az Országgyűlés plenáris üléseinek ezen időszakra eső jegyzőkönyveit: 64–161. ülésnapok.

ő sorsáról 20–24 órája talpon lévő, fáradt képviselők döntsenek. A jelenségre válaszul az ellenzék egy idő után obstruálni kezdett, s a vitát a másnapi ülés kezdetéig elhúzta. Néhány ilyen alkalom után a kormánypártok 2012-ben, közel két ülésszakra időkeretessé tették a fontosabb törvények vitáit. De nemcsak az általános vitákat, hanem az eddigi gyakorlattól idegen módon, a részletes vitákat is. Legyenek azok kisebb vagy nagyobb jelentőségű törvényjavaslatok. A meghatározott időkeretben zajló vitákban a kormánypártok rendszeresen a felszólalási idejük tört részét használták fel, megvárták, amíg az ellenzéknek elfogy az időkerete, s azután lezárták a vitát.[135]

Számos olyan kisebb jelentőségű, de e sorba illeszthető gyakorlati megoldás is volt, amely alakította az Országgyűlés szerepét. Anélkül, hogy a részletekben elveszve, a figyelmet a lényegről elterelve kísérletet tennék az összes kigyűjtésére, talán ebben a körben, példaként, érdemes megemlíteni egyet, a tárgysorozatba vételről szóló országgyűlési döntések megváltozott gyakorlatát. Egyéni képviselői indítványok tárgysorozatba vételéről, azaz, hogy az Országgyűlés tárgyalja-e azokat, vagy sem, az első helyen kijelölt bizottság dönt. Kormánypárti képviselőktől származó indítványok esetében ez mindig is formalitás volt. Ellenzéki képviselői indítványok esetében azonban kevés – nagyságrendileg 4-5 – kivételtől eltekintve, elutasító döntés született. Megjegyzem, e ciklusban úgy, hogy a javaslatok túlnyomó többségéhez nem jelentkezett kormánypárti felszólaló, ezért az elutasítás okáról semmit nem lehet tudni. A Házszabály azonban lehetővé teszi, hogy ülésszakonként hat alkalommal az egyes képviselőcsoportok a plenáris ülés döntését kérjék a tárgysorozatba vételről. Az elutasítás százalékos arányban itt is hasonló a bizottsági döntésekhez, azonban a frakcióknak lehetőségük nyílik, hogy néhány percben beszéljenek javaslatuk-

135 Az első obstrukcióról lásd az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyvét: 2011. november 28. (142. ülésnap). Az időkeretben való tárgyalásról rendelkező ülésnapok: 245. ülésnap, 2012. december 3. (33. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 241. ülésnap, 2012. november 26. (35. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 238. ülésnap, 2012. november 19. (27. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 236. ülésnap, 2012. november 12. (37. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 233. ülésnap, 2012. november 5. (55. és 59. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 231. ülésnap, 2012. október 29. (29. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 220. ülésnap, 2012. szeptember 24. (35. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 216. ülésnap, 2012. szeptember 10. (45. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 211. ülésnap, 2012. július 2. (49. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 206. ülésnap, 2012. június 25. (23. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 200. ülésnap, 2012. június 11. (27. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 197. ülésnap, 2012. június 4. (32. és 39. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 192. ülésnap, 2012. május 21. (29. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 188. ülésnap, 2012. május 14. (31. és 43. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 185. ülésnap, 2012. május 7. (27. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 182. ülésnap, 2012. április 23. (29. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). 180. ülésnap, 2012. április 16. (31. felszólalás: időkeretben való tárgyaláshoz hozzájárulás). Az időkeret felhasználására vonatkozó megjegyzésről lásd a felsorolt ülésnapokon meghatározott törvények vitáit, ugyanazon a héten, az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyveiben.

ról, arról, hogy mi indokolja annak tárgysorozatba vételét. Ezzel a lehetőséggel a pártok természetesen a frakciójuk számára az adott félévben legfontosabb ügyekben éltek. Évtizedes szokás volt, hogy a szavazási eljárás a plenáris ülésen a tárgysorozatba vételről szóló döntések meghozatalával kezdődött, még a közszolgálati televíziós műsoridő alatt. A 2013. tavaszi ülésszaktól kezdődően azonban a tárgysorozatba vételi kérelmek a szavazási eljárás utolsó napirendjévé váltak, biztosan kiszorítva ezzel e témát a televíziós adásidőből.[136]

I.1.7. Átfogó vagy nagy jelentőségű törvényjavaslatok tárgyalásakor a valódi előterjesztők, fajsúlyos politikusok nem vesznek részt a vitában

Az országgyűlési munka jelentéktelenné tételét eredményezte az is, hogy azok a vezető kormánypárti politikusok, akik jegyeztek és a nyilvánosság előtt, a médiában képviseltek egy-egy fontosabb törvényjavaslatot, nem vettek részt annak parlamenti vitájában. Általában aláíratták a kezdeményezést néhány kevésbé fajsúlyos képviselőtársukkal, akik közül egyesek előterjesztőként részt is vettek a vitában. Minthogy azonban csak formális előterjesztők voltak, szerepük többnyire néhány előre megírt felszólalás felolvasására korlátozódott, így a vitában elhangzott bírálatokra válasz legtöbbször nem érkezett. Sok más mellett, ilyen volt például a választási eljárási törvény és az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek általános vitája.[137]

I.1.8. Törvényjavaslatok indokolása

Jellemzőnek mondható a vizsgált parlamenti ciklusban, hogy a törvényjavaslatokhoz fűzött indokolások rendkívül sablonosak voltak, sok esetben nem tartalmaztak mást, mint hogy az indokolásban folyószövegben, esetleg egy-egy szó felcserélésével, megismételték a normatív rendelkezést. Erre számos példát találni a könyvemben, például az alapvető jogok biztosáról szóló törvény elemzésénél. Ahogy arra is, hogy ugyan van indokolás, de a parlamenti felszólalásokból, illetve a médiában elhangzott nyilatkozatokból kiderül, nem a valódi jogalkotói szándékot írták a törvényjavaslat írásos indokolásába. Például az Országos Választási Bizottság átalakításánál vagy az Alkotmánybíróság hatásköreinek első szűkítésekor. S végül volt a javaslatoknak egy olyan, nem szűk körű csoportja is, ahol egyes rendelkezésekhez egyáltalán nem írtak indokolást. Általában, minden bizonnyal azért, mert egy hatályon kívül helyező rendelkezést, főképpen egy hosszabb előterjesztésnél, a képviselők jó eséllyel nem vesznek észre, míg az indokolásnál minden bizonnyal feltűnt volna. Ilyen volt például a könyvben elemzett javaslatok közül a Költségvetési Tanács elnökének mandátuma lejárta

136 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat, 98. §. Lásd továbbá az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyveit 2013 áprilisától.

137 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyvei: 2011. december 1. (145. ülésnap), 1–125. felszólalás, 2012. október 2. (224. ülésnap), 169–535. felszólalás.

előtt való menesztéséről rendelkező zárószavazás előtti módosító javaslat, avagy az alkotmánykoncepció elfogadására vonatkozó alkotmányos szabályozás egyik fontos elemét hatályon kívül helyező törvényjavaslat.

I.1.9. A vizsgálóbizottságok és albizottságok felállításának gyakorlata

A teljes parlamenti ciklus alatt egyetlen parlamenti vizsgálóbizottság sem vizsgálta a kormány tevékenységét. Annál több volt viszont azokból a bizottságokból, amelyeket a megelőző két ciklus kormányzati tevékenységének vizsgálatára állítottak fel. Márpedig a vizsgálóbizottságok feladata nem az utólagos igazságtétel, avagy az ellenzék ellenőrzése, hanem az Országgyűlésnek az aktuális kormányzatot ellenőrző funkcióját elősegítő munka elvégzése. A vizsgálóbizottságok munkája sosem terjedt ki a hivatalban lévő kormány időszakának vizsgálatára. Ennek legabszurdabb példája az volt, amikor a magyar légitársaság csődjét vizsgáló bizottság vizsgálata sem terjedt ki erre az időszakra úgy, hogy a légitársaság csődje a kormány mandátumának nagyjából félidejében következett be.[138]

Emellett, ahol biztos eredményt akartak, azért, hogy a vizsgálóbizottságok paritásos összetétele helyett a kormánypártok biztos többségével állhasson fel a vizsgálatot folytató testület, az állandó bizottságokkal hozattak létre vizsgálóbizottsági feladatokat ellátó albizottságokat. Ezen albizottságoknak még a nevében is szerepelt a „vizsgáló" szó. Ilyen volt például az Alkotmányügyi bizottságon belül működő „*A 2002 és 2010 közötti államadósság-növekedés okait vizsgáló albizottság.*"[139] Vagy az Emberi jogi bizottságon belül működő „*A 2002 és 2010 között és különösen 2006 őszén az állam részéről a politikai szabadságjogokkal összefüggésben elkövetett jogsértéseket vizsgáló albizottság.*"[140]

I.1.10. Az interpellációkra, a szóbeli és írásbeli kérdésekre nincs érdemi válasz

Rendszeresnek volt mondható, hogy az ellenzéki képviselők interpellációira, kérdéseire, azonnali kérdéseire és írásbeli kérdéseire a miniszterek és államtitkárok nem válaszoltak érdemben. Szóbeliség esetén a válaszadás lehetőségét arra használták fel, hogy kárhoztassák a korábbi kormányokat, az ellenzéket, vagy egyszerűen valami másról beszéltek, többnyire a kormányzatnak a kérdésben

138 H/5939. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 19/2012. (III. 14.) számú országgyűlési határozat a MALÉV Zrt. és a Budapest Airport Zrt. szocialisták és szabad demokraták általi privatizációjának körülményeit, továbbá a MALÉV Zrt. visszaállamosításának folyamatát, valamint jelenlegi fizetésképtelenségét és felszámolását előidéző, 2002–2010 között meghozott intézkedéseket, illetve az ebben az időszakban felmerülő döntéshozói felelősség kérdéskörét vizsgáló bizottság felállításáról.

139 Az albizottság felállításáról szóló határozatról lásd az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvét: 2011. szeptember 26.

140 Az albizottság felállításáról szóló határozatról lásd az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyvét: 2010. május 20.

megfogalmazott témához hasonló körben elért sikereiről, melyek megfeleltek a központi kommunikáció aktuális irányának. A korábbi két ciklus szocialista-szabad demokrata kormányzásának kárhoztatása szinte minden interpellációra vagy kérdésre adott válasz részét képezte. Az e témakörben általában használt retorikai fordulat „elmúltnyolcévezés" néven fogalommá vált.[141]

Kicsit jobbnak nevezhető a helyzet az írásbeli választ igénylő kérdések esetében. De ott sem volt ritka, hogy válasz helyett a kérdést feltevő képviselőt személyében sértő válaszok érkeztek.[142] Az egyik ellenzéki párt e jelenség miatt az Ügyrendi bizottsághoz fordult, és állásfoglalást kért. Többszöri próbálkozás ellenére sem kapott ugyanis választ arra, hogy egy kormány által felállítani szándékozott bizottságnak kik lennének a tagjai. A Házszabály pedig érdemi válaszadási kötelezettséget ír elő, akárcsak egy korábbi, e tárgyban hozott ügyrendi bizottsági állásfoglalás. Általában nehéz objektíven meghatározni, hogy mi az érdemi válasz, és mi a mellébeszélés. Ebben az esetben azonban úgy vélem, valóban objektíven bizonyítható volt az érdemi válasz hiánya.[143] Az Ügyrendi bizottság azonban, általános érvényű állásfoglalásban, másként ítélte meg a beadványt. A bizottság döntése szerint

> „a kérdésre adott válasszal kapcsolatban – vonatkozó házszabályi rendelkezések hiányában – a fentieken túlmenően nem határozhatók meg tételesen további objektív kritériumok. Annak megítélése, hogy a válasz érdeminek minősül-e, nem a házszabályi rendelkezések értelmezésének körébe tartozik, hanem az a kérdést benyújtó képviselő szubjektív mérlegelésének tárgya."[144]

A bizottság meg sem kísérelt egy objektív szempontrendszert felállítani a legalább ekként megítélhető helyzetekre. Ez az állásfoglalás gyakorlatilag felülírta a házszabály érdemi válaszadásra vonatkozó rendelkezését, s menlevelet adott minden további megkérdezettnek arra, hogy kikerülje az érdemi válaszadást. A kormányzati ellenőrzés eszköztára ismét szűkült kicsit.

141 E jelenségre talán Halász Jánosnak, az Emberi Erőforrások Minisztériuma államtitkárának, valamint Cséfalvay Zoltánnak, a Nemzetgazdasági Minisztérium államtitkárának interpellációkra adott válaszai mutatják a legjobb példát.

142 Lásd például: K/9831. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/9831/1. számú válasz, K/7997. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/7997/1. számú válasz, K/8227. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/8227/1. számú válasz.

143 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 42. §. 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról, 118. §. Z. Kárpát Dániel, az Országgyűlés jegyzőjének beadványa állásfoglalás kérése tárgyában: AIB/32/2013. A kérdések irományszámai: K/9019., K/9899., K/9958.

144 38/2010–2014. AIÜB állásfoglalás.

I.1.11. A Házbizottság üléseinek és a kormány jogalkotási programjának formálissá válása

A Házbizottság, amely sok más feladata mellett az Országgyűlés működésével kapcsolatos egyeztetések lefolytatására hivatott testület, döntéseit egyhangúlag hozza meg. A Házszabály szerint, ha a bizottságban nincs megegyezés, a legtöbb kérdésben a házelnök, a többiben pedig az Országgyűlés dönt.[145] Korábban a Házbizottság két-két és fél órás ülések keretében érdemben tárgyalta meg a vitás kérdéseket, ami a tárgyalt ciklusban redukálódott átlagosan negyed órára, de nem voltak ritkák a tízperces időtartamot el nem érő ülések sem. Az időtartam önmagában is jelzi, hogy a bizottság szerepe formálissá vált, de ugyanezt a következtetést lehet levonni abból is, hogy abban megegyezés szinte sohasem született. Látható, hogy a házelnök a házbizottsági üléseket egy formálisan megtartandó eseményként kezelte, melyben meg sem kísérelt kompromisszumot keresni, s mely után maga, illetve a kétharmados parlamenti többség az ellenzék egyetértése nélkül dönthetett minden vitás kérdésben.[146] Emellett, minthogy a Házbizottság ülését hagyományosan csütörtöki napokon tartották meg, tekintettel a – fentebb részletezett gyakorlat szerint – pénteken benyújtott javaslatok azonnali tárgyalási gyakorlatára, a kiküldött napirend szinte mindig módosításra szorult a hétfőnkénti plenáris ülésen.

A ciklus második felében gyakorlattá vált, hogy a képviselőknek kiküldött napirendi ajánlás még a szavazás napján is olyan javaslat napirendre vételét tartalmazta, amelyet még be sem nyújtottak, avagy egyetlen bizottság sem vett tárgysorozatba. Így például 2013. június 17-én az Országgyűlés rendkívüli ülésszakán, 13 másik törvényjavaslattal együtt, a kormány benyújtotta azt a költségvetést módosító javaslatot, amelyik abban az évben ötödszörre módosította az az évi költségvetést. A javaslat az aznapi napirendi ajánlásban még nem szerepelt. Ennek ellenére az Országgyűlés az előterjesztést sürgős tárgyalásba vette, ugyanazon a napon, azaz 17-én, konkrétan 2 órával annak benyújtása után a Számvevőszéki és költségvetési bizottság, 8 és fél órával pedig a plenáris ülés lefolytatta az általános, másnap pedig a részletes vitát. Méghozzá anélkül, hogy a törvény által előírt módon mellékelték volna hozzá a Költségvetési Tanács véleményét.[147]

145 Lásd 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 11. és 13. §.

146 Minthogy a Házbizottság ülései nem nyilvánosak, megállapításaimat csupán frakcióm helyettes vezetőjének a rendelkezésére álló jegyzőkönyvek alapján előadott tényközlésére alapozhattam.

147 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. június 17. (290. ülésnap), 258–386. felszólalás, 2013. június 18. (291. ülésnap), 50–119. felszólalás. Az Országgyűlés Számvevőszéki és költségvetési bizottságának jegyzőkönyve: 2013. június 17., 11564. számú törvényjavaslat. A napirendi pont hiánya az Országgyűlés 2013. évi tavaszi rendkívüli ülésszaka június 17-i (hétfő) ülésének napirendi javaslatában volt látható. A forrás visszakeresése mindazonáltal lehetetlen, ugyanis a napirendi javaslat elfogadásának másnapján már kiegészítették a hiányzó adatokat. A szavazás napján kinyomtatott saját példányom tudja csak igazolni a tényt.

Mégis e gyakorlat legkirívóbb esete az volt, amikor nemhogy tárgysorozatba nem vették a javaslatot, nemhogy be nem nyújtották, de még a címét és a javaslat előterjesztőinek a nevét sem tudták, ezért kipontozták a szavazás napján, sőt a szavazás percében hatályos napirendi ajánlásban. Így nézett ki tehát a napirendi javaslat vonatkozó része:[148]

Az Országgyűlés soron következő ülésének összehívása.

A NAPIRENDI PONTOK TÁRGYALÁSÁNAK IDŐRENDJE

június 10-én ***HÉTFŐN***	**13^{00} órakor kezdődik és kb. 24^{00} óráig, illetve a napirendi pontok megtárgyalásáig tart.**	
	Szünet:	**kb. 16^{15}-16^{30} óráig**

NAPIREND ELŐTT: Napirend előtti felszólalások

Döntés a napirend kiegészítéséről:

1. A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (T/...)

(.....(Fidesz) képviselők önálló indítványa) *

2. ... ... szóló törvényjavaslat (T/... szám) **

* A Fidesz képviselőcsoportjának kezdeményezése!

** A kormány kezdeményezése!

Az ülés **napirendjének** elfogadása *

* A napirendi javaslatban szereplő előterjesztés(ek) részletes vitájának felszólalási időkerete egyszakaszos részletes vita esetén 15-15 perc, két- vagy többszakaszos részletes vita esetén vitaszakaszonként 6-6 perc.

Kb. 13^{45}-kb. 14^{45} óráig

A javaslat további érdekessége, hogy még a napirendre vétel napján lefolyt a javaslatok általános vitája, másnap a részletes vitája.[149]

A kormány minden parlamenti ülésszak előtt közzéteszi a törvényalkotási programját. Sosem voltak ritkák az ettől való eltérések, hiszen nem lehetett előre látni a félév eseményeit. Ebben a ciklusban azonban alig volt átfedés a program és a valóság között. Mindez újabb bizonyítéka a koncepció nélküli, kapkodó és sokszor nehezen beazonosítható érdekeket szolgáló jogalkotásnak.

148 Az idézett szöveg az Országgyűlés 2013. évi tavaszi ülésszaka június 10–11-i (hétfő–kedd) ülésének napirendi javaslatában volt olvasható. A forrás visszakeresése mindazonáltal lehetetlen, ugyanis a napirendi javaslat elfogadásának másnapján már kiegészítették a hiányzó adatokat. A szavazás napján kinyomtatott saját példányomon kívül bizonyítékul szolgál még egy internetes oldalon erről írt cikk: www.hvg.hu/velemeny.nyuzsog/20130610_Az_orszaggyules_fantomja – A letöltés ideje: 2013. június 10.

149 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyvei: 2013. június 10. (287. ülésnap), 230–316. felszólalás, 2013. június 11. (288. ülésnap), 90–98. felszólalás.

I.1.12. A módosító javaslatok benyújtásának gyakorlata

A módosító javaslatok sok esetben az eredeti törvényjavaslat olyan jelentékeny részét írták át, hogy a végül elfogadott törvény lényegesen más lett, mint az eredeti javaslat. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényjavaslatot például hat, összesen több mint száz oldal terjedelmű módosító javaslattal teljes egészében átírta a Mezőgazdasági bizottság.[150] E jelenség oka pedig abban keresendő, hogy gyakorlattá vált, hogy a szakmai és politikai egyeztetések időtakarékossági okokból még javában folytak a törvényjavaslat benyújtása után is, s ennek eredményeképpen születtek a módosító javaslatok. Jellemző volt az is, hogy a rohamtempóban benyújtott indítványokhoz az utolsó pillanatban beadott zárószavazás előtti – a koherenciazavart kiküszöbölni hivatott – módosító indítványokkal lényeges tartalmi változtatásokat kezdeményeztek, jó esetben a tárgyalt törvényjavaslattal összefüggésben, rosszabbik esetben pedig teljesen más tárgykörben. Ez a jogalkotási technika, az Országgyűlés „eljelentéktelenítésével" együtt járó negatív hatásokon felül, önmagában is sérti a jogállami elveket. E módosítójavaslattípussal azonban érdemes hosszabban és részletesebben foglalkozni a következő pontban.

I.2. A zárószavazás előtti módosító javaslatok – főszereplővé vált marginális iromány típus

A zárószavazás előtti módosító javaslat egy olyan iromány típus, amely nyelvtani hibák kijavítására és a koherenciazavar kiküszöbölésére szolgál. Egy olyan javaslattípus, amely igazából a jogalkotási pontatlanságok technikai kijavítását végzi. Korábban legfeljebb a jogalkotási munka elemzésével összefüggésben lett volna érdemes szemügyre venni e javaslatok alakulásának tendenciáit. A zárószavazás előtti, egyre terjedelmesebb módosító javaslatok az eredeti előterjesztés silány minőségének bizonyítékai. Lehetett volna még vizsgálni azt is, hogy az Alkotmányügyi bizottság hányszor hibázott és hányszor döntött jól, amikor az erre irányuló ellenzéki indítványt leszavazva – szándékosan vagy véletlenül – házszabályszerűnek minősített egyes, annak nem mondható javaslatokat. Hibás döntésekre az előző ciklusokban is volt példa bőven.

A 2010–2014. ciklus első felében azonban a zárószavazás előtti módosító javaslatok a jogalkotás főszereplőivé léptek elő. Ez az első olyan parlamenti ciklus, melyben nyugodtan kijelenthetjük, gyakorlattá vált, hogy zárószavazás előtti módosító javaslatokkal teljesen átírták a törvényjavaslatokat, sőt más törvények érdemi módosítását végezték el. A záróviták az általános vitákhoz hasonló stí-

150 T/7979/216., T/7979/217., T/7979/218., T/7979/219., T/7979/220. és T/7979/221. számú módosító javaslat.

lusban, tartalommal és terjedelemben folytak. Ez a folyamat végül oda vezetett, hogy az egyik sarkalatos törvény alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság éppen a zárószavazás előtti módosító indítványok házszabályellenes alkalmazása – közjogi érvénytelenség – miatt mondta ki, valamint, hogy ezzel szinte azonos időben, a kormánypártok módosították a zárószavazás előtti módosító javaslatra vonatkozó házszabályi rendelkezést.

Módosító javaslatot zárószavazás előtt a Házszabály szerint csak akkor lehet benyújtani

> „…ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban az Alkotmánnyal vagy más törvénnyel, a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével vagy a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével”[151]

– szólt a rendelkezés 2011. december 31-ig.

I.2.1. A parlamenti tárgyalási gyakorlat

a) Vita a bizottsági ülésen

Érdemes áttekinteni a zárószavazás előtti módosító javaslatok 2010 és 2012 közötti bizottsági tárgyalási gyakorlatát. E módosítójavaslat-típus, amelyet az ülésnap megkezdése előtt egy órával még be lehetett nyújtani, sohasem került a szakbizottság elé, azt csupán az Alkotmányügyi bizottság tárgyalta meg, ezután a képviselők vitaszakaszonként 6-6 perces (egy vitaszakasz esetén 15 perces) felszólalási időkeretben szólhattak hozzá a záróvitában a plenáris ülésen. A módosításnak tehát nem volt szakbizottsági vitája, nem volt szakmai vitája a plenáris ülésen, és nem volt lehetősége a frakcióknak, a kabineteknek, illetve a pártok szakpolitikusainak arra, hogy feldolgozzák és megvitassák a javaslatokat. A Házszabályt sértő tárgyalási mód esetén, ha az érdemi elbírálást fontosnak tartjuk, elvárássá kellett volna válnia az Alkotmányügyi bizottság tagjaitól, akik jogászok, hogy tartalmi, sokszor koncepcionális változtatásokról megalapozottan állást tudjanak foglalni mezőgazdasági, energetikai, egyházügyi, egészségügyi, környezetvédelmi, rendészeti, szociálpolitikai és egyéb szakkérdésekben. De még ha megannyi polihisztor is alkotta volna a bizottság tagságát, a szakmai felkészültségen kívül is szükség lett volna a kézrátétellel való olvasás képességére. A bizottsági ülések ugyanis általában – a napirendi pontok számától függően – a zárószavazás napján reggel 9.30 és 11 óra között kezdődtek. A plenáris ülés kezdésének időpontja 13 óra volt. Ez azt jelenti, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtási

151 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról, 107. § (1) bekezdés.

határideje dél volt.[152] A gyakorlat szerint a javaslatokat nem is nyújtották be előbb, azokat valahol délig finomítgatták. Ez pedig azt jelentette, hogy a bizottság tagjainak a bizottsági munkatársak a bizottsági ülés közben osztották ki azokat. Így a képviselő dönthetett: a bizottság más napirendjének tárgyalásában nem vesz részt annak érdekében, hogy átfuthassa a kiosztott javaslatokat, vagy „vakon", találomra szavaz majd azokról. Néha azonban ez a döntési helyzet sem állt fenn, hiszen a képviselők a bizottsági szavazás időpontjában jutottak hozzá a javaslatokhoz. Egy-egy zárószavazásokat előkészítő napirendnél összességében több tíz oldalas, néha százoldalnyi terjedelmet lényegesen meghaladó anyagról szavazott a bizottság. Megszokott jelenség volt a szavazások közben az ellenzéki „*te tudod, miről szavazol?*" bekiabálásokra válaszként megjelenő kormánypárti félmosoly.

Az ellenzéki képviselők számtalanszor kérték, hogy valaki a kormány vagy a javaslatot támogató kormánypártok oldaláról mutasson rá arra, hogy miért házszabályszerű a javaslat.[153] Válasz többnyire nem érkezett a kérdésre, sőt egy esetben a kormányt képviselő helyettes államtitkár nyíltan megtagadta a választ, amire addigi hatéves képviselői munkám alatt egyetlenegyszer sem volt példa.[154] A bizottság elnöke nem egyszer hivatkozott a bizottság fent részletezett döntési gyakorlatát érintő és igen gyakran megfogalmazott ellenzéki kritikák elhangzása után arra, hogy az egy rossz házszabályi rendelkezés eredménye, de amíg nem változik, ő azt alkalmazza. Ennek igazságtartalmáról persze érdemes elgondolkodni, azonban fontosabb, hogy amikor a rendelkezést megfogalmazták, nem gondoltak arra, hogy a legtekintélyesebb parlamenti bizottság vissza fog élni a jogkörével. Az Alkotmányügyi bizottságnak ugyanis rendre házszabályellenesnek kellett volna minősítenie a nem csupán a koherenciazavart kijavító javaslatokat.[155] Ezekről ilyenkor nem szavaz a bizottság, s a plenáris ülés elé sem kerül. A nyelvtani hibák kijavítására, a belső ellentmondás kiküszöbölésére és az alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló javaslatok esetében pedig elég, ha a bizottság elnöke elrendel 5 perc szünetet: a jogász végzettségű képviselők ezek indokoltságát véleményem szerint gyorsan átlátják. Feltéve persze, ha megfelelően előkészített törvényekről van szó, ahol nem kell oldalakon keresztül javítani a silány szakmai munka eredményeképpen előálló hibás rendelkezések tömegét. Szilárd meggyőződésem, hogy nem egy rossz gyakorlatra alapozva kell jogszabályt módosítani, hanem a rossz és rendkívül káros gyakorlatot kell meg-

152 Uo.

153 Lásd például az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyveit: 2010. július 22., 2010. december 13., 2011. június 27., 2011. július 4., 2011. július 8. és 2011. július 11.

154 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. július 8.

155 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról, 143. § (3) bekezdés.

változtatni. Egy újságíró az egyik bizottsági ülés után megkérdezte: nem kellene-e biztosítani a fellebbezés lehetőségét, mondjuk az Alkotmánybírósághoz, a bizottság házszabályszerűséget megállapító döntésével kapcsolatban?[156] Nem gondolom, hogy szükség volna rá. Ha az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottsága látványosan visszaél jogkörével, ha a kormány gyakorlatilag arra kényszeríti képviselőit, hogy ezt segítsék elő, akkor nem az egyedi jogsérelem ténye, esetleg annak orvoslási lehetősége a legfontosabb, hanem annak felismerése, hogy ez a működés az egyik jele a diszfunkcionális állami működésnek és egy általános demokráciadeficitnek. A problémát tehát ekként is kell kezelni, nem pedig eljárási szabályok átírásával.

Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ellenzéki oldala. Balról jobbra: Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik), Murányi Levente (Jobbik), Bárándy Gergely (MSZP), Harangozó Tamás (MSZP), Lamperth Mónika (MSZP) és Steiner Pál (MSZP)

b) Vita a plenáris ülésen

Ilyen előzmények után került a javaslat a plenáris ülés elé, ahol a képviselők 6 percben fejthették ki a véleményüket róla.[157] Gyakori élethelyzet volt az ülésterem környékén, hogy zárószavazás előtt a témában érintett ellenzéki szakpolitikusok faggatták az Alkotmányügyi bizottság tagjait – akik jelezték nekik, hogy

156 http://hvg.hu/itthon/20110708_barandy_gergely_orszaggyules_alkotmanyugy, http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=448114 – A letöltés ideje: 2011. július 8.

157 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról, 50. § (5) bekezdés d) pont.

tartalmi módosításokról szavazott a bizottság –, hogy mégis, mi változik. A „*fogalmam sincs, nem értek hozzá*" általános félmondat után, aki magával hozta, átadta képviselőtársának a javaslatot. Ő az ingerültségéből fakadó első félmondat után valami olyasmit mondott: „*…de hát nem ebben állapodtunk meg…*" vagy „*… ez teljesen átírja a lényeget…*", vagy valami hasonlót. Aztán valamelyik folyosói padra rögtönzött kabinetülést próbált összehívni, amire jött, aki nem interpellált, vagy kérdezett valamelyik minisztertől. Persze mondhatnánk, hogy ennek semmi jelentősége, hiszen a jelenlegi kormány regnálása alatt emlékezetem szerint egyetlenegy esetben sem került sor arra, hogy érdemi zárószavazás előtti módosító javaslatot leszavaztak volna az ellenzéki kritikák hatására. A valóságshow-khoz hasonló parlamenti működés persze szórakoztató lehet, de amikor ennek alapján pár óra alatt milliókat érintő sorskérdések dőlnek el – vagy, hogy konkrét legyek: mondjuk az, hogy mi alapján állapítják meg a gáz árát, és mennyi lesz, vagy, hogy világvallásoknak mégsem lesz egyháza Magyarországon –, akkor komorrá válik az ember.

I.2.2. A jelenlegi parlamenti ciklus legvitatottabb záróvitái

Nézzünk néhány konkrét példát, amikor az Alkotmányügyi bizottság ülésén az ellenzéki képviselők vitatták a házszabályszerűséget, s tartalmi, sőt nem egyszer koncepcionális változásokat jelentő módosító javaslatként értékelték az indítványt. Meg kell jegyezni, hogy azokban az esetekben, amikor külön szavazást kértek a házszabályszerűségről, a meglehetősen heterogén ellenzék minden esetben nemmel, a kormánypárti képviselők pedig egyhangúlag, máskor csupán biztonságos többségben igennel szavaztak, azaz a javaslatok formálisan házszabályszerűvé váltak. Tehát álljon itt néhány példa – pontos hivatkozásokkal – a teljesség igénye nélkül:

- A képviselők jogállásáról szóló törvény módosításával a miniszterelnök szóvivőjének a fizetését csökkenteni hivatott, a hatályba léptető rendelkezéssel együtt két szakaszból álló, indokolással fél oldalt sem meghaladó előterjesztéshez a szavazás napján zárószavazás előtti módosító javaslatként benyújtották az energiaszektort és a gázszektort komolyan átalakító elképzelést. A módosító javaslat – nem véletlenül – az Országgyűlés általam ismert legcinikusabb záróvitáját eredményezte.[158]

- Az ítélkező titkároknak a módosító javaslat alapján mégsem adták meg az alapjavaslatban juttatni szándékozott pótlékot.[159]

158 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 6. (95. ülésnap), 216–261. felszólalás, továbbá a T/2224. számú törvényjavaslat.

159 T/580. számú törvényjavaslat, T/580/24. számú zárószavazás előtti módosító javaslat. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. július 22.

- A költségvetést megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslathoz a szavazást megelőzően 20 perccel, miközben a bizottság más törvényjavaslatokról tárgyalt, osztottak ki a bizottság munkatársai egy 38 oldal terjedelmű, érdemi módosításokkal zsúfolt, zárószavazás előtti módosító javaslatot.[160]

- Kísértetiesen hasonlított ehhez az esethez, amikor az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításához érkezett összességében közel 30 oldal terjedelmű, zárószavazás előtti módosító javaslat.[161] De példaként említhetünk más esetet is, amikor a bizottság ülésének megkezdésekor összességében többször tíz oldalnyi, zárószavazás előtti módosító javaslatot kaptak kézhez a képviselők.[162]

- Rekordként ebben a körben azt az esetet kell említeni, amikor a 2011. december 19-i, éjszakába, sőt „hajnalba" nyúló ülésen összességében a kormánypártok által benyújtott, 240 oldalnyi zárószavazás előtti módosító javaslatot tárgyalt a Ház. Ez átlagosan törvényjavaslatonként 22 oldalt jelent, de volt olyan törvényjavaslat, amelyre 75 oldal jutott, s ezzel gyakorlatilag átírták a teljes jogszabályt. Ennek túlnyomó többségét a szokásnak megfelelően, aznap délelőtt kapták kézhez a bizottsági tagok az Alkotmányügyi bizottság ülésének kezdetén. A javaslatok elolvasásának lehetősége tehát ezúttal sem állt fenn.[163]

- Másféle rekordot döntött a víziközmű-szolgáltatásokról szóló törvényjavaslat záróvitája.[164] Négy, az alapjavaslatban egyáltalán nem szereplő törvényhez nyújtott be tartalmi változást indítványozó, zárószavazás előtti módosító javaslatot az Alkotmányügyi bizottság. Az egészségügyi törvény esetén egy teljes fejezetet illesztettek a törvénybe a katasztrófa-egészségügyi ellátásról. A befektetési alapkezelőkről és kollektív befektetési formákról szóló törvényben – számukra előnyös módon – a

160 T/1665. számú törvényjavaslat, T/1665/103. számú zárószavazás előtti módosító javaslat. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 13.

161 T/4049. számú törvényjavaslat. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. szeptember 9.

162 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. július 4.

163 T/4365., T/4919., T/5000., T/4856., T/5002., T/4998., T/4992., T/4839., T/4864., T/4997., T/5066. számú törvényjavaslat. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 19. A hivatkozott törvények záróvitája az Országgyűlés plenáris ülésén, 2011. december 19. (156. ülésnap).

164 T/5206. számú törvényjavaslat.

pénzügyi szervezetek különadójára vonatkozó egyes szabályok változtak meg. Az Alaptörvénnyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényben az Országgyűlés elnökének javadalmazási szabályait változtatták meg. A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló törvényben pedig a játékkaszinókban teremtették meg a dohányzás lehetőségét.[165]

- A kormány úgy támogatta a lábjegyzetben részletezett javaslatokat, hogy nem egyszer többszöri képviselői kérdésre sem volt hajlandó megindokolni, miért ért vele egyet.[166]

- A villamos energiára és a földgázellátásra vonatkozó, ismételten átfogó módosításra másodszor nem a képviselők jogállásáról szóló, hanem a fegyveres biztonsági őrségről és a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló törvényhez benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslattal került sor.[167]

- A Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló törvényjavaslathoz egy kormánypárti képviselő érdemi indokolás nélkül benyújtott egy kétoldalnyi normaszöveget tartalmazó, zárószavazás előtti módosító javaslatot, amely az államháztartásról szóló törvényben a közalapítványok megszűnésének szabályait alakította át. A bizottsági vitában sem az államtitkár, sem egyetlen kormánypárti képviselő nem nyilatkozott a javaslat tartalmáról, illetve a házszabályszerűség tárgyában. A záróvitában a plenáris ülésen hiába kérte az összes ellenzéki frakció, hogy a javaslat előterjesztője indokolja javaslatát: sem a kormány képviselője, sem kormánypárti képviselő nem kért szót a vitában.[168]

- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásáról szóló törvényjavaslathoz az Alkotmányügyi bizottság benyújtotta azt a zárószavazás

165 T/5206/89., T/5206/90., T/5206/91. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

166 T/2428. számú törvényjavaslat, T/2428/9. számú zárószavazás előtti módosító javaslat. T/4122. számú törvényjavaslat, T/4122/12. számú zárószavazás előtti módosító javaslat. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. március 16. és 2011. október 10.

167 T/3288. számú törvényjavaslat, T/3288/37. számú zárószavazás előtti módosító javaslat. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 27.

168 T/4122. számú törvényjavaslat, T/4122/12. számú zárószavazás előtti módosító javaslat. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. október 10. Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. október 10. (117. ülésnap), 213–229. felszólalás.

előtti módosító javaslatot, amely a jövedéki adókról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló törvény módosításával a dohánytermékek jövedéki adójának mértékét változtatta meg.[169]

- A költségvetési törvényhez 54 oldalnyi zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtottak be. A módosító javaslatokkal – a rendszerváltozás óta példa nélküli módon – a költségvetés főszámait írták át.[170]

- Indokolás nélkül is bő százoldalas, több mint száz módosításból álló, érdemi zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtottak be az adótörvények módosításáról szóló törvényhez.[171] Az Alkotmányügyi bizottság dél körül megtárgyalta, azonban a parlament honlapjára csak 19 óra körül került fel. A képviselőknek a vita megkezdéséig tehát másfél óra állt rendelkezésükre elolvasni és értékelni a javaslatsort. Mindez azonban csak elméleti lehetőség volt, hiszen ebben az időszakban az Országgyűlésben szavazási eljárás zajlott. Az pedig értelemszerűen kizárttá vált, hogy a frakciók vagy legalább a szakmai kabinetek megtárgyalhassák a javaslatot. A Jobbik egyik képviselője ügyrendi javaslatban indítványozta a napirendi pont megtárgyalásának elhalasztását.[172] Az ellenzéki pártok támogatása ellenére a kormánypártok leszavazták a javaslatot. Szintén ellenzéki javaslatként merült fel, hogy a vitát felfüggesztve a Gazdasági bizottság elnöke hívja össze a Gazdasági bizottság ülését a javaslat megtárgyalására.[173] Erre a felvetésre válasz sem érkezett. Az LMP az ügyrendi javaslat leszavazása után sem a vitában, sem a szavazásban nem vett részt. A másik két ellenzéki frakció a házszabálysértés hangsúlyozása mellett próbált tartalmi érveket is felsorakoztatni.[174] A Gazdasági bizottság kormánypárti elnöke több mint 3 percen keresztül sorolta a tartalmi módosításokat, amivel az érdemi érvek mellett akaratlanul éppen a javaslat házszabályszerűségét cáfolta. Majd hozzátette, hogy az ellenzéki képviselők elolvashatták volna a módosítások lényegét a

169 T/5000. számú törvényjavaslat. T/5000/100. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

170 T/4365. számú törvényjavaslat. T/4365/752–762. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

171 T/4662. számú törvényjavaslat, T/4662/197. számú ajánlás a záróvitához.

172 Vollner János (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 21. (138. ülésnap), 301. felszólalás.

173 Bárándy Gergely (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 21. (138. ülésnap), 332. felszólalás.

174 Lásd Kovács Tibor (MSZP) felszólalásai (312. és 328. felszólalás), Tukacs István (MSZP) felszólalásai (308. és 310. felszólalás), Gúr Nándor (MSZP) felszólalásai (314., 318. és 324. felszólalás), Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalása (344. felszólalás), Göndör István (MSZP) felszólalása (350. felszólalás), Vollner János felszólalása (352. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 21. (138. ülésnap).

sajtóban, nekik ugyanis elég volt az idő a felkészülésre. „Dolgozni kéne, képviselőtársaim, és nem panaszkodni" – mondta.[175] Megjegyzem, nekik ez idő alatt nem kellett szavazniuk.

- A Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat záróvitájában a levezető elnök kénytelen volt háromnegyed órás szünetet elrendelni, mert az utolsó pillanatban benyújtott, száz oldalnál nagyobb terjedelmű módosító csomag alapján az apparátus a szavazás megkezdéséig nem tudta elkészíteni a forgatókönyvet, amelynek alapján a szavazás zajlik. Háromnegyed óra elteltével az ülés folytatódott, de rögtön annak elején az egyik képviselő jelezte, hogy az ajánlás, ami alapján a vita folyik, nem hozzáférhető a frakciók számára, így csak a benyújtott módosító javaslatok alapján tud hozzászólni, ajánlási pontot megjelölni nem tud. A felszólalások itt sem a koherenciazavart kiküszöbölő javaslatokról, hanem a házszabályellenesen benyújtott érdemi módosításokról szóltak.[176]

- A Legfelsőbb Bíróság elnökét mandátumának lejárta előtt elmozdították hivatalából. Ezt három jogszabály módosításával tették lehetővé. Egyik ezek közül a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényjavaslat volt. A rendelkezés egy zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadásával vált a jogszabály részévé. Az ülésen a javaslatról több mint egyórás heves vita alakult ki.[177] Nem példa nélküli, hogy a jelenlegi kormány zárószavazás előtti módosító javaslattal mozdítsa el egy független állami szerv vezetőjét mandátumának lejárta előtt. A Költségvetési Tanács elnökét egy egészségügyi törvényhez benyújtott, zárószavazás előtti módosító javaslattal menesztették.[178]

- Talán a legkomolyabb, zárószavazás előtti módosító javaslat házszabályszerűségét érintő vita a szabályozott ingatlanbefektetési társaságokról szóló törvényjavaslat kapcsán zajlott. Kérdésemre, hogy mi köze van a társadalombiztosítási eljárásról szóló, a tőkepiacról szóló, valamint a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátásról

175 Rogán Antal (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 21. (138. ülésnap), 322. felszólalás. http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=493646 – A letöltés ideje: 2011. november 22.

176 T/4656. számú törvényjavaslat. Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 28. (142. ülésnap), 186–209. felszólalás.

177 T/4743. számú törvényjavaslat. Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 28. (142. ülésnap), 210–256. felszólalás.

178 T/1668/73. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

szóló törvényeket módosító – a kormány által is támogatott, s végül elfogadott – zárószavazás előtti módosító javaslatoknak az eredeti törvényjavaslathoz, a Nemzetgazdasági Minisztérium helyettes államtitkára – tudomásom szerint a bizottság rendszerváltozás utáni történetében példa nélkül – az egyik esetben egyszerűen megtagadta a válaszadást. Bár belátom, nehéz helyzetbe került, hiszen az összefüggést még zseniális retorikai képességekkel is nehezen lehetett volna indokolni.[179]

- A legkirívóbb eset mégis a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvényjavaslat záróvitája volt. Itt érdemes kicsit elidőzni. Az Alkotmányügyi bizottság három ülésén tárgyalt erről. Ebből az egyiket el kellett halasztani, mert még nem volt kész a módosító javaslat. Azért nem, mert a Fidesz és a KDNP nem tudott megegyezni. A zárószavazás viszont ugyanarra a napra esett. A plenáris ülés közben tovább folyt az egyeztetés. A zárószavazás előtt, délután 6 óra körül a Fidesz-frakció szünetet kért, s az Alkotmányügyi bizottság elnöke összehívta a bizottság ülését. Az előterjesztés azonban a harmadik ülésre sem volt kész. Ezért az elnök egymás után három alkalommal rendelt el szünetet, s tanácsként hozzátette: „*Foglalják el magukat, de ne menjenek messzire*". Bő félórás várakozás után a bizottság munkatársai kiosztották a módosító javaslatot, amelyik formálisan az Alkotmányügyi bizottság javaslata lett, s tíz perc olvasási szünet következett. Ezután szót kapott a Fidesz frakcióvezetője, aki első mondatai között így fogalmazott: „*Képviselőtársam mint előterjesztő, részleteiben is tudja ismertetni azokat a módosításokat, amelyeket javasolunk. Én koncepcionális kérdésekre szorítkoznék.*" Egyértelmű nyíltsággal ismerte el tehát, hogy szó sincs koherenciazavarról, a javaslat koncepcióját tekintve válik majd mássá. Ez igaz is volt. Csak a legfontosabb változást említem: a törvény kihirdetésével a korábbi tervezetben szereplő 45 helyett 15 egyházat ismert el az állam. A zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadásával Magyarországon megszűnt az összes iszlám és buddhista egyház, valamint több zsidó és keresztény is. A megszűnt egyházak képviselői és tagjai a másnapi híradásokból értesültek arról, hogy a kormánnyal való egyeztetéseik ellenére többé nem egyházak. Az eljárás jogszerűségét természetesen az összes ellenzéki párt vitatta. Köztük az LMP frakcióvezetője, aki a bizottság tagja volt, lemondóan így zárta szavait az eljárással kapcsolatban: „*…meg lehet erőszakolni a Házszabályt, ez már többször megtörtént;*

179 T/3538. számú törvényjavaslat, T/3538/13. számú zárószavazás előtti módosító javaslat. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. július 8.

> *csak akkor kár fenntartani a parlamentáris díszleteket*". Ez a törvény egyike volt azoknak, amelyeket az Alaptörvény a legfontosabbak között tart számon, amelyeket az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatásával lehet csak elfogadni vagy módosítani, egyike az úgynevezett sarkalatos törvényeknek.[180]

I.2.3. Közjogi érvénytelenség, alkotmányellenesség a zárószavazás előtti módosító javaslat házszabálysértő alkalmazása miatt

Az utolsóként ismertetett törvény elfogadása után sokan az Alkotmánybírósághoz fordultak. A testület 2011. december 19-én közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenesnek nyilvánította, s megsemmisítette az egyházügyi törvényt. Megállapította, hogy

> „a Házszabálynak a zárószavazások előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő."

A testület nem változtatta meg gyakorlatát, s ismét megerősítette, hogy az eljárási hiba önmagában nem eredményez alkotmányellenességet. Csupán abban az esetben, ha a rendelkezés megsértése az Alkotmányra közvetlenül visszavezethető jogot is sért. Ugyanakkor kiemelte, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő. A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály. A testület részletesen vizsgálta, hogy a módosító javaslat a Házszabály megsértésével került-e benyújtásra, s megállapította, hogy igen. Ezt a különvéleményt megfogalmazó alkotmánybírák sem vitatták.

A testület vizsgálta, hogy a Házszabály megsértése sért-e Alkotmányra visszavezethető jogot. E körben megállapította, hogy a Házszabálynak a törvényalkotás menetére vonatkozó szabályai

> „lehetővé teszik az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételt, így a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciái, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel, mint a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményei, szoros kapcsolatban állnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével, valamint a 20. § (2) bekezdésével is."

180 T/3507. számú törvényjavaslat, T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. július 11.

A határozat indokolása kiemeli, hogy

> „a parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált, a képviselet útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal – jellemzően a törvényalkotás – folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír."[181]

Az Alkotmánybíróság döntése lényegesen túlmutat a megsemmisített törvényen. A testület ugyanis általános érvénnyel állapította meg a zárószavazás előtti módosító javaslatok házszabályellenes alkalmazásának gyakorlatáról, hogy alkotmányellenességet eredményez, hiszen azzal nem csupán a Házszabály, hanem az Alkotmányra közvetlenül visszavezethető jog is sérül. Mindebből pedig következik az is, hogy a fent sorolt esetekben is alkotmányellenes a törvény egésze vagy része. Kérdés persze, hogy amennyiben egy későbbi indítvány esetében erről az Alkotmánybíróság dönteni fog, tekintettel arra, hogy az Alkotmány helyett az Alaptörvény lépett hatályba, mennyiben változik álláspontja. Ha szakmai döntést hoz, vélelmezhető, hogy nem fog. Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által hivatkozott alkotmányi rendelkezéseket lényegét tekintve egy az egyben veszi át. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében jelenik meg, a 2. § (2) bekezdés a B) cikk (4) bekezdésében, a 20. § (2) bekezdése pedig a 4. cikk (1) bekezdésében. S bár az Alaptörvény negyedik módosítása hatályon kívül helyezte az Alkotmánybíróság eddigi határozatait, tekintettel a logikai érvek helytállóságára, valamint a változatlan jogszabályszövegre, a testület e témában várhatóan továbbra is irányadónak tekinti majd eddigi gyakorlatát. Mindezzel együtt merészség lenne azt megítélni, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek a nemzeti hitvallással, valamint a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban való értelmezésének kötelezettsége, melyet az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése ír elő, mennyiben befolyásolja majd a döntést.

De nemcsak a törvényjavaslaton, hanem megítélésem szerint általában a zárószavazás előtti módosító javaslatok házszabályellenes gyakorlatán is túlmutat a határozat. Érdemes volna átgondolni azt, hogy az Országgyűlés működése általában megfelel-e az alkotmányosság kritériumainak, a jogállami működés feltételeinek. Az Alkotmánybíróság szerint

181 164/2011. (XII. 20.) ABH. Lásd még: 11/1992. (III. 5.) ABH, 39/1999. (XII. 21.) ABH, 29/1997. (IV. 29.) ABH, 8/2003. (III. 14.) ABH, 63/2003. (XII. 15.) ABH, 109/2008. (IX. 26.) ABH, 12/2006. (IV. 24.) ABH.

> „a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír."

Emellett idézni kell egy másik alkotmánybírósági határozat egyik mondatát is:

> „A kiszámítható törvényhozási folyamathoz hozzátartozik az is, hogy a képviselők a vitára, majd a szavazásra kerülő törvényjavaslatokról, az azokhoz készült módosító javaslatokról megfelelő időben értesüljenek, s ezáltal a parlamenti vita ésszerű rendben lefolytatható legyen."[182]

Márpedig, ahogy a korábbi elemzésemben rámutattam, általánosságban figyelhetőek meg ezzel ellentétes jelenségek, melyek összességükben befolyásolhatják a teljes működés, így a meghozott határozatok alkotmányosságát. Ez a gyakorlat kiüresíti a legfőbb népképviseleti szerv alkotmányos jogköreit, s tartalmilag rendeleti kormányzást vezet be. Egyetértek az egyik párhuzamos indokolást benyújtó alkotmánybíróval, aki szerint a törvény és a rendelet közötti alapvető alkotmányjogi különbség azon alapszik, hogy a rendelet a törvénnyel ellentétben előzetes nyilvános-érvelő megvitatás nélkül lép életbe.

> „A törvény tehát nem akármilyen jogszabály, hanem a politikai képviseletben, és így a közvélemény nyilvánossága előtt előzetesen igazolt norma."[183]

I.2.4. A zárószavazással kapcsolatos eljárás módosítása a Házszabályban

2011. december 15-én néhány kormánypárti képviselő javaslatot tett a Házszabály módosítására.[184] Az önálló indítvány egyrészt egy korábbi, hasonló intézmény módosításával gyakorlatilag új eljárást, az úgynevezett kivételes sürgős eljárást vezet be, mely lehetővé teszi, hogy a jelen lévő képviselők korábbi házszabálytól való eltéréshez szükséges négyötödének egyetértése helyett kétharmados támogatással már a törvényjavaslat benyújtását követő napon zárószavazást lehessen tartani a javaslatról. Az általános és részletes vitát összevontan kell lefolytatni, módosító javaslatok benyújtására pedig az eljárás elrendelését követően legalább 3 órát kell biztosítani. A vitában a hozzászólási keret frakciónként 30 perc, a független képviselőknek pedig összesen 8 perc.[185] Megjegyzem, az időkeret az eredeti előterjesztésben fele

182 65/B/2008. ABH.

183 1279/B/2011. ABH, Bragyova András párhuzamos indokolása.

184 H/5273. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 98/2011. (XII. 31.) számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat módosításáról.

185 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról, 128/A–128/D §.

ennyi volt, azt egy módosító javaslat elfogadásával emelték meg.[186] Ülésszakonként – ide értve a rendkívüli ülésszakokat is – hat ilyen eljárást lehet lefolytatni, azaz félévente praktikusan tizenkettőt. A javaslat most ismertetett részéhez csupán két, a témánk szempontjából releváns, rövid megjegyzést fűzök. Először, hogy illeszkedik abba a korábban elemzett felsorolásba, amelynek következményeiről azt állítom, hogy formálissá teszik az Országgyűlés szerepét, s felveti az így született határozatok alkotmányellenességét is. Másodszor, ismét egy példa arra, hogy kétharmados többséggel kiemelnek a Házszabályból egy négyötödös garanciális rendelkezést. S minderre a magyarázat természetesen ismét az eljárások gyorsítása. Valamint az, hogy egyszerűbbé, átláthatóbbá válik a gyorsított ütemű törvényalkotás. Az egyik előterjesztő a szakbizottság előtt másfél percben terjesztette elő a javaslatot, s érvelését ezzel a „frappáns" mondattal zárta:

> „Tulajdonképpen azt tudnám mondani, hogy egy '94-ben legyártott számítógéppel a mai felgyorsult követelményeknek már nem lehet eleget tenni, ezt szolgálja a Házszabály módosítása."[187]

A képviselői önálló indítvány másik része a zárószavazásokra vonatkozó rendelkezések átalakítását javasolta. Eszerint az előterjesztő, az első helyen kijelölt bizottság és az Alkotmányügyi bizottság tartalmi korlátozásokra tekintet nélkül nyújthat be zárószavazás előtti módosító javaslatokat, azonban a módosító javaslat nem terjedhet ki az egységes javaslat által nem érintett törvények rendelkezéseire.[188] Azaz zárószavazás előtti módosító javaslattal a miniszterelnöki szóvivő fizetését rendezni hivatott indítvány esetén házszabályszerűen továbbra sem lehetett volna átalakítani a teljes energia- és gázszektort, de ha mondjuk a javaslat az adótörvények egy technikai jellegű szabályának kétparagrafusos módosításáról szólt volna, zárószavazás előtti módosító javaslattal házszabályszerűen át lehetett volna írni az előterjesztésben szereplő bármely adójogszabályt. Egy – stílszerűen – zárószavazás előtti módosító javaslat az eddig időkeret nélkül folytatott záróvitát is kötelezően időkeretessé tette, melynek hosszát, alkalmanként, a Házbizottság állapítja meg.[189] A hatálybalépés utáni gyakorlat az lett, hogy az időkeret frakciónként mindösszesen 5-5 perc.[190]

186 H/5273/14. és H/5273/15. számú kapcsolódó módosító javaslat.

187 Vass Imre (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 16. A H/5273. számú országgyűlési határozati javaslat indokolása.

188 A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat, 107. § (1) bekezdés.

189 H/5273/23. számú zárószavazás előtti módosító javaslat. A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat, 107. § (4) bekezdés.

190 Lásd az Országgyűlés napirendi javaslatait 2012. február 13-tól.

A módosítás azt eredményezte, hogy a javaslat az eddigi házszabályellenes gyakorlatot nagyrészt legalizálta.

Az elfogadott országgyűlési határozat[191] meglátásom szerint alkotmányellenes. Azok az érvek, amelyeket az Alkotmánybíróság az egyházügyi törvénnyel kapcsolatban megfogalmazott, itt is helytállóak. A jogszabály ugyanis elsősorban nem azért alkotmányellenes, mert az eljárási jogszabályok megsértésével fogadták el, hanem azért, mert az eljárás sértette az Alkotmány 2. és 20. §-ait. Ha egy, az Alkotmánynál – ma már Alaptörvénynél – alacsonyabb rendű jogszabály engedélye alapján sérülnek ugyanezek a jogok, akkor nemcsak az így elfogadott törvény, hanem a felhatalmazást adó jogszabály is alkotmányellenes.

A parlamenti vita érdekesen kezdődött. Az előterjesztői expozé után az elnök nem tudta megadni a szót a nagyobbik kormánypárt vezérszónokának, mert nem volt az ülésteremben. A 263 kormánypárti képviselőből kettő volt ott. A kormánypárti képviselők a javaslat benyújtásának indokaként a gyorsítást jelölték meg, úgy értékelték, hogy olyan helyzet van az országban, hogy lehetővé kell tenni a gyors törvényalkotást. Indokként jelölték meg az ellenzéki obstrukciót is. De a parlamenti vitában néha egészen meglepő indokolásokat is hallhattunk. A fent elemzett néhány eset után talán nem igényel további bizonyítást, hogy a kormányoldal hányszor és milyen mértékben sértette meg a zárószavazásokra vonatkozó házszabályi rendelkezéseket. S az is egészen nyilvánvaló, hogy a módosítás a szabályozást nem megszorítóbbá, hanem megengedőbbé alakította. Ezután nehezen értelmezhetőek a nagyobbik kormánypárt frakcióvezetőjének azon mondatai, mely szerint

> „a mostani javaslat egy erős önkorlátozás. Erős önkorlátozás a többség szempontjából, mert az eddigi másfél éves gyakorlatot rendezi, tisztázza a zárószavazás előtti módosító indítványok helyzetét, végre pontot tesz erre a vitára, nyilván okulva az Alkotmánybíróság döntéseiből."[192]

Megjegyzendő, hogy a javaslatot négy nappal az Alkotmánybíróság határozata előtt terjesztették be. De ugyanígy érdekesnek minősíthetőek azok a felvetések, amelyek szerint a módosító javaslat benyújtását a Ház tekintélyének megóvása motiválta. Talán érdemes egy mondatot idézni a nagyobbik kormánypárt vezérszónokától is:

> „Gyakorlatilag az ellenzéki pártok szeptember óta tiltakoznak a zárószavazás

191 98/2011. (XII. 31.) számú országgyűlési határozat.

192 Lázár János (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. december 30. (161. ülésnap), 63. felszólalás

előtti módosító indítványok ellen, és korlátozni akarják egyébként a többséget és a kormányt abban, hogy gyors döntéshozatalt indítsunk el."[193]

Szóval nem az a gond, hogy házszabálysértő a gyakorlat, hanem, hogy az ellenzék erre felhívja a figyelmet, s ezáltal meg kívánja törni a kormányzati lendületet. Jogosnak érzem az ellenzéki pártok mondatait, melyek szerint nem az a jó megoldás, hogy miután a Házszabályt megsérti valaki, a jogsértő gyakorlatot kodifikálja, hanem az, ha felhagy a jogsértő gyakorlattal. Az ellenzéki érvek emellett a jogsértő gyakorlat felemlegetéséből, az ellenzéki jogok sorozatos csorbításának kifogásolásából, az általam is említett, alkotmányosságot érintő érvek hangoztatásából, s a kormány hatalomkoncentrációra való törekvésének elítéléséből álltak.[194]

Az alkotmányossági aggályokon túl nehéz volna vállalható törvényalkotói célt definiálni a zárószavazás előtti módosító javaslatokat érintő házszabályi módosításhoz. A részletes vita lezárásáig lehetőség van érdemi, tartalmi módosító javaslat benyújtására. Sőt a Házszabály lehetővé teszi azt is, hogy a levezető elnök meghosszabbítsa a módosító javaslatok leadására rendelkezésre álló időt. A kormányoldal kétharmados többsége birtokában azt szavaz meg, amit jónak lát. A parlamenti vitát pedig a megszokott 10-30 képviselő lefolytatja. A célra vonatkozó feltételezések persze vannak. Egyesek úgy vélik, a tartalmi módosításoknak éppen az az egyik okuk, hogy az utolsó pillanatban beterjesztett javaslat hátterének értékelésére ne nyílhasson lehetőség. Ezek a javaslatok ugyanis – például az általam is idézett víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatos törvénymódosítás egyes, zárószavazás előtti módosító javaslatai – sokak szerint nem ritkán bizonyos gazdasági érdekcsoportokkal való megállapodás törvényi lábai.[195] Ha ez igaz, akkor ez már nem csupán az alkotmányjogot érintő probléma lehet. De a feltételezéseket félretéve: a módosítás eredménye az lett, hogy – paradox módon – ezentúl szélesebb körben nyílik lehetőség a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására, mint módosító vagy kapcsolódó módosító javaslatéra. Amíg a módosító és kapcsolódó javaslat nem terjedhet ki a jogszabály, illetőleg a határozat módosítással nem érintett részeire,[196] addig a zárószavazás előtti módosító javaslat csupán

193 Papcsák Ferenc (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. december 16. (155. ülésnap), 156. felszólalás

194 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. december 16. (155. ülésnap), 41–51. és 139–225. felszólalás, 2011. december 19. (156. ülésnap), 25–29. felszólalás, 2011. december 20. (157. ülésnap), 79–146. felszólalás, 2011. december 30. (161. ülésnap), 44–92. felszólalás. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 16.

195 Erről ellenzéki véleményként lásd például Schiffer András (LMP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. június 4. (197. ülésnap), 129. felszólalás.

196 A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat, 94. § (3) bekezdés.

az egységes javaslat által nem érintett törvények rendelkezéseire nem térhet ki. A törvénymódosítás indokaként ezt a célt nem jelölték meg az előterjesztők, de a konkrét javaslattal kapcsolatos ismereteim, s általában a törvényalkotást illető gyakorlati tapasztalataim alapján azt állítom, hogy ez nem volt szándékos, csak mintegy a kormánypártok számára előnyös, előre nem számolt mellékhatása a javaslat elfogadásának.

A házszabályi módosítás elfogadásával a zárószavazás előtti módosító javaslat főszereplőből – ha nem is a helyére (statisztává), de – mellékszereplővé lépett vissza. Voltak esetek, amikor még az így kibővített lehetőségek körét is túllépve, házszabályellenes javaslatokat fogadott el az Országgyűlés. Például, amikor a Magyar Művészeti Akadémiára vonatkozó egyes rendelkezéseket a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről szóló törvényhez benyújtott, zárószavazás előtti módosító javaslattal változtatták meg.[197] De ilyen volt az az eset is, amikor egy képviselő a záróvitában lényegre törően ekként foglalta össze a jelenséget:

> „Két héttel ezelőtt a földmérési és térképészeti törvényhez nyújtottak be állattenyésztési törvénnyel kapcsolatos módosítót. Most, két hét múlva a kisajátítási törvényben ezt 90 százalékban visszacsinálták."[198]

Ezzel együtt azonban a kibővített keretek az addig házszabálysértő gyakorlatot legálissá téve, általában biztosították a kormánypártok számára politikai céljaik elérését, a házszabály megsértése nélkül is.

Látni kell, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslatokkal folytatott gyakorlat, s végül házszabály-módosítás, egy folyamat része, mely az Országgyűlést a szükséges rossz kategóriájába süllyesztette. E felfogás szerint a Parlament egy olyan intézmény, amely a hatékony kormányzati munka felesleges gátja. A házszabálysértő gyakorlat, s annak részbeni legalizálása pedig egy igen egyszerű üzenetet közvetít: a képviselőknek teljesen felesleges időt biztosítani a javaslatok tanulmányozására, megvitatására, az egyeztetésre, s a felkészülésre, hiszen szerepük formális. Ha pedig hiszünk a demokratikus állami működés szükségességében és a népképviseleti demokráciában, a kormányzat és a törvényhozás vázolt viszonyát semmiképpen sem tarthatjuk helyesnek.

197 Az erről szóló ellenzéki érvelést lásd Tukacs István (MSZP) felszólalása (219. felszólalás), Szilágyi Péter (LMP) felszólalása (223. felszólalás), Balczó Zoltán (Jobbik) felszólalása (225. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalása (227. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. április 23. (182. ülésnap).

198 Gőgös Zoltán (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. május 29. (195. ülésnap), 211. felszólalás

I.3. A jogalkotásról szóló törvények újrafogalmazása

Az Alkotmánybíróság megállapította a jogalkotásról szóló törvény alkotmányellenességét, s azt 2010. december 31-ével hatályon kívül helyezte.[199] A kormány a hivatkozott határozatban foglaltak alapján, s emellett az alkotmányos berendezkedésünkben bekövetkezett változásokra, az európai uniós tagsággal kapcsolatos kötelezettségekre, a jogalkotás kialakult gyakorlatára, illetve a jogi dogmatika eredményeire figyelemmel nyújtotta be a jogalkotással összefüggő törvényjavaslatokat. A törvényi szintű szabályozást alapvetően három jogforrás tartalmazta: a jogforrási hierarchia kérdéseit az Alkotmány rendezte,[200] emellett külön törvény[201] rendelkezett a jogszabályok előkészítésének eljárási jellegű vonatkozásairól, szintén külön törvény[202] rögzítette – annak jelentőségére figyelemmel – a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétel szabályait. 2012. január 1-jétől az alkotmányi szintű szabályokat az Alaptörvény tartalmazta, a jogalkotással kapcsolatos törvények pedig 2014-ig közel tíz alkalommal módosultak. A témánkat érintő érdemi változást azonban egyik módosítás sem tartalmazott.

De visszatérve a törvényjavaslatokra: az előterjesztői expozé szerint a cél a „jó állam" és a „jó jogalkotás" érdekében a minőségi jogalkotás megteremtése, a jogszabályok megismerhetőségének javítása, illetve a jogalkotásban való társadalmi részvétel minél szélesebb körű biztosítása.[203]

A megfogalmazott, papírra vetett jogalkotói szándék alapvetően támogatható, s ahhoz sem férhet kétség, hogy különösen az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata miatt az új jogalkotási törvény megalkotása – a mulasztásos alkotmánysértést elkerülendő – elodázhatatlan feladattá vált. Ugyanakkor a kormányzati többség ezt a lehetőséget is felhasználta arra, hogy a jogalkotási folyamatot úgy alakítsa ki, hogy az a lehető legkevesebb korlátot állítsa a kormány elképzeléseinek útjába.

Valamennyi ellenzéki frakció kritizálta, hogy messze nincsenek összhangban a szavak és a tettek, így pedig a törvényjavaslat szövegében kifejezésre juttatott szándék valódisága alapvetően megkérdőjelezhető. Szóvá tették, hogy a kormány által javasolt jogalkotási eljárás köszönő viszonyban sincs a kormányzati gyakorlattal, különösen azzal, hogy képviselői önálló indítványokkal kerülik meg

199 121/2009. (XII. 17.) ABH.

200 T/1247. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi CXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

201 T/1381. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.

202 T/1382. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről.

203 Lásd Répássy Róbert államtitkár expozéja (46. felszólalás), illetve Rétvári Bence államtitkár expozéja (48. felszólalás), az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap).

a jelenleg is hatályos kötelező egyeztetési eljárást.[204] Különösen igaznak tűnnek e kritikai megjegyzések annak tükrében, hogy a törvényjavaslatok általános vitájára egy nappal azután került sor, hogy az Alkotmánybíróság jogköreit csökkentő, valamint az Alkotmánybíróság által megsemmisített, különadóról szóló törvény második, tartalmilag azonos változatát – ezt lásd később, „Az Alkotmánybíróság" című fejezetnél – benyújtotta a Fidesz frakcióvezetője. Az ellenzéki kritikára a kormánypárti oldalról ugyanakkor semmilyen érdemi válasz nem érkezett, rezzenéstelen arccal, mintha az előző napi események meg sem történtek volna, mondták az előre megírt beszédeiket, amelyek túlnyomó többségükben nem mutattak túl a törvényjavaslat szövegének száraz ismertetésén.[205] A visszaható hatály kapcsán a kormánypárti frakció vezérszónoka mindössze azt jegyezte meg, hogy

> „bizony tudjuk jól, hogy néha-néha még az Országgyűlés is beleesik abba a hibába, hogy ezt figyelmen kívül hagyja".[206]

A vitában elhangzott felvetésekre adott államtitkári válaszban annyi érdemi hangzott el, hogy

> „az új Országgyűlés megalakulása óta eltelt időben […] ezek a törvények minden esetben az alkotmányos jogszabályoknak megfelelően születtek meg".[207]

Az államtitkári válasz arroganciájára persze lehet válaszolni ehhez illő cinizmussal. Igaza van. Amíg az Alkotmány adta keretek az aktuális igényeknek megfelelően bármikor átszabhatók, az alkotmányellenességet megállapító, a parlamenti többségnek nem tetsző határozat kihirdetése után az Alkotmánybíróság hatáskörét meg lehet változtatni – s ami a legfontosabb, ezt meg is teszi a kormányzat –, addig a fenti megállapítás formálisan bizonyosan helytálló lesz.

Az új szabályozásban a társadalmi egyeztetés elkerülése érdekében eddig is használt és jól kitaposott „menekülési útvonal" megmarad, hiszen a társadalmi egyeztetés kötelezettségét az új jogszabály is csak a kormány által előkészített törvények tervezetére írja elő, vagyis a képviselők, az Országgyűlés bizottságai vagy

204 Lásd például Sós Tamás (MSZP) felszólalása: (60. felszólalás), Bertha Szilvia (Jobbik) felszólalása (64. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalása (68. felszólalás), az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap).

205 Lásd például Vejkey Imre (KDNP) felszólalása (62. felszólalás), Kerényi János (Fidesz) felszólalása (70. felszólalás), az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap).

206 Lásd Szakács Imre (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap), 56. felszólalás.

207 Répássy Róbert államtitkár előadói válasza: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap), 114. felszólalás.

éppen a köztársasági elnök által előterjesztett indítványokra nem. Valamennyi ellenzéki párt megfogalmazta a kör kibővítésére vonatkozó javaslatát.[208] A kormány képviselője nem támogatta ezeket a javaslatokat, tekintettel arra, hogy véleménye szerint különösen az ellenzéki képviselők ez irányú jogának gyakorlását nehezítené meg, ha valamennyi indítványuk társadalmi egyeztetéséről gondoskodniuk kellene.[209] Meggyőződésem, hogy – a többi indítvány mellett – az országgyűlési képviselők egyéni indítványai esetében is kívánatos és természetesen megoldható lenne az egyeztetés lefolytatása. Amint az a vita során megfogalmazódott, például akként, hogy minderről a kormány gondoskodik a rendelkezésére álló, jól bejáratott infrastruktúrán keresztül.[210] Azonban kétség kívül nehezebbé válna az egyeztetési kötelezettséget megkerülni.

Figyelemre méltó az előterjesztői expozéban az egyik államtitkárnak a törvény hatályára vonatkozó megjegyzése: „*de hát a kormány elsősorban nyilván önmagának írhat elő kötelezettségeket*".[211] Érdekes félmondat ez. Ha nem csak egy szerencsétlen elszólás, akkor újabb adalék ahhoz, hogy a kormányzat miként gondolkodik az Országgyűlésről. Köztudott, hogy az országgyűlési képviselő, az Országgyűlés bizottsága vagy a köztársasági elnök által, akárcsak a kormány által kezdeményezett törvényjavaslat esetében is országgyűlési jogalkotásról, törvényalkotásról van szó. Törvényi formában az Országgyűlés fogalmaz meg kötelezettséget, és nem a kormány. Ha ez a mondat tudatos, és nem csupán rosszul megfogalmazott, akkor tükröződik benne az a sokak által képviselt vélemény, hogy a miniszterelnök az Országgyűlést a kormány kritikátlan, szervilis kiszolgálójaként kezeli. Megjegyzem, sajnos nem alap nélkül.

A törvény számtalan kivételt enged a társadalmi egyeztetés lefolytatásának kötelezettsége alól, illetve kizárt tárgyköröket is megállapít. Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a fizetési kötelezettségekről, az állami támogatásokról, a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, az európai uniós, illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról, a nemzetközi szerződés kihirdetéséről, valamint a szervezet és intézmény alapításáról szóló jogszabályok tervezeteit. Ugyancsak nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához

208 Lásd például: T/1382/24., T/1382/34., T/1382/46. számú módosító javaslat. Megjegyzendő, hogy a szakbizottsági vitában az előterjesztő képviseletében megjelent helyettes államtitkár és a vitába bekapcsolódó kormánypárti képviselő sem tartotta elvetendőnek az egyeztetés kiterjesztésének ötletét: az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 3.

209 Répássy Róbert államtitkár előadói válasza: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap), 114. felszólalás.

210 Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 3.

211 Rétvári Bence államtitkár expozéja: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap), 48. felszólalás.

kiemelkedő közérdek fűződik. Mindemellett nem is bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, a koncepció, ha az egyeztetés a Magyar Köztársaság különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.[212]

Az ellenzék valamennyi frakciója aggályosnak tartotta ezt a széles körű kivételrendszert, hiszen – azon túl, hogy az önálló képviselői indítványok eleve kívül esnek a törvény hatályán – így az egyeztetés lefolytatása a miniszterek által előkészített jogszabályok esetében is bármikor kikerülhető. Ki dönti el azt, hogy mi a kiemelkedő közérdek vagy a különösen fontos ok? Ebben a vonatkozásban semmilyen iránymutatást nem tartalmaz sem a törvény, sem annak indokolása, de a parlamenti vita során sem hangzott el semmi konkrétum. Nem visz közelebb a megoldáshoz, hogy ezek a jog más területein előforduló, bevett, „a jogtestben már létező, működő fogalmak". Minden csak az indokoláson múlik majd. Ráadásul emellett nemcsak a társadalmi egyeztetés kerülhető ki például egy adótörvény keretében, de az úgynevezett salátatörvények előszeretettel történő alkalmazása mellett egy-egy kivételt képező jogszabályban bármilyen rendelkezés elbújtatható. És az elbújtatott rendelkezést, tekintettel hatásköreinek korlátozására, még az Alkotmánybíróság sem vizsgálhatja majd felül. Természetesen e vonatkozásban is ellenzéki kritikák és módosító javaslatok sora érkezett. A bírálatokra és a módosító javaslatok elutasítására érdemi kormánypárti érv nem hangzott el.[213]

Társadalmi egyeztetés esetén további problémát jelent a stratégiai partnerek kiválasztásának rendszere. Az új törvényi szabályozás szerint a kormány egyes társadalmi és szakmai szervezetekkel a készülő jogszabályok véleményezésére stratégiai partnerségi megállapodást köt. Annak eldöntése, hogy a sok közül melyekkel köt megállapodást, a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter diszkrecionális jogkörébe tartozik. Ugyan lehetőség van arra, hogy a miniszter az egyeztetésbe mást is bevonjon a stratégiai partnereken kívül, azonban ez esetben is minden a miniszter döntésének függvénye, természetesen egyetlen szervezet kifejezett kérése sem köti semmiben a minisztert, csakis szuverén döntésétől függ, hogy lehetővé teszi-e számára a részvételt.[214] A miniszter korlátlan mérlegelési joga minimálisan annyival ellensúlyozható lett volna, hogy amennyiben egy szervezet jelzi kifejezetten ez irányú kérését, úgy a miniszter legyen köteles biztosítani

212 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről 5. § (3)–(5) bekezdés.

213 Lásd például Bertha Szilvia (Jobbik) felszólalása (64. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalása (68. felszólalás), az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap), Bárándy Gergely (MSZP) felszólalásai (350. és 370. felszólalás), Apáti István (Jobbik) felszólalása (376. felszólalás), Rétvári Bence államtitkár előadói válasza (386. felszólalás), az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 8. (43. ülésnap), továbbá a T/1382/14., a T/1382/31. és a T/1382/58. számú módosító javaslat.

214 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről, 13–14. §.

a részvétel lehetőségét, avagy más elképzelés szerint stratégiai partneri státusa adott legyen azon szervezetnek, amely „*adott tárgykörben korábban megalapozott, érdemi észrevételt tett*”.[215] Másfelől még kiválasztásuk esetén is megkötheti a stratégiai partnerek kezét a partnerségi megállapodás. Ennek tartalmáról nem szól a törvény. Sarkítva, még azt sem zárja ki, hogy a stratégiai partnerségi megállapodásnak nem lehet olyan tartalma, hogy a miniszter a vele ellentétes álláspontra helyezkedő szereplőket kizárja az együttműködés lehetőségéből.[216] Ugyanakkor a lehetetlenséggel határos, aránytalan kötelezettséget ró a stratégiai partneri szervezetekre azon rendelkezés, miszerint a stratégiai partnerséggel nem rendelkező szervezetek véleményét is meg kell jeleníteniük.[217]

Eleve hiányoznak alapvető garanciális szabályok, mint például konkrét határidők rögzítése vagy a törvényben rögzített kötelezettségekhez kapcsolódó jogkövetkezmény előírása. Persze, kézenfekvő válasz lehet az, hogy nem lehet általánosítani a „megfelelő idő” fogalmát, hiszen az minden egyes jogszabálytervezet esetén más és más. Azt azonban nem indokolta semmivel, hogy az adott jogszabálytervezet által megkövetelt „megfelelő idő” megfelelően rugalmas alkalmazását miben akadályozná egy konkrét határidő rögzítése. Például úgy, hogy a megfelelő határidő 15 napnál nem lehet rövidebb. Ez biztosíthatta volna az egyeztetésre jogosult szereplők jogának gyakorolhatóságát.[218] Ami pedig az egyeztetési kötelezettség elmulasztásához kapcsolódó szankciót illeti, az előterjesztő kifejtette, hogy nem lehet jogalkotási hatáskörrel fel nem ruházott szereplő kezébe vétójogot adni. Ezt a mondatot én nem tudom értelmezni. Nem a társadalmi szervezetek vétójogáról van szó, hanem arról, hogy a kötelező egyeztetés elmulasztásához fűződjön jogkövetkezmény, például közjogi érvénytelenség. Ez a jogszabály érvényesülését mindenképpen elősegítené.[219]

A gyakorlat bizonyította, hogy a kormány nem a legvehemensebb és legkritikusabb társadalmi és szakmai szervezetekkel kötött partnerségi megállapodást, bár kétségtelenül voltak olyanok – például a szakmai kamarák –, amelyek nem voltak kihagyhatók. Jó ez a rendszer a kormánynak, hiszen – a történelemben már jól bevált „saját ellenzék” mintájára – megteremtheti saját társadalmi és szakmai kritikusait is. Jó azoknak a társadalmi szervezeteknek, amelyeknek befolyása, lobbiereje és presztízse növekszik majd azzal, hogy a többi hasonlóval ellentétben részei, részesei a jogalkotásnak. De vajon rajtuk kívül kinek jó még? Az új rendszer még a társadalmi és szakmai szférát is államosította, de fogalmazhatunk úgy is, hogy a kormányzat befolyása alá vonta.

215 T/1382/7. és T/1382/40. számú módosító javaslat.

216 T/1382/22. számú módosító javaslat.

217 T/1382/8. számú módosító javaslat.

218 T/1382/3., T/1382/33. és T/1382/52. számú módosító javaslat.

219 Lásd Schiffer András (LMP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap), 68. felszólalás

I.4. Az új országgyűlési törvény és a házszabály módosítása

Az Országgyűlésre vonatkozó alkotmányozási folyamatot felesleges volna elemezni. Voltak ugyan felvetések a kétkamarás országgyűléstől a képviselők visszahívhatóságán keresztül az esetleges második kamara és az Alkotmánybíróság összevonására irányuló szándékig sok mindenre, de egyik ötlet sem jutott el addig, hogy legalább az alkotmánykoncepcióban megjelent volna. A parlamentáris rendszert senki nem kívánta megváltoztatni. Így az Országgyűlés státusa a hatalommegosztás rendszerében – legalábbis a jogszabályok szerint – változatlan maradt, akárcsak az országgyűlési képviselők jogállása. Az Alaptörvény tartalmazott ugyan jelentős változásokat az Országgyűléssel kapcsolatban, így például megfelezte a képviselők létszámát, azonban e rendelkezések a tárgyalt ciklusban még nem léptek hatályba, s a hatalommegosztás rendszerében sem eredményeztek említésre méltó változást. Nem volt olyan rendelkezés, amely a törvényhozás hatalommegosztáson belül betöltött szerepét 2010 és 2014 között vagy akár a későbbiekben megváltoztatta volna. A fent már tárgyalt házszabály-módosításokon kívül jelentős változást e téren más törvény sem hozott. Kisebb változások, mint például egyes közjogi tisztségviselők választására vonatkozó, a korábbitól eltérő szabályok, voltak persze, de ezekről könyvem más fejezeteiben szólok. Előírta viszont az Alaptörvény, hogy 2012-ig meg kell alkotni az Országgyűlésről szóló törvényt.

Törvényjavaslat vitája az Országgyűlés plenáris ülésén

Az új országgyűlési törvény, valamint az annak elfogadása miatt szükségessé vált házszabály-módosítás az Országgyűlésnek a hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepét szintén nem módosította számottevően.[220] A belső viszonyokat illetően azonban érzékelhető bizonyos eltolódás. A törvény újraszabályozta az Országgyűlés elnökének fegyelmi jogkörét. Ezek a rendelkezések is abba a csoportba sorolhatók, amelyben olyan változások szerepelnek, melyekben külön-külön semmi kivetnivalót nem találnánk, de összességükben, az ebben a ciklusban meghozott centralizációt elősegítő törvények részeként, szerepük volt a fékek és ellensúlyok rendszerének lebontásában. Az új országgyűlési törvény kiterjesztette a szómegvonás jogát és lehetőségeit, új lehetőségként bevezette az ülésnapról kizárást, a pénzbírságot, a képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztését, valamint azt, hogy az ülésvezető elnök – a jelen törvény hatálybalépésével felállított Országgyűlési Őrség által – akár fizikai erőszakot alkalmazva is kivezettethesse azt a képviselőt, aki fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, vagy arra hívott fel.[221]

Ebből a körből a pénzbírságot érdemes kiemelni. E jogintézmény alkalmazható más mellett azokra az esetekre is, amikor a képviselő az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot kirívóan sértő kifejezést használ, vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet.[222] Az eredeti törvényből kimaradtak a bírság meg nem fizetésének végrehajtási szabályai. Ezt – amikor erre a hiányosságra a gyakorlat felhívta a figyelmet – több mint egy évvel később egy módosító javaslat pótolta úgy, hogy a bírság összegét közvetlenül le lehet vonni a tiszteletdíjból, és nincs jogorvoslat ellene.[223] Ez a szabály megteremtette az elvi lehetőséget a képviselők egzisztenciális befolyásolására. Jogorvoslat hiányában, objektív kritériumok nélkül a mindenkori parlamenti többség esetenként a képviselő tiszteletdíjának egyharmadát jogerősen és ténylegesen elvonhatta. Akár havonta több alkalommal is. Bár sok vitatható döntés született, a gyakorlat elemzéséből nem juthatunk oda, hogy e lehetőség alkalmazása a képviselői függetlenséget sértette. Ugyanakkor azt nem lehet megítélni, hogy a szankcionálási lehetőség mennyiben jelentett belső gátat a képviselői felszólalásoknál.

Nem változtak azonban a képviselői jogokra – különösen a jogállásra, a beszéd-

220 T/6391. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről. T/6392. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 36/2012. (IV. 19.) számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat módosításáról.

221 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 45–54. §.

222 Uo., 48–49. §.

223 T/11267. számú törvényjavaslat. A javaslatot az előterjesztője visszavonta. Új változatát T/11300. számon terjesztette elő, s végül erről szavazott az Országgyűlés, kihirdetés után: 2013. évi XC. törvény az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról.

jogra, a felszólalási időkeretekre és indítványozási jogokra –, a plenáris ülés és a bizottságok tárgyalási rendjére, valamint a frakciók jogaira vonatkozó szabályok.

Változtak viszont a frakcióalakításra vonatkozó rendelkezések. E rendelkezés hátterét érdemes megvilágítani. Nem sokkal az új törvény elfogadását megelőző időszakban a legnagyobb ellenzéki pártból kivált tíz képviselő, új pártot alapítottak, és bejelentették frakcióalapítási szándékukat. Az akkor hatályos házszabályi rendelkezések alapján az Országgyűlés elnöke ezt a kérést – a kivált tíz képviselő szerint – köteles lett volna tudomásul venni. Válaszával azonban kivárta az új országgyűlési törvény hatálybalépését, melyben pedig olyan feltételeket szabtak az új frakció megalapításához, melyeknek a kérelmezők egyértelműen, több okból sem feleltek meg. Ezeket a rendelkezéseket azonnal hatályba is léptették, és a bejelentéshez képest visszamenőleges hatállyal meggátolták a frakció megalakítását. A folyamat nem csupán a visszamenőleges hatály ismételt alkalmazása miatt érdekes, hanem azért is, mert jellegében hasonló rendelkezéseket az új törvény csak a következő ciklustól léptetett hatályba. Ilyen volt például a képviselői javadalmazásra vagy az új összeférhetetlenségi szabályokra vonatkozó szabályrendszer.

Érdemes még kiemelni az Országgyűlési Őrség megalapítását. Az új fegyveres testület több olyan hatáskörrel is rendelkezik, amellyel a rendőrség vagy a pénzügyőrség. Közülük is ki kell emelni a testi kényszer alkalmazásának lehetőségét. Ez a fegyveres szerv azonban alkotmányos kontroll nélkül működik. Az Országgyűlés elnökének felügyelete alá tartozik, az elnök és a szervezet működését azonban – ellentétben minden más fegyveres szervvel – nem ellenőrizheti az Országgyűlés. E helyzet vélhetően alkotmányellenességet eredményezett volna, ezért az Alaptörvény negyedik módosításának elfogadásával az Alaptörvénybe emelték az őrségre vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket. Az alkotmányellenességet ezzel a lépéssel megszüntették ugyan, a demokratikus kontroll lehetőségének hiányát mégis fenntartották.[224]

A házszabály változásai alapvetően technikai jellegűnek minősíthetők.

I.5. Az új Házszabály és az országgyűlési törvény módosítása

Nem úgy az új Házszabály és ahhoz kapcsolódóan az országgyűlési törvény módosítása, amelyek a négyéves parlamenti gyakorlat legkomolyabb kritikái voltak.[225] A korábbi házszabálytól eltérő új rendelkezések túlnyomó többségével ellentétben állt az Országgyűlés működése. A közvetlenül az általános országgyűlési választás előtt elfogadott országgyűlési határozat számos változást hozott. E könyvben

224 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 125–142. §. T/9929. számú törvényjavaslat, 10. §. Magyarország Alaptörvénye, 5. cikk (7) és (9) bekezdés.

225 T/13254. számú törvényjavaslat. T/13253. számú országgyűlési határozati javaslat.

a rendelkezések témámba vágó részét vizsgálom. Méghozzá röviden, hiszen az új Házszabály a vizsgált időszak után lép hatályba. Elsősorban olyan szemmel elemzem a változásokat, hogy azok vajon erősítik vagy gyengítik majd az Országgyűlés kormányzati ellensúlyi szerepét, hogy a jelenleginél szorosabb egységbe olvasztják a végrehajtó hatalmat és az Országgyűlés kormánypárti többségét, vagy a képviselői jogok és lehetőségek erősítésével ezzel ellentétes irányba haladnak. Az új Házszabály talán legnagyobb változtatása, hogy a törvényjavaslatok részletes vitája alapvetően nem a plenáris ülésen folyik majd, hanem a szakbizottságokban (tárgyaló bizottságok), utána az újonnan felálló törvényalkotási bizottságban, s végül, csak egészen szűk keretek között, frakciónkénti ötperces hozzászólási lehetőséggel a plenáris ülésen.[226] Ez viszont azt eredményezi, hogy lesz olyan képviselő, aki egy – akár kiemelten nagy jelentőségű – törvényjavaslat benyújtásához nem szólhat hozzá semmilyen parlamenti fórumon. Akkor, ha nem a módosító javaslat előterjesztője, nem tagja valamelyik tárgyalóbizottságnak vagy a törvényalkotási bizottságnak, s frakciója nem őt hatalmazza fel, hogy az összegző módosító javaslatról a plenáris ülésen a rendelkezésre álló 5 percet felhasználja. Ezekben az esetekben szavazni sem szavazhat a javaslatról, csak akkor, ha azt a bizottságok az összegző javaslat részévé tették. Korábban a plenáris ülésen megtartott részletes vitaszakaszban minden képviselő hozzászólhatott az összes módosító javaslathoz, akkor is, ha arról végül nem szavazott az Országgyűlés. Itt tehát a képviselői lehetőségek köre szűkült. Ugyancsak szűkült a kétperces felszólalások korlátok közé szorításakor, valamint a képi vagy tárgyi szemléltető eszközök tilalmának bevezetésével.[227] Kicsit kibővültek viszont a miniszterelnök és a kormány felszólalási lehetőségei. Az új szabályok szerint a miniszterelnök bármikor, felszólalási időkeret nélkül felszólalhat a Parlamentben, a kormány képviselője pedig a jelenleginél hosszabb időkeretet kapott az indítványok tárgyalásakor.[228]

A helyeseléhető változások körébe tartozik, hogy:

- az általános vita legkorábban a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik napon kezdhető meg,[229]

- a módosító javaslatok benyújtásának határideje későbbre tolódott, az általános vita lezárása helyett a napirendre vételt követő harmadik napra,[230]

226 T/13253. számú országgyűlési határozati javaslat. 44–49. §.

227 Uo., 39. §.

228 Uo., 18. és 37. §.

229 Uo., 35. §.

230 Uo., 42. §.

- a zárószavazást megelőző (előkészítő) módosító javaslatok benyújtásának és tárgyalásának kötelezően hosszabb tárgyalási időt biztosít az új házszabály, s visszatér ahhoz a szabályhoz, hogy csak koherenciazavar miatt lehet e műfajt alkalmazni,[231]

- csökken a gyorsított eljárások félévenként engedélyezett száma,[232]

- a túlterjeszkedő módosító javaslatra ismét megnyílik az általános vita.[233]

Mindezek az eljárási szabályok persze éppúgy vonatkoznak az országgyűlési képviselőkre, mint a kormányra.

Az új házszabály tehát vitán felül nem erősíti az Országgyűlés és az országgyűlési képviselők kormányzati ellensúlyi jogait és lehetőségeit, s ha szűk körben is, de a hozzászólási lehetőségek kiszélesítésével növeli a kormány jogköreit az Országgyűlés ülésein. Az új jogszabályok azonban semmilyen komoly, érdemi változást nem eredményeztek a hatalommegosztás rendszerében. Ha bárhol is a kormány lehetőségeinek szűkítését érjük tetten, az a benyújtási és tárgyalási határidők köre. E szabályok hiába vonatkoznak éppúgy a képviselőkre is, tekintettel arra, hogy az előterjesztések túlnyomó többségét a jelenlegi közjogi rendszerünkben a kormánynak kell benyújtania, elsősorban e hatalmi ágat érintette a változás. Az Országgyűlés kormányzati ellenőrzési eszközrendszere gyakorlatilag változatlan maradt.

Ha már a jogalkotó új országgyűlési törvényt és házszabályt alkotott, minthogy továbbra is parlamentáris demokráciaként definiáljuk a rendszert, jó lett volna azt a lehetőségekhez mérten abba az irányba mozdítani, hogy a képviselői jogok növelésével inkább távolodjon egymástól a végrehajtó és a törvényalkotó hatalom. Ehhez képest a vita tárgyát csupán az képezheti, hogy lényegében ugyanaz maradt a viszonyuk, avagy kicsit még közelebb sodródtak egymáshoz.

Végezetül azonban szükséges kiemelni, hogy ha a jelen fejezet első felében leírt módon a kormánytöbbség az új házszabály rendelkezéseinek megszegésével vagy szabályainak kijátszásával folytatja működését, semmi sem fog megváltozni. Nincs gyakorlati jelentősége annak, hogy a szigorúbb vagy az enyhébb szabályokat nem tartják be. A működési deficitet ebben a ciklusban sem a házszabályi rendelkezések minősége, hanem azok be nem tartása, az Országgyűlés tényleges működése okozta.

231 Uo., 50–56. §.
232 Uo., 60–64. §.
233 Uo., 70. §.

Az ellenzéki pártok nagyjából az ismertetett kritikai elemeket hangoztatták a parlamenti vitában, valamint, hogy a kormánypártoknak a határozati és törvényjavaslat benyújtását megelőző három és fél évben az Országgyűlésben tanúsított magatartása nem teremti meg az erkölcsi alapot arra, hogy többpárti egyeztetés nélkül egy teljesen új Házszabályt nyújtsanak be és fogadjanak el. Elismerték, hogy a kisebb létszám és egyéb változások (például a nemzetiségi szószólók megválasztása) miatt szükség van a Házszabály módosítására, azonban ezt a működőképesség biztosítását megteremtő legszűkebb körben tartották indokoltnak. Az új Házszabály megalkotását pedig a következő parlamentre bízták volna. A kormánypárti képviselők amellett érveltek, hogy csak egy teljesen új Házszabály tudja biztosítani a következő országgyűlés működőképességét. Elismerték, hogy a jelenlegi ciklusban számos probléma volt a ház működésével, de szerintük nem volt ez másként a jelenlegit megelőző ciklusokban sem, s ezért is szükséges az előterjesztés. Méltatták a két tervezetet, s örömüket fejezték ki, hogy az ellenzék az új rendelkezések többségével egyet tud érteni. A kormány és az Országgyűlés viszonyát érintő ellenzéki felvetésekre és azok esetlegesen helytelen szabályozási irányára nem érkezett válasz. A kormány képviselője arra hivatkozással, hogy a Házszabály megalkotása a parlament belügye, nem vett részt a vitában.[234]

Álláspontom szerint egyértelműen megállapítható, hogy az Országgyűlés működése az ebben a fejezetben foglaltak alapján nem csupán a fékek és ellensúlyok rendszere szempontjából vetett fel komoly aggályokat, hanem a számtalan, tudatos és rendszerszerű jogsértő gyakorlata miatt nem felelt meg a jogállami működés feltételeinek.

234 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyvei: 2013. december 10. (335. ülésnap), 27–57. felszólalás, 2013. december 11. (336. ülésnap), 3–47. felszólalás, 2013. december 17. (338. ülésnap), 42–117. felszólalás. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvei: 2013. december 9. és 2013. december 16.

II. fejezet

Országos népszavazás – országos hatáskörű választási bizottság

A hivatalban lévő kormány leválthatósága a demokrácia alapja. Ezért a szabad és tisztességes választást megalapozó és lehetővé tévő választójogi rendszer az arra vonatkozó eljárási szabályokkal együtt a demokratikus működés alapvető feltétele. Mindazonáltal könyvem célja, hogy megvizsgáljam a 2010 és 2014 között hivatalban lévő kormány kormányzati hatalmat befolyásoló közjogi átalakításait és működési korlátait, nem megkerülve egy következő, esetlegesen más színezetű kormány lehetséges mozgásterének elemzését sem a megváltozott közjogi környezetben. Ez persze összefügg a demokrácia általános állapotával, de nem azonos azzal. Részben szűkebb, részben tágabb terület. A választási jogszabályokat azonban a kormányzati fékek és ellensúlyok rendszerébe nem illeszteném be. Nem úgy a közvetlen hatalomgyakorlás legjelentősebb intézményét, az Alaptörvény által is kiemelt országos népszavazást, amely a főszabály szerint a közvetett demokrácia elvére épülő államrendben a kormányzat komoly ellensúlya lehet. Emiatt ugyancsak kiemelést érdemel az országos hatáskörű választási bizottság. Ez a bizottság ugyanis két általános országgyűlési választás között is komoly szerepet játszik a közvetlen demokrácia intézményrendszerének alkalmazásakor. Az országos hatáskörű választási bizottság hitelesíti a népszavazási aláírásgyűjtő ívet, és határozatba foglalja az aláírások ellenőrzésének eredményét. Gyakorlatilag ez a testület dönti el, hogy az adott kérdésben kiírható-e népszavazás, vagy sem. Persze megjegyzem, a kormányt minden bizonnyal nem ez, hanem a bizottságnak az általános választásokkor betöltött szerepe motiválta, amikor két alkalommal is megváltoztatta a bizottság összetételére vonatkozó szabályokat, és mandátumuk lejárta előtt menesztette a bizottsági tagokat. A bizottság sorsának elemzése tehát nemcsak a kormányzati ellensúlyt jelentő helyzete miatt érdemel kiemelést, hanem átalakításának állomásai az egyik legtisztább képet rajzolják elénk annak érzékeltetésére, hogy miként álltak hozzá a kormánypártok a független állami szervek saját érdekeik mentén történő átalakításához.

II.1. Országos népszavazás

Az Országos népszavazás szabályainak megváltoztatásáról rendkívül röviden lehet írni. Ez azonban nincs egyenes arányban a változtatás jelentőségével. Az Alaptörvény hatálybalépésével az országos népszavazás érvényességi küszöbét oly módon emelték meg, hogy amennyiben az új szabály korábban is hatályban lett volna, a rendszerváltozás óta összesen két népszavazás lett volna érvényes és eredményes. Ebből az egyik a rendszerváltozás első népszavazása volt 1989-ben, a második érvényessége pedig csupán 0,08%-on múlt volna. De például nem lettek volna sem érvényesek, sem eredményesek a Magyarország NATO-csatlakozásáról, illetve EU-tagságáról tartott népszavazások.[235] Az Alaptörvény szerint ugyanis az országos népszavazás akkor érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és akkor eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.[236] A véleménynyilvánító népszavazás intézménye formálisan is megszűnt, így értelemszerűen az a lehetőség is, hogy az országgyűlési képviselők egyharmada népszavazást kezdeményezhessen (ez a joguk a véleménynyilvánító népszavazásra állt fenn).[237]

Az alaptörvényi rendelkezések részletszabályairól, a népszavazás kezdeményezéséről alkotott törvény semmi jelentős újítást nem hozott azon kívül, hogy a megváltozott alaptörvényi szabály értelmében ezt a talán jelentéktelennek nem tekinthető tárgykört már csak egyszerű többséggel fogadta el az Országgyűlés. A javaslat egyetlen érdekessége az volt, hogy tárgyalása ismeretlen okból több mint két évig szünetelt, s a 2011-ben benyújtott előterjesztést csak a ciklus legvégén fogadta el az Országgyűlés.[238]

A kormány a közvetlen hatalomgyakorlás legfontosabb eszközét gyakorlatilag kiiktatta a jogrendszerből.

II.2. Országos (Nemzeti) Választási Bizottság

II.2.1. Az Országos Választási Bizottság átalakítása és tagjainak mandátumuk lejárta előtti menesztése

Horváth Zsolt Veszprém megyei képviselő 2010. június 14-én benyújtott önálló képviselői indítványában javasolta a választási eljárásról szóló törvény módosítását.[239]

235 www.valasztas.hu/hu/ovi/index.htlm – A letöltés ideje: 2013. április 3.

236 Magyarország Alaptörvénye, 8. cikk (4) bekezdés.

237 Míg a korábbi alkotmány rendelkezett erről, az Alaptörvény népszavazásra vonatkozó 8. cikke nem teszi.

238 T/3479. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről.

239 T/371. számú törvényjavaslat.

> „Az Országos Választási Bizottságot minden általános választás alkalmával meg kell újítani: az országgyűlési, az önkormányzati és az európai parlamenti általános választások kitűzését követően új Országos Választási Bizottságot kell választani. Ez a megoldás a nemzetközi gyakorlatban is ismert, és lehetőséget teremt arra, hogy a különböző választástípusokból fakadó eltérő szempontokat is mérlegelhesse az Országgyűlés az Országos Választási Bizottság tagjainak megválasztásakor."

Ez a teljes és szó szerinti indokolása annak a javaslatnak, amelyik a Magyar Köztársaság választási rendjét ellenőrző független szervezetének más koncepció szerinti átalakítását kezdeményezi. Kiemelendő, hogy az Országos Választási Bizottság tagjait 2010. február 15-én még az előző összetételű Országgyűlés választotta meg, s mandátumuk a soron következő általános országgyűlési képviselőválasztásig tartott volna. Talán nem igényel terjedelmesebb indokolást, hogy vélhetően nem a Veszprém megyei képviselő ébredt rá hirtelen arra, hogy az OVB-tagok választásakor más, a nemzetközi gyakorlatban is ismert módszert kíván bevezetni a jelenlegi helyett, hanem sok más képviselőtársához hasonlóan ő is a kormány strómanjának szerepét vállalta magára. A képviselő javaslatát az Országgyűlés a benyújtás napján tárgyalta meg, és ugyanazon a napon zárult le a vita. A vitában minden ellenzéki képviselőcsoport vitatta a leírt jogalkotói szándékot, s felhívta a figyelmet, hogy a valódi cél nem más, mint még egy ellensúlyt kiemelni a rendszerből.[240] Ez nem is csoda, hiszen a körülményekből való következtetéseken felül expozéjában maga az előterjesztő egészítette ki érvelését azzal, hogy javaslata benyújtásának harmadik oka az volt, hogy a testület a Fidesz 2006-os népszavazási kezdeményezései kapcsán meghozott elutasító döntéseit az Alkotmánybíróság megváltoztatta, emiatt az OVB nem végezte megfelelőképpen a munkáját. Ezért „*itt az idő arra, hogy ezen a területen is egy működőképes intézménye legyen Magyarországnak*".[241] Ez az érvelés nem kevesebb annál, mint hogy a hatalom, akár a törvény módosításával is, eltávolítja a neki nem tetsző tevékenységet végző, tőle függetlenül működő szervek tagjait is. De ha az előterjesztő szavai nem lettek volna eléggé világosak, a nagyobbik kormánypárt ügyvezető alelnöke felszólalásában nem hagy kétséget az igazi jogalkotói szándék felől. Több mint 10 percben egyes-egyedül a választási bizottság akkori tagjainak alkalmatlanságáról beszélt. De álljon itt idézet is:

240 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 14. (14. ülésnap), 338–396. felszólalás, konkrétan például Novák Előd (Jobbik) képviselő felszólalása (341. felszólalás), Schiffer András (LMP) frakcióvezető felszólalásai (343. és 357. felszólalás) és Bárándy Gergely (MSZP) felszólalásai (345. és 361. felszólalás).

241 Horváth Zsolt (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 14. (14. ülésnap), 339. felszólalás.

> „Ehhez képest nem azt vizsgálják most, kedves képviselőtársaim, hogy betlit adott elő, tehát nem érdemes az OVB-nek ez az összetétele arra, hogy bármiben is demokratikus kontrollt vagy féket jelentsen, mert rosszul működött…”.[242]

A tényleges jogalkotói szándékon, valamint a benyújtás és tárgyalás körülményein felül legtöbben arra hívták fel a figyelmet, hogy a kormány legfontosabb célja az lehet a módosítással, hogy a hozzá lojális tagokkal feltöltött OVB segítségével megnehezítse a jogalkotási akaratukat egyedül felülírni képes közjogi forma, a népszavazás kiírását.[243] Éjfélhez közeledve, a Fidesz frakcióvezetőjének indítványára az elnök annak ellenére lezárta a vitát, hogy még több bejelentett képviselő várt felszólalásra. Erre Magyarországon hosszú évek óta nem volt példa.

Az Országgyűlés 2010. július 22-én választotta meg az Országos Választási Bizottság új tagjait. Az öt tagból és egy póttagból álló testületbe csupán egyetlen ellenzéki – a legkisebb ellenzéki párt által javasolt – jelölt került. Végül az időszak hangulatának érzékeltetése céljából érdemes megemlíteni, hogy az országgyűlési határozati javaslathoz csatolt egyik önéletrajzból kiderül, a jelölt fontosnak tartotta kiemelni abban: „*Fiam […] évek óta Fidesz-tag.*”[244]

II.2.2. Új választási eljárási törvény – ismét új választási bizottság

2012 nyarán nyújtotta be a kormány a választási eljárásokat újraszabályozó sarkalatos törvényjavaslatát.[245] Ez a jogszabály az egyik legkomolyabb és legélesebb kritikát váltotta ki hazánkban és külföldön egyaránt. Mind a parlamenti pártok, mind egyes külföldi tisztségviselők és elemzők a választások tisztaságát féltették a javaslat elfogadása esetén. Az Alkotmánybíróság pedig – minthogy a köztársasági elnök előzetes normakontrollt kért – több rendelkezését is alkotmányellenesnek nyilvánította. Emiatt a javaslat módosított változatának hatálybalépésére majd egy évvel a benyújtása után került sor. E törvényjavaslat része volt az országos hatáskörű választási bizottság ismételt átalakítása, mely e törvényben a Nemzeti Választási Bizottság nevet kapta. A választási bizottságokra vonatkozó rendelkezések nem módosultak az eredetileg benyújtott javaslathoz képest.

Az előző pontban részletezett korábbi kormánypárti érvek figyelembevételével érthetetlennek tűnhet, hogy két évvel az új struktúra kialakítását követően, akkor, amikor az átalakított rendszer szerint még egyetlen általános választás sem zajlott le, miért választ a jogalkotó egy éppen a korábbi érvrendszerével

242 Kósa Lajos (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 14. (14. ülésnap), 353. felszólalás.

243 Lásd például Novák Előd (Jobbik) képviselő felszólalását: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 14. (14. ülésnap), 341. felszólalás.

244 H/764. számú országgyűlési határozati javaslat az Országos Választási Bizottság tagjainak megválasztásáról.

245 T/8405. számú törvényjavaslat.

szemben álló modellt. Az új választási eljárási törvény által meghatározottak szerint a Nemzeti Választási Bizottságnak hét állandó és három póttagja van, az országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező parlamenti pártok pedig további egy-egy megbízott tagot delegálhatnak. Ez az új törvény hatálybalépésekor azt jelentette volna, hogy a delegált tagok száma négy, ebből kettő kormánypárti delegált lett volna. Így – a jogszabály elfogadásakor, figyelembe véve a kormánypártok addigi szinte töretlen kinevezési gyakorlatát, mely szerint ellenzék által jelölt, avagy javasolt személyt nem választ meg az Országgyűlés, illetve nem nevez ki a köztársasági elnök – a legvalószínűbbnek az látszott, hogy a kormánypártok a hét állandó plusz két taggal több mint négyötödös többségbe (tíz a kettőhöz) kerülnek a bizottságban. De ez az arány egy választási vereség esetén is alig változott volna. Az új köztársasági elnök azonban a választási bizottság esetében szakított a korábbi gyakorlattal, s az ellenzéki pártok által javasolt tagokat is kinevezett a bizottságba. Hivatalosan az összes jelölt az államfő jelöltje volt, kettőt azonban valójában az ellenzéki pártok javaslatára emelt be a névsorba. Üzenetértéke volt annak is, hogy a korábbi választási bizottságból csupán két tagot jelölt újra, s a régi elnök kimaradt a sorból.[246] A 2012-ben megválasztott államfő – akárcsak az ombudsman jelölése esetében – jelezte, hogy elődjével ellentétben, nem a kormányfői akarat szolgai végrehajtója. Az LMP pedig ismét frakciót alakíthatott, ami az ellenzéki részvétel arányát tovább javította. Lényegét tekintve azonban alig változott a helyzet. A biztos kormánypárti többség stabilan megmaradt és várhatóan meg is marad a Nemzeti Választási Bizottságban is. Ennek legelső jele az volt, hogy a testület megalakulásának napján tagjai közül elnökének választotta meg a közszolgálati egyetem rektorát, azt a jogászt, aki még rektorsága előtt, a parlamenti jegyzőkönyvek tanúsága szerint, a kormánypártok (pontosabban az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság) szakértőjeként komoly szerepet játszott az alkotmánykoncepció kidolgozásában.[247]

Ami azonban – a kormány hivatalos véleményét alapul véve – a legmeglepőbb: a Nemzeti Választási Bizottság állandó tagjait az Országgyűlés az új szabály szerint 9 évre választotta meg kétharmados többséggel. A kormánypártok megszabadultak a négy évre megválasztott bizottsági tagoktól azzal az indokkal, hogy az a jó modell, amelyikben minden általános választás előtt új tagokat választanak. Helyükre egy kivétellel saját jelöltjeiket választották meg. Majd három évvel később, számítva arra, hogy a törvényjavaslat benyújtását megelőzően 5 hónappal korábban megválasztott új köztársasági elnök is elődjéhez hasonló lojalitással tölti majd be hivatalát, a rendszert átalakítva, ismét saját jelöltjeiket kívánták megvá-

246 H/12490. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 77/2013. (X. 1.) számú országgyűlési határozat a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak és póttagjainak megválasztásáról.

247 Salamon László (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 14. (AEB-8/2010.). Salamon László (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 15. (65. ülésnap), 18. felszólalás.

lasztani, csakhogy ezúttal 9 évre. A folyamat tisztán rajzolja elénk a módosítások valódi okát. Azt, hogy két lépcsőben saját lojális embereiket helyezzék pozícióba, méghozzá előreláthatólag három általános országgyűlési választást magában foglaló időszakra. A terv lényegében sikerült is, hiszen a 2010-ben megválasztott választási bizottság tagjait eltávolították, s ha nem is a vélhetően kívánt arányban, de stabil kormánypárti – de legkevesebb kormánypárti-delegálti – többséget biztosítottak 9 évre a Nemzeti Választási Bizottságban egy kormányhoz köthető elnökkel.

Sem a kormánypárti képviselők, sem a kormány egyetlen tagja nem vette a fáradságot arra, hogy a parlamenti vitában legalább megkísérelje okát adni a változtatásnak. A jelen lévő közigazgatási államtitkár úgy ülte végig a teljes általános vitát, hogy a képviselők aktivitásra serkentő többszöri kérése ellenére is alig nézett fel a papírjaiból, a vitából pedig teljesen kivonta magát. Végül a közel nyolcórás vita után egy bő hatperces felszólalásban annyit mondott, hogy a vita méltatlan stílusban zajlott, mondott még egy-két sértő mondatot az ellenzéki frakcióknak, azonban egyetlenegy érdemi, szakmai vagy politikai felvetésre sem reagált.[248] De a törvényjavaslat indokolásának elolvasása sem világítja meg a változtatást indokoló jogalkotói szándékot, mely teljes terjedelmében így hangzik: „*A választási bizottságok választott tagjainak megválasztására vonatkozó rendelkezéseket állapítja meg.*"[249]

A Nemzeti Választási Bizottság tagjainál is bevezették azt a rendelkezést, hogy utódjaik megválasztásáig meghosszabbodik a mandátumuk. A törvényjavaslat indokolása e vonatkozásban sem több egy semmitmondó mondatnál, melyen ráadásul, mint közös indokoláson, négy különböző szakasz osztozik: „*A választási bizottsági tagság megszűnésére, valamint a megüresedett hely betöltésére vonatkozó rendelkezéseket állapítja meg.*"[250]

A választási bizottság sorsa plasztikusan mutat rá arra a gyakorlatra, ahogyan a kormánypártok átvették a független állami szervek feletti irányítást.

Az Országos Választási Irodát Nemzeti Választási Irodára keresztelték, a törvény autonóm államigazgatási szervként határozta meg, s ezzel kiemelte a mindenkori kormányzati irányítás alól. A Nemzeti Választási Iroda vezetőjét, a kormánypártokhoz régóta lojális szakembert, 2013. május 25-én nevezte ki 9 évre a köztársasági elnök.

248 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. október 2. (224. ülésnap), 169–535. felszólalás. Szabó Erika (közigazgatási és igazságügyi minisztériumi államtitkár) felszólalásai (504–506. felszólalás).

249 A T/8405. számú törvényjavaslat 20–26. §-ához fűzött részletes indokolás.

250 A T/8405. számú törvényjavaslat 33–36. §-ához fűzött részletes indokolás.

III. fejezet

A köztársasági elnök

A 2010-es kormányváltás után a legnagyobb várakozás talán a köztársasági elnök hatáskörének lehetséges megváltozását övezte. Sokan gondolták, hogy a miniszterelnök a parlamentáris rendszert prezidenciális kormányformává kívánja átalakítani, a köztársasági elnököt a végrehajtó hatalom részévé kívánja tenni, s megválasztatni saját magát köztársasági elnökké. A 2010-ben megválasztott elnök személye is erre engedett következtetni, hiszen a kormányfő egy teljesen súlytalan, de feltétlenül lojális embert javasolt erre a posztra. Általános volt az a nézet, hogy az új elnök személye azt jelzi, az átalakításról még nincs döntés, ezért olyan jelöltet kellett megválasztani, aki bármikor lemondatható. Hogy a prezidenciális típusú államberendezkedés bevezetésének szándéka valaha is létezett-e, nem tudom. Hivatalosan sosem került szóba, de még az általam ismert informális egyeztetéseken sem. Bevezetése azonban biztosan elmaradt. Éppen ezért a köztársasági elnök státusa és feladatköre alig módosult az alkotmányozás során, illetve később. A változások nagyobb része az elnök hivatali apparátusának szabadabb kiválasztásáról, díjazásáról, illetve az elnöknek és volt elnöknek járó juttatásokról szólt. Talán egyetlen kivétel van ez alól, az elnöknek az Országgyűlést feloszlató jogköre el nem fogadott költségvetés esetében.

III.1. Alkotmányozás és a köztársasági elnökről szóló sarkalatos törvény

Az alkotmányozási vitában az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság ülésén felmerült, s végül az elfogadott alkotmánykoncepcióba is belekerült, hogy „*súlyos bizalomvesztés okából előállott alkotmányossági-politikai válság feloldása céljából*” az államfő kapja meg a jogot az Országgyűlés feloszlatására. Az Alaptörvényből azonban ez a jogkör már kimaradt. Szintén felmerült a vitában a köztársasági elnök közvetlen választásának bevezetése, ez a javaslat azonban még a koncepcióig sem jutott el. Ezek mellett az ellenjegyzésre, valamint az előterjesztések megtagadására vonatkozó, az Alaptörvénybe beemelt, ezért alább ismertetett javaslatok hangoztak el. Egyebekben az eseti bizottság

az államfőre vonatkozó hatályos szabályozás fenntartását javasolta.[251] Az alkotmánykoncepció a munkacsoportban kialakított álláspontot tartalmazta.[252]

Az Alaptörvény, elfogadva a fenti javaslatokat, szinte változatlan tartalommal vezette át a korábbi alkotmányos szabályozást.[253] Legfontosabb új elemként kell kiemelni, hogy az Alaptörvény hatálybalépésétől, amennyiben a költségvetés a pénzügyi év március 31-ig sem születik meg, a köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést.[254] E rendelkezést itt csak megemlítem, s majd a Költségvetési Tanács elemzésénél részletezem, hiszen a hatalommegosztás oldaláról szemlélve a tanács vétójogával nyer értelmet ez az új elnöki jogkör. Változásként kiemelhető továbbá, hogy az Alaptörvény kibővítette az elnök ellenjegyzést nem igénylő döntési lehetőségeinek körét azzal, hogy lehetővé tette e kör más törvényben való kiterjesztését.[255] Személyét érintően megszűnt annak lehetősége, hogy hivatali ideje alatt büntetőeljárást indítsanak vele szemben hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett bűncselekmény miatt.[256] Megjegyzem, más esetben, hivatali ideje alatt korábban sem volt lehetőség büntetőeljárás megindítására.[257] Ezenkívül említésre érdemes változtatásként kell szólni arról, hogy alaptörvényi szintre emelték azt az alkotmánybírósági álláspontot, mely szerint jogszabályi feltételek hiánya esetén vagy abban az esetben, ha az államfő alapos okkal arra következtet, hogy a kinevezés az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné, megtagadhatja a megbízásokat, a kinevezéseket és a kitüntetés adományozását, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené.[258]

Az Alaptörvény elfogadását követően 2011 júniusában nyújtotta be a kormány a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló sarkalatos törvényt. A törvény túlnyomó részben az addig hatályos jogállami elvárásoknak megfelelő szabályozást tartotta fenn. Változásként említhető, hogy a volt köztársasági elnököket a lakáshasználat, a gépkocsihasználat, valamint a titkárság akkor illette meg, ha kitöltötték ötéves mandátumukat. Az új törvény e feltételt törölte.

251 Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága kormányzati rendszer munkacsoportjának részkoncepciója (AEB/210/2010.). A válsághelyzet esetén való feloszlatási lehetőség felvetéséről, a munkacsoport üléséről készült jegyzőkönyv tartalmaz csak információt. A munkacsoportok jegyzőkönyvei azonban az előkészítő bizottság döntése értelmében nem nyilvánosak. Ezért a javaslatot saját példányom alapján idézem.

252 H/2057. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 9/2011. (II. 18.) számú országgyűlési határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről.

253 Vö. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 29–32. § és Magyarország Alaptörvénye, 9–14. cikk.

254 Magyarország Alaptörvénye, 3. cikk (3) bekezdés b) pont.

255 Magyarország Alaptörvénye, 9. cikk (5) bekezdés.

256 Magyarország Alaptörvénye, 13. cikk (1) bekezdés.

257 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 32. § (1) bekezdés.

258 Magyarország Alaptörvénye, 9. cikk (6)–(7) bekezdés.

Sokan ezt a változást azzal magyarázták, hogy a képviselők elősegítsék ezzel a kormányfő elnökcserére vonatkozó esetleges későbbi szándékát. Az új sarkalatos törvény az Alaptörvény felhatalmazása alapján számos – elsősorban saját hivatalán belüli, személyi jellegű – ellenjegyzés nélkül gyakorolható hatáskört állapított meg. Végül lehetővé tette, hogy az elnök a politikai tanácsadókkal azonos jogállású elnöki tanácsadókat és főtanácsadókat nevezzen ki, illetve ilyen munkakört létesítsen.[259]

A parlamenti vita talán a ciklus „legunalmasabb" közjogi vitája lett. Az ellenzék alapvetően nem emelt kifogást az egyes rendelkezéseket illetően, örömmel konstatálta, hogy gyakorlatilag a régi törvényi szabályozás él majd tovább az új törvényben is. A vagyonnyilatkozat-tételi szabályokkal, illetve a politikai tanácsadók kinevezésével összefüggésben hangzott el egyáltalán a törvényjavaslatra vonatkozó kritika. A legtöbb bírálatot mégis a fékek és ellensúlyok rendszerének leépítése és a köztársasági elnök személye kapta.[260]

Sólyom László köztársasági elnök az ülésterembe érkezik, hogy megnyissa az Országgyűlés alakuló ülését

259 T/3497. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról.

260 Lásd az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyveit: 2011. június 21. (101. ülésnap), 18–38. felszólalás, 2011. június 28. (105. ülésnap), 27–38. felszólalás; az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. június 20., 2011. június 27., 2011. június 29., 2011. július 8.

III.2. A köztársasági elnököt érintő további törvénymódosítások

A köztársasági elnöki funkció nem a jogszabályok megváltozása, hanem az elnökök személye miatt nem tudta betölteni ellensúlyi szerepét. A kormány hivatalba lépése előtt megválasztott – nem mellesleg az akkor kormányzó baloldal ellenében a jobboldal által támogatott – elnök valódi ellensúlyt jelentett. Több esetben élt jogköreivel, küldött vissza törvényt megfontolásra az Országgyűlésnek, s fordult az Alkotmánybírósághoz alkotmányossági vétót emelve. E törvényjavaslatokról könyvemben több helyen is bővebben írtam. Mandátuma azonban még a kormány hivatalba lépésének évében megszűnt. Utódja Schmitt Pál, a nagyobbik kormányzópárt alelnöke, az Országgyűlés elnöke lett. Az új elnök már megválasztásakor, a kormánypárti frakciók előtti meghallgatásán kijelentette:

> „nem leszek a kormány törvénykezési lendületének a gátja, inkább motorja. Ellensúly végképp nem akarok lenni, a kiegyensúlyozásra törekszem."[261]

Köztársasági elnök	Benyújtott törvényjavaslat	Visszaküldött törvény	AB-hoz megküldött törvény	Törvények száma
Göncz Árpád 1990.08.03.– 1995.08.02.	3	0	7	10
Göncz Árpád 1995.08.03.– 2000.08.03.	0	2	1	3
Mádl Ferenc 2000.08.04.– 2005.08.04.	0	6	13	19
Sólyom László 2005.08.05.– 2010.08.05.	0	31	16	47
Dr. Schmitt Pál 2010.08.06.– 2012.04.02.	0	0	0	0
Dr. Áder János 2012.05.10.–	0	18	1	19
Összesen	3	57	38	98

A köztársasági elnök szerepe a törvényalkotásban

261 Lásd például: www.stop.hu/m/belfold/schmitt-pal-nem-akar-gat-vagy-ellensuly-lenni/690531/, vagy http://tenytar.hu/igeretmero/schmitt_pal_a_torvenyalkotas_motorjaŠ.UbG8uREaySM – A letöltés ideje: 2013. június 7.

Ez a mondat szerepének teljes félreértelmezéséből származik. Ahogyan az Alapvetésben elemeztem, az elnök legfontosabb közjogi feladata, hogy a nemzet egységét megtestesítve kiegyenlítő szerepet töltsön be; fogalmazhatunk úgy is, hogy kontrollt gyakoroljon többek között a kormányzat felett (az Alkotmány szerint: *őrködik az államszervezet demokratikus működése felett*). Ezt a beiktatásakor tett ígéretét – mely feladatkörével ugyan nem, de a Nemzeti Együttműködés Rendszerének filozófiájával teljes összhangban volt – meg is tartotta. Kétéves elnöksége alatt, amikor a közjogi átalakítások túlnyomó többsége zajlott, válogatás nélkül ellenjegyzett mindent, egyetlen esetben sem emelt vétót, és nem fordult az Alkotmánybírósághoz sem.[262] Tény az is, hogy emellett – mások indítványa alapján – működése alatt számtalan elfogadott és általa aláírt törvényt semmisített meg az az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség miatt, és Magyarországnak számos nemzetközi elmarasztalást kellett elszenvednie e jogszabályok elfogadása miatt.

Schmitt Pál köztársasági elnök a doktori disszertációja nyomán kialakult plágiumbotrány miatt – dolgozata tartalmának több mint 90%-a szó szerinti egyezést mutatott másik két, korábban publikált művel – 2012. április 2-án lemondásra kényszerült.[263] Megjegyzem, egy évvel később doktori címét hivatalosan is elvesztette. Lemondása után a botrány miatt sokan követelték, hogy a volt elnök ne tartson igényt a törvényben számára biztosított juttatásokra, legfőképpen a lakóingatlanra. Ellenzéki politikusok pedig e kezdeményezéseket erkölcsileg támogathatónak ítélték. Éppen két hónappal a lemondás után a nemzetgazdasági miniszter az Alaptörvény első módosításához benyújtott egy zárószavazás előtti módosító javaslatot, melyben a volt köztársasági elnökre vonatkozó szabályokat (például a juttatásokat illetően) is sarkalatossá, azaz kétharmadossá tette.[264] Így a lemondott elnök egy esetleges kormányváltás után sincs már kitéve annak a veszélynek, hogy a juttatásait megvonják. Jó példája ez a kormánypárt humánpolitikájának. A hozzá kitartóan lojális embereket leköszönésük után is megvédik, példát mutatva ezzel: érdemes a végsőkig és bármilyen helyzetben kitartani mellettük. Az ellenzéki képviselők éppen ezt mondták el a parlamenti záróvitában. A kormánypárti képviselők és a kormány tagjai közül viszont senki nem kért szót a vitában, hogy megcáfolja az ellenzéki érveket, és okát adja a módosításnak.[265]

Hasonlóan személyre szabott jogalkotással változott meg 2012 decemberében a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény. Egy, a Magyary Egyszerűsítési Programmal és területfejlesztéssel összefüggő törvény-

262 Lásd például az Országgyűlés honlapján: www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/kozt_elnok_ossz.htm – A letöltés ideje: 2013. június 7.

263 H/6621. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 27/2012. (IV. 2.) számú országgyűlési határozat a köztársasági elnök lemondásának elfogadásáról.

264 T/6817/10. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

265 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyvei: 2012. június 4. (197. ülésnap), 103–115. felszólalás.

módosításhoz a parlamenti részletes vita lefolytatása után egy nappal benyújtott bizottsági módosító javaslattal a volt köztársasági elnöknek járó juttatásokat elérhetővé tették az elnök özvegye részére is.[266] A javaslattal, ha azt egy önálló törvényjavaslatként nyújtották volna be, s benyújtása a legfőbb közjogi méltóságok özvegyeinek méltó életfeltételeit biztosító koncepcionális előterjesztés lett volna, a legmesszemenőbbekig egyetértenék. A benyújtás módja és személyre szabott célja azonban lerontja a javaslatot. Az indokolásban egyetlen mondat sincs arról, hogy miért van szükség erre a módosításra, ugyanúgy, ahogy sem az Alkotmányügyi bizottság ülésén, sem pedig a plenáris ülésen, a záróvitában nem indokolta senki az előterjesztés okát. S ami miatt a személyre szabott jogalkotás ismét tetten érhető: senki mást nem érintett ez a törvénymódosítás Magyarországon, csak Mádl Ferenc volt köztársasági elnök özvegyét, aki férjével együtt – annak elnöki mandátumának lejárta után – gyakori díszvendége volt a nagyobbik kormánypárt politikai rendezvényeinek.

A következő köztársasági elnök, Áder János, a nagyobbik kormánypárt alapító tagja, korábbi országgyűlési elnöke, európai parlamenti képviselője lett. Ő szakított elődjének azzal a gyakorlatával, hogy válogatás nélkül mindent aláír, azonban komoly ellensúlyt nem jelentett. A kormánypártoknak igazán fontos ügyekben nem fordult Alkotmánybírósághoz, ezt a 2010–2014-es parlamenti ciklusban mindössze egy alkalommal tette. Oka pedig lett volna rá, hiszen az ombudsman indítványai alapján lefolytatott eljárásokban az Alkotmánybíróság több esetben is alkotmányellenesnek nyilvánította azokat a törvényeket, amelyeket már Áder János államfő írt alá. A köztársasági elnök megfontolásra is csak eljárási szabálysértések miatt utalt vissza törvényt. Annyi jót ezzel tett, hogy ő is rámutatott az Országgyűlés rendszerszerűen diszfunkcionális működésére, azonban államfői munkájának gyakorlati hatása – jelölési gyakorlatát leszámítva – csekélynek mondható; szinte említésre sem méltó mint kormányzati ellensúly.

Leszámítva a kormányzás első néhány hónapját, a köztársasági elnök nem azért nem volt a kormányzati hatalom ellensúlya a 2010–2014-es ciklusban, mert – mondjuk az Alkotmánybírósághoz hasonlóan – szűkítették hatáskörét, hanem mert a pozíciót betöltő politikusoknak más volt a szerepfelfogásuk. A Bevezetésben vázolt hatalomtechnikai recept számos eleme itt is megfigyelhető. A pozíciót a kormányfőhöz lojális ember töltötte be, mozgásterét humánpolitikai ügyekben megnövelték, státusát pedig – bár ez az elnök esetében már alig volt lehetséges – még biztosabb alapokra helyezték.

266 T/9244/28. számú bizottsági módosító javaslat.

IV. fejezet

A helyi önkormányzatok

Az önkormányzati rendszer nem tartozik a kormányzati hatalmat ellenőrző klasszikus intézmények közé. Szerepe a fékek és ellensúlyok rendszerében egészen másként (központi kormányzat – helyi autonóm igazgatás) értelmezendő. Sőt az önkormányzatok ellensúlyi szerepe a XXI. században átalakulóban van. Takács Albert tézise szerint

> „a hatalom területi megosztásához nem lehet önálló és teljes állami funkciót hozzárendelni. A területi vagy helyi hatalom ezért sajátos hatalmi ágazatként nem állítható szembe a klasszikus hatalmi ágak egyikével sem, így azok ellensúlyaként sem fogható fel."[267]

Mégis, a rendszerváltozáskor olyan szabályozást alakítottak ki, hogy a tanácsrendszert felváltó helyi önkormányzatokat, széles körű autonómiával felruházva, gyakorlatilag mégis a központi kormányzat erős ellensúlyává tették. E fejezetben azt mutatom be, miként változott meg – ebben az esetben egyes elemeiben nem is feltétlenül az európai fejlődési iránnyal ellentétes módon (lásd például: törvényességi felügyelet – törvényességi ellenőrzés) – a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok viszonya, melyek voltak a rengeteg, szinte felsorolhatatlanul sok apróbb rendelkezések mellett azok a legfontosabbak, amelyek e viszonyrendszert a tárgyalt kormányzati és parlamenti ciklus végére alapjaiban változtatták meg.

Külön elemzést igényelne, hogy hogyan változott meg az önkormányzatokon belül a hatalommegosztás szabályrendszere, s e területen – például a kisebbségben lévő, ámde a többségben lévő kormánypártokkal szembehelyezkedő polgármesterek esetében – miként érvényesült a kormánypárt hatalomgyakorlásának filozófiája és eszközrendszere, de – mivel a célom a központi kormányzati fékek és ellensúlyok rendszere változásainak kiértékelése – ettől most eltekintek.

267 Takács Albert: „A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése II." In: *Jogtudományi Közlöny*. 7. szám, 1993. július, 266. o.

IV.1. Az Alaptörvény hatálybalépése előtti átalakítások

IV.1.1. Az önkormányzatok kormányzati felügyelete

A legjelentősebb változást a kormányváltás után alig néhány hónappal később elfogadott törvény hozta: az, amelyik felállította a közigazgatási hivatalok helyébe lépő kormányhivatalokat. A kormány a korábbitól lényegesen eltérő rendszerben, más filozófia alapján szervezte meg az önkormányzatok felügyeletét és a területi igazgatást. A szabályozás két részből állt. A konstrukció részleteit az új közigazgatási hatóságot megalakító kormányhivatalokról szóló törvény tartalmazta, ahhoz azonban az Alkotmány módosítása kellett, hogy a hivatal élére a kormány politikai vezetőket nevezhessen ki. A két törvényjavaslat vitája külön folyt, de az érvek és az ellenérvek mindkettőben hasonlóak voltak. Először essen szó az alkotmánymódosításról, amely megteremtette a lehetőségét annak, hogy országgyűlési képviselő vezethesse az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését is ellátó kormányhivatalt. A törvényjavaslat indokolása ezúttal is semmitmondó:

> „A közigazgatási intézményrendszerben betöltött szerepére, helyzetére tekintettel az új jogintézményhez kapcsolódóan szükségessé vált az Alkotmányban az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségére vonatkozó, valamint a kormányzathoz kapcsolódó jogállási, díjazási és felelősségi szabályok alkotmányi alapját megteremtő rendelkezések módosítása."[268]

Ezt az indokolást is egyszerűbb és korrektebb lett volna, mondjuk, úgy összefoglalnia az előterjesztőnek, hogy „*csak azért*, *mert így akarom*". Az expozét tartó államtitkár azonban világossá tette a javaslat célját. Elengedhetetlennek tartotta, hogy a megyei kormányhivataloknak politikai vezetője lehessen, ugyanis álláspontja szerint a kormánynak erős vezetőkre van szüksége a területi államigazgatás egységes, összehangolt működésének kialakítását célzó elképzelései végrehajtásához. Kiemelte, hogy szakmai vezetőként a főigazgató és az igazgató biztosítja a magas szintű szakmai munkavégzést.[269] Az ellenzék ezt a rendelkezést nagyjából úgy interpretálta, hogy nem helyes a „tisztséghalmozás", valamint, hogy a kormány komisszárokat ültet a megyei kormányhivatalok élére. Az erős vezető nem azonos a pártpolitikussal, a javaslat pedig teljesen felülírja a politikamentes közigazgatás kialakítására irányuló fideszes szándékot. A kormányhivatalok élére a mindenkori kormányhoz lojális közszolgálati dolgozó kell, de nem pártkatona. Ráadásul nincs megfelelőképpen kidolgozva

268 T/1247. számú törvényjavaslat, részletes indokolás a 8. §-hoz.

269 Répássy Róbert államtitkár felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 12. (34. ülésnap), 18. felszólalás

a politikai vezető státusa és feladatköre.[270] Nem vitás, hogy a kormányhivatalok elődjeinek, a közigazgatási hivataloknak az élén köztisztviselő állt, akinek feladata nem a kormányzati akarat képviselete, hanem az önkormányzatok törvényes működésének biztosítása volt. A változtatás komoly szemléletbeli változást tükröz. Kifejezi azt a szándékot, hogy a központi hatalom a korábbinál lényegesen nagyobb befolyást követel magának az önkormányzati és a területi igazgatási szektorban. Ez konkrétan meg is jelenik a kormányhivatalokról szóló törvény[271] indokolásában.

> „Az előterjesztés szabályozza a kormányhivatal jogállását mint a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervét, mely egyaránt jelent államigazgatási feladatokat ellátó, irányító, ellenőrző szerepkört és a kormány kormányzási feladataiban történő részvételt […] Annak érdekében, hogy a kormány a megyei kormányhivatalok útján a területi államigazgatás teljes rendszerére rálátással bírjon, a kormányhivatalok koordinációs jogköre az integrációra nem kerülő szervekre is kiterjed. A keretszabályozáson túl a javaslat megadja a jogi keretlehetőséget arra, hogy a kormány rendeletben döntsön kormányhivatal működésére és létrehozására vonatkozó részletkérdésekben."[272]

A kormányhivatalok feladatait a hatósági tevékenységben, az önkormányzatok ellenőrzésében, a területi államigazgatást érintő funkcionális feladatokban és a kormányzás területi feladataiban való részvétellel összefüggő feladatok ellátásában határozza meg az előterjesztő, anélkül, hogy az előterjesztésben okát adná a változtatásnak.[273] Az érveket a kormány képviselői a bizottsági üléseken kiegészítették azzal, hogy a kormányhivatal szerkezete alapvető konstrukciójában nem különbözik a megyei közigazgatási hivataloktól, csupán az integráció miatt – melyre eddig szinte mindegyik kormány kísérletet tett – nagyságrendben megváltozik. A politikai vezető kinevezése pedig nem jelent szakmai torzulást, sőt az összecsúszott pozíciókat inkább szétválasztja.[274] Az egyik helyettes állam-

270 Lásd például: T/1247/7. számú és T/1247/15. számú módosító javaslat. Lamperth Mónika (MSZP) felszólalása, az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 12. (34. ülésnap), 28. felszólalás.

271 T/1248. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról.

272 T/1248. számú törvényjavaslat általános indokolása.

273 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról, 1–13. §, valamint a T/1248. számú törvényjavaslat általános indokolása.

274 Virág Rudolf helyettes államtitkár felszólalása: az Országgyűlés Fogyasztóvédelmi bizottságának ülése, 2010. október 5.

titkár pedig – pártsemleges kormánytisztviselőként – a nemzeti együttműködés programjából vezette le a javaslat célját, amely az utat kijelölte.[275] Az expozét tartó közigazgatási államtitkár a javaslat ismertetésén túl az egyablakos ügyintézés előnyein kívül nem indokolta, hogy miért jobb ez a modell a korábbinál, csak annyit mondott, hogy az nem vált be, ez pedig majd be fog.[276]

Kormánypárti képviselők kiemelték, hogy azért jó még az új struktúra, mert az állampolgárok úgyis a politikusokat teszik felelőssé, ha a közigazgatás roszszul működik, nem a közigazgatási szerv vezetőjét, így legalább lesz politikai felelős. Egyszerűbb, ügyfélbarátabb és olcsóbb rendszer kialakítását kezdeményezik. Hivatkoztak a párhuzamosságok felszámolásának szükségességére is, valamint arra, hogy nem igaz az az állítás, hogy az Európai Unió elvárná a regionalizmust, ami hazánkban egyébként sem lenne jó megoldás.[277] Sőt egyikük még nagyon „drukkolt" is a kormánynak, hogy sikerüljön hatékonyabb rendszert alkotnia.[278]

Az ellenzéki pártok kifogásolták a javaslat előkészítetlenségét, a társadalmi egyeztetés és a hatástanulmányok hiányát, valamint azt, hogy a szakmai ügyek és a politikai hatások összekeverednek. Kritikaként említették a javaslatból kiolvasható hatalomkoncentrációt. Nem osztották a párhuzamosságok megszüntetésére vonatkozó kormányzati véleményt, inkább azzal ellentétes hatást prognosztizáltak.[279] Hiányolták a regionalitást, kritikaként fogalmazták meg, hogy nem az Európai Unió által követett utat járja, hanem stabilizálja a megyerendszert.[280] Voltak, akik ismét kritikát fogalmaztak meg a politikus hivatalvezetőkkel („komisszárokkal") kapcsolatban; olyan szempontból is, hogy

275 Csonka Ernő helyettes államtitkár felszólalása: az Országgyűlés Mezőgazdasági bizottságának ülése, 2010. október 5.

276 Szabó Erika államtitkár felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 12. (34. ülésnap), 42. felszólalás

277 Spaller Endre (Fidesz) és Horváth Zsolt (Fidesz) felszólalásai: az Országgyűlés Fogyasztóvédelmi bizottságának ülése, 2010. október 5. Horváth Zsolt (Fidesz) felszólalása (58. felszólalás), Hargitai János (KDNP) felszólalása (62. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 12. (34. ülésnap), Kozma Péter (Fidesz) felszólalása (86. felszólalás), Horváth Zsolt (Fidesz) felszólalása (104. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 19. (36. ülésnap)

278 Nagy Andor (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságának ülése, 2010. október 6.

279 Simon Gábor (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Fogyasztóvédelmi bizottságának ülése, 2010. október 5., Gőgös Zoltán (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Mezőgazdasági bizottságának ülése, 2010. október 5. Simon Gábor (MSZP) felszólalásai (50. és 60. felszólalás), Ficsor Ádám (MSZP) felszólalása (56. felszólalás), Apáti István (Jobbik) felszólalása (64. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 12. (34. ülésnap), Lamperth Mónika (MSZP) felszólalása (84. felszólalás), Kolber István (MSZP) felszólalása (110. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 19. (36. ülésnap), T/1248/12. számú módosító javaslat.

280 Steiner Pál (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ülése, 2010. október 11.

ezzel szűkül a politikai elit, s kiemelkedő összegű fizetéseket kapnak majd. Kifogásolták, hogy a politikai vezető jóváhagyása minden kinevezés feltétele.[281]

Az általános és részletes vitát lezáró mondataiban az államtitkár az előterjesztő képviseletében az ügyfélbarát rendelkezések mellett érvelt, a kormánymegbízott kinevezését pedig azzal indokolta, hogy ez megteremti annak lehetőségét, hogy a politikai döntést ne a köztisztviselő hozza meg, s a kormány, rajtuk – mint a kormány kinyújtott kezén – keresztül, megyei szinten is végre tudja hajtani az akaratát.[282]

Nem szeretnék állást foglalni abban, hogy vajon a korábbi közigazgatási hivatalokat megalakító vagy az új modell a jobb és a hatékonyabb. Vajon melyik az ügyfélbarátabb, olcsóbb és szakszerűbb. Vajon az-e a jobb, ha az ügyintézéskor a hivatalok rendje szerint, avagy az ügyek rendje szerint kell haladni. Minderről számos tanulmányt lehet olvasni. Csupán tényként állapítom meg, hogy a korábbi struktúrához képest ez a modell felvállaltan a területi közigazgatás teljes, és a helyi önkormányzatok a korábbinál lényegesen nagyobb kormányzati kontrolljára törekszik. Ráadásul – ez a megváltozott szemléletmódból persze már következik – szakít azzal a hagyománnyal, hogy a hivatal élén közigazgatási szakember áll. A mindenkori kormányhoz esküje szerint is lojális közigazgatási vezető fölé, nyíltan a kormányzati érdekek érvényesítésére feladatot kapott pártpolitikus hivatalvezető (kormánymegbízott) került, akinek valódi szerepe és feladatköre valóban kérdéseket vet fel.

IV.1.2. Az önkormányzati választások szabályainak megváltoztatása

Az önkormányzati választás szabályait nem egészen négy hónappal a választások előtt módosította a kormánytöbbség.[283] Tekintettel arra, hogy témánk szempontjából érintőlegesen tartozik csak ide, röviden elemzem. Érintőlegesen azonban mindenképpen említést kell tenni róla, hiszen a kormány ezáltal biztosította, hogy az önkormányzati választásokon a kormánypártok győzelme nagyobb arányú le-

281 Z. Kárpát Dániel (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés Fogyasztóvédelmi bizottságának ülése, 2010. október 5. Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ülése, 2010. október 11. Apáti István (Jobbik) felszólalása (64. felszólalás), Szilágyi Péter (LMP) felszólalása (66. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 12. (34. ülésnap), Lamperth Mónika (MSZP) felszólalásai (84., 88. és 92. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 19. (36. ülésnap), Szilágyi Péter (LMP) felszólalása (265. felszólalás), Lamperth Mónika (MSZP) felszólalásai (269. és 273. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 25. (38. ülésnap), Lamperth Mónika (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 16. (47. ülésnap), 110. felszólalás, T/1248/2., 8., 9., 17., 21. és 24. számú módosító javaslat.

282 Szabó Erika államtitkár felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 19. (36. ülésnap), 114. felszólalás, és az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 25. (38. ülésnap), 281. felszólalás.

283 T/32. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról.

gyen, mint az addig hatályos rendszerben lett volna. A listás választási rendszer mindig az aktuálisan kisebb pártoknak, míg az egyéni választókörzetek alapján elnyerhető mandátumok arányának megnövelése a listás mandátumokhoz képest mindig a legnagyobb pártoknak kedvez.[284] Az önkormányzati választáson egyéni mandátumot az nyer, aki a legtöbb szavazatot kapja.[285] A kormánypártok a kampányban megígérték az önkormányzati képviselőtestületek számának csökkentését. Erre való hivatkozással úgy alakították át a választási rendszert, hogy az új képviselőtestületekbe, a korábbi arányt megbontva, jóval nagyobb arányban kerülhettek megválasztásra egyéni, mint listás jelöltek. Ez pedig azt eredményezte, hogy a választási rendszer még torzabb lett, s az önkormányzati választáson elnyert mandátumok és a pártok tényleges támogatottsága között még nagyobb szakadék keletkezett. A választási eredmény egyértelműen igazolta is ezt.[286] Az új választási törvénynek köszönhetően a legnagyobb ellenzéki párt olyan önkormányzatokban, ahol több mint 20%-os támogatottsággal bírt, nem egy olyan képviselőtestület jött létre – például Budapest Főváros XIV. kerületében –, ahol a Fidesz–KDNP-frakciószövetségen kívül, tekintettel arra, hogy nem volt meg az ehhez szükséges minimális létszám, nem tudott frakciót alakítani. Ez is egy olyan javaslat volt, amellyel kapcsolatban az összes ellenzéki párt ugyanazt az érvet hangoztatta: ez a hatalom stabilizálására és teljesebbé tételére irányuló, demokratikus államoktól idegen módszer.[287]

IV.2. Az Alaptörvény és annak hatálybalépése után bekövetkezett változások

IV.2.1. Változások az Alaptörvényben

A 2012. január 1-jével hatályba lépett Alaptörvény három jelentős változást hozott a kormány és az önkormányzatok viszonyát illetően. Az új alkotmányos rendelkezés szerint, bírósági eljárást követően, a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítása esetén a kormányhivatal vezetője, azaz a kormány képviselője, rendeletalkotási és határozathozatali jogot kapott a helyi önkormányzat nevében.[288] Talán ennél is jelentősebb változás volt, hogy az állam az önkormányzatok törvényes-

284 Lásd például: „Átalakuló választási rendszer – 1. rész: Az önkormányzati választás új szabályairól". (http://www.jogiforum.hu/hirek/23259 – A letöltés ideje: 2011. január 31.)

285 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, 14. §.

286 Lásd például: http://www.valasztas.hu/dyn/ov10/outroot/onkdin/topsfpb4.htm – A letöltés ideje: 2011. január 31.

287 Az Országgyűlés plenáris ülése: 2010. május 20. (4. ülésnap), 12–27. felszólalás, 2010. május 26. (7. ülésnap), 333–347. felszólalás, 2010. június 8. (13. ülésnap), 41–47. felszólalás.

288 Magyarország Alaptörvénye, 32. cikk (5) bekezdés.

ségi ellenőrzése helyett a törvényességi felügyeleti jogot kapta meg. Ez pedig, ahogy az új önkormányzati törvényből is jól látszik, nem csupán szemantikai különbséget jelentett. Végül, az Alaptörvény lehetővé tette, hogy törvényben meghatározott esetekben, az önkormányzat kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a kormány hozzájárulásához kössék.[289] A rendelkezések – az önkormányzati autonómia terhére – lényegesen nagyobb alkotmányos lehetőséget biztosítottak a kormánynak az önkormányzati ügyekbe való beavatkozásra.

IV.2.2. Az új önkormányzati törvény

Az Alaptörvény előírta, hogy az Országgyűlésnek új, sarkalatos törvényt kell alkotnia a helyi önkormányzatokról. Az átalakítás egyik vezérlőelvéről tanúskodik az önkormányzati törvényjavaslat általános indokolásának három bekezdése. A második bekezdés szerint a rendszerváltozáskor

> „az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta."

Majd néhány bekezdéssel lejjebb így folytatódik a miniszteri indokolás:

> „Az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének átértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére és az ehhez kapcsolódó szervezeti változásokra."

Ismét néhány bekezdés múlva pedig a reform általános célját a következőképpen határozta meg:

> „Általános cél egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor – a választópolgárok önkormányzáshoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb (felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának, ugyanakkor átalakítja az összeférhetetlenség szabályait is."[290]

A közvetlenül a rendszerváltozás után elfogadott önkormányzati törvény preambulumában rögzíti, hogy

289 Magyarország Alaptörvénye, 34. cikk (4) és (5) bekezdések.

290 T/4864. számú törvényjavaslat általános indokolása.

> „az Országgyűlés, támogatva a helyi közösségek önszerveződő önállóságát, segíti az önkormányzáshoz szükséges feltételek megteremtését, előmozdítja a közhatalom demokratikus decentralizációját."[291]

Az 1990-es törvény tehát a legfontosabb alapelvek között rögzítette az önkormányzatok szerepét a hatalommegosztás rendszerében. Az új törvénybe ez nemcsak hogy nem került be, de az indokolás egyértelműen kifejezésre juttatja az ezzel ellentétes kormánypárti hozzáállást. A koncepció célként fogalmazta meg a rendszerváltozás során meghatározott modellhez képest nagyobb állami szerepvállalás kialakítását és ezzel párhuzamosan az önkormányzati autonómia nagyobb mértékű csökkentését.

De továbbmenve: a korábbi önkormányzati hatósági jogkörök alapelvi szinten átkerültek az államhoz, s csak kivételes esetekben engedi a törvény az ilyen feladatok önkormányzathoz telepítését. Az indokolás mindezt az önkormányzati terhek csökkentésével magyarázza:

> „A korábbi szabályozással szemben a jövőben az államigazgatási feladat- és hatáskörök döntő többségét az államigazgatási szervek látják el,[292] az önkormányzati szervezetrendszerben csak kivételesen marad ilyen feladat, jelentősen csökkentve ezzel a helyi önkormányzatok terheit."[293]

Az önkormányzati törvény felsorolta a települési önkormányzatok feladatköreit. Azt azonban, hogy konkrétan mely jogkörök kerültek át önkormányzati feladatkörből központi igazgatási hatáskörbe, az egyes ágazati törvényekből lehet megismerni. Ennek felsorolása itt szükségtelen. Utalni kell viszont arra, hogy a hatáskör-átcsoportosítás zömét a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló törvény végezte el. A jogalkotó ebben a 8–75. §-ig, 35 oldalon át sorolja azokat a területeket, amelyeket a korábbi modelltől eltérően a kormányhivatalok igazgatnak majd, illetve, ahol valamely más szövegrész helyébe a kormányhivatal vagy a járási hivatal lép.

Az új önkormányzati törvény átvezette az Alaptörvény rendelkezését, mely szerint a jogok gyakorlását kötelezettségek teljesítéséhez lehet kötni. Ez az elv megjelenik mind az önkormányzatok államhoz való viszonyában, mind pedig az állampolgárok és az önkormányzatok viszonyrendszerében. A törvényjavaslat általános indokolása így ír erről az állam és az önkormányzatok viszonyánál:

291 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról. Preambulum.

292 T/6590. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról.

293 T/4864. számú törvényjavaslat 17. §-ához fűzött részletes indokolás.

> „Ezért bizonyos esetekben az öngondoskodás megléte a központi forrásokhoz való hozzájutás feltétele is lehet."

Az önkormányzatok és az állampolgárok a törvényjavaslat által helyesnek ítélt viszonyáról pedig ekképpen ír:

> „Hasonló követelmény érvényesíthető az állampolgár és a helyi közösség viszonylatában. Ezért is fogalmazza meg a Javaslat a tervszerű öngondoskodás, a közösségre háruló terhek enyhítésének igényét és azt, hogy a helyi választópolgár képességei szerint köteles hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához. […] Ugyancsak az állampolgári öngondoskodás, együttműködési készség erősítését szolgálja az a felhatalmazás, amely szerint a képviselő-testület – törvényi felhatalmazás alapján – egyes közszolgáltatások igénybevételét rendeletében feltételekhez kötheti."[294]

Érdemes még kitérni az obstrukciót megakadályozni hivatott új rendelkezésre.

> „Ennek keretében [a törvény] lehetőséget biztosít a képviselő-testület számára, hogy szervezeti és működési szabályzatában meghatározza az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkeretet, a hozzászólások maximális időtartamát, illetve korlátozza az ismételt felszólalás lehetőségét."[295]

Az ellenzéki pártok mindegyike rendkívül keményen bírálta a javaslatot, s a tanácsrendszer újraéledését látták benne. Erről beszélt mindegyik párt vezérszónoka:

Az LMP képviselője szerint:

> „A javaslat teljesen kiüresíti az önkormányzatiság fogalmát, elveszi az önkormányzati autonómia garanciáit, és a tanácsrendszer felé történő visszarendeződést valósítja meg. Helyesebb lenne a címét megváltoztatni a helyi önkormányzatok leépítéséről szóló törvényre."[296]

A Jobbik képviselője ekképpen kezdte felszólalását:

> „Tisztelt Ház! Tisztelt Képviselőtársaim! Ceauşescu szelleme visszatért; visszatért, és tollba mondta mindenkori legjobb és legeminensebb tanítványainak

294 T/4864. számú törvényjavaslat 1–8. §-ához fűzött részletes indokolás.

295 T/4864. számú törvényjavaslat 51–53. §-ához fűzött részletes indokolás.

296 Szilágyi Péter (LMP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 18. (137. ülésnap), 50. felszólalás.

> az új önkormányzati törvény szövegét. Több mint kétezer magyar település elsorvasztása, a magyar vidék elnéptelenítése, önrendelkezésünk maradékainak is a felszámolása – ennyiben összegezhetjük azokat a következményeket, amelyekkel törvényszerűen együtt járna ennek az előttünk fekvő javaslatnak az elfogadása."[297]

A szocialisták egyik vezérszónoka szerint:

> „A már nem is álcázott állami centralizáció mind-mind arra utal, hogy a kormány felfogása szerint az önkormányzatoknak nem a települések lakosait, nem az embereket, hanem az államot kell szolgálniuk."[298]

Másik vezérszónokuk pedig így értékelte a törvényjavaslatot:

> „Én azért szeretnék ebben segíteni: találtam valakit, aki tudja és el tudja önöknek magyarázni. Igaz, hogy 78 éves, Béla bácsinak hívják, de évekig csinálta a városi tanácsnál, és meglehetősen mérges volt rám, hogy hogy a francba lehet, hogy én ezt nem ismerem, hát ez ugyanaz, mint volt a tanácsrendszerben, be kellett menni a megyei tanácshoz, volt költségvetési alku, és ott minden településnek megmondták, hogy ebben az évben te mennyi pénzt kapsz, oszt jó napot. De, államtitkár úr, akkor miért kellett ennyit dolgozni ezen a javaslaton? Hát ott van az a nagyszerű 1971-es tanácstörvény, le kellett volna porolni, ugyanezek a szabályok vannak benne."[299]

A tanácsrendszer pedig köztudottan az önkormányzatiságot helyettesítő párt-állami modell volt. S valóban látni kell, hogy az új önkormányzati rendszer – elsősorban azzal, hogy gyakorlatilag minden fontosabb hatáskört állami feladatkörbe utal – számos elemében idézi vissza a tanácsrendszert. Az iskoláknak és az egészségügyi szolgáltatásoknak – éppúgy, mint a szociális ellátások túlnyomó többségének – elvétele az önkormányzatoktól, a feladatfinanszírozás, a helyi közügyek körének szűkítése, a gazdálkodási önállóság törvényi garanciáinak mellőzése, az önkormányzatok korábbinál lényegesen szorosabb állami felügyeletének megteremtése, az állam önkormányzati ügyekbe való beavatkozási

297 Hegedűs Lórántné (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 18. (137. ülésnap), 46. felszólalás.

298 Tóth József (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 18. (137. ülésnap), 42. felszólalás.

299 Botka László (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 18. (137. ülésnap), 44. felszólalás.

lehetőségeinek bővítése mind a tanácsrendszerhez hasonlít, s drasztikusan csökkenti az önkormányzatok ellensúlyi szerepét.[300]

A kritikai érveket és az ellenzéki érveket legjobban a legnagyobb ellenzéki párt vezérszónoka, egy budapesti polgármester foglalta össze 15 pontban. Megjegyzendő, hogy e pontoknak csupán egy része szól az önkormányzatok és a központi igazgatás viszonyáról, azonban talán nem térek el jelentősen célomtól, ha a többi kritikai észrevételt is idézem:

„Ha ez a javaslat elfogadásra kerül, mi következik be? Tizenöt dolgot gyűjtöttem össze:

1. Nem őrzi meg, sőt rombolja az önkormányzatiság európai értékeit, nem szól autonómiáról, gazdasági önállóságról, szubszidiaritásról.

2. Jelentősen korlátozza a választópolgárok önkormányzáshoz való jogait, azt csak a képviselők választására és a helyi népszavazásra szűkíti. Magyarország 2010-ben kihirdette a helyi önkormányzatok chartájáról szóló egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyvét, amelyben vállaltuk a demokratikus részvétel feltételeinek biztosítását, de ezt ez a javaslat nem tükrözi. Sőt a terjedelmes javaslat egyetlen bekezdése érinti csak ezt a kérdéskört, abban is az önkormányzatokra tolva a felelősséget.

3. Szűkíti az önkormányzati jogok védelmének garanciáit, például korlátozza az Alkotmánybíróság és a bírósági védelem lehetőségét, vagy diszkriminálja az önkormányzati érdekszövetségeket.

4. Lehetőséget teremt az egyes önkormányzatok, települések közötti alá-fölé rendeltségi viszony, indokolatlan függőség kialakítására. Például a főváros és a kerületek viszonyának szabályozásán kívül nem rögzíti, hogy az önkormányzatok alapjogaik tekintetében egyenlők.

5. Jelentős mértékben, a szükségeshez képest indokolatlanul korlátozza az önkormányzati autonómiát, különösen a kormányhivatalok széles körű felhatalmazásán keresztül.

300 T/4864. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. (Az önkormányzatok és az állam viszonyáról lásd a törvény VII. fejezetét: „A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete", 125–142. §.)

6. Jelentősen szűkíti a helyi közfeladatok körét. Elhangzott már az oktatás, de beszélhetünk a járóbeteg-szakellátásról vagy a szociális ellátásról. Indokolatlanul bővíti az állami szerepvállalást, és ezzel és más szervezeti intézkedésekkel erőteljesen csökkenti az önkormányzatok jelentőségét.

7. A kötelező vagy alapfeladatok – megjegyzem, a jelenlegi felsorolás jellege nem tisztázott – meghatározásánál a gazdasági hatékonysági, és nem a szakmai ellátási szempontokat tekintették irányadónak.

8. Kötelezővé teszi ugyan a differenciált feladat- és hatáskör-telepítést, de nem, illetve csak sommásan körvonalazza – pedig ennek garanciális jelentősége volna – a városi, a járási székhely, városi vagy megyei városi önkormányzati feladatokat.

9. Az önkormányzatokat az állam szolgálóleányaivá silányítja azzal, hogy a finanszírozási rendszer átalakításán keresztül szűkíti a saját bevételek azon részét, amelyre alapozva önként is vállalhatják helyi közfeladatok biztosítását. Továbbá csupán végrehajtási jellegű feladatokat fogalmaz meg az önkormányzatok számára.

10. Szűkíti az önkormányzati érdekképviseletek érdekérvényesítési lehetőségét.

11. Kötelező feladatok ellátásához kapcsolódó teljes körű feladatfinanszírozás helyett a saját bevételek felhasználását korlátozza, lényegében elvonja.

A 12. ilyen érvem. Úgy rögzíti a szervezeti kereteket és működési szabályokat, hogy az önkormányzatok egyrészt kötelező feladatai teljes körűen még nem ismertek, másrészt hiányoznak az ágazati törvények, feladatellátást biztosító források. Anélkül szabja a ruhát, hogy viselőjének pontos méreteit ismerné.

13. Ellehetetleníti a kistelepüléseket, hiszen a kistelepülésekről szinte a teljes intézményrendszert elviszi, közös hivatalok kötelező létrehozásával távolabb kerül a testület.

14. A tervezetben nagyon sok, megszámoltam, 31 a külön törvényre, jogszabályra utalás, amely lehetetlenné teszi a jövőben ellátandó feladatok és a finanszírozás összhangjának megítélését.

> És a 15. ilyen érvem, sok a határozatlan jogfogalom: öngondoskodás vagy közösségi együttélés szabályai, amelyekkel különösen a végrehajtási típusú önkormányzati rendeletek szabályozása és értelmezése válik a jogbiztonság szempontjából aggályossá és nehézkessé."[301]

E fejezetből jól látható, hogy az önkormányzati rendszer átalakítása, az állam és az önkormányzatok viszonyának új filozófia mentén történt átalakítása az egyik – ahogyan említettem, nem is klasszikus értelemben vett, de – komoly kormányzati féket iktatta ki a rendszerből. Nem csupán közjogi értelemben, de a kormánypártokon belül is. A miniszterelnök-pártelnökök párton belüli legkomolyabb ellensúlyának két évtized óta az erős polgármesterek számítottak. Hatáskörük és gazdasági önállóságuk drasztikus csökkentésével, valamint a központi közigazgatás általi ellenőrzésük lehetőségeinek kiszélesítésével nem csupán közjogi státusuk, de a párton belüli tekintélyük és erejük is jelentősen lecsökkent. A föléjük helyezett, beosztásukat tekintve formálisan is a miniszterelnöktől függő kormánymegbízottak és járási vezetők ugyan nem jogi értelemben, de ténylegesen valódi főnökei lettek a polgármestereknek. Tekintettel arra, hogy a tárgyalt kormányzati ciklusban az önkormányzatok túlnyomó többségében – a jelentősebb önkormányzatok, megyei jogú városok, megyei közgyűlések több mint 90%-ában – a kormánypártok alkották a többséget, és azok is adták a polgármestert, a vázolt megközelítés legalább olyan jelentőségű, mint a közjogi változások.

301 Tóth József (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 18. (137. ülésnap), 42. felszólalás.

V. fejezet

Közpénzügyek (Magyar Nemzeti Bank, Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács)

V.1. A Magyar Nemzeti Bank

V.1.1. Személyi kérdések

A kormányfő centralizációs törekvései a Magyar Nemzeti Bankot sem hagyták érintetlenül. A jegybank elnökének már 2010 júliusában csökkentették a fizetését nagyjából a korábbi, az első Orbán-kormány időszakában (1998–2002) megállapított jövedelem egynegyedére.[302] Ebből még önmagában nem lehetne következtetni a kormányzati nyomásgyakorlásra, hiszen a közszférában minden bér vonatkozásában azonos bérplafont állapítottak meg. Bár egyvalami azért mégis utal erre. Bizonyos megközelítésben a helyzet nagyon hasonló volt a bírák későbbi kényszernyugdíjazásához. A kormány talán belátni nem volt hajlandó, de sokkal inkább valószínű, hogy belátta, csak éppen nem érdekelte – amint a Velencei Bizottság és az Alkotmánybíróság is megállapította –, hogy miként a bírák előre hozott nyugdíjazása sem elsősorban nyugdíjszakmai kérdés, hanem az igazságszolgáltatás függetlenségének kérdése, úgy a jegybank elnökének fizetése sem egy állami vezetői jövedelmi kérdés, hanem a jegybanki függetlenség kérdése. Erre világított rá az Európai Központi Bank, amelynek a jogszabályi kötelezettség ellenére nem küldték meg a jogszabálytervezetet annak elfogadása előtt. Nem feltételezem azonban, hogy a kormány ne tudta volna ezt e nélkül is. Ennek ellenére fontosnak tartotta bevezetni a rendelkezést, s minden uniós tiltakozás ellenére hatályban tartani.

Az ezt követő események azonban kevés kétséget hagynak afelől, hogy az elnök és két alelnökének fizetését nem csak az általános takarékossági szempontok érvényesítése miatt csökkentették. A jegybanktörvény szerint (2011. január 1-jéig) az alelnököknek, a Felügyelő Bizottság elnökének és tagjainak, valamint a Monetáris Tanács tagjainak fizetése az elnök fizetéséhez igazodott, annak meghatározott százalékát képezte. Az alelnökök 70, illetve 80, a felügyelő bizottsági elnök 15, a felügyelő bizottsági tagok 10, a monetáris-

302 T/581. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi XC. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról, 84–96. §.

tanács-tagok pedig 35%-át kapták az elnök fizetésének.[303] Ebből következően a fenti módosítással minden felsorolt tisztségviselő tiszteletdíja is drasztikusan csökkent. Az Országgyűlés ezért, most már elválasztva az elnöki fizetéstől, felemelte a Felügyelő bizottság elnökének tiszteletdíját éppen a négyszeresére, azaz ugyanoda, ahol az elnök fizetésének csökkentése előtt állt. A Felügyelő bizottság elnöke az első Orbán-kormány korábbi pénzügyminisztere, később az e kormányzat által kinevezett jegybankelnök volt. Vele együtt emelkedett a Felügyelő bizottság tagjainak, valamint – nem sokkal később, az új jegybanktörvény hatálybalépésével – a Monetáris Tanács tagjainak tiszteletdíja is, előbbi a négyszeresére, utóbbi majdnem a duplájára.[304] Az elnök és két alelnökének fizetése azonban változatlan maradt. Így több középvezető magasabb jövedelemmel rendelkezett, mint egy alelnök.

2011 márciusától azonban már félreérthetetlen jeleket lehetett látni. Márciusban járt le a Monetáris Tanács külsős tagjainak mandátuma. Ezzel egy időben a Magyar Nemzeti Bank Felügyelő bizottságának elnöke komoly kritikákat fogalmazott meg a bank működésével kapcsolatban. A nyilvánosság előtt is megfogalmazta, hogy a jegybank bérgazdálkodása nem felel meg a gondos és körültekintő gazdálkodásnak.

A Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsa tagjainak kizárólag a kormánypártok által jelölt tagokat választották meg.[305] Közülük kettőt márciusban, akik mindketten akkor dolgoztak a Magyar Nemzeti Bankban, amikor a jelenlegi felügyelő bizottsági elnök a jegybank elnöke volt. Megválasztásuk előtt azonban a jelölésükre vonatkozó szabályokat úgy változtatták meg, hogy abban biztosítva legyen a kormányhoz hű tagok túlsúlya. A korábbi gyakorlat szerint a héttagú tanácsba, melyben a Magyar Nemzeti Bank elnöke és két alelnöke hivataluk alapján tagok, két tagot jelölt a miniszterelnök, kettőt pedig a jegybankelnök. A jelölteket a köztársasági elnök nevezte ki.[306] Az új törvény a jelölési jogot az Országgyűlés Gazdasági és informatikai bizottságához telepítette – azért nem a Számvevőszéki és költségvetési bizottsághoz, mert az a hagyományok szerint mindenkor ellenzéki vezetésű –, a döntés jogát pedig az Országgyűlésre ruházta, biztosítva ezzel azt, hogy a kormánypártok által támogatott jelöltek kerüljenek

303 2001. évi LVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról, 53. § (2010. január 1-jéig).

304 2010. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról, 39. §. 2011. évi CCVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról, 51. §.

305 H/2579. számú országgyűlési határozati javaslat (kihirdetés után: 11/2011. (III. 9.) számú országgyűlési határozat a Magyar Nemzeti Bank monetáris tanácsa tagjainak megválasztásáról), valamint H/2677. számú országgyűlési határozati javaslat (kihirdetés után: 22/2011. (III. 22.) számú országgyűlési határozat a Magyar Nemzeti Bank monetáris tanácsa tagjainak megválasztásáról szóló 11/2011. (III. 9.) számú országgyűlési határozat módosításáról).

306 2001. évi LVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról, 49. § (4) bekezdés.

a Monetáris Tanácsba.[307] Itt emelendő ki, hogy tendenciaként figyelhető meg, hogy a jegybankelnök mandátumának utolsó időszakában, az utolsó hét alkalommal, amikor a Monetáris Tanács a kamatcsökkentésről döntött, a tanács külsős, az Orbán-kormány működése alatt megválasztott tagjai leszavazták a kamatcsökkentés ügyében az elnököt és a két alelnököt.[308] Az pedig a nyilvánosság előtt sem titkolt tény volt ekkor, hogy a kormány a kamatcsökkentésben érdekelt. De a jegybankelnök szerint megválasztásuk pillanatától érzékelhető volt a kormány iránti lojalitásuk. Egy bő fél évvel később, a 2011 decemberében adott interjújában, az akkor már négy új monetáris tanácstaggal kapcsolatban feltett újságírói kérdésre így felelt:

> „Akkor azt mondtam, hogy hiszek abban, hogy az emberek álláspontját az üléspontja határozza meg. Hittem abban, hogy aki bekerül ebbe az intézménybe, annak álláspontját az MNB-törvény szelleme és az Alkotmányra, a jegybanktörvényre tett esküje határozza meg. Így nagy viták nem lehetnek, abban lehetnek eltérések, hogy például egy-egy bejövő adatot másképp értelmezünk, de ez szakmai részletkérdés. Bár a külső szemlélők számára ez nem látszik, ebben a vélelmemben csalódnom kellett. Ennek jelei sajnos már a tanácsi közleményekben is felbukkannak, az üléseken elhangzott hozzászólásokban pedig még inkább."[309]

De visszatérve a márciusi eseményekre, a jegybank elnöke a hónap elején adott nyilatkozatában meglehetősen egyenesen, félreérthetetlenül fogalmazott:

> „Egy magas rangú kormánytisztviselővel beszélgettem, aki néhány héttel ezelőtt azt mondta nekem, hogy kemény harcra készüljek abban az esetben, ha nem mondok le."[310]

Az elnök nyomás alatt tartása az ezt követő hónapokban is érezhető volt. Júliusban például a Magyar Nemzeti Bank felügyelő bizottsági elnöke már azt nyilatkozta, hogy az újabb vizsgálatai alapján ügyészi vizsgálatot látna szükségesnek a jegybankban.[311]

307 T/2158. számú törvényjavaslat, 1. §.

308 A szavazati arányokról lásd a Monetáris Tanács üléseiről készült rövidített jegyzőkönyveket: www.mnb.hu/Monetaris_politika/donteshozatal/mnbhu_mt_jegyzokonyv.

309 www.index.hu/gazdasag/magyar/2011/12/15/simor/?rnd=410 – A letöltés ideje: 2011. december 15.

310 http://fn.hir24.hu/itthon/2011/03/07/simor_mnb_elnoket_nem?action=PrintPage, www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/simor-kozoltek-hogy-keszuljek-a-harcra-ha-nem-mondok-le-342801 – A letöltés ideje: 2011. március 8.

311 www.vg.hu/penzugy/penzugyi-szolgaltatok/jarai-az-ugyeszseg-vizsgalja-ki-az-mnb-t-352566 – A letöltés ideje: 2011. július 4.

Az év végén azonban a nyomásgyakorlás koncentrálttá vált. 2011 októberében és decemberében minden lehetséges irányból támadást indítottak a jegybankelnök ellen. A sajtóhírek és parlamenti kérdések mellett erről tanúskodnak a jegybankelnök számvevőszéki és költségvetési bizottsági meghallgatásainak jegyzőkönyvei is. A kormánypárti képviselők támadó stílusa önmagáért beszél. Egy azonnali kérdés során a nagyobbik kormánypárt frakcióigazgatója a következőket mondta:

> „Braun Róbert nem a hazája, nem Magyarország, hanem a szocialisták érdekeit képviseli, és ennek megfelelően tanácsokat adott önnek. Ha ön megfogadta ezeket a tanácsokat, akkor nem a hazája érdekében cselekedett."[312]

A Számvevőszéki és költségvetési bizottság elnökének pedig nem egyszer kellett felhívnia a kormánypárti képviselők figyelmét arra, hogy nem a jegybankelnök gazdasági érdekeltségei az ülés témája. A Magyar Nemzeti Bank felügyelő bizottsági elnöke a jegybankelnök rossz és felelőtlen gazdálkodásáról próbálta meggyőzni a bizottság tagjait. Az Állami Számvevőszék pedig, melynek elnöke ekkor már a kormánypárt egykori országgyűlési képviselője volt, szintén szabálytalanságokra hívta fel a figyelmet.[313] Erre az időszakra esett, hogy a kormány a jogszabályi kötelezettsége ellenére nem kérte ki a Magyar Nemzeti Bank véleményét egy pénzügyi stabilitásról szóló törvényjavaslattal kapcsolatban.[314] A törvényjavaslatról később a jegybankelnök egy interjúban azt nyilatkozta, hogy

> „ez a jogszabály sérti az MNB függetlenségét, jelentősen megnehezíti a jegybank ésszerű működését, és súlyosan veszélyezteti szakmai hitelességét."[315]

Az interjú megjelenésével egy napon az egyik kormánypárti európai parlamenti képviselő a következő mondatot tette közzé:

> „Nem az a legnagyobb baj S. Bandival, hogy egy gyurcsányista politikai komisszár az MNB élén, még nem is az, hogy amit kérdez, az is hazugság, hanem hogy egy fehérgalléros, offshore bűnöző. Persze csak ha ez még zavar bárkit is"[316]

312 A/8593. számú azonnali kérdés.

313 Lásd például az Országgyűlés Számvevőszéki és költségvetési bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. október 10., 2011. december 1., 2011. december 5.

314 A Magyar Nemzeti Bank elnökének 2011. december 9-én írt levele az Országgyűlés elnökének, iktatószám: MNB/025560/2011.

315 www.index.hu/gazdasag/magyar/2011/12/15/simor/?rnd=410 – A letöltés ideje: 2011. december 15.

316 www.hetivalasz.hu/itthon/gyurcsanyista-bunozo-peldanelkuli-beszolas-a-fideszestol-44060 – A letöltés ideje: 2011. december 15.

V.1.2. Az új jegybanktörvény és annak módosításai

Az új jegybanktörvény, a fél évvel később elfogadott módosító javaslat nélkül, megvalósította volna a teljes hatalomátvételt a Magyar Nemzeti Bankban. Rendelkezések sora vezetett volna oda, hogy a jegybankelnök és alelnökei ugyan megtartják pozíciójukat, de a valódi irányítás kicsúszik a kezükből. Vegyük sorra ennek elemeit:

- Jelentős döntési és irányítási, napi működéssel kapcsolatos kompetenciákat vont el az elnöktől és az alelnököktől, s utalt a Monetáris Tanács hatáskörébe (melyben már ekkor többségben voltak a kormánypártok által delegált és az új szabályok szerint megválasztott tagok).

- A Monetáris Tanács kiegészülhetett volna egy újabb alelnökkel és egy újabb monetáristanács-taggal. Az alelnök kinevezését nem a jegybank elnöke, hanem a miniszterelnök javasolja a köztársasági elnöknek.

- A Monetáris Tanács megválasztja elnökhelyettesét. (Ő a törvény szerint is, de a tanács megnövekedett feladatköre miatt gyakorlatilag is a jelenlegi egyik alelnök helyett az elnök általános helyettese lett volna. Sőt – az alábbi változásokkal együtt, valamint, tekintettel arra, hogy a megnövekedett hatáskörű Monetáris Tanács többsége mögötte állt volna – gyakorlatilag ő vált volna az „új elnök”-ké. Minden bizonnyal az új alelnök lett volna az, akiről az előző mondatokban szó van.)

- A Monetáris Tanács megkapta a jogot arra, hogy döntsön az alelnökök hatásköréről. (Így akár az összes fontos alelnöki jogkört az újonnan megválasztott alelnök kaphatta volna meg, míg a régi kettő funkcióját kiüresítik. Ez pedig azzal járhatott volna, hogy a tanács elé kerülő előterjesztések tartalmára – merthogy a tanács ezek alapján dönt – a miniszterelnök által kiválasztott új alelnök komoly ráhatással bírhatott volna.)

- Az alapító okirat újabb jogköröket utalhatott a Monetáris Tanács hatáskörébe. (Ez talán a legfontosabb rendelkezés a sorban, hiszen ezzel gyakorlatilag a kormány, pontosabban a nemzetgazdasági miniszter határozhatta volna meg, milyen jogkört von el – méghozzá bármikor – mondjuk az elnöktől, és telepít a tanácshoz, az alapító okirat módosítása ugyanis az ő jogkörébe tartozik.)

- Az új jegybanktörvény lehetővé tette a kormány képviselőjének részvételét a Monetáris Tanács ülésein, a tanács napirendjét pedig meg kel-

> lett küldeni a kormánynak. (Ezzel a kormány képviselője a helyszínen adhatott volna megrendelést a tanács lojális tagjainak, akár minden ott felmerült kérdésben.)[317]

Az első pontban és az utolsó három pontban foglalt jogköröket az Európai Központi Bank és az Európai Bizottság nyomására fél évvel később vonták vissza egy módosító javaslattal.[318] Azt pedig én csak valószínűsíteni tudom, hogy az újabb alelnök és monetáristanács-tag kinevezésére szintén az Európai Központi Bank tiltakozása miatt nem került sor. Véleményében ugyanis kifejtette, hogy ez a lépés felveti a bank működése befolyásolásának lehetőségét, ezért ellenzi. A jogszabály nem változott meg, de a gyakorlatban az új elnök hivatalba lépéséig nem alkalmazták. Hallani lehetett, hogy a miniszterelnök írásos garanciát vállalt arra, hogy az új kinevezési lehetőséggel a jegybankelnök mandátumának lejártáig nem él majd, de erre bizonyítékot nem találtam. Megjegyzem, a reform már említett elemeinek kényszerű kiiktatása mellett – tekintettel arra, hogy az alelnökök jogköreiről nem a Monetáris Tanács dönt, a kormány annak további jogköröket nem adhat, s a módosító javaslat a Monetáris Tanács jogkörét újra a monetáris politikával összefüggő stratégiai döntések meghozatalára korlátozta, valamint a tanácsban az új jegybanktörvény elfogadásakor már többségben voltak a kormánypártok delegáltjai – gyakorlatilag feleslegessé vált az új alelnök és az új monetáristanács-tag jelölése. A két tisztségviselő jelölésére az új jegybanktörvény elfogadása és a módosító javaslat elfogadása között eltelt fél év alatt pedig vélhetően a kormány és az Európai Bizottság közt folyamatban lévő tárgyalások, illetve az Európai Központi Bank határozott, írásbeli tiltakozása miatt nem került sor. Végül megemlítendő, hogy az Európai Központi Bank, melynek jogszabályi kötelezettség alapján minden tagállam köteles megküldeni a jegybanktörvény-javaslatát annak elfogadása előtt, elemzésében szóvá tette, hogy nem a végleges változatot kapták meg a kormánytól.[319]

Fentieket kiegészítette a jegybanktörvény benyújtásának napján az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseihez beadott bizottsági módosító javaslat, melyben lehetőséget teremtettek volna a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének összevonására úgy, hogy a felügyelet elnöke a Magyar Nemzeti Bank alelnöke lett volna, a jegybank hivatalban lévő elnöke pedig elveszítve elnöki státusát, szintén alelnökké vált volna. Az új elnök kinevezésé-

317 T/5248. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2011. évi CCVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról, IV. fejezet.

318 T/7742. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2012. évi XCIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény módosításáról.

319 Lásd: Az Európai Központi Bank véleménye (2011. december 14.) a Magyar Nemzeti Bankról (iktatószám: CON/2011/104).

nek szabályaira a javaslat nem tartalmazott rendelkezést, ennek szabályozását az alkotmányos felhatalmazást kiaknázó, jövőbeni törvényre bízta. A módosító javaslat indokolása egyetlen szót sem szólt a javaslat személyi kérdéseiről, csak az esetleges összevonás okairól.[320] Volt már ilyenre példa, hiszen a kormány, szervezeti átalakításra hivatkozva, mandátumának lejárta előtt szüntette meg az Országos Választási Bizottság elnökének és tagjainak, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnökének és elnökhelyettesének mandátumát. Az új alelnökjelöltről pedig: a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke az első Orbán-kormány idején is ugyanezt a posztot töltötte be, és a kormányfő iránti lojalitását semelyik politikai oldalon nem tartják megkérdőjelezhetőnek. A kormány például külön jogszabályt alkotott azért, hogy korábbi ciklusa után járó végkielégítését megtarthassa. Így még egy kormányhű ember válhatott volna a jegybank egyik vezetőjévé. Az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank határozott fellépése után azonban e terv – esetleges megléte esetén is – illúzióvá vált. A javaslattal kapcsolatban nem lényegtelen körülmény, hogy azt az Európai Központi Bank jegybanktörvényről alkotott véleménye kiadásának napján délután fogadta el az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság. Az előző nap délutánján megtartott bizottsági ülésen a bizottság tagjait még nem tájékoztatták e javaslat benyújtásának tervéről, s a bizottság ülését aznap délelőtt hívták össze a javaslat megtárgyalására. Emellett az ülés megkezdéséig hiába érdeklődtem a bizottság titkárságán, hogy mi lesz az ülés napirendje, nem tudtak választ adni arra való hivatkozással, hogy még ők sem tudják. Egy ilyen súlyú javaslat esetében pedig mindez elfogadhatatlan eljárás. Kormánypárti képviselők válaszul elmondták, hogy már régóta gondolkodnak ezen a megoldáson. Persze, ha ez igaz – amit a bizottsági ülésen tapasztaltak alapján kétlek –, akkor szándékosan nem küldték meg a javaslatot az Európai Központi Banknak.[321]

Az Európai Bizottsággal való tárgyalások eredményeképpen a kormánypártok a jegybanktörvény módosításáról szóló törvény benyújtását két hónappal megelőzően előterjesztették, majd elfogadták az Alaptörvény első módosításáról szóló törvényjavaslatot, amely a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének összevonását lehetővé tévő alkotmányos rendelkezést hatályon kívül helyezte.[322]

A szépen felépített konstrukció gyakorlatilag összeomlott. A kormány szándéka azonban a napnál is világosabban látszik. Ha az eredeti terv sikerül, ha az Eu-

320 T/5005/54. számú bizottsági módosító javaslat.

321 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 14.

322 T/6817. számú törvényjavaslat.

rópai Unió nem kényszeríti ki mások mellett a fenti változásokat, a jegybank irányítása az elnök mandátumának lejárata előtt a kormány befolyása alá került volna.

Orbán Viktor miniszterelnök (balra) és Matolcsy György nemzetgazdasági miniszter, később a Magyar Nemzeti Bank elnöke (jobbra) beszélget az Országgyűlés plenáris ülésén

V.1.3. Az új jegybankelnök kinevezése

Az elnök mandátuma 2013. március 3-án járt le. A miniszterelnök 2013. március 1-jén jelentette be hivatalosan, hogy a nemzetgazdasági miniszterét jelöli a jegybank élére. Egy nappal a bejelentés előtt a miniszter, az állami tulajdonos képviselőjeként, saját magának átírta a Magyar Nemzeti Bank alapító okiratát.[323] A megváltoztatott alapító okirat március 4-én lépett hatályba. A kormányzati ellensúlyok lebontásakor a kormánypártok számára – az általam már elemzett okokból – a személyi kérdések bírtak talán a legnagyobb jelentőséggel. Az alapító okirat változásai is ezt a szemléletet tükrözik. A jegybanknak az új struktúra szerint főigazgatója is lett. A főigazgató jóváhagyása nélkül az alelnökök egyetlen számlát sem írhattak alá. Ami azonban a legfontosabb rendelkezése az új okiratnak, hogy a munkaviszony létesítésének vagy megszüntetésének, valamint

323 A Magyar Nemzeti Bank Alapító Okirata. Letölthető: www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kozerdeku_informaciok/tevekenysegre_mukodesre_adatok/mnbhu_szerv_alaptevekenyseg_hataskor/alapito_okirat.pdf – A letöltés ideje: 2013. március 4.

a javadalmazás megállapításának joga minden esetben az elnököt illeti.[324] Korábban az elnök csak a közvetlenül alá tartozó munkatársak felett gyakorolta a munkáltatói jogokat, ezt követően a munkáltatói jogok lépcsőzetesen épültek fel. Az elnök szinte azonnal élt is új jogkörével. Cikkek sora jelent meg arról, hogy pár nappal az új elnök kinevezése után kiket bocsátottak el a jegybankból, hogy középvezetői, igazgatói, részlegvezetői szinten majdnem mindenhol cserélték a munkatársakat, s jórészt az államigazgatásból olyanokkal helyettesítették őket, akiknek alig vagy egyáltalán nem volt banki tapasztalatuk. A lojalitás iránti feltétlen – és a szakmaiságot ezúttal is háttérbe szorító – igény az új felsővezetés szintjén is egyértelműen kimutatható. Az új alelnök – akit egy hónapon belül a Monetáris Tanács elnökhelyettesévé is megválasztottak – az elnök korábbi minisztériumi bizalmasa, az adóügyekért felelős helyettes államtitkár lett, aki nem rendelkezett banki tapasztalatokkal. Ugyanez igaz az új főigazgatóra, aki szintén az államigazgatásból érkezett. Így a felsővezetésbe került adótanácsadó, vállalkozásfejlesztéssel és turizmussal foglalkozó államigazgatási szakember és például a fiskális koordinációért felelős ügyvezető igazgató egy geográfus végzettségű ember lett, a Nemzetgazdasági Minisztérium tervezéskoordinációért felelős államtitkára. A két korábbi alelnök jogköreit gyakorlatilag megvonta az elnök, így mandátumuk megszűnéséig érdemi feladatot nem láttak el.[325] Az új vezetők kinevezése mellett, 2013. március 5-i hatállyal, az Országgyűlés megválasztotta a Monetáris Tanács tagjává a Nemzetgazdasági Minisztérium adó- és pénzügyekért felelős államtitkárát.[326]

Az alelnökök mandátuma 2013 márciusában, illetve júliusában járt volna le. Az egyik alelnök azonban, akinek júliusban járt volna le a mandátuma, 2013. április 8-án – április 22-i hatállyal – lemondott. Lemondása okának azt jelölte meg, hogy úgy látta, a Magyar Nemzeti Bankban kialakított új irányítási rend veszélyezteti a jegybank hosszú évek alatt megszerzett hazai és nemzetközi presztízsét, melyért ő sem alelnökként, sem a Monetáris Tanács tagjaként nem kíván felelősséget vállalni. Mint írta:

324 Lásd a Magyar Nemzeti Bank Alapító Okiratának 8.5. pontját. Letölthető: www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kozerdeku_informaciok/tevekenysegre_mukodesre_adatok/mnbhu_szerv_alaptevekenyseg_hataskor/alapito_okirat.pdf – A letöltés ideje: 2013. március 4.

325 A tudósításokról lásd például: www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/matolcsy-mar-a-kozepvezetoket-rugja-ki-az-mnb-ben-399713, www.privatbankar.hu/penzugyek/az-mnb-uj-igazgatoinak-alig-van-banki-tapasztalata-255810S, www.nol.hu/gazdasag/financial_times_a_jegybankrol_kicsinyesseg_és_felelem_uralkodik – A letöltés ideje: 2013. március 18. www.atv.hu/cikk/20130420_ki_akartak_rugni_de_eloleptettek_kriptahangulat_az_mnb_ben?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. április 20.

326 H/10258. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 10/2013. (III. 5.) számú országgyűlési határozat a Magyar Nemzeti Bank monetáris tanácsa tagjainak megválasztásáról szóló 11/2011. (III. 9.) számú országgyűlési határozat módosításáról.

> „Ily módon, megítélésem szerint, a Monetáris Tanács jelenleg nem tudja maradéktalanul betölteni a jegybank legfontosabb stratégiai döntéshozójának a szerepét, az új működési mód egyre kevésbé biztosítja, hogy a Monetáris Tanácsban felelős döntések szülessenek."

A köztársasági elnöknek írt levelében hangsúlyozta:

> „Véleményem szerint a jegybank új vezetése megfelelő szakmai tapasztalatok hiányában nem képes a jegybank elismerten felkészült stábjának irányítására."

Felhívta a figyelmet arra, hogy az új vezetés e stáb éléről és más fontos területekről kulcsembereket távolított el. Kiemelte, hogy az új elnök kezdeményezésére átalakult a Monetáris Tanács működése is, abban érdemi, szakmai vitára nincs mód, az anyagokat pedig a tanács tagjai késve vagy csak a helyszínen kapták meg. Végül megjegyezte:

> „A Matolcsy úr kezdeményezésére módosított új szervezeti és működési szabályzat megítélésem szerint a Monetáris Tanács döntéseit előkészítő stábot egy monetáris, pénzügyi, illetve hitelintézeti tevékenységgel kapcsolatos kérdésekben megfelelő elméleti ismeretekkel és gyakorlati szakmai tapasztalatokkal nem rendelkező alelnök alá rendelte."[327]

Utódját, a Monetáris Tanácsba 2011 márciusában megválasztott egyik tagot, a miniszterelnök javaslatára 2013. április 23-án nevezte ki a köztársasági elnök.[328] A kinevezéssel a Monetáris Tanács minden tagja, akárcsak az elnök és az összes alelnök, kormányhoz lojális ember lett.

A kormány 2013-ban ismét visszatért a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének összevonásához. Az Alaptörvény ötödik módosításának és egy ismét vadonatúj jegybanktörvény elfogadásának köszönhetően erre sor is került. Méghozzá úgy, hogy az Európai Központi Bankkal ezúttal sem egyeztetett a kormány. A korábbi változathoz képest azonban annyi különbséggel fogadták el a jogszabályt, hogy a jegybankelnök az új változat szerint nem alelnökké vált, hanem megtarthatta elnöki státusát. Ezzel a kormánypártok egyértelműen bebizonyították, hogy még ha az összevonást valódi szakpolitikai meggyőződésük alapján indítványozták is, a korábbi javaslat egyik legfőbb célja a kormánnyal nem lojális jegybankelnök strukturális

327 www.nol.hu/gazdasag/lemond_a_jegybank_alelnoke, www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/lemondott-kiraly-sulyos-karokat-okozhatnak-matolcsyek-dontesei-401150, www.hirado.hu/Hirek/2013/04/08/10/Kiraly_Julia_lemondott_MNB_alelnoki_posztjarol.aspx?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. április 9.

328 182/2013 (IV. 23.) KE-határozat.

átalakításnak álcázott eltávolítása volt. A miniszterelnök bizalmi emberének, a kormánytagból jegybankelnökké avanzsált politikusnak nemcsak a státusa maradhatott meg az összevonás miatt amúgy is nagyobb hatáskörre szert tett Magyar Nemzeti Bank élén, hanem az összevonással együtt járó jogkörök mellé még újakat is kapott. Megkapta például a rendeletalkotás jogát, valamint a hatósági jogkört a fizetésképtelen bankok helyzetének rendezésekor. E két törvényjavaslat, valamint a megelőző események ismét jól bizonyítják a Bevezetésben megfogalmazott hatalomtechnikai recept következetes alkalmazását. A nem lojális vezetőt meg kell kísérelni eltávolítani, a lojálisnak viszont meg kell növelni a mozgásterét, s a lehető legfüggetlenebb státust biztosítani neki. Pontosan ez történt ebben az esetben is.[329]

A Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének összevonása miatt a miniszterelnök javaslatára egy harmadik alelnököt is kinevezett a köztársasági elnök. Minthogy így a Monetáris Tanács törvényben előírt összetétele megbomlott volna, szükségessé vált egy új monetáristanács-tag megválasztása is. Az új alelnök egy 35 éves, jogász végzettségű ember lett, aki a jegybankelnök minisztersége idején, a Nemzetgazdasági Minisztérium Adó- és Vámigazgatási Főosztályát vezette. A Monetáris Tanács új tagja pedig egy ugyancsak jogász végzettségű 32 éves hivatalnok lett. Korábban, szintén a jegybankelnök minisztersége idejében, ő is a Nemzetgazdasági Minisztériumban dolgozott mint miniszteri biztos, illetve mint helyettes államtitkár, később pedig két hónapig a Magyar Államkincstár elnöke volt. Gyors karrierje a Főváros V. Kerület Önkormányzatából indult, ahol a pénzügyi osztályt vezette alig egy évvel azelőtt, hogy a jegybank Monetáris Tanácsának tagjává választották. Ennek a kerületi önkormányzatnak a polgármestere pedig azonos volt a nagyobbik kormánypárt parlamenti frakcióvezetőjével, aki egyidejűleg betöltötte annak az országgyűlési bizottságnak az elnöki posztját is, amelyik a monetáristanács-tagokat jelöli. A két új jegybanki döntéshozónak tehát önéletrajzuk szerint sem volt semmiféle tapasztalata a monetáris politikát illetően, azonban kipróbáltan lojálisak voltak a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez, valamint a kormánypártokhoz.[330]

329 T/12015. számú törvényjavaslat (az indítványt először T/11545. számon nyújtotta be a kormány, de az új ülésszak kezdetén visszavonta, és az új változatot más témákkal jelentősen kiegészítve, ismét előterjesztette). Kihirdetése után: Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása, 5. cikk. T/11474. számú törvényjavaslat. 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról. http://nol.hu/gazdasag/20131011-levegonek_neztek_az_ekb-t – A letöltés ideje: 2013. október 11.

330 412/2013 (X. 2.) KE-határozat. H/12505. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 76/2013. (X. 1.) számú országgyűlési határozat a Magyar Nemzeti Bank monetáris tanácsa tagjainak megválasztásáról szóló 11/2011. (III. 9.) számú országgyűlési határozat módosításáról. Az önéletrajzi adatokat a jelöltek által az Országgyűlés Gazdasági és informatikai bizottságához benyújtott, iktatószámot nem kapott, azonban a bizottsági ülésen a képviselők rendelkezésére bocsátott önéletrajzok alapján közöltem.

Végül egy érdekességről érdemes még röviden szót ejteni. Mandátumának lejárta után a volt jegybankelnököt megválasztották az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) egyik alelnökének. A kormány hivatalosan támogatta őt, de sajtóértesülések szerint hivatalos jelölése előtt, amikor szokás szerint megkérdezik a küldő államot, hogy támogatja-e a jelöltet, a kormány negatív választ adott. Ilyenkor mást szokás keresni. Az EBRD elnöke viszont ennek ellenére a volt jegybankelnököt terjesztette elő. A sajtó így kommentálta az esetet: „*érzékeny veszteséget szenvedett a kormány a Simor András ellen vívott harcában.*"[331]

V.2. Az Állami Számvevőszék

A 2010-es választások után alig több mint egy hónappal megválasztották az egyik kormánypárti képviselőt az Állami Számvevőszék elnökének.[332]

Az Alaptörvény hatálybalépése miatt szükséges volt megalkotni az új Állami Számvevőszékről szóló törvényt. E törvényben a számvevőszék hatáskörét korlátozó elemként lehet megemlíteni, hogy kikerült belőle a költségvetés hitelfelvételeinek a számvevőszék elnöke általi ellenjegyzésének kötelezettsége, valamint, hogy nem írja elő az önkormányzatok gazdálkodásának rendszeres ellenőrzését, hanem ennek meghatározását az Állami Számvevőszék elnökére bízza. Persze, a törvény elsősorban nem ebben a vonatkozásban érdemes említésre.

Az új jogszabály jelentősen megerősítette az elnöknek a szervezet kialakításával és működésével kapcsolatos jogkörét. Az elnök hatáskörébe került a szervezeti és működési szabályzat meghatározásának joga, a kinevezések joga, valamint a vezetői megbízatások kiadása és indokolás nélküli megvonása.[333]

Emellett egy módosító javaslattal az Állami Számvevőszék elnökére is bevezették azt a szabályt, hogy 12 éves mandátumának lejárta után is hivatalában marad addig, amíg az utódját az Országgyűlés meg nem választotta.[334] E rendelkezést a fontosabb köztisztséget betöltő személyeknél általában bevezették, hivatalosan azért, hogy az Országgyűlés kétharmadának támogatása esetén betölthető fontos vezető pozíciók ne maradhassanak betöltetlenül a parlamenti pártok konszenzusának hiányában. Valójában e rendelkezés azt a célt szolgálja – s erre az Európa Tanács Velencei Bizottsága több elemzésében is rámutatott –, hogy a Fidesz a

331 www.nol.hu/gazdasag/20130330-kenyszeru_igen_simorra, www.klubradio.hu/cikk.php?id=16&cid=155056 – A letöltés ideje: 2013. március 30.

332 H/519. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 46/2010. (VI. 29.) számú országgyűlési határozat az Állami Számvevőszék elnökének és alelnökének megválasztásáról.

333 T/3109. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről, 13. §.

334 T/3109/73. számú kapcsolódó módosító javaslat.

hozzá lojális, köztisztséget betöltő személyeket, akik egy esetleges más színezetű kormány hatékony ellensúlyaként működhetnek, mindaddig hivatalban tarthassa, ameddig legalább egyharmados erőt képvisel a törvényhozásban.

A változásokat egy rövid mondatban összefoglalva: a független állami szerv élére kinevezett megbízható vezető működési kontrollja csökkent, hivatali ideje potenciálisan megnövekedett, hatásköre pedig bővült, különösen a humánpolitikai döntéseket illetően.

Domokos László (balra) és Warvasovszky Tihamér (jobbra) – az Állami Számvevőszék megválasztott elnöke és alelnöke – leteszik az esküt az Országgyűlés plenáris ülésén

V.3. A Költségvetési Tanács

A Költségvetési Tanácsot, melynek felállítását ellenzéki erőként még támogatta, a kormány gyakorlatilag megszüntette. E ténynél azonban szomorúbb a motiváció, mely kísértetiesen hasonlít az Alkotmánybírósággal kapcsolatos alkotmánymódosítás kiváltó okához. A kormány ismét demonstrálta azt, hogy mi lesz azok sorsa, akik kritizálni merik. A tanács elnökét pedig cinikus módon gyakorlatilag megfosztották hivatalától.

V.3.1. A Költségvetési Tanács létrejötte és kritikái

A Költségvetési Tanács 2009 februárjában jött létre, miután háromfős elnökségét az Országgyűlés megválasztotta. A törvény[335] eredeti rendelkezései alapján az Országgyűlés kilenc évre választotta a Költségvetési Tanácsot, melynek egy-egy tagját a köztársasági elnök, az Állami Számvevőszék elnöke és a Magyar Nemzeti Bank elnöke jelölte. A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozási tevékenységét támogató testület, mely tevékenysége során nem utasítható, csak a törvényeknek van alárendelve. Az eredeti rendelkezések széles körű feladat- és hatáskört biztosítottak a Költségvetési Tanács részére makrogazdasági előrejelzések készítésére, költségvetési adatokra vonatkozó technikai kivetítés készítésére, a költségvetési tervezéssel, előrejelzéssel és hatásvizsgálattal kapcsolatos módszertani ajánlások készítésére, továbbá a költségvetési törvényen kívül minden, az Országgyűlés által tárgyalt törvény költségvetési hatását illető becslés készítésére, s minden más javaslat költségvetési hatására vonatkozóan. A Költségvetési Tanács véleményezte emellett a költségvetési elszámolási és számviteli tárgyú jogszabályok tervezeteit,[336] és évente beszámolt az Országgyűlésnek tevékenységéről és tapasztalatairól.

A Költségvetési Tanács több elemzésében és a költségvetés parlamenti vitája során a kormány terveivel kapcsolatban kemény kritikát fogalmazott meg, melynek lényegét az Országgyűlés jegyzőkönyve alapján az alábbiakban foglalom össze.

Ugyan a 2011. évi költségvetési terv esetén – figyelemmel a magán-nyugdíjpénztárakból az államra szálló vagyonra, illetve a különadókra – a szokásosnál lényegesen kisebbek a kockázatok, a költségvetés azonban hosszú távon fenntarthatatlan. A költségvetési stratégia alapköve a foglalkoztatás és a termelékenység növekedése, a tervezett növekedés évente 3%. A kitűzött cél eléréséhez szükséges, néhány év alatt eredményre vezető munkahelyösztönző programok jeleit egyelőre nem látják. A foglalkoztatásnak a következő évekre feltételezett ugrásszerű növekedése nem kizárt, de ilyen mértékben nem valószínű. Az adócsökkentések a kiadás csökkentése nélkül a következő néhány évben a költségvetési hiány emelkedését okozzák. 2014-ig a kormány által kivetített 400 ezer helyett csak 100 ezer fővel bővül a foglalkoztatás. A tervezett foglalkoztatásnövekedés elmaradása esetén pedig a számítások arra az eredményre vezettek, hogy 2013 után a költségvetési egyenleg több mint 500 milliárd forinttal roszszabb a kormányzati tervekben szereplő értéknél. A kormány által benyújtott dokumentum nem átlátható, nem tartalmaz kockázatelemzést. A költségvetési

335 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről.
336 Uo., 7. § (1) bekezdés.

törvényjavaslatban kirajzolódott költségvetési politika kockázatos terv, amelynek esetleges sikertelensége tetemes károkkal járhat. Az ígérettel ellentétben tovább maradnak az adórendszerben a válságadók.[337]

V.3.2. A Költségvetési Tanács titkárságának megszüntetése és elnökének mandátuma lejárta előtti menesztése

Tíz nappal a kritikák megfogalmazása után az Országgyűlés Gazdasági és informatikai bizottságának elnöke – aki később a nagyobbik kormánypárt frakcióvezetője lett – által előterjesztett költségvetési kapcsolódó módosító javaslatok[338] miatt a Költségvetési Tanács Titkárságának 2011. évre tervezett költségvetési támogatását teljes egészében elvonták. Ezek után a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslathoz benyújtott bizottsági módosító javaslattal, majd zárószavazás előtti módosító javaslattal megszűnt a Költségvetési Tanács Titkársága, vagyis a Költségvetési Tanács szakértői háttere, illetve módosult a Költségvetési Tanács összetétele és feladatköre is.[339] Az új szabályozás szerint a Költségvetési Tanács tagja a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, valamint egy, a köztársasági elnök által hat évre kinevezett, kiemelkedő tudású közgazdász. Az Állami Számvevőszék elnöke azonban a hatályos szabályozás alapján összeférhetetlenség miatt nem vehetett volna részt a tanács munkájában, tekintettel arra, hogy országgyűlési képviselői mandátumát cserélte új pozíciójára. Ennek feloldása ismét törvénymódosítást generált.[340] Az Országgyűlés elvesztette döntési jogát. Figyelemmel arra, hogy a „teljes megújuláshoz", a koherencia biztosításához szükség volt a Költségvetési Tanács korábban 9 évre megválasztott elnökének eltávolítására, egy egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló salátatörvényhez benyújtott, zárószavazás előtti módosító javaslattal ez is megtörtént.[341] Hozzáteszem, teljesen házszabályellenes módon, hiszen a zárószavazás előtti módosító javaslat csak a benyújtott eredeti törvényjavaslattal kapcsolatos koherenciazavar kiküszöbölésére irányulhat. A köztársasági elnök – a nagyobbik kormánypárt volt alelnöke – élt is új jogkörével, s kinevezte a Magyar Nemzeti Bank Felügyelő bizottságának elnökét a Költségvetési Tanács élére.[342] Így a jórészt a kormányzati költségvetési politikát véleményezni hivatott háromtagú testület két tagjának lojalitása is biztosított lett.

337 A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló T/ 1498. számú törvényjavaslat 2010. november 15. napján megkezdődött általános vitájáról készült jegyzőkönyv.

338 T/1498/514. és T/1498/505. számú kapcsolódó módosító javaslat.

339 T/1665/97. számú bizottsági módosító javaslat és T/1665/103. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

340 Uo.

341 T/1668/73. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

342 33/2011. (II. 22.) KE-határozat.

Az már csak ráadás, hogy sokan – úgy hiszem, nem alaptalanul – kérdőjelezték meg az új elnök két funkciójának összeférhetőségét.[343] A Költségvetési Tanács titkárságának megszüntetése mellett felhozott kormánypárti érv az volt, hogy a tanács tagjai mögött álló infrastruktúrára figyelemmel szükségtelen az önálló, drága apparátus fenntartása. A folyamatot meggyorsítandó, a korábbi szakmai apparátust jelentő titkárság megszüntetése érdekében szükségessé vált a Munka Törvénykönyvének módosítása is a csoportos létszámleépítés garanciális szabályainak kiiktatása céljából.[344]

Az országgyűlési vitában nem igazán ismerhettük meg a kormánypárt indokait, a közigazgatási és igazságügyi miniszter egyik nyilatkozatából azonban igen:

> „A Fidesz már 2006-ban is és most is azt képviseli, hogy erős jogosítványokkal rendelkező Költségvetési Tanács legyen, amelynek nincs bürokráciája […], el kell dönteni, hogy mitől erősebb egy hivatal, attól-e, hogy nagyobb a költségvetése, vagy erősebb hatáskörei vannak."[345]

De valóban úgy van, ahogy a miniszter állítja? A Költségvetési Tanács volt elnöke szerint nem. Addig egyetért, hogy „*a kulcskérdés inkább az, hogy mik a tanács feladatai*." De a volt elnök szerint a tanácsnak „*a törvénymódosítás nyomán nemcsak hogy nincs vétójoga, de a feladatlistája is drámaian leszűkült.*"[346] A Költségvetési Tanács tagjai menesztésük előtt a köztársasági elnöknek írt levelükben így részletezték a módosítást:

> „A megküldött törvény úgy módosítaná a költségvetési felelősségi törvényt, hogy a jövőben a Költségvetési Tanács nem követné folyamatosan nyomon, így nem is mutathatná be a szaktörvények költségvetési hatásait. A Költségvetési Tanács tagjainak szilárd meggyőződése, hogy ez jelentősen csökkentené a közpénzügyek átláthatóságát és a gazdaságpolitika hitelességét.
>
> Mivel a jelenlegi Költségvetési Tanács egyik legfontosabb hivatása éppen a költségvetési folyamatok fenntarthatóságának vizsgálata, a minőségi kormányzás intézményi garanciái tekintetében nagy visszalépést jelentene, ha az elfogadott törvény alapján a jövőben létrejövő testület feladata leszűkülne az éves költségvetési törvények véleményezésére.

343 Lásd például Józsa István (MSZP) országgyűlési képviselő sajtótájékoztatóját: http://nol.hu/belfold/_jarainak_tavoznia_kell_az_mnb_felugyelobizottsagabol_ – A letöltés ideje: 2011. február 23.

344 T/1665/103. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

345 Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter nyilatkozata. http://hvg.hu/itthon/20101206_kopits_kt_koltsegvetes – A letöltés ideje: 2010. december 6.

346 Kopits György: „Tetszik vagy nem, újra kell gombolni a kabátot". http://hvg.hu/gazdasag/20110113_heti_valasz_kopits – A letöltés ideje: 2011. január 13.

Egy háromtagú testület természetesen önmagában nem tudja elvégezni – az erre egyébként törvényileg kötelezett előterjesztők helyett – a költségvetési fenntarthatóság szempontjából lényeges valamennyi parlamenti döntés előzetes hatásbecslését. E feladatának csak akkor tud megfelelni, ha támaszkodhat egy ezekre a feladatokra specializálódott elemzési központra. A Költségvetési Tanács Titkárságán kívül sem az állami, sem a magánszektorban, sem a nemzetközi szervezetekben nem létezik jelenleg olyan elemzői kapacitás, ahol az ilyen feladatok ellátásához szükséges szaktudás, látásmód és adat-hozzáférési jogosultságok rendelkezésre állnak. A felépült szakértői és intézményi háttér felszámolása egy, a közjót szolgáló – az állampolgárok és a parlamenti képviselők tájékozódását elősegítő – szellemi erőforrás tudatos elpusztítását jelentené.

A Költségvetési Tanács intézményének tervezett átalakítása gyakorlatilag mind az ellátott feladatok, mind az ezekhez kapcsolódó jogosítványok tekintetében visszatérést jelent ugyanahhoz a jogi helyzethez, amely a költségvetési felelősségi törvény elfogadása előtt lehetővé tette az ország külső és belső hitelességét leromboló, átláthatatlan és fenntarthatatlan költségvetési politika folytatását. Az új törvény alapján a jövőben létrejövő testület egyetlen jogosítványa az lenne, hogy még a parlamenti benyújtást megelőzően egy alkalommal visszaküldheti a Kormánynak a költségvetési tervezetre vonatkozó véleményét, és újabb tervezet elkészítésére kötelezheti, amennyiben azzal nem ért egyet. A második tervezetnél azonban már ez a jog sem illeti meg, csupán azt biztosítja a törvény, hogy véleményét közzétegyék az Országgyűlés honlapján."[347]

V.3.3. A Költségvetési Tanács jogkörének módosítása az Alaptörvényben

Az Alaptörvény a tanácsot, a korábbi Alkotmánnyal szemben, külön nevesíti. Miután a Költségvetési Tanács három tagjából kettő a kormányhoz lojális szakember lett, az Alaptörvény nemcsak visszaadta a tanács korábbi jogköreit, hanem a köztársasági elnökkel együtt gyakorlatilag az Országgyűlés feloszlatására kaptak felhatalmazást. Igaz, a tanács elnöke 2012 januárjában lemondott, s meglepetésre a köztársasági elnök egy nem közvetlenül a kormánypártokhoz köthető szakembert, az Állami Számvevőszék korábbi elnökét nevezte ki a tanács elnökének.[348] A kormányzathoz feltétlenül lojális tagok túlsúlya azonban egy évvel később, 2013. március 4-én helyreállt, ugyanis az új jegybankelnök a kormányfő bizalmasa, a korábbi nemzetgazdasági miniszter lett.

347 A Költségvetési Tanács tagjainak levele a köztársasági elnökhöz. http://galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=43088:a-koeltsegvetesi-tanacs-tagjainak-levele-a-koeztarsasagi-elnoekhoez&catid=79:kiemelt-hirek&Itemid=115. – A letöltés ideje: 2010. december 14.

348 18/2012. (I. 11.) KE-határozat.

A feloszlatási jog áttekintéséhez vegyünk sorra három idézetet az Alaptörvényből:

> 44. cikk (3) bekezdés:
> „A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a 36. cikk (4) és (5) bekezdésében foglaltak betartása érdekében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges."
>
> 36. cikk
> „(4) Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai összтermék felét.
> (5) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai összтermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai összтermékhez viszonyított arányának csökkenését tartalmazza."
>
> 3. cikk (3) bekezdés b) pont
> „A köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével feloszlathatja az Országgyűlést, ha […] az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el."

E rendelkezések alapján tehát, ha a kormány saját képére formált Költségvetési Tanács – melyben várhatóan a következő országgyűlési ciklusban is, hiszen tagjainak mandátuma átnyúlik, az Orbán-kormány egykori nemzetgazdasági minisztere, illetve egy volt, az Orbán-kormány idején kormánypárti képviselő alkotják a többséget – március 31-ig nem járul hozzá a költségvetés elfogadásához, a köztársasági elnök – aki a miniszterelnök pártjához tartozó volt európai parlamenti mandátumát cserélte új funkciójára, s aki korábban házelnök is volt – feloszlathatja az Országgyűlést. Azaz gyakorlatilag három volt pártpolitikus felülírhatja a választás eredményét. Az pedig, hogy a Költségvetési Tanács csak szűk körben emelhet vétót, kevés garanciát nyújt, hiszen ha e szakaszokra hivatkozással – akár teljesen alaptalanul – vétót emel, legfeljebb vitatni lehet álláspontját, de felülírni nem, s jogorvoslati lehetőség sincs ellene.

Látható, hogy míg az Országgyűlés dicséretes és helyes korlátozásokat fogalmazott meg alaptörvényi szinten az államadósság mértéke és a költségvetés viszonyának vonatkozásában, gyakorlatilag lebontotta azokat az ellenőrzési mechanizmusokat, melyek egy – hangsúlyozom – Fidesz-kormány regnálása alatt e szabályok betartását bármilyen módon ki tudnák kényszeríteni. Van, ahol ezt a hatáskör csorbításával érték el, van, ahol az ismertetett humánpolitikai intézkedésekkel. Azt, hogy az Alaptörvény megváltozott rendelkezései, a két volt párt-

politikus által vezetett jegybank, illetve számvevőszék, továbbá a két kormánypárti politikus által uralt Költségvetési Tanács majd milyen akadályokat gördít egy esetlegesen más színezetű kormány költségvetési és gazdaságpolitikája elé, csak találgatni lehet. Az viszont már most világosan látszik, hogy a jelenlegi kormányzati működés ellensúlyát nem jelentették.

III. rész

Az alkotmányos intézményrendszer átalakítása II. (igazságszolgáltatás, alkotmány- és jogvédelem)

I. fejezet

Az Alkotmánybíróság

Az egyik legkomolyabb vita mind Magyarországon, mind az Európai Unióban az Alkotmánybíróság kapcsán zajlott. Az Alkotmánybíróság átalakítása szimbolikus része annak a folyamatnak, amely Magyarországon a kormányzati fékek és ellensúlyok lebontásához vezetett, s amelynek következményeképpen számos nemzetközi fórumon indult vizsgálat Magyarországgal szemben, s számos elmarasztalást kellett elszenvednünk. Ebben a fejezetben kronológiai sorrendben ezt a folyamatot vizsgálom.

I.1. Alkotmányozás és párhuzamos alkotmányozás

I.1.1. Az alkotmánybírák jelölési rendjének átalakítása

2010. június 7-én egy kormánypárti képviselő asszony gondolta úgy, hogy mivel „*a hatályos jelölési szabályok nem biztosítják a testület folyamatos és zavartalan működését*", ideje megváltoztatni az alkotmánybírák jelölési rendjét.[349] A korábbi gyakorlat szerint a mindenkori kormányoldal csak az ellenzék egyetértésével tudott alkotmánybírákat jelölni. Minden frakció egy tagot delegált a jelölőbizottságba, amely többségi döntést hozott. Ennek a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon kidolgozott módszernek az volt az oka, hogy a testületben a lehetőségekhez mérten legkevésbé jelenjen meg a politikai érdek. A jelölési folyamatban az ellenzéki vagy éppen a kormányoldali vétó megakadályozta, hogy a másik oldal számára politikai kötődése vagy éppen nézetrendszere miatt elfogadhatatlan személy váljon az Alkotmánybíróság tagjává. A rendszert persze lehet bírálni, hiszen mégiscsak valamiféle politikai alku eredményeképpen váltak jelöltté a javasolt személyek, s kétségtelen, hogy ez a szabály többször eredményezett évekig tartó sikertelen jelölési eljárást. Nem ördögtől való tehát, hogy egy kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormány megpróbál jobb rendszert alkotni. A gondot csak az okozza, hogy a javaslat megint nem szólt másról, mint a hatalom koncentrálásáról. A javaslat alapján a nyolctagú – a későbbi módosítás szerint 9–15 tagú

349 T/189. számú és az ezt kiegészítő T/190. számú törvényjavaslat. Kihirdetésük után: 2010. évi CXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; 2010. évi LXV. törvény az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról.

– jelölőbizottságban, melynek összetétele igazodik a parlamenti arányokhoz, a jelenlegi kormánypártok, most már az ellenzék beleszólása nélkül, önállóan állíthatnak jelölteket.[350] A jogszabályt hatálybalépése után azonnal alkalmazták is. Az alkotmánybírák választásakor – demokratikus elkötelezettségét bizonyítandó – az új szabályok alapján felállt jelölőbizottság minden párt jelöltjét alkotmánybíró-jelöltté választotta, majd a kormányoldal 2010. július 22-én a plenáris ülésen megválasztotta az általa jelölt két alkotmánybírót.[351] Ez pedig a hatalomtechnikának az a módszere, amelyet sokan cinizmusnak neveznek. Aki egy kicsit is belegondol, rájön, hogy a jelölési szabályok megváltoztatása nem azért volt fontos, hogy az ellenzék által javasolt személyek jelöltté válását megakadályozhassák, hanem azért, hogy a kormányoldal által javasolt személyek jelöltté válhassanak az ellenzék egyetértése nélkül is. A kizárólag a kormánypártok által javasolt jelöltek megválasztása kérdést sem hagy maga után a kormány módosító javaslattal kapcsolatos valódi szándékaival kapcsolatban.

Sólyom László akkori köztársasági elnök az elfogadott törvényt megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek. Legfőbb kritikai észrevétele az ellenzéki frakciókhoz hasonlóan az volt, hogy a törvény kiiktatja a rendszerből a kompromisszum kényszerét, így a ma sem jó rendszer további romlását idézi elő. A jogszabály „*sem formai*, *sem tartalmi okokból nem képes betölteni garanciális feladatát*". Egy tanulmánnyal is felérő átiratában bírálta a jogszabály szerkesztési, nyelvtani és tartalmi hiányosságait, s javaslatot tett arra, hogy a jelölési rendszert az Országgyűlés akként változtassa meg, hogy – számos európai ország gyakorlatához hasonlóan – a törvényhozás másik alkotmányos szerv vagy szervek közreműködésével válasszon alkotmánybírákat.[352] Az előterjesztő a javaslat ismételt megtárgyalásakor a köztársasági elnök javaslataiból annyit fogadott meg, hogy előterjesztését a jelölőbizottság összetételére vonatkozóan kiegészítette.[353] Ellenzéki párt tett olyan javaslatot, hogy az alkotmánybíró-választás folyamatába más alkotmányos szerv is bevonásra kerüljön.[354] A képviselők a megismételt vitában érveiket is megismételték, s interpretálták az államfő átiratát.[355]

Nem mehetünk el amellett sem, hogy ugyanez a törvényjavaslat – mintegy mellékesen – hatályon kívül helyezte az Alkotmány 24. § (5) bekezdését. Ez a szakasz, mely a Horn-kormány idejében lépett hatályba, arról rendelkezett, hogy az alkotmánykoncepciót csak az országgyűlési képviselők négyötödének egyet-

350 Erről még lásd a következő képviselői felszólalásokat: Novák Előd (Jobbik) felszólalása (264. felszólalás), Szilágyi Péter (LMP) felszólalása (266. felszólalás).

351 H/814. számú országgyűlési határozat, kihirdetés után: 61/2010. (VII. 27.) számú országgyűlési határozat az Alkotmánybíróság új tagjainak megválasztásáról.

352 T/189/5. számú iromány, a KEH nyilvántartása szerint: II-1/02151-2/2010.

353 T/189/6. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

354 T/189/7. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

355 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 28. (18. ülésnap), 223–261. felszólalás.

értésével lehet elfogadni, azaz a kétharmados kormánytöbbség ellenére, legalább egy ellenzéki párt egyetértése szükséges hozzá. A „mintegy mellékesen" megjegyzés arra vonatkozik, hogy a törvényjavaslat indokolása egyetlen betűt sem tartalmaz a hatályon kívül helyezés okáról. A parlamenti vitában, többszöri kérdéseink ellenére,[356] az előterjesztő szóban sem volt hajlandó indokolást fűzni a javaslatához. Bárhonnan nézzük is, nem lehet másként értelmezni – és ez volt erről az ellenzéki frakciók véleménye is[357] –, mint hogy ezt a rendelkezést észrevétlenül kívánták az Országgyűléssel elfogadtatni. Végül, sajnos nem az előterjesztő részvételével, de mégis kialakult egy vita arról, hogy a hatályon kívül helyezésre javasolt rendelkezés egyáltalán hatályban van-e még, vagy sem.[358] Elismerem, ez legitim vita. Ha azonban a kormányzati szándékot vizsgáljuk, e jogvita nem bír túl nagy jelentőséggel. Világosan kirajzolódik a kormányzatnak az a szándéka, hogy nem kívánja a négyötödös szabályt bevezetni vagy fenntartani – ez a fent nevezett jogértelmezés kérdése –, hanem egyértelműen el kívánja hárítani azt az akadályt, hogy a kormánykoalíció az ellenzék támogatása nélkül nem fogadhatja el az alkotmánykoncepciót. Érdekesség, hogy ezzel a rendelkezéssel kapcsolatban még a radikális jobboldal is úgy fogalmazott, hogy ennél még Horn Gyula volt szocialista miniszterelnök is demokratább volt:

> „Azt is ki kell mondanunk sajnos, hogy a Horn-kormány komolyabban gondolta a nemzeti együttműködést, mint sajnos a jelenlegi kormánypártok, ugyanis ők vezették be több mint kétharmados parlamenti többségük birtokában is azt az alkotmányrendelkezést, amit most önök törölni akarnak."[359]

Mátrai Márta önálló képviselői indítványainak elfogadásával ismét leomlott két olyan gát, amely a kormánytöbbség önálló döntési lehetőségének útjában állt.

356 Lásd például az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 8. (13. ülésnap), 57. és 59. felszólalás.

357 Lásd például: T/189/1. számú módosító javaslat indokolása, Szili Katalin (MSZP) felszólalása (262. felszólalás), Novák Előd (Jobbik) felszólalása (264. felszólalás), Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalása (276. felszólalás); az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 7. (12. ülésnap), Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalása (53. felszólalás), Lamperth Mónika (MSZP) felszólalása (55. felszólalás), Dorosz Dávid felszólalása (61. felszólalás); az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 8. (13. ülésnap).

358 A vitáról lásd például Novák Előd (Jobbik) felszólalása (264. felszólalás), Hegedűs Tamás (Jobbik) felszólalása (268. felszólalás), Gulyás Gergely (Fidesz) felszólalásai (270. és 274. felszólalás); az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 7. (12. ülésnap), Novák Előd (Jobbik) felszólalása (64. felszólalás), Salamon László (KDNP) felszólalása (65. felszólalás); az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 8. (13. ülésnap), az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 28. (18. ülésnap), 240–252. felszólalás.

359 Novák Előd (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 8. (13. ülésnap), 64. felszólalás.

I.1.2. Az Alkotmánybíróság az alkotmánykoncepció kezdeti szakaszában

Az alkotmányozási munka azzal kezdődött meg, hogy az előkészítő bizottság alakuló ülésén meghozott döntésnek megfelelően, az ott meghatározott rendben és körben a bizottság elnöke felkérte az állami szervek vezetőit, a nemzeti és etnikai kisebbségek országos szövetségeinek vezetőit, a helyi önkormányzatok országos érdekképviseleti szerveit, az MTA Jogtudományi Intézetét, az állami, egyházi és alapítványi egyetemek alkotmányjogi tanszékeit, valamint a pártok által javasolt 5-5 civil szervezetet, hogy juttassák el véleményüket, elképzeléseiket a bizottsághoz. Ezeken felül bárki elküldhette véleményét, mely a Parlament honlapján ugyancsak bárki számára hozzáférhető. Ez utóbbi kategóriából közel kétszáz vélemény érkezett, rendkívül vegyes színvonalon. A beküldők között szerepelt például a Magyar Hőszivattyú Szövetség, az Alkotmányos Jogfolytonosságot Helyreállító Nemzetgyűlés, az Univerzum Egyház és a Tájszólam Közhasznú Egyesület. De magánszemélyként is sokan juttatták el véleményüket, hol névvel vállalva azt, hol monogrammal ellátva, de Tóni bácsi aláírással olvashattuk például ezt a javaslatot: „*Állást kell foglalni, hogy a választási kortesduma betartása kötelező-e, ugyanis az állampolgárt ezzel csak hülyítik.*" E vélemények értékelését nem tartom szükségesnek.

a) A felkért intézmények javaslatai

A tudományos műhelyek többségének anyagai sem említik az Alkotmánybíróságot. Az MTA Jogtudományi Intézete ír talán legbővebben róla. Az intézet javasolta az alkotmánybírósági hatáskörök alkotmányban rögzítését, az átadható hatáskörök átadását, a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését, a testület létszámának 15 főre emelését, az alkotmánybírák újraválaszthatóságának megszüntetését, s ezzel együtt mandátumuk hosszának megemelését. A Professzorok Batthyányi Köre javasolta, hogy az alkotmánybírák mandátuma hosszabbodjon meg utódjuk megválasztásáig, ha az 70. életévük vagy megbízatási idejük lejárta miatt történik. Minden más esetben, ha az Országgyűlés nem tud két hónapon belül új bírót választani, a testület kooptálhasson egyet tetszése szerint. Végül, mulasztásos alkotmánysértés esetén az Alkotmánybíróság maga tölthesse ki a joghézagot. Pokol Béla javasolta szövegszerűen rögzíteni, hogy az alkotmánybírósági határozatokat a bírósági eljárásokban ne lehessen jogforrásként használni, szűnjön meg az actio popularis, utólagos normakontroll kezdeményezésére csak bíró és az országgyűlési képviselők egyharmada legyen jogosult. Az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlés válassza meg, az alkotmánybírák mandátuma 12 év legyen, és újraválaszthatóságukat zárja ki a törvény. Az alkotmánybírósági határozatok csak felülvizsgálat után legyenek alkalmazhatók az új alkotmány hatálybalépését követően, s az alkotmány teremtse meg az alkotmánybírák felelősségre vonhatóságát. Takács Albert, a Budapesti Corvinus Egyetem oktatója érvelt az alkotmányjogi panasz bevezetése mellett, Tóth Károly, a Károli Gáspár Református Egyetem intézetvezetője az Alkotmánybíróság bevonását szorgalmazta az alkotmányozás folyamatába.

b) Az Alkotmánybíróság elnökének javaslata

Az állami szervek vezetői, illetve a szakmai és érdekképviseleti szervezetek egy kivételével – ahogy várható volt – csak a saját hatáskörükbe tartozó alkotmányi rendelkezésekkel kapcsolatban tettek észrevételeket.

Az Alkotmánybíróság elnöke az előkészítő bizottság elnökének felkérésére megküldte a testület teljes ülése által megtárgyalt előzetes észrevételeit az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozási elvekről.[360] Ebben az elnök javasolta, hogy az alkotmánybíráskodás elvei, akárcsak a lényegesebb szervezeti kérdések, továbbra is szerepeljenek az Alkotmányban, önálló fejezetben. Az Alkotmánybíróság a bíróságoktól elkülönült szervezetként működjön, s az új alkotmány rögzítse a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatának általános hatáskörét, a törvények és más jogszabályok megsemmisítésének jogát, a döntések mindenkire kötelező hatályát, valamint a döntés végső, megfellebbezhetetlen jellegét. Az elnök szerint garanciális jelentőségű és kívánatos lett volna az Alkotmánybíróság összes hatáskörének alkotmányba foglalása. Megszüntetni javasolta az actio popularist, s az indítványozási jogkört jogi érdekhez kötné. Ebből következően pártolta az alkotmányjogi panasz bevezetését. Helyesnek tartotta volna, ha egyes nemzetközi szerződések esetében kötelezővé válna az előzetes kontroll. Ugyanakkor általában szűkíteni javasolta a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát. Fenntartani javasolta a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának hatáskörét. Fenntartani és nevesíteni javasolta a jogegységi határozatok feletti alkotmányossági kontrollt. Az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének vizsgálatát a közigazgatási bíróságok feladatává tette volna. Az Alkotmánybíróság ügyrendjére vonatkozó legfontosabb garanciális szabályokat kétharmados törvényben, a részletszabályokat viszont az Alkotmánybíróság által megállapított ügyrendben látta helyesnek szabályozni.

c) Vita az előkészítő bizottság Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem munkacsoportjában

Az előkészítő bizottság hat munkacsoportjából négy kormánypárti vezetéssel, kettő pedig ellenzékivel kezdte meg munkáját. A munkacsoportok önállóságot kaptak munkarendjük kialakítását illetően. A bírói szervezettel, az ügyészi szervezettel, az Alkotmánybírósággal és az országgyűlési biztosokkal az „Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem munkacsoport" foglalkozott. Az előkészítő bizottság alelnökeként és e munkacsoport vezetőjeként arra tettem javaslatot, hogy tekintettel a rendkívül szűkre szabott határidőre, az előkészítő bizottsághoz beérkezett és részben a munkacsoport kompetenciájába tartozó, összességében több ezer oldal terjedelmű véleményeket minden frakció értékelje saját maga, és amivel egyetértenek, frakcióvélemény formájában, szóban vagy

360 AEB/135/2010., www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf – A letöltés időpontja: 2011. január 18.

írásban terjesszék elő a munkacsoport első ülésén. Ezután az általam előterjesztett javaslat alapján haladva, azt megvitatva szavazzunk annak pontjairól, majd a többi frakció által írásban vagy szóban előterjesztett egyéb felvetésekről. Emellett hívjuk meg az érintett szervezetek vezetőit tanácskozási joggal. A vezetők meghívását leszámítva a munkacsoport elfogadta a menetrendet. Elfogadta továbbá azt a javaslatom is, hogy a munkacsoport jelentése úgy kerüljön elfogadásra, hogy azon fel lesz tüntetve az összes felvetett javaslat a következő bontásban: valamennyi frakció egyetért – a parlamenti többség (2/3) egyetért – legalább két ellenzéki frakció támogatja – egyéb javaslatok.

Ehelyütt engedjék meg nekem, hogy a pontosság és a történeti hűség kedvéért ne saját szavaimmal írjam le, hanem betű szerinti pontossággal vázoljam azt az Alkotmánybíróságra vonatkozó alkotmánykoncepció-tervezetet, valamint rövid indokolását, melyet felkért szakértőinkkel állítottunk össze, s melynek alapján a munkacsoport szavazott:[361]

1. Az Alkotmánybíróság valamennyi feladat- és hatáskörét, valamint az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó legfontosabb szabályokat az új Alkotmány szabályozza. Az Alkotmánybíróság alapvető feladata az Alkotmány rendelkezéseinek megvalósulása feletti őrködés, határozatai mindenki számára kötelezőek.

   (i) Az Alkotmánybíróság függetlenségének biztosítása érdekében elengedhetetlen, hogy a testület valamennyi feladat- és hatásköri szabályát, valamint az eljárási rend legfontosabb rendelkezéseit maga az Alkotmány szabályozza. A 2003-as alkotmánybírósági törvénytervezethez kapcsolódó alkotmánymódosítás is ezt az elvet követte, elkerülendő azt a gyakorlatot, hogy a testület működését a törvényalkotó profilidegen feladatok meghatározásával nehezítse el. A hatályos alkotmánybírósági törvényben foglalt hatáskörök közül nem célszerű átvenni a – ténylegesen nem gyakorolt – hatásköri viták eldöntését, valamint az alkotmányellenesen működő önkormányzati képviselő-testület feloszlatását.

2. Meg kell tartani és az új Alkotmányban rögzíteni az utólagos normakontroll bárki általi kezdeményezhetőségét és határidő nélküliségét.

   (i) A jogszabályok megsemmisítésének joga mellett ez a két eljárási

361 A munkacsoportok jegyzőkönyvei az előkészítő bizottság döntése értelmében nem nyilvánosak. Ezért a tervezetet a bizottság számára hivatalosan csatolt saját példányom másolata alapján idézem.

rendelkezés – az actio popularis, ráadásul alkotmányos szinten – garantálta, hogy az intézmény az elmúlt húsz évben fajsúlyos partnere (és nem alárendeltje) a törvényalkotásnak, hogy az alkotmánybíráskodás képes legyen a jogrendszer egészét ellenőrzés alatt tartani. A jogbiztonságra való hivatkozás ezekkel szemben álságos, hiszen az Alkotmánybíróság e szempontot kezdettől körültekintően veszi figyelembe.

3. Az új Alkotmány rögzíti a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatainak felülvizsgálhatóságát.

   (i) A korábbi presztízsvitát ugyan az Alkotmánybíróság egyoldalúan eldöntötte, ám a két szerv közötti tiszta viszonyrendszer kialakításához a normatív rendezés nem nélkülözhető.

4. Az új Alkotmány lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság ideiglenes intézkedésként felfüggeszthesse az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatóságát.

   (i) Az Alkotmánybíróság összetett megítélésű ügyekben nem hoz gyors döntést, ugyanakkor a már hatályosuló normák esetében az utólagos megsemmisítés már nem képes teljes körben orvosolni az alkotmánysértés következményeit (tipikusan ilyen helyzet áll fenn a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény esetében). Egy, a közigazgatási határozat bíróság általi felfüggesztéséhez hasonlóan működő jogintézmény összességében a jogrendszer nagyobb kíméletét tenné lehetővé.

5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést részben vagy egészen megsemmisíti; alkotmányos értelmezés lehetősége esetén meghatározhatja a jogszabály alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelményeket.

   (i) E ma is hatályos rendelkezés rögzítésre kell hogy kerüljön az új Alkotmányban is.

6. Az Alkotmánybíróság jogszabály tartalmát a jogszabály egyes rendelkezéseinek megsemmisítése esetén sem változtathatja meg. A bíróságok döntései felett – kivéve azt az esetet, ha az alkotmányos panasz alapján meghozott alkotmánybírósági döntés szerint a büntetőeljárásban alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés, intézkedés csökkentése

vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy a felelősség korlátozása következne – az Alkotmánybíróságnak nincs felülbírálati joga. Az Alkotmánybíróság feladatköre az alapjogi bíráskodással bővül.

(i) Az elmúlt években nem egyszer fordult elő, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes norma hatályon kívül helyezésével gyakorlatilag megváltoztatta a jogszabály tartalmát. E gyakorlat kialakításával már a jelenlegi jogszabályi környezet mellett is felmerülhet, hogy a testület túlterjeszkedett hatáskörén. Helyes azonban, ha az új Alkotmány egyértelműen rögzíti ezt a hatásköri korlátot. Az alapjogi bíráskodás új elemként kerülne az Alkotmánybíróság feladatai közé. Magyarországon – a jogvédelmi intézményrendszer egyetlen, de fontos vakfoltjaként – nem működik teljes körű alapjogi bíráskodás: ha valakinek önmagában alapjogának megsértésén (és nem konkrét jogszabálysértésen) alapul az igénye, azt csak szűk körben, az Alkotmánybíróság speciális normakontroll eljárásában érvényesítheti hatékonyan. A jelenlegi alkotmányjogi panasz kiterjesztésével szüntethető meg a joghézag.

7. Az Alkotmánybíróság tizenegy tagját az Országgyűlés választja. Az alkotmánybíróvá jelölés módját, az alkotmánybíróvá válás feltételeit, a megbízatás megszűnésének feltételeit az új Alkotmány meghatározza. Az alkotmánybíróvá jelölés szabályai érdemi egyeztetést kikényszerítő eljárási renddel tegyék érdekeltté a konszenzus megteremtésére a minősített többséggel rendelkező képviselőcsoportokat is. A pártpolitikai szempontok érvényesülésének kizárása érdekében a jelenleginél szigorúbb szabályok vonatkozzanak az alkotmánybírói tisztség betöltésére. Az Alkotmánybíróság tagjait jelölő bizottságban valamennyi képviselőcsoport egy-egy taggal képviselteti magát.

(i) A hatályos Alkotmány nyári módosítása szerinti, a jelölőbizottságot feleslegessé tevő jelölési rendszer és a pártsemlegesség előéleti minimumát sem biztosító személyi feltételek együttesen alkalmasak arra, hogy közvetlen politikai zsákmányszerzés tárgyává tegyék a jelölést. Mindkét kérdés tekintetében kiegyensúlyozott, de a testület folyamatos működőképességét is figyelembe vevő megoldás szükséges.

8. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztására vonatkozó szabályokat az új Alkotmány tartalmazza.

(i) Az Alkotmánybíróság elnöke az öt fő közjogi méltóság egyike, szerepe a testület működése szempontjából kulcsfontosságú; így legalább az alkotmánybírák általi – és közüli – választás, valamint a megbízatás időtartama alkotmányi rögzítést igényelne.

9. Az új Alkotmány kimondja az alkotmánybírák függetlenségének és elmozdíthatatlanságának elvét is.

(i) Magyarázatot nem igénylő, a függetlenséget biztosító rendelkezés.

10. Az új Alkotmány rendelkezik az Alkotmánybíróság tagjai megbízatásának időtartamáról, amelyet 9 évben állapít meg, továbbá rendelkezik újraválaszthatóságuk tilalmáról.

(i) Ma csak a jelölés és a választás szabályai szerepelnek az Alkotmányban, a mandátum hossza és a megbízatás személyi feltételei azonban nem, holott ezek legalább annyira befolyásolják a függetlenséget, mint a megválasztáshoz szükséges országgyűlési többség. A tisztség betöltését kizáró feltételek rögzítése még a rendkívül részletes osztrák alkotmányban is csak egy-egy bekezdés: egy hasonló részletességű szabály a tényleges pártpolitika-semlegesség alkotmányi megalapozása érdekében nem teljesíthetetlen ár. Semmi nem hat olyan erősen egy intézmény tényleges függetlensége ellen, mint egy, a tevékenységét az újraválasztásának esélyeire is tekintettel mérlegelő vezető. Ennek a közvetlen érdek-összeütközésnek a feloldása ezekben az esetekben fontosabb, mint egy jó vezető újraválasztása, ami kétségkívül hozzájárul az intézményi működés folytonosságához.

A javaslatok támogatottsága a következőképpen alakult:

1. Valamennyi frakció képviselői egyetértettek az alábbi javaslatokkal:

- Az Alkotmánybíróság valamennyi feladat- és hatáskörét, valamint az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó legfontosabb szabályokat az új Alkotmány szabályozza. Az Alkotmánybíróság alapvető feladata az alkotmány rendelkezéseinek megvalósulása feletti őrködés, határozatai mindenki számára kötelezőek.

- Meg kell tartani és az új Alkotmányban rögzíteni az utólagos normakontroll bárki általi kezdeményezhetőségét és határidő nélküliségét.

- Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést részben vagy egészen megsemmisíti; alkotmányos értelmezés lehetősége esetén meghatározhatja a jogszabály alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelményeket.

- Az Alkotmánybíróság jogszabály lényeges tartalmát a jogszabály egyes rendelkezéseinek megsemmisítése esetén sem változtathatja meg.

- Az Alkotmánybíróság tizenegy tagját az Országgyűlés választja. Az alkotmánybíróvá jelölés módját, az alkotmánybíróvá válás feltételeit, a megbízatás megszűnésének feltételeit az új Alkotmány meghatározza.

- Az új Alkotmány kimondja az alkotmánybírák függetlenségének és elmozdíthatatlanságának elvét is.

- Az új Alkotmány rendelkezik az Alkotmánybíróság tagjai megbízatásának időtartamáról, amelyet 9 évben állapít meg.

2. A parlamenti többség (2/3) által támogatott javaslatok:

- Az új Alkotmány lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság ideiglenes intézkedésként felfüggeszthesse az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatóságát. (A Fidesz, az MSZP, a KDNP és az LMP támogatta, a Jobbik nem.)

- Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztására vonatkozó szabályokat az új Alkotmány tartalmazza. (A Fidesz, az MSZP, a KDNP támogatta, a Jobbik és az LMP nem foglalt állást.)

3. A legalább két ellenzéki frakció képviselői által támogatott javaslatok:

- Az alkotmánybíróvá jelölés szabályai érdemi egyeztetést kikényszerítő eljárási renddel tegyék érdekeltté a konszenzus megteremtésére a minősített többséggel rendelkező képviselőcsoportokat is. A pártpolitikai szempontok érvényesülésének kizárása érdekében a jelenleginél szigorúbb szabályok vonatkozzanak az alkotmánybírói tisztség betöltésére. Az Alkotmánybíróság tagjait jelölő bizottságban valamennyi képviselőcsoport egy-egy taggal képviselteti magát. (Az MSZP, a Jobbik és az LMP támogatta, a Fidesz és a KDNP nem.)

- A bíróságok döntései felett – kivéve azt az esetet, ha az alkotmányos panasz alapján meghozott alkotmánybírósági döntés szerint a büntetőeljárásban alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés, intézkedés csökkentése vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy a felelősség korlátozása következne – az Alkotmánybíróságnak nincs felülbírálati joga. Az Alkotmánybíróság feladatköre az alapjogi bíráskodással bővül. (Az MSZP és az LMP támogatta, a Fidesz, a Jobbik és a KDNP nem.)

- Az új Alkotmány rendelkezik az alkotmánybírák újraválaszthatóságának tilalmáról. (Az MSZP és az LMP támogatta, a Fidesz, a Jobbik és a KDNP nem.)

4. Egyéb javaslatok:

- Az új Alkotmány rögzíti a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatainak felülvizsgálhatóságát. (Az MSZP támogatta, a Fidesz, a Jobbik, a KDNP és az LMP nem.)

- Az új Alkotmány az Alkotmánybíróság számára megfelelően rövid, általánosan 6 hónapos eljárási határidőt állapít meg. (A Jobbik támogatta, a Fidesz, az MSZP, a KDNP és az LMP nem.)

Az elmondottakhoz talán még annyit érdemes hozzátenni, hogy informálisan felmerült két lehetőség. Az egyik, hogy a kétkamarás parlament esetében felsőház vehetné át az Alkotmánybíróság hatásköreinek legnagyobb részét, a másik pedig, hogy a testületet be lehetne integrálni a bírói szervezetbe, az újonnan létrehozandó Kúria keretei közé. Ez végül nem történt meg, azonban az elvett jogköröket az Alaptörvény és a sarkalatos törvény sem adta vissza a testületnek.

I.1.3. A párhuzamos alkotmányozás második felvonása – az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése

Mielőtt az előkészítő bizottság megkezdte volna munkacsoport-jelentéseinek tárgyalását, az Alkotmánybíróság 2010. október 26-án alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette[362] a közszférában folyósított végkielégítéseket terhelő különadót visszamenőleges hatállyal lehetővé tévő „*egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról és módosításáról szóló*" törvényt.[363] A kormánypár-

362 184/ 2010. (X. 28.) ABH.

363 T/581. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi XC. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról.

toknak presztízskérdés volt a törvény hatályba léptetése, hiszen mind választási kampányukban, mind azután megígérték, hogy visszaszerzik a „pofátlan végkielégítéseket".[364] Egy számukra szimbolikus jelentőségű törvény hatályon kívül helyezése mellett ez volt az első olyan alkalom a választások óta, amikor egy testület útját állta a kormánynak, főleg úgy, hogy kvázi az ellenzéknek adott igazat, hiszen az ellenzéki pártok a törvényjavaslat tárgyalásakor vehemensen hangoztatták, hogy a jogszabály annak visszamenőleges hatálya miatt alkotmányellenes lesz. Az Alkotmánybíróság döntése után a Fidesz frakcióvezetője még ugyanazon a napon a megsemmisített jogszabállyal megegyező képviselői önálló indítványt terjesztett elő. A különbség az eredetihez képest csupán annyi volt, hogy a visszamenőleges hatályt nemcsak a tárgyi év elejéig, hanem 5 évre visszamenően határozta meg. Emellett egy alkotmánymódosító javaslattal és az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosításával[365] – melyben az Alkotmánybíróság hatáskörének csökkentését javasolta – kívánta elérni, hogy a testület az ismét benyújtott törvényt ne semmisíthesse meg. A módosító javaslatok lényege az volt, hogy kizárta a népszavazás lehetőségét

> „a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról".

Az Alkotmánybíróság felülvizsgálati lehetőségét pedig olyan törvény tartalmáról, amely országos népszavazással sem változtatható meg. Indokolásnak az Alkotmánybíróság eddigi tevékenységének háromsoros méltatása mellett mindösszesen annyit írt az előterjesztő, hogy „*a jogállam megszilárdulásával az alkotmánybíráskodás ilyen széles jogköre mára indokolatlanná vált*".[366] Ezekben a tárgykörökben tehát megszűnt a törvényhozás kontrollja. A javaslat társadalmi visszhangja óriási volt. Nemcsak baloldali, hanem jobboldali mértékadó közszereplők is éles kritikát fogalmaztak meg.[367]

364 Lásd például Szíjjártó Péter (Fidesz) felszólalását: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 2. (41. ülésnap), 207. felszólalás.

365 T/1445. számú és T/1446. számú törvényjavaslat.

366 T/1445. számú és T/1446. számú törvényjavaslat.

367 Lásd például a következőket: Stumpf István (*Heti Válasz* – 2010. október 29.), Elek István: „Nyílt levél a Fidesz frakcióvezetőjének" (http://hvg.hu/velemeny/20101027_lazar_alkotmany_nepszavazas – A letöltés ideje: 2010. október 27.), Elek István: „Erre nem adtunk felhatalmazást" (http://hvg.hu/velemeny/20101104_lmp_demokracia_alkotmany – A letöltés ideje: 2010. november 4.), Bod Péter Ákos (nol.hu, 2010. november 2.; galamus.hu, 2010. november 5.), Tölgyessy az Alkotmánybíróság korlátozásáról (http://zipp.hu/belfold/2010/11/02/tolgyessy_az_alkotmanybirosag_korlatozasarol, 2010. november 2.)

Lázár János, a Fidesz frakcióvezetője felszólal a végkielégítések 98 százalékos adóját előíró törvényjavaslat vitájában az Országgyűlés plenáris ülésén

A két indítványt együttes vitában tárgyalta az Országgyűlés. Expozéjában a frakcióvezető egyetlen mondattal nem szólt a két törvényjavaslatról, kizárólag a végkielégítések behajtásának erkölcsi kötelességéről beszélt, amely viszont egyik javaslatnak sem volt tárgya.[368] A nagyobbik kormánypárt vezérszónoka szintén kizárólag a választói akaratról és a végkielégítések visszaszerzésének szükségességéről beszélt.[369] Lehet ezt a magatartást úgy is értékelni, hogy mellébeszéltek. Az sem jó, de még mindig jobb, mint a másik lehetőség. Eszerint levonható ez a következtetés: a kormányoldal úgy véli, hogy az általuk vázolt cél elérése érdekében bármilyen eszköz igénybe vehető. A választói akarat pedig, ami szent, mindenre felhatalmazza őket, az minden jogelvet, addigi normát, akár a társadalmi együttélés addigi teljes szabályrendszerét felülírja. Érdekes lett volna választ kapni arra, hogy vajon miért tér el gyökeresen a javaslat írásban beterjesztett indokolása és az előterjesztői expozéban vázolt indokolás. A felszólalásból ugyanis ez az egy legalább kiderült. És azt is érdekes lett volna meghallgatni, vajon az írásbeli indok miért nem merült fel egyszer sem az alkotmány-előkészítés folyamatában. Nyilvánvaló, hogy a valós indok az előterjesztői expozéban hangzott el. Csak sajnos szomorú, ami ebből következik: az előterjesztő valótlan indokolást írt egy alkotmánymódosító javaslathoz.

368 Lázár János (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 2. (41. ülésnap), 199. felszólalás.

369 Szíjjártó Péter (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 2. (41. ülésnap), 207. felszólalás.

E számukra láthatóan és mellesleg érthetően kellemetlen napirend tárgyalásakor a kormánytöbbség nem egy hasonlóan kínos témában – az OVB hatáskörének módosításáról szóló törvényjavaslat tárgyalásakor – alkalmazott technikát választott, nem záratta le ügyrendi javaslattal a vitát, hanem gyakorlatilag bojkottálta azt. Az általános vitában a kötelező előterjesztői expozét és a vezérszónoki felszólalást leszámítva – megjegyzem, a kisebbik kormánypárt még vezérszónokot sem állított – meg sem szólaltak. Összesen két kormánypárti képviselő szólalt fel a több mint négyórás vitában nem egészen 6 percben, de ők sem a törvényjavaslatról beszéltek. A kormány nem mondott véleményt a javaslatról. Még annyit sem, hogy támogatja-e, vagy sem. Látható és érzékelhető volt, a kormány kivár, mi lesz a társadalom és a külföld reakciója. De a frakcióvezető is hangsúlyozta rendkívüli nyitottságát a jó szándékú módosító javaslatok befogadására.[370]

Az ellenzéki pártok érvrendszere nagyjából megegyezett. A felszólaló képviselők kiemelték, hogy a kétharmados felhatalmazás demokratikus keretek között nem jelent teljhatalmat, és a „fülkeforradalom"-ra hivatkozással sem lehet bármit megtenni. A javaslatot a kormányzati hatalom látványos demonstrálásának nevezték, a kormányzat magatartását pedig úgy jellemezték, hogy ahelyett, hogy tudomásul venné az Alkotmánybíróság döntését, megbünteti azt a szervezetet, amelyik szembe mert menni vele. Többen jelezték, hogy sosem vezetett jóra, ha a hatalom relativizálni kezdte a jogszabályokat az igazságosságra való hivatkozással. Ekkor váltak ismertté a kormánynak a magán-nyugdíjpénztárak államosításával kapcsolatos elképzelései. Sok képviselő felvetette, hogy a törvényjavaslatok legfőképpen azt a célt szolgálják, hogy a testület hatáskörének csökkentésével kizárják a lehetőségét annak, hogy az Alkotmánybíróság keresztülhúzza a kormány költségvetési terveit. Ebben a körben merült fel a javaslat további céljaként, hogy a kormány meg akarja akadályozni, hogy a költségvetési terveit egy népszavazás felülírhassa. Volt, aki szóvá tette, hogy az indokolásban nem a valódi jogalkotói szándék jelenik meg, még az előterjesztő is más indokokat hangoztatott expozéjában és a sajtóban, valamint hogy az előterjesztő nem a javaslatról beszél, és a kormánypárti képviselők nem vesznek részt a vitában. Az előterjesztői válaszban a frakcióvezető gyakorlatilag egyetlen felvetésre sem válaszolt érdemben.[371]

A javaslat részletes és záróvitájában a frakcióvezető kiemelte, hogy egyeztetett a civil szférával, és az ő kérésükre befogad két módosító javaslatot. Az egyik alapján az Alkotmánybíróság hatásköri szabályait nem köti össze a népszavazási tilalmakkal. Meg kell jegyezni, hogy ez önmagában nem eredményez semmiféle tartalmi

370 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 2. (41. ülésnap), 198–328. felszólalás.

371 A hasonló érvrendszer miatt utalok az összes ellenzéki felszólalásra az általános vitában: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 2. (41. ülésnap), 209–328. felszólalás.

változást, csupán jogtechnikai értelemben összehangolja az Alkotmánybíróságról szóló törvény rendelkezéseit az érdemi, másik módosítással, az alkotmánymódosítással. Eszerint az Alkotmánybíróságnak nem teljesen szűnik meg a joga arra, hogy felülvizsgálja a pénzügyi tárgyú jogszabályokat, hanem az élethez és emberi méltósághoz, a személyes adatok védelméhez, a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadsághoz vagy a magyar állampolgársághoz való alapjogok sérelme miatt megteheti.[372] Voltak többen, akik ezt pozitívumként értékelték. Csakhogy ez a taktika nem más, mint szemfényvesztés. Két lépés előre, és egy látszatlépés hátra. Benyújtani egy már előre láthatóan közfelháborodást kiváltó javaslatot, majd a társadalmi egyeztetést követően látszólag visszalépni egyet a civil szféra hatására, s ebből egyesek demokratikus érzületet sejtenek a döntés mögött, holott valójában nem történt semmi. Ezt a módszert nem most találták ki, jól is működik, csak az a baj vele, hogy nem feltétlenül a demokratikus rendszerek sajátja. Hiányzik a felülvizsgálati lehetőségek közül a tulajdonhoz való jog. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkára a szakbizottság vitájában gyakorlatilag azt mondta, hogy azért nincs ott a felülvizsgálati okok között a tulajdonjog, mert azt az adótörvények mindenképpen sértik.[373] Érdekes érvelés. Ha az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz fűződő alapjog alapján nem bírálhatja felül a pénzügyi tárgyú törvényeket, az majdnem olyan, mintha egyáltalán nem tehetné. Persze kíváncsi lennék arra, vajon mi történne akkor, ha mondjuk a lelkiismereti szabadság aránytalan korlátozására való hivatkozással helyezne a testület hatályon kívül egy adótörvényt. Mert ha az indokolás mindenki számára érzékelhetően – akár szándékosan – sületlenség, a rendelkezés akkor is megfellebbezhetetlenül kötelez mindenkit. Szomorú és egyben alkotmánysértő lenne azonban, ha Magyarország eljutna odáig, hogy államhatalmi szervek nyíltan rivalizálnak egymással.

A záróvitában a kormány képviseletében először szólt hozzá a parlamenti vitához a közigazgatási és igazságügyi miniszter. Érveit azonban az előterjesztőéhez lehet csak hasonlítani. Érdemi válaszokat nem adott, csak arról szólt, hogy a társadalmi felhatalmazás miatt a kormány nem lehet tehetetlen, a végkielégítéseket vissza kell szerezni. Hozzászólásának annyi értelme azonban feltétlenül volt, hogy legalább a szavazás napján formálisan is kiderült, hogy a kormány támogatja a javaslatokat.[374] Az előterjesztői zárszó sem szólt másról, mint arról, hogy a végkielégítések visszakövetelése miatt szükség van erre a módosításra, kiegészítve azzal, hogy az előterjesztő nyitott volt a társadalmi egyeztetéseken előadottakra.[375]

372 T/1445/5. számú és T/1446/4. számú módosító javaslat.

373 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 16.

374 Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 16. (47. ülésnap), 49. felszólalás.

375 Lázár János (Fidesz) felszólalásai: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 16. (47. ülésnap), 57–69. felszólalás.

I.1.4. Vita az előkészítő bizottságban

Az előkészítő bizottság 2010. november 10-én tárgyalta meg a munkacsoport jelentését. Ekkor már – éppen az Alkotmánybíróság jogkörét szűkítő törvényjavaslat elfogadása miatt – mindhárom ellenzéki párt kiszállt az alkotmányozás folyamatából.

A jegyzőkönyv tanúsága szerint azonban a munkacsoport társfelelőse – a KDNP frakcióvezető-helyettese – bevezetőjében két fontos dolgot hangsúlyozott. Egyik, hogy „*a munkacsoport hatáskörébe tartozó területtel kapcsolatban különösebb módosítást nem kívánunk elvégezni…*", illetve a jelentésre utalva megerősítette: „*pontosan fölsoroltuk, hogy mi az, amit azért változatlanul szeretnénk az Alkotmányban tartani.*"[376] Egyetlen képviselő szólt hozzá az Alkotmánybíróságot érintő részkoncepcióhoz, a bizottság elnöke. Túlságosan részletezőnek tartotta az előterjesztést, úgy vélte, nem ebben a vitában kell állást foglalni az Alkotmánybíróság államszervezetben betöltött szerepéről. Úgy hiszem, jogosan tehető fel a kérdés, hogy hát mikor, ha nem az alkotmányozási vitában? Vagy adjuk áldásunkat egy olyan alkotmányra, amelyben a legalapvetőbb kérdések sincsenek eldöntve? De nézzük tovább az érvelését! A bizottsági elnök az Alkotmánybíróság hatásköreit – ellentétben párttársával, az illetékes munkacsoport társfelelősével – olyannak tekintette, amin később gondolkodni kell, ezért javasolta, hogy olyan szabályozási modellt fogadjanak el, ami „*nyitva hagyja ennek a kérdésnek majd kétharmados sarkalatos törvényben való részletes újragondolását*".[377]

És itt el is jutottunk a legkomolyabb kérdéshez: a kisebb, szűkszavúbb alkotmány kérdéséhez. A kormánytöbbség végig a felesleges részletszabályoktól mentes, csak a legjelentősebb rendelkezéseket rögzítő alkotmány megalkotása mellett érvelt. Az elvvel egyet lehet érteni, helyesnek tartom ezt a jogalkotási irányt, azonban sajnos kiderült, e mögött nem feltétlenül szakmai vagy elvi alapon definiálható koncepcionális érvek húzódnak meg. Kétségtelen, hogy a szűkszavúbb – avagy ahogy a vitában sokszor elhangzott: „mag" – alkotmányra hivatkozással meg lehet kerülni a kellemetlen és eldöntetlen kérdések megválaszolását azon az alapon, hogy azokat a választási törvényben, az ágazati vagy szervezeti törvényekben fogják majd szabályozni. A legabszurdabb ilyen felvetés az egyik munkacsoport kormánypárti vezetőjétől származott, aki szerint az Alkotmányba nem való részletkérdés lenne az, hogy a második kamara felállítása esetén az új testület népképviseleti választás eredményeképpen, avagy korporatív elv alapján áll fel. És én ugyanide tudom csak sorolni azt, hogy az Alkotmánybírósággal kapcsolatban alig néhány konkrétumot, garanciális szabályt tartalmazott a később elfogadott koncepció.

376 Rubovszky György (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 10. (AEB/7/2010.).

377 Salamon László (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 10. (AEB/7/2010.).

Az előkészítő bizottság döntése alapján a bizottság szakértői összeállították a koncepció véglegesnek szánt szövegét. A Parlamentnek beterjesztett és az Országgyűlés által elfogadott koncepció a következőképpen rendelkezik az Alkotmánybíróságról:

> „Az Országgyűlés által az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával megválasztott alkotmánybírákból álló Alkotmánybíróság az Alkotmány érvényesülése és az alkotmányos jogok védelme érdekében felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát. Alkotmányellenesség esetén megállapítja annak jogkövetkezményeit. Az alkotmánybírák nem lehetnek tagjai pártnak, és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathatnak. Jelölésükre az alkotmányban meghatározott módon kerül sor. Az Alkotmánybíróság szervezetéről, hatásköréről és működéséről sarkalatos törvény rendelkezik."[378]

Ezt olvasva számomra megválaszolatlan marad az a talán legfontosabb kérdés, hogy vajon ezt a szöveget kinek a sugallatára fogalmazták meg. Honnan tudta a szövegíró, hogy az előkészítő bizottság kormánypárti tagjai majd megszavazzák azt, annak ellenére, hogy a koncepció, a bizottsági emlékeztetők és jegyzőkönyvek tanúsága szerint nem tükrözi a vitában kifejtett véleményüket? Nem egy olyan rendelkezés hiányzik ugyanis belőle, ami az előkészítő bizottság Igazságügy, Alkotmány- és jogvédelem munkacsoportjában egyhangú támogatást kapott, és később sem vitatta senki a bizottság valamelyik későbbi ülésén. A bizottság elnöke az Alkotmánybíróság hatásköreinek elhagyását javasolta a koncepcióból, de például nem kifogásolta az alkotmánybírák megválasztására vonatkozó garanciális szabályok beemelését, ahogy sok mást sem. Persze, mondhatnánk, a szöveg szerkesztője mégis tudhatott valamit, ugyanis az előkészítő bizottság – most már csak kormánypárti képviselői – egyhangúlag megszavazták az előterjesztését. Ami érthetetlen számomra, hogy néhány hét leforgása alatt miért változott meg a kormányoldal képviselőinek álláspontja. S ezzel nem egy álnaiv kérdést akarok megfogalmazni, hiszen pontosan tudom, mennyi befolyásuk és valós döntési szabadságuk volt a vizsgált ciklusban a kormánypárti képviselőknek. De azért egyrészről mégis kiemelést érdemel, hogy a kormányoldalt az előkészítő bizottság munkacsoportjában komoly szakpolitikusok képviselték. A Fideszt például egy volt igazságügyi miniszter, az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának akkori elnöke, jelenleg alkotmánybíró, a KDNP-t pedig a képviselőcsoport frakcióvezető-helyettese mint a munkacsoport társfelelőse. Emellett a munkacsoport ülésére tanácsko-

378 H/2057. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 9/2011. (II. 18.) számú országgyűlési határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről.

zási joggal minden alkalommal meghívtam a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, illetve a Köztársasági Elnöki Hivatal főosztályvezetőjét, akiknek szintén nem volt ellentétes véleményük. Másrészről, a későbbi normaszöveg igazi megalkotóinak tudniuk kellett volna, hogy az alkotmánykoncepció elfogadott szövege sem lesz összhangban a tervezett alaptörvény-tervezettel. Így viszont a kérdés valódi.

I.1.5. Az alkotmánykoncepció vitája a plenáris ülésen

Az alkotmánykoncepció vitájában a plenáris ülésen hatan szóltak az Alkotmánybíróságról. Négy kormánypárti és – tekintettel arra, hogy a másik két ellenzéki párttal ellentétben a radikális jobboldali párt visszatért az alkotmányozás folyamatába – két ellenzéki képviselő. Az előkészítő bizottság elnöke expozéjában ismertette a javaslat Alkotmánybíróságot érintő részeit. Négy mondatban kifejtette, hogy a javaslat az alkotmányvédelem pontos eszközrendszerének védelmére nem vállalkozik, ez sarkalatos törvény tárgyát fogja képezni.[379]

Rubovszky György, az Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem munkacsoport társfelelőse a hatályos alkotmányban foglalt szabályozási modell átemelését szorgalmazta, s érvelt a testület önkormányzati rendeletek felülvizsgálati jogának bírósághoz helyezése mellett.[380] Emellett érvelt a harmadik kormánypárti felszólaló, Vas Imre is.[381]

Az egyik ellenzéki hozzászóló – úgy vélem, nem alaptalanul – azt vetette fel, hogy a koncepciónak abból a megfogalmazásából, mely szerint az Alkotmánybíróság „*alkotmányellenesség esetén megállapítja annak jogkövetkezményeit*", nem garantált a megsemmisítési jog.[382] Egy kormánypárti képviselő, elismerve a megfogalmazás kétértelműségét, megnyugtatta az Országgyűlést, hogy nem áll szándékukban a megsemmisítési jog eltörlése, míg az eseti bizottság elnöke – amellett, hogy az eltörlésre irányuló szándékot szintén cáfolta – a megfogalmazás helyessége mellett érvelt.[383] Végül egy jobbikos képviselő szónokolt az önkormányzati rendeletek felülvizsgálati jogának áthelyezése, az actio popularis és az eljárási határidők bevezetése mellett.[384] Az összességében néhány perces

379 Salamon László (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 15. (65. ülésnap), 18. felszólalás.

380 Rubovszky György (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 15. (65. ülésnap), 34. felszólalás.

381 Vas Imre (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 16. (66. ülésnap), 40. felszólalás.

382 Balczó Zoltán (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 16. (66. ülésnap), 56. felszólalás.

383 Gulyás Gergely (Fidesz) felszólalása (58. felszólalás) és Salamon László (KDNP) felszólalása (60. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 16. (66. ülésnap).

384 Gyüre Csaba (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 17. (67. ülésnap), 118. felszólalás.

vita tanúsága úgy hiszem, nem az abban elhangzott érvek ütköztetéséből vonható le. Sokkal inkább abból, hogy azt néhány sorban, a fenti tartalmi elemek felhívásával ismertetni lehetett.

I.1.6. Az Alaptörvény vitája

Az Alkotmánybíróságot érintő alkotmányos szabályokat egy szakaszban határozták meg.

Az Alkotmánybíróság

24. cikk

(1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

(2) Az Alkotmánybíróság

a) az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket;

b) bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;

c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;

d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját;

e) a Kormány az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját;

f) vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését;

g) az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

(3) Az Alkotmánybíróság

a) a (2) bekezdés b), c) és e) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést;

b) a (2) bekezdés d) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést;

c) a (2) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést; illetve sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt állapít meg.

(4) Az Alkotmánybíróság tizenöt tagból álló testület, amelynek tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának sza-

vazatával tizenkét évre választja. Az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart. Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(5) Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

Az eredeti előterjesztés az idézett és végül elfogadott változathoz képest több változást is tartalmaz.[385] Ennek egy része tartalmi változást nem jelentő formai és koherenciazavart kiküszöbölő módosítás. Ilyen, hogy a (2) bekezdés eredeti c) pontja különvált c) és d) pontra. Ebből következően változott a (3) bekezdés is, ami ezen felül az eredetitől eltérően 3 pontra tagolódik.[386] Tartalmi változást három módosítás jelentett. Az egyik, hogy elmaradt a tervezetben szereplő korábbi (4) bekezdés, amely az Alkotmánybíróság korábban vázolt – a pénzügyi, gazdasági tárgyú törvények esetében meghatározott – hatáskörmegvonásait az Alaptörvény 24. cikkébe emelte volna. Bár a módosító javaslat nem tett mást, mint hogy a rendelkezést a 37. cikk (4) bekezdéseként helyezte el az Alaptörvényben, tartalmi változássá az tette, hogy a módosítás után e rendelkezés csak az államadósság meghatározott mértékéig alkalmazható.[387] Ezzel a 24. cikk 6 helyett 5 bekezdésre tagolódik. A másik érdemi változtatás az volt, hogy a Kormány és az országgyűlési képviselők egynegyede mellett az alapvető jogok biztosa is jogot kapott az utólagos normakontroll kezdeményezésére.[388] Ennek óriási jelentősége lett később, hiszen az Alaptörvény elfogadása után gyakorlatilag kizárólag az ombudsman indítványai alapján születtek alkotmánybírósági határozatok. Az ombudsman vált az alkotmányosság legfőbb őrévé. Végül, a harmadik tartalmi változásként az egyik módosító javaslat megemelte az Alkotmánybíróság létszámát 11-ről 15-re.[389]

Az Országgyűlés plenáris ülésén felszólalt az Alkotmánybíróság elnöke is. Felszólalásában elismételte azokat a javaslatokat, amelyeket az előkészítő bizottság számára megküldött, és amelyeket korábban ismertettem. Új elem volt hozzászólásában, hogy támogatta az alkotmánybírák újraválaszthatóságának kizárását, s mandátumuk idejének meghosszabbítását. A javaslat megküldése és e felszólalá-

385 Az eredeti előterjesztésről lásd: T/2627. számú törvényjavaslat, 24. cikk.

386 T/2627/64. számú módosító javaslat.

387 T/2627/59. számú módosító javaslat.

388 T/2627/64. számú módosító javaslat.

389 T/2627/63. számú módosító javaslat.

sa közötti időszakban került sor az Alkotmánybíróság hatásköreinek ismertetett csorbítására. E körben az elnök egyértelműen fogalmazott:

> „A hatékony alkotmányvédelem megvalósulásának esélyét rontaná, ha az új alkotmány az erre irányuló javaslatot elfogadva fenntartaná az Alkotmánybíróság hatáskörének tavaly novemberben elfogadott csökkentését… A jogszabályok utólagos felülvizsgálata során az alkotmánybíráskodásnak két fő követelménye van. Az egyik az, hogy az alkotmánybírósági kontroll valamennyi jogszabályra kiterjedjen, azok szabályozási tárgyára tekintet nélkül. A másik az, hogy az alkotmányellenesnek minősített jogszabályt az Alkotmánybíróság megsemmisíthesse. A novemberi hatáskörcsökkentés Európában példátlan volt, fenntartása indokolatlan."[390]

A parlamenti vita érdekesen indult. A nagyobbik kormánypárt frakcióvezetője mint vezérszónok külön kiemelte az Alkotmánybírósággal kapcsolatos rendelkezéseket. Úgy értékelte, hogy mégis volt hatása az ellenzéki kritikáknak, s ha az ellenzék kellő belátási képességgel rendelkezne, észrevenné, hogy ezeket megfogadva az Alkotmánybíróság jogkörére vonatkozóan egy teljesen új szabályozást javasolnak elfogadni. Nem arról van szó, hogy csökkentik vagy növelik a hatásköröket, hanem új értelmezést adnak neki. Hite és meggyőződése szerint ezek nemhogy gyengítik, hanem erősítik az Alkotmánybíróságot.[391] Abszurditását tekintve valóban páratlan felszólalás hangzott el.

Az Alaptörvényt mindösszesen kilenc ülésnapon, több mint 44 órában tárgyalta meg az Országgyűlés, beleértve az általános és részletes vitákat, a záróvitát, valamint a szavazásokat is. Időtartamát tekintve ebből – a képviselői felszólalások időtartamát összeadva – körülbelül egy órán át volt szó az Alkotmánybíróságról. Ez sem tekinthető soknak, de összevetve az igazságszolgáltatásra fordított idővel, több mint kétszer annyi. A sporttal például nagyságrendekkel hosszabb időt foglalkoztak a képviselők.[392] De nem is az időtartammal van a legnagyobb gond, hanem a vita felszínességével. Két kormánypárti képviselő nem tett mást, mint hogy tárgyszerűen ismertette (felolvasta) a 24. cikk egyes rendelkezése-

390 Paczolay Péter (Alkotmánybíróság elnöke) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 22. (76. ülésnap), 31. felszólalás.

391 Lázár János (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 22. (76. ülésnap), 19. felszólalás.

392 Lásd az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyvei: 2011. március 22. (76. ülésnap), 12–100. felszólalás, 2011. március 23. (77. ülésnap), 1–177. felszólalás, 2011. március 24. (78. ülésnap), 1–147. felszólalás, 2011. március 25. (79. ülésnap), 1–139. felszólalás, 2011. március 28. (80. ülésnap), 39–41. felszólalás, 2011. április 1. (81. ülésnap), 19–181. felszólalás, 2011. április 4. (82. ülésnap), 41–105. felszólalás, 2011. április 11. (83. ülésnap), 27–37. felszólalás, 2011. április 18. (84. ülésnap), 135–161. felszólalás.

it.[393] Az ellenzéki – a két párt kivonulása következtében praktikusan a jobbikos – képviselők kritikái az Alkotmánybíróság hatáskörmegvonásáról, az actio popularis megszüntetéséről, az alkotmánybírák hivatali idejének megemeléséről – azaz „a fideszes kinevezettek bebetonozásáról" – szóltak, valamint arról, hogy elfogadhatatlan, hogy egyes országgyűlési képviselők nem fordulhatnak Alkotmánybírósághoz, csupán, ha az összes képviselő egynegyede aláírja a beadványt. Ebben ismét a kormányzati fékek lebontását látták. Felmerült még, hogy milyen költségei lesznek a megemelt testületi létszámnak.[394] Ami azonban ennél érdekesebb volt, hogy három kormánypárti képviselő, köztük az előkészítő bizottság elnöke nyíltan és egyértelműen kritizálták az Alkotmánybíróság hatáskörmegvonásának fenntartását.[395] Sajnos eredménnyel nem jártak. S ha már a parlamenti vitáról szólunk, úgy vélem, említést érdemel az is, hogy az Alkotmánybíróságot érintő felvetésekre az előterjesztők közül senki nem válaszolt zárszavában.

Az Alaptörvény jelentős tartalmi újításokat vezetett be. E változások többféle nézőpontból is vizsgálhatók. Elemezni lehet, hogy vajon mennyiben változtatja meg mindez az Alkotmánybíróság működését, és milyen hatással lesznek az új hatáskörök a bírósági joggyakorlatra. Ez talán, ahogyan az is, vajon miként értelmezi majd az Alkotmánybíróság az Alaptörvény új rendelkezéseit, később lesz érdekes. Az új modell minden elemének – mint például az alkotmányjogi panasznak – európai példája, így szakirodalma is van, vizsgálatra érdemes magyar gyakorlata viszont még nincs. Én sokkal inkább – ahogy később, a sarkalatos törvény elemzésénél – azon rendelkezések értékelésére szorítkozom, amelyek az Alkotmánybíróság közjogi státusát, a hatalmi ágakhoz való viszonyát és a fékek és ellensúlyok rendszerének külső és belső vonatkozásait érintik. Mindeközben érdemes azt is megvizsgálni, vajon miért ezt a modellt választotta az alkotmányozó hatalom.

393 Vas Imre (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 22. (76. ülésnap), 93. felszólalás. Farkas Sándor (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 25. (79. ülésnap), 62. felszólalás. Nagy Csaba (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 1. (81. ülésnap), 78. felszólalás.

394 Balczó Zoltán (Jobbik) felszólalása (23. felszólalás), Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalása (25. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 22. (76. ülésnap). Dúró Dóra (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 23. (77. ülésnap), 20. felszólalás. Novák Előd (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 24. (78. ülésnap), 92. felszólalás. Gyüre Csaba (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 25. (78. ülésnap), 112. felszólalás. Staudt Gábor (Jobbik) felszólalása (68. felszólalás), Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalása (108. felszólalás), Nyikos László (Jobbik) felszólalása (172. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 1. (81. ülésnap). Gyüre Csaba (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 2. (82. ülésnap), 88. felszólalás.

395 Salamon László (KDNP) felszólalásai (8–10. felszólalás), Turi-Kovács Béla (Fidesz) felszólalása (34. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 23. (77. ülésnap). Braun Márton (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 1. (81. ülésnap), 152. felszólalás.

E könyv is bizonyítja, hogy a második Orbán-kormány jogszabály-módosításokkal, illetve az ezzel összefüggő és e célt szolgáló személyzeti politikával úgy alakította át a közjogi rendszert, hogy a lehető legnagyobb mozgásteret biztosítsa a kormány és a parlamenti kormánytöbbség számára, másként, lebontsa a kormányzati fékeket. Az alkotmánybíráskodás szabályrendszerének átalakításánál is ez a cél érhető tetten. Méghozzá egyértelműen. Elemezhető persze, ahogy írtam is, hogy külön-külön mely rendelkezések szolgálják a fejlődést, s melyek nem, de a rendszerelemek megváltoztatását meglátásom szerint nem ez motiválta. A javasolt változtatásokból azokat fogadta meg a kormánytöbbség, amelyek az Alkotmánybíróság kormányzati ellensúlyi szerepének gyengítését szolgálták.

A 24. cikk feltétlen erénye, hogy végül nem a „kis" alkotmány filozófiáját követve alkották meg. A szabályozás azonban így sem kielégítő. Számos garanciális elem, amelyek az előkészítő bizottság illetékes munkacsoportjában egyhangú támogatást kaptak, s melyeket az Alkotmánybíróság is az Alkotmányban javasolt szabályozni, kimaradt az Alaptörvényből. A hatáskörök egy része például belekerült, de az előzetes normakontrollra vonatkozó hatáskörök egy részét csak a sarkalatos törvény rendezte. Pedig egyértelmű álláspont volt korábban, hogy a hatáskörök teljes köre az alkotmányba való.

A legkomolyabb változást talán az actio popularis megszüntetése jelentette, melyet az előkészítő bizottságban még minden frakció megtartani javasolt. Kétségtelen tény, hogy azzal, hogy mindenki – érintettségtől függetlenül – kérhette bármely jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát, jelentősen leterheltté vált az Alkotmánybíróság. E szabály óriási ügyhátralékot eredményezett, s számos olyan beadvány volt folyamatban, amelynek tárgyalását hosszú évekig meg sem kezdte a testület. Az actio popularis a rendszerváltozás sajátos intézménye volt, amely a jogrendszer megtisztítását segítette elő, s amely arra hivatkozva élt több mint 20 évet, hogy mindenki érdekelt abban, hogy alkotmányos jogszabályaink legyenek. Sok, e szabály alapján benyújtott indítványból születtek meghatározó jelentőségű alkotmánybírósági döntések. Ettől függetlenül természetesen felmerülhet megszüntetésének lehetősége az alkotmányozási folyamatban. Annál is inkább, mert ezt javasolta az Alkotmánybíróság elnöke is. Látni kell azonban, hogy ebben a kormányzati ciklusban ez volt az ellenzéki pártok, a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek legfőbb fegyvere a kormányzattal szemben. Kétharmados parlamenti többség birtokában ugyanis az ellenzék nélkül még alkotmányozni is lehetett. Azonban az actio popularis adta lehetőséget kihasználva született számos nagyobb jelentőséggel bíró jogszabályt hatályon kívül helyező alkotmánybírósági határozat. Az új alaptörvény hatálybalépésével ez a lehetőség megszűnt.

Emellett a számos európai példából ismét azt vették át, ami a kormány számára az aktuálisan legkedvezőbb megoldást jelentette. Az országgyűlési képviselők

egynegyed része vált csupán jogosulttá utólagos normakontroll kezdeményezésére. Ennyi képviselője pedig csak a nagyobbik kormánypártnak volt. A két demokratikus ellenzéki pártnak még együtt sem. Ez azt jelentette, hogy a szocialista párt és a radikális jobboldali párt csak együtt tudott volna az Alkotmánybírósághoz fordulni. Az a két párt, amelyikből az egyik a másikat nyíltan antiszemitának, szélsőségesnek és antidemokratikusnak tartja, a másik pedig az egyiket legfőbb ellenségének, bűnöző szervezetnek; s még a parlamentből is ki akarja tiltani a képviselőit, sőt e célból számos törvénymódosító javaslatot nyújtott be. E két párt közös indítványaira pedig előre láthatóan esély sem volt. Elképzelhetőnek tűnt, hogy egy-egy ügyben – mondjuk kiemelt nemzeti érdekekre hivatkozva – közös beadvány születik, de az már akkor látszott, hogy rendszer biztosan nem lesz belőle. Mert, még ha megannyi pragmatikus politikus is alkotná a két frakciót, az együttműködés mindkét párt szavazóbázisa számára elfogadhatatlan lett volna, és a pártok támogatottságát valószínűsíthetően drasztikusan csökkentette volna. Az Alaptörvény hatálybalépése óta eltelt idő pedig bizonyította: egyetlen közös indítvány sem született. Az Országgyűlés által elfogadott törvényeknek gyakorlatilag megszűnt az ellenzék és az érdekvédelmi szervezetek által kezdeményezett alkotmánybírósági kontrollja.

A tervezet komoly kritikát váltott ki. Talán jórészt ennek – és persze a Velencei Bizottság véleményének – hatására került be módosító indítványként az alapvető jogok biztosának indítványozási joga. A gyakorlat ezután érdekesen alakult. A pártok és a civil szervezetek az ombudsmant keresik meg, hogy bizonyos ügyekben éljen indítványozási jogával. Az ombudsman pedig az addigi szokásoktól eltérően rendszeresen él is azzal. Így az alapvető jogok biztosa az alkotmányosság talán legfőbb őrévé vált. E gyakorlat üdvözlendő, azonban elméleti megközelítésben és hosszabb távon nem szerencsés, hiszen a biztos nem veheti át az ellenzéki pártok feladatát.

Talán az alkotmányjogi panasz az egyetlen, amely nem a hatalomkoncentráció érdekében elfogadott újítás. Persze, sokan mondják, hogy ennek elfogadása is csupán az actio popularis kivezetésének velejárójaként történt. S az is tény, hogy az új lehetőség érdemben nem befolyásolja a kormányzati mozgásteret. Nem csupán, mert egyedi ügyekben terjesztik elő, hanem mert legtöbb esetben végig kell járni előtte a bírósági utat, ami kevés kivételtől eltekintve jóval hosszadalmasabb, mint a kormány hivatali ideje. Ugyanakkor érdekes, hogy az alkotmányozási folyamat kezdetén a kormánypárti képviselők nem támogatták az alkotmányjogi panasz kiterjesztésére irányuló ellenzéki kezdeményezést.

Az Alkotmánybíróság létszámát az Alaptörvény 11-ről 15-re emelte. Ez is egy olyan változás, ami kiragadva megalkotásának környezetéből, kivetnivalót sem hagyhatna maga után. Az Alkotmánybíróság elnöke, akárcsak az MTA Jogtudo-

mányi Intézete, javaslatot tett erre, s az új hatáskör, az alkotmányjogi panasz miatt megnövekedő ügyteher szintén indokolhatja a változást. Csakhogy a kormány személyzeti politikája ismert, akárcsak az alkotmánybírák jelölési rendjének már elemzett megváltoztatása. A változtatás azt eredményezte, hogy a testületben több alkotmánybírót jelölt a kormányoldal a második Orbán-kormány idején, mint amennyi addig hivatalban volt. Az addigi arányok a testületen belül tehát jelentősen megváltoztak. Tekintettel arra, hogy a hivatalban lévő alkotmánybírák közül a kormányváltás előtt is – az akkori konszenzusos jelölési szabályok következtében – többet a Fidesz–KDNP javasolt, alig maradt olyan bíró a testületben, akit a mai ellenzék jelöltjeként választottak meg. Ez pedig komolyabb esélyt ad arra, hogy az Alkotmánybíróság a kormánynak megfelelő döntéseket hozzon. Ha pedig az újonnan kinevezett hét alkotmánybíró múltját szemügyre vesszük – ezt a későbbiekben elemezni fogom –, az előző mondat cáfolatát biztosan nem adhatjuk. Az, hogy mindezek után a mandátumuk 9-ről 12 évre emelkedik – ami a társadalmi környezetből kiragadva, pusztán elméleti megközelítésben vizsgálva a változást, szintén nem kifogásolható –, hosszabb távra stabilizálja a megváltozott összetételt. Az újraválaszthatóság kizárásának – mellyel a korábbi indokaim alapján a legmesszemenőbbekig egyetértek – ezek után hatalomtechnikai szempontból már semmi jelentősége sincs, hiszen 12 évnél tovább talán egyetlen kormány sem számol hatalmon maradásával.

Itt érdemes egy pillanatra feleleveníteni azt is, hogy az előkészítő bizottság munkacsoport ülésein több olyan, a kormánypártok által is támogatott javaslat volt, amely nem illett bele az Alkotmánybíróság kormányzatot ellenőrző lehetőségeit szűkítő koncepcióba. Ilyen volt például az actio popularis megtartása, vagy, hogy az új Alkotmány tegye lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság ideiglenes intézkedésként felfüggeszthesse az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatóságát. Egyetlen ilyen szemléletű javaslat sem vált az Alaptörvény részévé.

Végül, a 2010. októberi hatáskörmegvonás fenntartása mindennél árulkodóbb. Az, hogy nem az Alkotmánybíróságról szóló cikkben rendelkeztek róla, hanem 12 cikkel odébb, a lényegen nem változtat. És az sem, hogy feltételhez kötötték. A kikötött feltételről mindenki tudta már akkor, hogy megvalósulása a kormány hivatali idejében lehetetlen, azaz a hatáskörmegvonás hatályban marad.

Néhány hónappal az Alaptörvény elfogadása után, de még hatálybalépése előtt az Országgyűlés elfogadta a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseiről szóló, 10 fideszes képviselő által benyújtott önálló képviselői indítványt, mely később az Alaptörvény részévé vált.[396] Ennek 27. §-a szerint:

396 T/5005. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései.

> „Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai összetermék felét meghaladta, akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai összetermék felét már nem haladja meg."

A rendelkezéshez fűzött részletes indokolás „*az átmeneti rendelkezés arról szól*" fordulattal hat szó betoldásával szó szerint idézi a normaszöveget. Ez a kiegészítő szabály, további hatáskörszűkítés, gyakorlatilag azt jelenti, hogy sok évvel később, utólagos normakontroll keretében sem válnak felülbírálhatóvá az Orbán-kormány idején megszavazott pénzügyi, gazdasági tárgyú törvények.

I.2. Az alkotmánybírák megválasztása – személyi kérdések

A Fidesz személyzeti politikájának két legfontosabb eleme a hála és a bosszú. Kiszámíthatóan és következetesen alkalmazva. Köztudott, hogy a kormánypárt különös figyelmet fordít arra, hogy a hozzá hű embereket megvédje, s ha lehetősége van rá, pozícióba helyezze, megjutalmazza. Igaz ez a párt elnökéhez feltétlenül lojális politikusokra, de ugyanígy a párt mellett nyíltan kiálló szakemberekre, művészekre, sportolókra és üzletemberekre. Ezer példát lehetne hozni, de ha valaki megtekinti a gazdasági életben preferált cégeket, akár önkormányzati, akár állami szinten, megnézi a fontosabb pozíciókba kinevezett, megválasztott vezetők önéletrajzát, avagy mondjuk a kitüntetettek vagy a Kossuth-díjasok listáját, megbizonyosodhat minderről. Akit azonban árulónak tartanak, ellehetetlenítenek. Nem oktalan politika ez, hiszen azt üzeni, megéri a párthoz hűségesnek lenni, – s ami lényeges – még a nehezebb időkben is, és életveszélyes szembefordulni vele, mert a pártvezetés nem felejt. A kormánypárt ezért tudott ellenzékben is információkhoz jutni, és a közigazgatás vagy a rendőrség munkájára nem egy esetben befolyást gyakorolni. Tudom, sokan már ezzel sem értenek egyet, de úgy vélem, a „politikai hála" természetes, sőt még csak nem is elítélendő dolog. Nem a viszonosság okán, hanem mert természetes és helyes, hogy minden politikai erő szereti azt pozícióban látni, akiben megbízik, s aki az általa vallott nézeteket osztja. A baj a kormánypárt gyakorlatával csupán az volt, hogy a szakmai felkészültség, avagy az arra érdemesség olyan súlytalan szemponttá vált egyes esetekben, annyira háttérbe szorult a lojalitással szemben, hogy kívülállók számára érthetetlen és visszatetsző döntéseket eredményezett. Az alkotmánybírák életútjait áttekintve sajnos be kell látni, hogy ez – tisztelet a kivételnek – esetükben sem volt másként.

Az alkotmánybírák jelölésére vonatkozó szabályokat a korábban ismertetett módon már megváltoztatták. Ennek eredményeképpen a második Orbán-kormány hivatalba lépésétől kezdődően kizárólag a kormánypártok jelöltjei

nyerték el az alkotmánybírói tisztséget. Összességében 9 bírói helyet a 15-ből. Ez önmagában is alkalmas az Alkotmánybíróság elfogulatlanságának megkérdőjelezésére. Érdemes azonban megvizsgálni a megválasztott bírák előéletét, beállítottságát és szakmai kvalitását is. Egy-két kivételtől eltekintve eddig egyetemi tanárokat, de legalábbis a tudományos életben is elismert jogászokat volt szokás jelölni és megválasztani.

Bihari Mihály (jobbra) és Stumpf István (balra) megválasztott alkotmánybírák leteszik az esküt az Országgyűlés plenáris ülésén

A megváltozott szabályozás hatálybalépése után azonnal, első körben két alkotmánybírót választott az Országgyűlés. Közülük az egyik a jelenlegi kormányfő korábbi kancelláriaminisztere volt. Vele kapcsolatban sokan úgy vélték, hogy megválasztásának törvényi feltételei sem álltak fenn, hiszen bár elismert politológusként ismeri az ország, sosem dolgozott jogászi munkakörben. A másik alkotmánybíró személye igen érdekes. Korábban szocialista képviselő volt, s később, néhány év elteltével lett alkotmánybíró. Mandátumának lejárta után az egykor őt jelölő Magyar Szocialista Párt nem volt hajlandó ismét jelölni – az amúgy kudarcba fulladt jelölési eljárásban –, mert az országgyűlési képviselőcsoport jó része „áruló"-nak tartotta korábbi alkotmánybírósági elnöki döntései miatt. Sőt sokan azt is tudni vélték, hogy megállapodott az akkor még ellenzékben lévő Fidesszel. Szocialista körökben mindenesetre

felelőssé tették azért, hogy előadó alkotmánybíróként meggyőzte a testületet az úgynevezett szociális népszavazás kiírásának alkotmányosságáról, amely jelentős szerepet játszott a szocialista kormány bukásában. Ilyen előzmények után választotta őt a Fidesz alkotmánybírónak, s e példát kiemelve hangoztatta demokratikus elkötelezettségét: lám, volt szocialista képviselőt választottak. Holott mindenki jól tudta, ez a jelölés a szocialisták számára nem gesztus, hanem annak éppen az ellenkezője.[397]

A következő választáson – a testület létszámbővítése miatt öt alkotmánybírát választottak.[398] Közülük az egyik a Fidesz országgyűlési képviselője volt, az Alkotmányügyi bizottság aktuális elnöke, korábban pedig az első konzervatív kormány igazságügyi minisztere. Tudományos munkát sosem végzett, mindösszesen két publikációja ismert, melyek együtt sem érik el a tíz oldal terjedelmet, politikusi pályája előtt ügyvédként dolgozott. A korábbi szocialista kormány egyik legradikálisabb ellenfelének tartják. Kevéssé elmélyülő, inkább pragmatikus, gyakorlatias. Publikációja és politikai megnyilvánulásai alapján felfogása hasonló, mint a vele együtt megválasztott Pokol Béla alkotmánybíróé, aminek alapján az erős, egységes, érdemi fékek és ellensúlyok nélkül működő kormányzati modellt preferálja.

A másik alkotmánybírót a Fidesz állandó ügyvédjeként, jogi képviselőjeként ismerte a szakma. Egy-egy ügy elvállalásából, függetlenül attól, hogy az ügyfél kicsoda, nem vonható le következtetés egy ügyvéd politikai irányultságára. Azonban a Fidesz vezetőinek (például a jelenlegi miniszterelnöknek, köztársasági elnöknek és házelnöknek) több mint egy évtizedes állandó képviselete személyes bizalmi viszonyt feltételez. S még ha az alkotmánybíró jobboldali irányultsága nem is volna ismert, a törvényalkotás három legbefolyásosabb, az Alkotmánybíróság felé indítványozási jogkörrel rendelkező szereplőjéhez fűződő bizalmi viszony nem segít a függetlenség látszatának biztosításában. De tudott az is, hogy Szalay Péter a törvény-előkészítésben is gyakran segített a kormánypártnak. Ennek kézzel fogható bizonyítéka, hogy az előkészítő bizottság elnöke mind a bizottság ülésén, mind az alkotmánykoncepció vitájában a plenáris ülésen, mint felkért szakértőnek név szerint köszönte meg az

397 H/814. számú országgyűlési határozati javaslat (kihirdetés után: 61/2010. számú országgyűlési határozat az Alkotmánybíróság új tagjainak megválasztásáról) és az ahhoz csatolt önéletrajzok Stumpf István és Bihari Mihály megválasztásáról.

398 H/3612. számú országgyűlési határozati javaslat (kihirdetés után: 43/2011. (VI. 29.) számú országgyűlési határozat az Alkotmánybíróság öt tagjának megválasztásáról) és az ahhoz csatolt önéletrajzok Dienes-Oehm Egon, Balsai István, Pokol Béla, Szalay Péter és Szívós Mária megválasztásáról. A jelöltek múltjának szakmai és politikai értékeléséről lásd még: „Nyilvános jelentés a Fidesz–KDNP által javasolt öt alkotmánybíró-jelöltről". www.ekint.org/ekint_files/File/nyilv%E1nos%20jelent%E9s_ekint_tasz_final.pdf – A letöltés ideje: 2011. október 25.

anyag összeállításában, a koncepcióformálásban nyújtott segítségét. Érdekesség, hogy azok közül, akit az elnök a későbbi alkotmánybírón kívül még név szerint említett, egyikük a nem sokkal később felálló Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora lett (egyetemi docensként), majd egy évvel ezután a Nemzeti Választási Bizottság elnöke. Másikuk, a legfőbb ügyész első helyettesévé vált, később pedig a kormány őt delegálta az Európa Tanács Velencei Bizottságába.[399]

2006 őszén az akkori szocialista kormány ellen több esetben erőszakba torkolló, eltérő megítélésű, de a jelenlegi és az előző kormányzat számára is politikai presztízskérdést jelentő demonstrációsorozat zajlott. Ekkor sok kormányellenes tüntetőt őrizetbe vettek, s első fokon előzetes letartóztatásba helyeztek. Alkotmánybíró lett az a fővárosi bírósági nyomozási bíró, aki a legtöbb, a kormányellenes tüntetőkkel szembeni előzetes letartóztatást elrendelő végzést felülbíráló, a kényszerintézkedést megszüntető határozatot hozta. Az Országgyűlés Emberi jogi bizottságának, a 2006 és 2010 között és különösen 2006 őszén az állam részéről a politikai szabadságjogokkal összefüggésben elkövetett jogsértéseket vizsgáló albizottságának elnöke meghallgatásakor, akkor még bíróként, így mutatta be a későbbi alkotmánybírót:

> „Elmondom, hogy tanácselnök asszony, mint a Fővárosi Bíróság másodfokú tanácsának vezetője, egyike volt azoknak a bíráknak, akik másokkal szemben, akik első fokon jártak el, rendkívül pozitív szerepet játszott elsősorban az első fokon elrendelt előzetes letartóztatások elbírálásában, és a tanácselnök által vezetett tanácsnak köszönhető az, hogy nagyon sokan néhány hét után kiszabadulhattak a jogalap nélkül elrendelt előzetes letartóztatásból."[400]

Az alkotmánybíró jobboldali elkötelezettsége és a szocialista kormányokkal szembeni nyílt ellenszenve általam személyesen is megtapasztalt tény.

399 Salamon László (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 14. (AEB-8/2010.). Salamon László (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 15. (65. ülésnap), 18. felszólalás. http://www.klubradio.hu/cikk.php?id=16&cid=163913. – A letöltés ideje: 2013. október 16.

400 Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának a 2006 és 2010 között és különösen 2006 őszén az állam részéről a politikai szabadságjogokkal összefüggésben elkövetett jogsértéseket vizsgáló albizottságának jegyzőkönyve: 2010. szeptember 1.

Szívós Mária, *Szalay Péter*, *Pokol Béla*, *Balsai István és Dienes-Oehm Egon (balról jobbra) megválasztott alkotmánybírók leteszik az esküt az Országgyűlés plenáris ülésén*

Pokol Bélát, aki az első Orbán-kormány idején a Fidesz koalíciós partnereként kormányzó Független Kisgazdapárt országgyűlési képviselője, három évig pedig frakcióvezető-helyettese volt, a jobboldali pártok számtalanszor jelölték alkotmánybírónak. A baloldal azonban számukra vállalhatatlan nézetei miatt mindannyiszor kategorikusan elutasította. Nézeteiből azonban a kormánynak kifejezetten kedvére való lehetett, hogy Pokol – ahogy az Alapvetésből is kiderül – az egységes állam híve, nem hisz a hatalommegosztás ma általánosan elfogadott rendszerében, a kormányzás elégséges kontrolljának tartja az ellenzéket és a szabad sajtót. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság nem arra való, hogy az alapjogok védelmében a törvényhozás felett ellenőrzést gyakoroljon, főként, hogy parttalan jogértelmezésével szabadon értelmezze az alkotmányt, hanem inkább dogmatikai tanácsadója, törvény-előkészítője kellene hogy legyen a parlamentnek. Szinte közhellyé vált, hogy nem kezdődhet alkotmánybíró-jelölési eljárás Pokol Béla nélkül. Most alkotmánybíró lett. A választást többen – én is – a radikális jobboldali pártnak tett gesztusként értékelték. Erre utal az is, hogy a Jobbik alelnöke sajtótájékoztatón közölte, hogy a jelöltek közül egyedül Pokol Bélát támogatják, ugyanis szakmai munkája „összhangban van a Jobbik ideológiai nézeteivel és a párt által vallott nézetekkel”.[401] A jelölési eljárásban és megválasztásakor sokan a nem politikus közszereplők közül a nyilvánosság előtt is felhá-

401 www.hvg.hu/itthon/20110627_pokol_bela_jobbik – A letöltés ideje: 2011. június 27.

borodásuknak adtak hangot. Az alkotmánybírónak ugyanis a Magyar Helsinki Bizottság nyílt levelében napvilágot látott egy gondolata, melyben Pokol Béla azt javasolta, hogy függesszék fel az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatályát a magánszemélyek (például étteremtulajdonosok) vonatkozásában

> „ha az adott településen az előzetes tapasztalatok alapján, a közvéleményben meghatározott nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók esetében fokozott bűnelkövetés valószínűsége vált bevetté […] Az Egyenlő Bánásmód Hatóságnak az etnikai kisebbséghez tartozás esetén a panaszok elbírálásánál mindig az érintett település közvéleményének előzetes tapasztalataiból kell kiindulnia."[402]

Ez a mondat praktikusan annyit jelent, hogy lehetőségét látja annak, hogy egyes településeken a romákat kitiltsák a vendéglátó-ipari egységekből, azaz embereket etnikai hovatartozásuk alapján diszkrimináljanak. Be kell látni, hogy ilyen nézeteket valló embert európai országokban nem szokás alkotmánybíróvá választani.

Végül, az ötödik alkotmánybíró Dienes-Oehm Egon lett, aki a KDNP-nek tett gesztusként került a testületbe, hiszen a kisebbik kormánypárt sokadszor kísérelte meg a jelölését. Az alkotmánybíró egyértelműen konzervatív beállítottságú szakember, de legalább vitathatatlanul elismert szakember.

Az Alkotmánybíróság elnöke a korábbi elnök lett, akit annak idején a konzervatív oldal jelölt a testületbe.[403] Személyével kapcsolatos érdekesség azonban, hogy később megrendült benne a kormány bizalma. Az elnök egyben az Európa Tanács Velencei Bizottságának tagja is volt. Mandátumát azonban annak lejártakor nem hosszabbította meg a kormány. A sajtó egyértelműen bizalomvesztésről írt. Mindenesetre tény, hogy a Velencei Bizottság az új magyar tag delegálásával egy időben módosította statútumát, s létrehozta az addig nem létező tiszteletbeli elnöki címet. Első tiszteletbeli elnöknek pedig, 2013. október 14-én, megválasztotta a magyar Alkotmánybíróság elnökét – a testületben tartva ezzel addigi alelnökét –, ami elég egyértelmű jelzés volt a magyar kormány felé.[404]

402 www.atv.hu/belfold/20110624_kitiltana_az_ettermekbol_a_ciganyokat_a_fedesz_alkotmanybiro_jeloltje, www.hvg.hu/itthon/20110623_pokol_bela_helsinki_bizottsag – A letöltés ideje: 2011. június 24.

403 H/3686. számú országgyűlési határozati javaslat (kihirdetés után: 57/2011. (VII. 7.) számú országgyűlési határozat az Alkotmánybíróság elnökének megválasztásáról) és az ahhoz csatolt önéletrajz Paczolay Péter megválasztásáról.

404 http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PV(2013)004syn-e, http://nol.hu/lap/20130816-elfogyott_a_kormany_bizalma?ref=sso, http://www.hirado.hu/Hirek/2013/10/15/13/Paczolay_Petert_tiszteletbeli_elnokke_valasztotta_a_Velencei_Bizottsag.aspx?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. október 15.

Salamon László, a KDNP országgyűlési képviselője leteszi esküjét, miután megválasztották alkotmánybírává. Jobbra: Orbán Viktor miniszterelnök

Bihari Mihály és Holló András 2013 első negyedévében töltötték be hetvenedik életévüket, ezért helyükre két új alkotmánybírót választott az Országgyűlés. E két alkotmánybíró jelölésekor – a radikális jobboldali pártot leszámítva – az ellenzéki pártok és a független képviselők sem a jelölőbizottsági munkában, sem az Alkotmányügyi bizottságon való meghallgatásában, sem pedig a szavazásban nem vettek részt. Az első jelöltet kizárólag a kormánypártok választották meg, a másodikat a kormánypártok mellett a Jobbik is megszavazta.

Az Országgyűlés először Salamon Lászlót, a KDNP országgyűlési képviselőjét, az Alkotmányügyi bizottság elnökét választotta meg alkotmánybírónak.[405] Salamon László egyike volt azoknak a képviselőknek, akik az első szabad választás (1990) óta tagjai a törvényhozásnak. Különböző pártokban, de mindvégig jobboldali, konzervatív színekben. Politikai elkötelezettségére talán kár is volna több szót vesztegetni. Az alkotmánybíró semmiféle tudományos fokozattal nem rendelkezik, azonban két évtizede tanít az egyik budapesti jogi karon parlamenti jogot.

Második esetben Juhász Imrét javasolta a Fidesz–KDNP-frakciószövetség.[406] A jelölés, Pokol Béla után, a radikális jobboldali pártnak tett újabb gesztusként is

405 H/9404. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 93/2012. (XII. 18.) számú országgyűlési határozat az Alkotmánybíróság új tagjainak megválasztásáról.

406 H/10444. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 17/2013. (III. 28.) számú országgyűlési határozat az Alkotmánybíróság új tagjának megválasztásáról.

értékelhető. Az alkotmánybíró, aki megválasztásáig a KDNP egykori jelöltjeként a Független Rendészeti Panasztestület elnöki tisztét is betöltötte, a 2006-os zavargásokkal kapcsolatos rendőri fellépéseket vizsgáló úgynevezett Civil Jogász Bizottság tagjaként dolgozott. A bizottság az akkori baloldali kormány által e témában felkért hivatalos bizottság alternatívájaként működött, s elnöke már akkor rendkívül éles, mondhatni, radikális kritikát fogalmazott meg az akkori politikai vezetőkkel szemben. E bizottság elnöke a Jobbik európai parlamenti képviselője lett, egyik tagja pedig ugyanennek a pártnak az egyik legismertebb és legaktívabb parlamenti képviselője. Utóbbi képviselő mind a jelölőbizottság, mind pedig az Alkotmányügyi bizottság ülésén melegen üdvözölte a jelölését.[407] Juhász Imre, ha nem is tartozik a tudomány legelismertebb szaktekintélyei közé, legalább tudományos fokozattal (PhD) és néhány publikációval rendelkezik, valamint oktat az egyik budapesti jogi karon.

Juhász Imre megválasztott alkotmánybíró aláírja az esküokmányt az Országgyűlés plenáris ülésteremében

A testület bővítése után több alkotmánybírósági határozat is született. A tapasztalat az volt, hogy az első két bíró megválasztása után nem lehetett igazolni azt, hogy az esetleges pártpreferencia szerepet játszott volna bármelyik alkotmánybíró döntésé-

407 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. március 25. Az Országgyűlés Alkotmánybíróság elnökét és tagjait jelölő eseti bizottságának jegyzőkönyve: 2013. március 19.

ben. A második körben megválasztott öt, illetve a harmadik és negyedik körben megválasztott két bíró esetében azonban már mind a döntések tartalmát, mind pedig a különvélemények indokolásának érvrendszerét tekintve is egyértelműen érzékelhető a jogalkotó iránti rokonszenv.[408] A bírák nyugdíjkorhatárának csökkentését alkotmányellenesnek nyilvánító határozatnál egészen érdekes eredmény született. Az Orbán-kormány hivatalba lépése előtt megválasztott alkotmánybírák – egy kivételtől eltekintve – az alkotmányellenesség, míg az Orbán-kormány regnálása alatt megválasztott alkotmánybírák az alkotmányosság mellett foglaltak állást. Így lett egyetlen szavazattal alkotmányellenes a miniszterelnöknek személy szerint presztízskérdést jelentő törvény.[409]

Az Alkotmánybíróság esetében a határozatok és legfőképpen a különvélemények elemzése arra enged következtetni, hogy a kormánypártok számítása késve ugyan, de többé-kevésbé bejött. Igaz, hogy a két pólus nem az Orbán-kormány előtt és az Orbán-kormány után delegált bírák között húzódik, de még csak nem is világnézeti meggyőződés alapján alakult ki, hanem a szakmai becsületükre kényes és kevésbé kényes alkotmánybírák kerültek egymással szembe. Ezért az első két kinevezési hullám – az első két, illetve öt alkotmánybíró kinevezése – után az előbbi csoport bizonyult – ugyan csak nagyon kismértékben, de mégis – többségben lévőnek. A következő két alkotmánybíró kinevezése azonban átbillentette ezt az ellentettjére. Az erőviszonyok megváltozásának egyértelmű jeleként értékelhető, még az érdemileg elbírált indítványok elemzését megelőzően, hogy míg korábban sorra érdemben elbírálták az alapvető jogok biztosának indítványait – többnyire helyt adva nekik –, az utolsó két alkotmánybíró megválasztása után a testület sorozatosan visszautasította azokat. Vélhetően nem az ombudsman kezdett el egymás után megalapozatlan beadványokat készíteni.

De ha szemügyre vesszük a 2011 és 2014 között kihirdetett, utólagos normakontrollt gyakorló alkotmánybírósági határozatokhoz csatolt különvélemények és párhuzamos indokolások sorát, hasonló következtetéseket vonhatunk le.

E kérdés mikénti alakulása azért is különösen érdekes, mert az Alkotmánybíróságnak, az Alaptörvény szerint, a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmeznie az Alaptörvényt.[410] Minthogy a jogtörténészek közt sincs egyetértés arról, mely múltbeli törvények képezik a történeti alkotmány részét, e rendelkezés a testület számára jogállamban nem megszokott módon széles értelmezési lehetőséget

408 Az ügyek és a döntések elemzéséről lásd például Ónody-Molnár Dóra: „Megúszható ügyek?" és Lencsés Károly: „Még tanulják a szabályokat". In: *Népszabadság* LXX. évfolyam, 157/2. szám, 2012. július 6., péntek. A különvélemények retorikájáról lásd például: 166/2011. (XII. 20.) ABH, Szívós Mária különvéleménye, illetve 13/2013. (VI. 17.) ABH, Juhász Imre, Balsai István, Salamon László és Szívós Mária különvéleményei.

409 33/2012. (VII. 17.) ABH.

410 Magyarország Alaptörvénye, R cikk (3) bekezdés.

biztosít. Úgy hiszem, nem kell tovább részletezni azt, hogy egy más színezetű kormány hatalomra kerülése esetén, az új összetételű testületnek mindez milyen mozgásteret biztosít.

I.3. Az Alkotmánybíróságról szóló – sarkalatos – törvény

Az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvényt az Alkotmányügyi bizottság nyújtotta be az Országgyűlés elnökéhez.[411] A törvényjavaslat fékek és ellensúlyok rendszere szempontjából releváns legfontosabb rendelkezéseit az Alaptörvény determinálta. Az ott megfogalmazott koncepcionális változások megjelentek a sarkalatos törvényben is. Ezt mind kormánypárti, mind ellenzéki képviselők többször ki is emelték a parlamenti vitában. Az ellenzéki pártok kritikája is jelentős részben az Alaptörvény rendelkezéseit támadta. Sőt a képviselők a törvényjavaslat benyújtását megelőző, a fékek és ellensúlyok lebontását szolgáló 15 hónap jogalkotási folyamatába illesztették a sarkalatos törvényt. Többen kifejtették, hogy bár szakmai szempontból nem rossz a javaslat, az Alaptörvény rendelkezéseinek okszerű átvétele, valamint az elérni kívánt jogalkotói szándék miatt elfogadhatatlan. Nem lehet a törvényt önmagában, környezetéből kiragadva értelmezni. A kormánypárti képviselők a vitában hangsúlyozták, hogy a jogszabály széles körű konszenzuson alapult, az Alkotmánybíróság elnökének egyetértését bírja, számos országban léteznek az ellenzék által bírált megoldások, és igyekeztek cáfolni, hogy az Alkotmánybíróság súlya csökkent, és szűkültek volna a kormányzati és országgyűlési munkát ellenőrző lehetőségei. Az általános és az Alaptörvényből származó szükségszerű rendelkezések kritikáját leszámítva, a konkrétan a sarkalatos törvény egyes szakaszait támadó ellenzéki bírálatok 8-10 témakör köré csoportosultak, s érkeztek javaslatok korábbi, de már az Orbán-kormány hivatali ideje alatt megszavazott változások – mint például az alkotmánybírák jelölési rendjének – átalakítására. Érdemes az elemzést a fentiek – témánk szempontjából is releváns részének (6 témakörnek) – alapulvételével folytatni. Szerintem is ezek voltak azok az érdemi rendelkezések, amelyek a törvényben a hatalommegosztás szempontjából érdekesek, s nem az Alaptörvényből következnek.[412]

411 T/4424. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

412 Lásd az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. október 11. (118. ülésnap), 21–165. felszólalás, az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. október 27. (125. ülésnap), 197–209. felszólalás, az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 14. (133. ülésnap), 234–242. felszólalás, az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 15. (65. ülésnap), 18. felszólalás, az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. szeptember 27., 2011. október 3., október 24., november 2., november 14., az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. október 5., 2011. október 25. T/4424/6., T/4424/19., T/4424/21., T/4424/23., T/4424/31., T/4424/33., T/4424/34., T/4424/44., T/4424/45., T/4424/47., T/4424/50., T/4424/51., T/4424/54., T/4424/61., T/4424/63., T/4424/116. módosító javaslat, T/4424/130., T/4424/134., T/4424/136., T/4424/137. számú kapcsolódó módosító javaslat, T/4424/158. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

A legjelentősebb változásnak az tekinthető, hogy a törvény a záró rendelkezéseiben megszüntette az utólagos normakontrollra irányuló és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése érdekében kezdeményezett, folyamatban lévő eljárásokat.[413] Azokat, amelyek az új alaptörvényi rendelkezés alapján nem a jogosulttól származnak, azaz gyakorlatilag mindet. Ez mintegy 1600 ügyet érintett. Kétségkívül vannak szakmai indokai annak, hogy olyan jogkörben ne járhasson el a jövőben senki, amelyet megszüntettek, de ez az aggály egy ellentétes tartalmú szakasszal kivédhető lett volna. Az Alkotmánybíróság elnöke is elismerte egyik országgyűlési bizottsági meghallgatásán, de a plenáris vitában is utalt arra, hogy ez – bár a javasolt megoldással egyetért – politikai döntés.[414] Szerintem is az. Az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő ügyek jelentős számban irányultak a kormány számára meghatározó jelentőségű jogszabályok vizsgálatára. Több, a média világát, a magán-nyugdíjpénztárakkal kapcsolatos szabályozást, a szociális szférát vagy éppen a munka világát érintő törvényeket támadó, országgyűlési képviselők, érdekvédelmi szervezetek, szakmai kamarák, szakszervezetek, jogvédő szervezetek által benyújtott beadvány szűnt meg elbírálás előtt, a törvény erejénél fogva. Ezzel elhárult annak a veszélye, hogy a kormány számára kedvezőtlen döntés szülessen. Ugyan az átmeneti rendelkezés következő bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy a beadványozó személyes érintettség esetében fenntarthassa a beadványt, erre a legfontosabb ügyekben alig kerülhetett sor. Az általam országgyűlési képviselőként benyújtott három indítvány esetében például egyiknél sem.

Az ellenzéki pártok kifogásolták, hogy a törvény nem állapít meg konkrét eljárási határidőket. Tény, hogy konkrét határidők meghatározása nélkül, az Alkotmánybíróság a múltban is számos esetben élt azzal a lehetőséggel, hogy kényes beadványokat évekig nem bírált el. Ilyen volt például a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés normakontrolljára irányuló indítvány. De tény az is, hogy a legtöbb európai országban nincs konkrét eljárási határidő. Úgy hiszem, jobb volna, ha lenne. Főképpen akkor, amikor az új törvény alapján az elnök állapítja meg a napirendet, az ügyek napirendre tűzésének ütemezését, a tárgyalási határnap kitűzését.[415] Témánk szempontjából pedig ez a legfontosabb eleme az elnök megnövekedett hatáskörének. Ha nincs konkrét eljárási határidő, a tárgyalás megkezdése – akárcsak a döntéshozatal – tetszés szerint elhalasztható, s ez most már egy személy döntési joga. Egészen más helyzetet eredményezett volna, ha a bírák kényszernyugdíjazását alkotmányellenessé nyilvánító határozatot azelőtt hozzák

413 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 71. § (1) és (2) bekezdés.

414 Paczolay Péter (az Alkotmánybíróság elnöke) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. október 11. (118. ülésnap), 26. felszólalás

415 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 17. § (1) bekezdés.

meg, mielőtt közel 200 bírót elbocsátanak. Ekkor ezek a bírák hivatalban maradtak volna, de mivel a döntés később született meg – mint a következő fejezetben látni fogjuk –, sokan nem kaphatták vissza eredeti beosztásukat. Az indítvány napirendre tűzésének elhalasztása egyes esetekben közel olyan súlyú hatással járhat, mint az alkotmányellenesség megállapítása. E rendelkezés a fékek és ellensúlyok rendszerének testületen belüli alakulására volt komoly hatással.

A sarkalatos törvény bevezette az ügyvédkényszert alkotmányjogi panasz benyújtása esetén.[416] Egyetértek az Alkotmánybíróság elnökével, aki a parlamenti vita során azt mondta, hogy vitatható az ügyvédkényszer bevezetése. Hangsúlyozta, hogy

> „…biztosítani kell, hogy anyagi nehézségei miatt senki ne legyen elzárva alapjogainak védelmétől. Nagyon fontos tehát, hogy a törvényjavaslat alapján a képviseletet a jogvédő szervezetek vagy ingyenes jogsegélyszolgálat is elláthatja."[417]

Az eredeti előterjesztés tartalmazta is, hogy a jogi képviselet a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében is biztosítható, azonban e rendelkezést egy kormánypárti módosító javaslat a „*költségvetési korlátok*" miatt kiemelte a törvényből.[418] A fékek és ellensúlyok vizsgálatakor ez marginális kérdés, mégis megfigyelhető több törvénymódosító javaslatban is, hogy az állam más alapokra helyezi az állam és az állampolgárok viszonyát, az állampolgár – vállalkozóként, panaszosként, terheltként, munkavállalóként stb. – tendenciózusan egyre kiszolgáltatottabb helyzetbe kerül az állammal szemben. E folyamat részeként a változás feltétlenül említésre méltó.

Ugyanebből az okból kifolyólag érdemes az alkotmányjogi panasz két részletszabályát megvizsgálni. A bírósági döntésen alapuló úgynevezett „valódi" alkotmányjogi panaszt az eredeti előterjesztés minden döntés esetében lehetővé tette volna, azonban egy kormánypárti módosító javaslat az ügy érdemében meghozott döntésekre korlátozta. Azonkívül, hogy ennek eredményeképpen az egyik legfontosabb kérdésben, így a kényszerintézkedésekkel kapcsolatban, kizárttá vált az alkotmányjogi panasz, biztosították azt is, hogy az Orbán-kormány időszakában az elszámoltatásért felelős kormánybiztos feljelentései alapján megindult, politikai szempontból kényes ügyek túlnyomó többségében kizárttá vál-

416 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 51. § (2) bekezdés.

417 Paczolay Péter (az Alkotmánybíróság elnöke) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. október 11. (118. ülésnap), 26. felszólalás.

418 T/4424/126. számú módosító javaslat.

jon az alkotmánybírósági indítvány. Az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül bekövetkező jogsérelem esetében, valamint akkor, ha nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette, a törvény kivételes esetben teszi lehetővé az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését. Objektív, törvényes feltételrendszert azonban nem állapított meg a „kivételes eset"-re. Ez tehát lehetővé teszi, hogy bármely ügyben szubjektív, legjobb esetben is az ügyrendben vázolt döntés alapján elutasítható legyen az eljárás lefolytatása.[419]

Senki nem kifogásolta, s én is egyetértésem mellett rögzítem, hogy – bár nem az Alaptörvényben, de – legalább a sarkalatos törvényben megjelent a még hatályba nem lépett jogszabály felfüggesztésének lehetősége mint alkotmánybírósági hatáskör.[420]

A törvény az alkotmánybíráknál is bevezette azt a – legfőbb ügyész esetében már alkalmazott – rendelkezést, hogy a megválasztott alkotmánybírák mandátumuk lejárta után, vagy 70. életévük betöltését követően is hivatalban maradhatnak addig, ameddig utódjukat az Országgyűlés meg nem választja.[421] Így a jelenlegi kormánytöbbség, ha úgy akarja – ameddig megőriz legalább egyharmados szavazati erőt az Országgyűlésben –, hivatalában tarthatja az általa megválasztott alkotmánybírákat. Úgy hiszem, 12 év elteltével illuzórikus abban bízni, hogy a jelenlegi kormányhatalom által pozícióba segített, komoly közjogi státust betöltő tisztségviselők egytől egyig feltétlen lojalitással végzik majd munkájukat, de a törekvés a lojálisnak gondolt tisztségviselők hatalomban tartására egyértelműen tetten érhető. Sőt az alkotmánybírák hivatali idejének ismételt módosításával, amint azt majd látni fogjuk, a parlamenti ciklus vége felé további, e célt szolgáló módosítást szavazott meg az Országgyűlés. Kiemelendő, hogy minden, a kormányzati munkát katalizálni vagy éppen hatékonyan hátráltatni képes közjogi pozíció esetében bevezették az itt ismertetett rendelkezést.

Minden ellenzéki párt kifogásolta, hogy a törvény nem zárta ki országgyűlési képviselő alkotmánybíróvá választását. Logikus felvetés, hiszen mind a korábbi, mind pedig az új alkotmánybírósági törvény szerint a megválasztást kizáró ok, ha valaki négy éven belül kormánytag, állami vezető vagy párt vezető tisztségviselője volt.[422] Az Alkotmánybíróság alapvetően az Országgyűlés döntéseit bírálja felül,

419 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 26. és 27. §, T/4424/116. számú módosító javaslat.

420 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 61. § (1) és (2) bekezdés.

421 Uo., 15. § (3) bekezdés.

422 Uo., 6. § (4) bekezdés.

így az időleges összeférhetetlenség az országgyűlési képviselőnél is indokolt lett volna. A sarkalatos törvény, azon általános jogelv érvényesülése érdekében, mely szerint senki ne vegyen részt saját korábbi döntésének felülbírálatában, kizárta az indítvány elbírálásából azt az alkotmánybírót, „*aki az alkotmánybírósági eljárás tárgyát képező jogszabály előkészítéséhez, benyújtásához, kidolgozásához személyes érdemi munkájával járult hozzá.*"[423] Úgy vélem, még ez sem lett volna elég, hiszen a tilalom nem vonatkozott volna arra a képviselőre, aki „csupán" megszavazta a törvényt, de egy kormánypárti módosító javaslat ezt a korlátot is törölte. Indokolásképpen csupán annyit olvashatunk, hogy elegendő, ha ezt az esetet majd az ügyrend szabályozza.[424] Az ügyrendre viszont a képviselő asszonynak semmiféle ráhatása nincs, hiszen azt az Alkotmánybíróság fogadja el. A tényleges indok ismét eltér a hivatalostól. Nem sokkal korábban egy kormánypárti képviselőt választottak alkotmánybíróvá, akinek több törvényjavaslatát is megtámadták az Alkotmánybíróság előtt. Ez tehát a személyre szabott jogalkotás újabb szép példája.

A sarkalatos törvény egyike volt azon keveseknek, melyeknek érdemi előkészítése és parlamenti vitája volt. Az Alkotmányügyi bizottság előzetesen, még benyújtás előtt megtárgyalta a Fidesz törvénytervezetét, meghallgatta az Alkotmánybíróság elnökét, és felkérte a frakciókat, az Alkotmánybíróság elnökét és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, hogy írásban adjanak javaslatokat a tervezethez.[425] E lehetőséggel az Alkotmánybíróság, a minisztérium és a háromból két ellenzéki párt, az MSZP és a Jobbik élt is.[426] Az Alkotmányügyi bizottság elnöke szerint az Alkotmánybíróság elnökétől 71, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól 53, az MSZP-től 7 és a Jobbiktól 8 észrevételt fogadtak el.[427] Bár ezt elemenként nem ellenőriztem, de elfogadom tényként. Csak éppen az ellenzéki javaslatok közül egyetlen koncepcionális vagy érdemi javaslatot sem, mindössze néhány szövegpontosítást. Konszenzusos, de még konszenzust kereső javaslatnak éppen ezért ezt sem lehet nevezni. De mivel az Európa Tanács Velencei Bizottsága az Alaptörvényt értékelő munkája során kijelentette, javaslata szerint a sarkalatos törvényeket konszenzusra törekedve kell elfogadni, e forma-

423 T/4424. számú törvényjavaslat, 62. § (2) bekezdés.

424 T/4424/41. számú módosító javaslat.

425 Lásd az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. szeptember 27.

426 Az írásbeli vélemények nem nyilvánosak. Volt, amelyik kapott ügyszámot, s volt, amelyik nem. Kapott számot a két párt javaslata – AIB/108-1/2011. (az MSZP javaslata), AIB/108-3/2011. (a Jobbik javaslata) – és az Alkotmánybíróság elnökének javaslata: AIB/108-2/2011. Nem kapott viszont a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium javaslata. Megállapításaim alapjául a vélemények azon példányait használtam, amelyek mint az Alkotmányügyi bizottság tagjához jutottak el hozzám a parlamenti munka során.

427 Salamon László (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. október 5.

litás nem volt mellőzhető. Annál azonban nem is volt több. Az ellenzéki pártoknak értelemszerűen nem a kodifikátori szakmai munka elősegítése a szerepe a jogalkotásban, s vélhetően a Velencei Bizottság sem erre gondolt, amikor a konszenzuskereső eljárást javasolta. Az Alkotmánybíróság elnöke jórészt szövegpontosítást és nem koncepcionális javaslatokat tett, így ezek beemelése – azok nagy száma ellenére – sem eredményezte a tervezet említésre méltó változását.[428] A minisztérium javaslatcsomagját – amely közel 20 oldalban a működés szempontjából jelentős, azonban az Alkotmánybíróság közjogi helyzetét nem befolyásoló, a hatalommegosztás rendszerét nem érintő változtatásokat javasolt – sem lehet a konszenzuskeresés eredményeképpen értékelni, akár elfogadják, akár elvetik. A sarkalatos törvény, bár számos dicséret és kritika érheti, az ismertetett néhány rendelkezését leszámítva nem hozott komolyabb változást a fékek és ellensúlyok rendszerében. Annak gyengítése, s főképp ennek szándéka egyértelműen tetten érhető, azonban az Alkotmánybíróság vonatkozásában az igazi változást az ismertetett alkotmánymódosítások, illetve az Alaptörvény hozta.

I.4. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának jelentései

I.4.1. Vélemény három, a magyar kormány által feltett kérdésről

A Velencei Bizottság három, az Alkotmánybíróságot is érintő véleményt közölt. Az elsőt a magyar kormány kérésére.[429] Az eljárás érdekessége, hogy a kormány mintegy megelőző csapásként fordult a Bizottsághoz, hiszen nemzetközi szinten a légkör olyan volt, hogy a Velencei Bizottságot más egy ennél lényegesen szélesebb körű elemzésre kérte volna fel. De mint később kiderült, a széles körű vizsgálatot elkerülni nem lehetett, csak elodázni. A kormány tehát három kérdést tett fel a Bizottságnak az alkotmányozással összefüggésben, melyből kettő kifejezetten az Alkotmánybíróságra vonatkozott. Az egyik ebből az előzetes normakontrollra vonatkozott, arra, hogy mi a bizottság álláspontja az indítványozói kör kibővítéséről. A testület szerint a kör kibővítése indokolatlanul átpolitizálná az Alkotmánybíróságot, az egymással versengő parlamenti csoportok közötti döntőbíróvá tenné. Ez pedig alááshatja az Alkotmánybíróság és az alkotmányossági felülvizsgálat intézményének hitelességét. A másik kérdés az actio popularis eltörlésére vonatkozott. A bizottság európai példákra is hivatkozva nem kifogásolta ezt a kormányzati szándékot. Hangsúlyozva azonban a magyar alkotmányos hagyomány és jogi kultúra jelentőségét, fontosnak tartotta, hogy legyen olyan, aki továbbra is élhet ezzel a lehetőséggel. A vélemény nyilvánosságra kerülése után kormánypárti módosító ja-

428 AIB/108-2/2011 (az Alkotmánybíróság elnökének javaslata).

429 Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary CDL-AD (2011) 001. (Opinion 614/2011.)

vaslattal kapta meg az ombudsman az utólagos normakontroll jogát. Nem sokkal később tanulmányukban jogtudósok úgy vélekedtek, nem lesz jelentősége ennek, hiszen a kormánytöbbség által egyedül megválasztott alapvető jogok biztosa nem fog élni e jogával.[430] A többi alkotmányos szerv vezetőjének tevékenységét alapul véve ennek komoly esélye volt, de szerencsére tévedtek.

I.4.2. Vélemény az Alaptörvényről

A Velencei Bizottság elvégezte az Alaptörvény elemzését is.[431] Ebben számos megjegyzést tett az Alkotmánybírósággal kapcsolatban is. Kiemelte, hogy a testület 1990 óta meghatározó szerepet játszott a fékek és ellensúlyok rendszerének kialakítása terén. Kifogásolta, hogy a 24. cikk nem szabályozza részletesen az Alkotmánybíróság működésére és összetételére vonatkozó szabályokat. Nem értett egyet az Alkotmánybíróság elnökének megváltoztatott megválasztási rendjével, azaz, hogy a jövőben az elnököt nem az alkotmánybírák választják maguk közül, hanem az Országgyűlés kétharmados többséggel. Az előző modell a Bizottság szerint nagyobb biztonságot jelent az Alkotmánybíróság függetlensége szempontjából. Az alkotmánybírák mandátumának meghosszabbítására tekintettel a Bizottság javasolta az újraválaszthatóság kizárását. Az Alkotmánybíróság hatáskörének korábbi csorbításával kapcsolatban pedig – mely a gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálatának megszüntetésére vonatkozik – éles kritikát fogalmazott meg.

I.4.3. Vélemény az Alkotmánybíróságról szóló törvényről

A Velencei Bizottság harmadik elemzésében az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvényt véleményezte, s azt „*általánosságban jól összeállított és koherens*" jogszabálynak találta.[432] Pozitívumként nevesítette a költségvetési garanciákat, az alkotmánybírák újraválasztásának kizárását, azt, hogy az alapvető jogok biztosa utólagos normakontrollt kezdeményezhet, hogy az actio popularis megszüntetésének ellensúlyozására bevezetik az alkotmányjogi panaszt, hogy az Alkotmánybíróság döntései a rendes bíróságokra nézve kötelezőek, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárások illetékmentesek, valamint, hogy utódja megválasztásáig meghosszabbodik az Alkotmánybíróság tagjának mandátuma. Az actio popularis eltörlése mellett talán ez volt az egyetlen olyan dicsért elem, amellyel az ellenzék – a korábban már kifejtett érvek alapján – nagyon nem értett egyet. A Bizottság azért említette e rendelkezést a pozitívumok között, mert „*így nem kerül veszélybe az Alkotmánybíróság döntéshozatali képessége akkor sem, ha nem választották meg az*

430 Lásd Fleck Zoltán – Gadó Gábor – Halmai Gábor – Hegyi Szabolcs – Juhász Gábor – Kis János – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Tóth Gábor Attila: „Vélemény Magyarország Alaptörvényéről". In: *Fundamentum* 2011/1. szám, 71. o.

431 Opinion on the new Constitution of Hungary CDL-AD (2011) 016.

432 Opinion Act CLI of 2011 on the Constitutional Court CDL-AD (2012) 009.

új tagjait." Négy mondattal később azonban – utalva egy korábbi értékelésére – a Bizottság így fogalmaz:

> „A Velencei Bizottság természetesen ehelyütt is felhívja a figyelmet arra, hogy a mandátum meghosszabbítására kivételes lehetőségként kell tekinteni, az nem válhat intézményesült gyakorlattá."[433]

Emellett kiemelte, a kétharmados többség miatt megfontolásra ajánlja az Alkotmánybíróság tagjainak „vegyes" választását, azaz, hogy csak egyik részét válassza meg az Országgyűlés, a többi tagot pedig más közéleti szereplők nevezzék ki, például a Kúria elnöke és a köztársasági elnök. Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy e szabály alkalmazásához az Alaptörvény módosítása szükséges, addig a rendelkezés – minthogy az Alaptörvényben a 12 éves mandátum lett rögzítve, az viszont nem, hogy meghosszabbítható, alacsonyabb rendű jogszabály pedig ezzel ellentétes rendelkezést nem tartalmazhat – alaptörvény-ellenes.

A Bizottság számos kritikai észrevételt is tett. Véleménye szerint az Alaptörvényben kellett volna rögzíteni az Alkotmánybíróság függetlenségéről és tagjainak jogállásáról szóló rendelkezéseket, de legalább az Alkotmánybíróságról szóló törvényben egyértelműen ki kellene mondani az Alkotmánybíróság függetlenségét. A méltatlanság megállapításához szükségesnek ítélte további eljárási garanciák beépítését a törvénybe. A két egyéni panaszeljárás pontosítását tartotta szükségesnek, azok alkalmazási körének szűkítése nélkül. Helyrehozhatatlan sérelem veszélye esetén szükségesnek ítéli eltekinteni a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének követelményétől. A Bizottság szerint a legfőbb ügyész helyett az alapvető jogok biztosát kellene felhatalmazni arra, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon egy jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti. A függetlenség garantálása érdekében szükségesnek tartaná az elnök személyes juttatásainak törvényi szabályozását. Az alaptörvény-ellenesen működő képviselőtestület feloszlatására vonatkozó szabályozást pontatlannak és elégtelennek ítélte. Kiemelte, hogy az ingyenes jogi segítségnyújtásnak az alkotmánybírósági eljárásokban is elérhetőnek kellene lennie, ennek elmaradása könnyen az alkotmánybíráskodáshoz való hozzáférés teljes ellehetetlenítését okozhatja. Végül, ismét éles kritikával illette, „*súlyos fenntartásait kifejezve észrevételezte*" az Alkotmánybíróság hatáskörmegvonását, s annak fenntartását. Az eddig felsorolt kritikák egy része nincs érdemi hatással az Alkotmánybíróság ellensúlyi szerepére, másik részéről alkotott álláspontom pedig korábban kifejtettem. Két, eddig nem elemzett és jelentősnek tekinthető kritikai észrevételt azonban kiemelek.

433 CDL-STD (1997) 020.

A Velencei Bizottság a függetlenség szintjének csökkenéseként vélekedett arról, hogy az új törvény alapján nem az alkotmánybírák választanak elnököt maguk közül, hanem a parlamenti kétharmad. Ez elméleti szinten valóban jogos kritika. Azonban az Alkotmánybíróság jelenlegi összetételét ismerve a régi szabályozás alapján is aligha lett volna kétséges egy kormányoldal által jelölt alkotmánybíró megválasztása. És ha az alkotmánybírákat, s azon belül is a jobboldal által jelölt alkotmánybírákat nézzük, az elnök szakmai szempontból és elkötelezettség szempontjából sem nevezhető rossz választásnak. Fogalmazhatok úgy is, ha a bírák maguk közül választhattak volna, az elfogulatlanság látszatát a jelenleginél inkább biztosító, s szakmai életútja alapján alkalmasabb jelöltet biztosan nem választottak volna.

A másik észrevétel túlmutat az Alkotmánybíróságról szóló törvényen. A Bizottság azon a véleményen van, hogy a törvény sarkalatos elemeit az alapvető elvekre és a tárgykörrel kapcsolatos fontos szabályokra kellett volna korlátozni, míg a többi szabályt egyszerű többséggel elfogadott törvényben kellett volna szabályozni. A Bizottság hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére, s idézte:

> „Ha nem csupán az alapelveket, hanem az egyes tárgykörök kapcsán a részletszabályokat is sarkalatos törvénybe foglalják, maga a demokrácia elve kerül veszélybe."

Az idézett mondatnak nem is igazán az elemzett törvénnyel összefüggésben van jelentősége. Általános problémának tekinthető, hogy a kormány törekszik az általa legfontosabbnak tartott strukturális reformokat és egyéb kormányzati intézkedéseket kétharmados törvényben rögzíteni, ezzel biztosítva azt, hogy azokat egy következő kormány se tudja megváltoztatni. Legkirívóbb ilyen eset egyes adószabályok, így az egykulcsos jövedelemadó, kétharmados törvényben rögzítése volt. Holott az adópolitika kialakítása klasszikusan a megválasztott kormány hatásköre és felelőssége. A jelenlegi kormányfő azonban láthatóan törekszik arra, hogy a lehető leginkább korlátok közé szorítsa egy következő kormány mozgásterét. S ha – látva népszerűségének alakulását – talán már nem is tervez klasszikus módon, ciklusokon át kormányon maradni, de a kétharmados szabályok megváltoztathatatlanságával, illetve a kormányzatot és a törvényhozást lassítani, esetleg ellehetetleníteni képes ellensúlyi intézmények lojális vezetőkkel és tagokkal való feltöltésével ciklusokon átívelően meghatározó befolyást gyakorolni a kormányzás menetére biztosan tervez. E törekvésnek – mely sem nem új, sem nem példa nélküli a történelemben – része az, amit a Velencei Bizottság az Alkotmánybíróság vonatkozásában, az Európai Jogok Európai Egyezményére hivatkozva kifogásol.

A magyar kormány válaszában minden kritikát visszautasított – sok esetben költségvetési érvekkel reagálva alkotmányjogi felvetésekre –, s nem módosította az Alkotmánybíróságról szóló törvényt.[434]

A Bizottság két koncepcionális kérdésben foglalt el az általam vallottól eltérő álláspontot. Az egyik az actio popularis megszüntetése, a másik pedig az alkotmánybírák mandátumának meghosszabbíthatósága. Elméleti szinten e tárgykörökben sem fogalmaznék meg ellentétes véleményt. De a konkrét esetben más a helyzet. A Bizottság – bár utalt arra, hogy a véleményeit más véleményekkel együtt kell értelmezni – az alkotmánybírósági modell vizsgálatakor, más területeken folytatott vizsgálataival ellentétben, alapvetően országoktól és konkrét politikai helyzettől független modellekben, sztenderdekben gondolkodott. Bár több, Magyarországgal kapcsolatos határozatából – ugyanúgy, ahogy a hazánkban tett látogatásukkor a konzultációkon – jól látszik, hogy a Bizottság raportőrei, akárcsak szakértői, pontos ismeretekkel rendelkeztek a magyarországi viszonyokat illetően, hivatalos értékelésük nem mindig realisztikus. A demokrácia védelme a tagállamokban, ami a Bizottság talán legfőbb célja, nem függetleníthető a vizsgált ország aktuális politikai helyzetétől. A Velencei Bizottság véleményének egyes elemei, míg egy ideális kormányzati modellt figyelembe véve nem vitathatóak, Magyarország viszonylatában nem helytállóak. Egy olyan országban, ahol az alkotmánybírák megválasztásához a kormánypárt és az ellenzék konszenzusa szükséges, a Bizottság által felhívott érvek alapján valóban az Alkotmánybíróság működését segíti, ha az alkotmánybíró mandátuma utódja megválasztásáig meghosszabbodik. De egy olyan államban, ahol a kormánypárt a jelölési eljárás szabályait megváltoztatva, konszenzus nélkül csak a saját jelöltjeit – konkrétan a korábban ismertetett 9 jelöltet – választja alkotmánybírónak, s egyharmados többséggel hivatalban tarthatja 12 év után is – ismerve a kormányzat humánpolitikai elveit –, a szabály bevezetése nem a Velencei Bizottság által leírt eredménnyel jár, sőt nem is az általa vélelmezett ok motiválta a változtatást. Ugyanakkor az alkotmánybírósági elnök megválasztásának megváltozott szabálya, míg más országban a politikától kevésbé független döntést eredményezne, Magyarországon a testület megváltozott összetételére tekintettel a helyzeten semmit sem változtat. Az actio popularis létjogosultsága is egészen másként értékelendő egy olyan államban, ahol működik a fékek és ellensúlyok rendszere, mint ott, ahol a fél világ annak leépítése miatt emel szót.

434 Remarks of the Hungarian Government on the Draft Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court CDL (2012) 045. A válasz részletes elemzéséről lásd: „Kommentár a kormány válaszáról a Velencei Bizottságnak az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről szóló véleményére": www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Kommentar_Kormany_valasza_Abtv_VB_20120713.pdf – A letöltés ideje: 2012. augusztus 4.

I.5. Az Alkotmánybíróság hatáskörének további korlátozása és az alkotmánybírák hivatali idejének módosítása

I.5.1. Az Alaptörvény negyedik módosítása

Az Alkotmánybíróság 2012 decemberében az ombudsman indítványára, utólagos normakontroll keretében, hatályon kívül helyezte a kormány számára kiemelt jelentőséggel bíró, az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései címet viselő törvényt. Válaszul a kormány benyújtotta Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítását, mely számos más nagy jelentőségű és a hatalommegosztás rendszerét érintő rendelkezés mellett az alkotmánybírósági jogkörök további szűkítéséről is rendelkezett.[435] A folyamatot és a törvénytervezetet a későbbi fejezetekben elemzem, itt csupán az Alkotmánybíróságot érintő részekre térek ki:

- Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben van.

- Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.

- Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. (E rendelkezés egy módosító javaslattal változott az ismertetett két mondattá. Az eredeti előterjesztésben e szabály még inkább korlátozóbb volt: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat és annak indokolása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe.")

- Az Alkotmánybíróság meghallgatja a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjét, ha az ügy a személyek széles körét érinti.

- Az utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak köre kibővült a Kúria elnökével és a legfőbb ügyésszel.

435 T/9929. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása.

- Bírói kezdeményezésre történő eljárás esetében 30 napos elintézési határidőt ír elő az Alkotmánybíróságnak.[436]

A törvényjavaslat indokolása következetesen az Alkotmánybíróság hatásköreinek bővítéséről ír. Ezt a véleményt elsősorban azzal támasztja alá, hogy bővül az indítványozói kör, valamint a testület megkapja a törvényi felhatalmazást az alaptörvényi rendelkezések közjogi érvénytelenség miatti megsemmisítésére.[437] Az indítványozói kör kibővítését akár hatáskörbővítésnek is lehet értelmezni, a többi rendelkezést viszont aligha. Az első pontban foglalt felülvizsgálati kör kifejezett alaptörvényi korlátozása – a logika egyszerű szabályait alkalmazva – nem értékelhető bővítésnek. Még akkor sem, ha az Alkotmánybíróság törvényi rendelkezés alapján ennél korlátozóbb módon alakította gyakorlatát. A korlátozó szabályt ugyanis ezúttal alaptörvényi szintre emelték.

Az Alkotmánybíróság húsz éven át azon az álláspontón volt, hogy alkotmányos rendelkezés tartalmi felülvizsgálata nem lehetséges, legfeljebb közjogi érvénytelenség miatt semmisítheti meg azt a testület.[438] Az Alaptörvény negyedik módosítása nem tett mást, mint hogy e gyakorlatot alaptörvényi szintre emelte, kodifikálta. Hatáskörbővítésről tehát biztosan nincs szó. De megfogalmazhatjuk a változást úgy is, hogy az új rendelkezés kizárja azt, hogy az Alkotmánybíróság akként változtassa meg gyakorlatát, hogy az Alaptörvényt tartalmi szempontból – ha például egy új alaptörvényi rendelkezés ellentétben áll az Alaptörvény egyik hatályos szabályával – felülvizsgálja. Márpedig, ahogy az Alapvetésben ezt bővebben kifejtettem, éppen az új alaptörvényi rendelkezés elfogadása előtt mutatkozott esély arra, hogy a testület megváltoztatja az alkotmányos rendelkezések felülvizsgálatával kapcsolatos eddigi gyakorlatát…

A legnagyobb visszhangot a szakmában és a társadalomban mégis a korábbi határozatok hatályon kívül helyezése váltotta ki. Nem véletlenül. A magyar alkotmányosság gerince az értelmezett alkotmány. Húszéves, mindenki által elismert és alkalmazott, zsinórmértéknek tekintett jogfejlesztő gyakorlatot dobtak kukába egyetlen mondattal. Van ennek jelentősége a hatalommegosztás szempontjából is, hiszen e lépés a korlátozatlan hatalom eszményének újabb kézzel fogható jele. Egy másik hatalmi ág, az Alkotmánybíróság nem partnerként, hanem alárendeltként kezelése. Helyesen mutatott rá az egyik ellenzéki képviselő arra, hogy jogdogmatikai szempontból is nehezen magyarázható, hogy miképpen tud alaptörvény-módosítás hatályon kívül helyezni alkotmánybírósági döntéseket, az ugyanis nem jogszabály, hanem a joggyakorlat része. Másrészt

436 T/9929. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 12. §.

437 T/9929. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása. Részletes indokolás a 12. §-hoz.

438 Lásd például: 23/1994. (IV. 29.) ABH, 61/2011. (VII. 13.) ABH, 45/2012. (XII. 29.) ABH.

pedig miképpen válthat ki további joghatásokat egy hatályon kívül helyezett határozat.[439] Önmegtartóztatást kíván, hogy e témára ne térjek ki egészen bőven. Azonban, ha megtenném, eltérnék a kitűzött célomtól. Egy vonatkozás mégis kiemelést érdemel. Az új rendelkezés lényegesen megkönnyítette azoknak az új alkotmánybíráknak a dolgát, akik a számukra terhes korábbi határozatoktól és gyakorlattól el kívántak térni, s egy egészen más felfogású, az új testületben leginkább Pokol Béla és Balsai István által képviselt alkotmánybíráskodási modellt kívántak követni.

E körben említést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság erősen tompította az új rendelkezés hatásait. Két hónappal az Alaptörvény negyedik módosításának elfogadása után néhány körmondat megfogalmazásával gyakorlatilag megállapította, hogy mégis felhasználhatók és idézhetőek a hatályon kívül helyezett korábbi határozatok. De hozzátette azt is, hogy

> „a korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja."[440]

A parlamenti vitában az Alkotmánybíróság jogköreit illetően a kormánypárti képviselők kifejtették, hogy a törvényjavaslat elfogadása egyáltalán nem eredményezi majd a testület jogkörcsorbítását, hiszen semmi nem tiltja meg az Alkotmánybíróságnak, hogy a korábbi határozatok felhasználása nélkül is ugyanarra a következtetésre jusson, az Alaptörvény tartalmi felülvizsgálatára pedig eddig sem volt joga, s ezt a testület is így értelmezte. Azzal, hogy a törvényjavaslat lehetővé teszi, hogy közjogi érvénytelenség miatt alaptörvényi szabályozást is megsemmisíthet az Alkotmánybíróság, igazából bővül a jogköre, akárcsak azzal, hogy a korábbi határozatok hatályon kívül helyezése miatt szabadabban dönthet. Arra viszont egyetlen kormánypárti képviselő sem adott magyarázatot, hogy vajon miért éppen ezeket az alkotmánybírósági működést érintő rendelkezéseket kell – és éppen akkor – az Alaptörvénybe emelni.

Az ellenzéki pártok közül a legnagyobb a vezérszónoki kört követően kivonult a vitából. Mindazonáltal, az Alkotmánybírósággal összefüggésben, minden ellenzéki képviselő a testület hatásköreinek megengedhetetlen módon való csökkentéséről beszélt, illetve arról, hogy ha születik egy, a kormány számára kedvezőtlen alkotmánybírósági döntés, azt menetrendszerűen követi az Alkotmánybíróság hatáskörének megváltoztatása.[441]

439 Schiffer András (független) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. február 25. (255. ülésnap), 284. felszólalás

440 13/2013. (VI. 17) ABH.

441 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. február 19. (254. ülésnap), 19–55. és 138–222. felszólalás, 2013. február 25. (255. ülésnap), 207–309. felszólalás.

Az Alaptörvény negyedik módosításának elfogadása után a kormány azonnal benyújtotta az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló törvényjavaslatot. Az Alkotmánybírósággal összefüggő rendelkezések 90%-a csupán átvezette az alaptörvény-módosítás rendelkezéseit az Alkotmánybíróságról szóló törvénybe, és részletszabályokkal egészítette ki. Egyetlen igazán új és érdemi változást azonban bevezetett a törvény: eltörölte az alkotmányjogi panasz eljárásban a kötelező jogi képviseletet.[442]

I.5.2. A Velencei Bizottság véleménye az Alaptörvény negyedik módosításának az Alkotmánybíróságot érintő rendelkezéseiről

A Velencei Bizottság felülvizsgálta az Alaptörvény negyedik módosítását is. A véleményt, melyben a Bizottság először fogalmazott meg rendszerszintű kritikát a magyar alkotmányossággal és közjogi rendszerrel kapcsolatban, ennek megfelelően később értékelem. Most csak az Alkotmánybíróságot érintő részt ismertetem, mely azonban tetemes részét tette ki a véleménynek. Meg kell állapítani, hogy önmagában már ebből is a rendszerkritika olvasható ki. A Bizottság figyelmeztetett, hogy alkotmányos demokráciákban a fékek és ellensúlyok rendszerének egyik fő alkotóeleme az Alkotmánybíróság. Megállapította, hogy a törvények alkotmányossági felülvizsgálat alóli kivonása rendszerszintű folyamattá vált, amely az Alkotmánybíróság szerepének komoly és aggasztó lefokozását eredményezi. A Velencei Bizottság ezt a jelenséget a fékek és ellensúlyok rendszere és a jogállamiság veszélyeztetésének értékelte. Elfogadhatatlannak tartotta a korábbi döntések hatályon kívül helyezését is. Üdvözölte viszont, hogy az Alaptörvény részévé vált, hogy az Alkotmánybíróság eljárásjogi alapon vizsgálhatja az Alaptörvény módosításait.[443]

I.5.3. Utolsó módosítás az alkotmánybírák státusáról

Az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggésben benyújtott egyik törvénycsomag részeként a ciklusban utoljára módosított az Országgyűlés az alkotmánybírák státusán. Eltörölte azt a rendelkezést, mely szerint az alkotmánybíró akkor is köteles nyugdíjba vonulni 70. életévének betöltésekor, ha hivatali idejét nem töltötte ki. De előírta, hogy 70. életévét betöltött személy nem választható meg alkotmánybírónak.[444] Így az alkotmánybírák felső korhatára 82 évre emelkedett. Az Alkotmányügyi bizottság módosító javaslatával az Országgyűlés kiemelte az alkotmánybírósági törvényből azt a szabályt, mely szerint az alkotmánybíró hi-

442 T/10593. számú törvényjavaslat, 11–13. §, kihirdetés után: 2013. évi CXXXI. törvény az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról.

443 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary CDL-AD (2013) 012, 76–108. pont.

444 T/12912. számú törvényjavaslat, 32–33. §, kihirdetés után: 2013. évi CCVII. törvény az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról.

vatalban maradhatott mandátumának lejárta, illetve 70. életévének betöltése után is addig, amíg utódját nem sikerül megválasztani.[445]

A törvényjavaslat elfogadásával Pokol Bélának 3 évvel és 4 hónappal, Szívós Máriának 3 évvel és 9 hónappal, Balsai Istvánnak 6 évvel és 5 hónappal, Salamon Lászlónak 7 évvel és 2 hónappal, Dienes-Oehm Egonnak pedig 8 évvel és 8 hónappal hosszabbodott meg a mandátuma. Így az utolsó, nem a második Orbán-kormány időszaka alatt megválasztott alkotmánybíró is 2016. április 21-ig biztosan távozik a testületből, míg az elsőként az Orbán-kormány hivatali idejében megválasztott alkotmánybíró 2019. július 22-ig a testület tagja marad. A vizsgált parlamenti ciklusban megválasztott alkotmánybírák közül pedig lesz, aki 2025-ig hivatalában marad.

A miniszteri indokolás ezúttal sem teszi megismerhetővé a változtatás okát. Teljes terjedelemben így szól:

> „Az Alaptörvény ötödik módosítása miatt az Alkotmánybíróságról szóló törvényben szükséges terminológiai változtatások és hivatkozás-pontosítások mellett a rendelkezés az Alkotmánybíróság tagjainak Alaptörvényben foglalt megbízási idejét korlátozó rendelkezést helyezi hatályon kívül, valamint olyan alkalmazási szabályt ad, amely az új rendelkezést a megbízásukat töltő alkotmánybírákra is alkalmazni rendeli. Ezzel párhuzamosan a rendelkezés az alkotmánybírává való megválasztás feltételévé teszi, hogy a jelölt a 70. életévét még ne töltse be."

Az igazságügyi államtitkár expozéjában azzal érvelt a javaslat mellett, hogy az az alkotmánybírák függetlenségét – ezen belül is egzisztenciális függetlenségét – növeli, valamint, hogy a fennálló helyzet alaptörvény-ellenes, mert ha az Alaptörvény nem határoz meg felső életkori határt, azt alkotmányosan törvény sem teheti meg. Emellett a köztisztséget viselők esetében ez a rendelkezés teremt majd egységes jogi helyzetet.[446]

Az ellenzéki pártok álláspontja egységes volt abban, hogy a javaslat mögött csupán nyilvánvaló és elfogadhatatlan politikai szándék áll, s a módosító javaslatnak semmiféle elvi megalapozottsága nincs. Az előterjesztés a személyre szabott jogalkotásnak is újabb példája. A kormánypártok először megvárták, amíg a korábban a baloldal által jelölt, valamint a kormánypártok iránti lojalitását nem kellőképpen bizonyító alkotmánybíró betölti hetvenedik életévét, és nyugdíjba vonul. Helyükbe megválasztottak egy kormánypárti országgyűlési képviselőt

445 T/12912/10. számú bizottsági módosító javaslat.

446 Répássy Róbert (államtitkár) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. november 12. (323. ülésnap), 327. felszólalás. Répássy Róbert (államtitkár) felszólalása: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. november 11.

és egy vélelmezhetően a korábbiaknál lojálisabb jelöltet. Ezután e javaslattal eltörlik az életkori határt az alkotmánybírák esetében. Ezzel a kormányállás-pontot kimutathatóan legtöbb esetben osztó öt, már az Orbán-kormány által jelölt bírónak (köztük a két volt kormánypárti országgyűlési képviselőnek) a mandátuma kitolódik 3-8 évvel. Ezután a bizottsági módosító javaslattal eltörlik azt az elméleti szinten valóban aggályokat keltő szabályt, mely szerint az alkotmánybíró hivatalban maradhat mandátuma lejárta után is egészen addig, míg utódját nem sikerül megválasztani. Ezzel a kormánytöbbség eléri azt, hogy 2016 után, amennyiben a jobboldali pártszövetségnek éppen nincs meg a kétharmados többsége a törvényhozásban, avagy éppen megvan az egyharmados, blokkoló többségként vagy kisebbségként elő tudják idézni azt a helyzetet, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag a második Orbán-kormány idején kinevezett, csak a jobboldal által jelölt bírákból álljon. A javaslat mögött tehát megint nem elvi indokok álltak, hanem egyszerű politikai, hatalmi taktika. Kifuttatni a nem lojális alkotmánybírákat, s minél tovább bent tartani a lojálisabbakat. Ez alól csupán egyetlen kivételt lehetett említeni mindkét csoport esetében. Így az elfogadhatatlan politikai motiváció miatt kritika tárgyává kell tenni még azt az elvi alapon támogatható javaslatot is, hogy az alkotmánybírák mandátuma semmilyen alapon ne hosszabbodhasson meg mandátumuk lejárta után. Felmerült a vitában az is, hogy az államtitkár által említett elvi indok nem megalapozott, hiszen ha az Alaptörvény elfogadása után a szabályozást alkotmányellenesnek gondolták volna, nem várták volna meg a javaslat előterjesztésével a fent említett két alkotmánybíró nyugdíjazását. Másrészt, az érvelés nem is következetes, hiszen a legfőbb ügyész esetében, valamint az Állami Számvevőszék esetében – ez tényszerűen így van – a törvény annak ellenére tartalmazza a 70 éves nyugdíjkorhatárt, hogy az Alaptörvény esetükben sem tartalmaz ilyen rendelkezést. Kifogásként hangzott még el, hogy a kormány nem tett eleget indokolási kötelezettségének sem. A radikális jobboldali párt pedig abban látta a javaslat legfőbb veszélyét, hogy az újabb alapot szolgáltathat a Magyarország elleni külföldi támadásokra.[447]

447 Bárándy Gergely (MSZP) felszólalásai (329–331. felszólalás), Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalásai (333–335. felszólalás), Staudt Gábor (Jobbik) felszólalása (353. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalása (337. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. november 12. (323. ülésnap). Bárándy Gergely (MSZP) felszólalásai (348., 352., 356. és 362. felszólalás), Staudt Gábor (Jobbik) felszólalása (350. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. november 18. (325. ülésnap). Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvei: 2013. november 11. és 2013. november 18.

A 15 fősre bővített Alkotmánybíróság teljes ülése az Alkotmánybíróság tanácstermében

Talán érdemes kiemelni, hogy a parlamenti vita idején három elismert szakmai civil szervezet – a Magyar Helsinki Bizottság, az Eötvös Károly Intézet és a Társaság a Szabadságjogokért – közös véleményében több ellenzéki érvvel azonos álláspontra helyezkedett:

> „…alkotmányosan nem indokolható ugyanis az, hogy a bírói megbízatás betöltésének lényeges feltételein a jogalkotó „menet közben", a tisztséget aktuálisan viselő személyekre is kiterjedő hatállyal módosítson. […] A hetvenéves szabály felrúgása egyértelmű folytatása az Alkotmánybíróság – 2010-es kormányváltás után megkezdett – szisztematikus politikai megszállásának."[448]

Az államtitkár válaszában elismerte, hogy valóban van olyan köztisztséget betöltő személy, akinél hatályos a 70 éves korhatár, sőt egy, a jegyzőkönyv által rögzített bekiabálásában – „*kivesszük a törvényből*"[449] – még szándékát is kifejezte a módosításra, de ilyen tartalmú módosító indítványt mégsem terjesztett elő. Pedig lett volna házszabályi lehetősége rá. Annyit mondott, hogy ez majd egy külön előterjesztés tárgya lesz, de azzal a választásokig adós maradt. Egyebek-

448 A véleményt lásd: http://www.ekint.org/ekint_files/File/ab_70_ekint-mhb-tasz_2013november14.pdf – A letöltés ideje: 2013. november 20.

449 Bárándy Gergely (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. november 12. (323. ülésnap), 329–331. felszólalás.

ben az ellenzéki okfejtésre érdemben nem reagált, csupán annyit jegyzett meg, hogy az alaptalan, mert az egyik távozó alkotmánybírót első ciklusára még az MSZP jelölte, a javaslat pedig csak a bírák egzisztenciális függetlenségét növeli, s minél magasabb életkorban mennek nyugdíjba, annál inkább garantált a függetlenség.[450]

A módosító javaslat egyfajta keretbe foglalta a vizsgált kormányzati ciklus Alkotmánybíróságot érintő módosításait és változásait. Kezdődött a jelölési rendszer megváltoztatásával, s végződött az átalakult összetételű testület bírái mandátumának meghosszabbításával.

I.6. Összegző gondolatok

A kronológia áttekintése úgy hiszem, egy vonatkozásban nem hagy kétségek közt senkit sem: az elemzett jogalkotási folyamat eredményeképpen az Alkotmánybíróság ellensúlyi szerepe lényegesen megváltozott, meggyengült. Az előző mondatban tételezett következtetés levonásához – melyet az ebben a fejezetben foglaltak alapján úgy vélem, meg lehet tenni – hasznosnak tartok kiemelni néhány, az elemzésem eredményeképpen megállapítható, általam fontosnak ítélt megállapítást:

- Az Alkotmánybíróság helyzetének változása egy olyan – a könyvemben ismertetett módszerekkel megvalósított – folyamat része, amelyik minden téren gyengíteni törekszik a kormányzati fékek és ellensúlyok rendszerét. Egyes változásoknál tanúi lehetünk az Alkotmánybíróság jogkörei növekedésének is, azonban az sosem az Alkotmánybíróság és a kormány, vagy az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés viszonyrendszerében érhető tetten, hanem más hatalmi tényezők – például az Alkotmánybíróság és a bíróságok, vagy az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok – viszonyát illetően.

- A jogalkotási folyamat végén számos koncepcionális kérdésben más megoldás született, mint amit az alkotmányozási folyamat kezdetén a kormánypárt szakpolitikusai hivatalosan javasoltak. Ezek egy része láthatóan az alkotmányozás során beérkező szakmai javaslatok alapján módosult. Azonban az is látható, hogy a számos javaslat közül a kormány

450 Répássy Róbert (államtitkár) felszólalásai: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. november 12. (323. ülésnap), 355. felszólalás és 2013. november 18. (325. ülésnap), 355., 358., 360. és 363. felszólalás. Répássy Róbert (államtitkár) felszólalásai: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvei: 2013. november 11. és 2013. november 18.

egy kivétellel – ez az alapvető jogok biztosának indítványozási joga – csak azokat a koncepcionális változtatásokat eredményező javaslatokat fogadta el, amelyek az Alkotmánybíróság kormányzati-törvényhozási ellensúlyi szerepét a hatályos szabályozáshoz képest nem erősítették. A változtatások másik része azonban egyértelműen igazolhatóan az Alkotmánybíróság ellensúlyi szerepének csökkentése érdekében történt.

- Bár meghatározó nemzetközi szervezetek és tisztségviselők az Alaptörvény és a sarkalatos törvények konszenzusos elfogadását javasolták, egyik ellenzéki pártnak a kormányzati véleménytől eltérő koncepcionális jelentőségű javaslatát sem támogatta a kormánytöbbség. Ezért egyik ellenzéki párt sem támogatta az alkotmánybíráskodás átalakítását meghatározó törvények elfogadását.

- A testület legfontosabb hatásköreinek egy része – gondolok itt elsősorban a pénzügyi, gazdasági jellegű törvények utólagos normakontrolljának korlátok közé szorítására – a törvényhozónak és a kormánynak előnyös módon változott meg.

- A törvények alkotmányossági felülvizsgálat alóli kivonása rendszerszintű folyamattá vált. Az Alkotmány, később az Alaptörvény, keret helyett eszköz lett.

- Lényegesen szűkült az utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezni jogosultak köre. Ezzel pedig a kormány ellensúlyát jelentő ellenzék és az érdekképviseleti szervezetek kezéből vették ki az egyik leghatékonyabb eszközt. Bár a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése helyes, a hatalommegosztás szempontjait vizsgálva az actio popularis megszüntetését nem ellensúlyozza. Ez a változás azt eredményezte, hogy az Alkotmánybíróság – feladatkörét tekintve – inkább vált a bíróságok, mint az Országgyűlés alkotmányos kontrolljává.

- Az előzetes normakontroll indítványozói körének kiszélesítése a testületet a korábbihoz képest közelebb sodorta a politikai döntéshozókhoz, s éppen a kormánynak és a kormánypártoknak biztosít új, eddig nem létező jogosultságokat alkotmánybírósági eljárások kezdeményezésére.

- Az alkotmánybírák jelölési rendjének megváltoztatásával a kormánypártok kiiktatták a jelölési eljárásból az ellenzéki pártokkal való kompromisszum kényszerét, a gyakorlat pedig azt igazolta, hogy az összes megüresedett vagy újonnan létrejött alkotmánybírói tisztségre saját

jelöltjeiket választották meg, s egyetlen ellenzéki jelöltet sem támogattak. Így – minthogy az Alkotmánybíróság létszámát is megemelték – a testület tagjainak több mint fele a hivatalban lévő kormány ideje alatt foglalta el a posztját.

- Az ebben a fejezetben bemutatott új alkotmánybírák erős kötődése a kormánypártokhoz és a kormányfőhöz – s nem csupán a konzervatív értékrendhez – meglátásom szerint bizonyított. Ezek eredményeképpen alapvetően megváltoztak a testületen belüli erőviszonyok, és a döntési folyamatban, több alkotmánybírónál, vélhetően nem a szakmai érvek lesznek a legfontosabb motívumok.

- A Velencei Bizottság több észrevételét megfogadta a jogalkotó, azonban számos, a demokratikus működés szempontjából a Bizottság által jelentősnek ítélt kritikai észrevételét nem, azokra elégtelen válaszokat adott.

II. fejezet

A bíróságok

Visszautalnék a Bevezetésre, ahol megemlítettem, hogy kiemelten kezelem az igazságszolgáltatás átalakításának kronológiáját, ugyanis az mind terjedelmét, mind mélységét, mind pedig időben elhúzódó mivoltát tekintve egyedülálló a többi alkotmányos szerv átalakításához képest. Ezzel kapcsolatban többször is kemény kritikát fogalmazott meg az Európa Tanács Velencei Bizottsága és Monitoring Bizottsága, az Európai Bizottság pedig kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben. Az Európai Bíróság el is marasztalta hazánkat. Ezek miatt az Országgyűlés kénytelen volt visszaalakítani a reform elemeinek 80%-át. Emellett a Bevezetésben vázolt „hatalomtechnikai recept"-ben felsorolt minden elemet bevetett a kormányzat. Az igazságszolgáltatás a parlamenti ciklus mind a négy évében állandó téma volt az Országgyűlésben.

II.1. Az alkotmányozás és a bírósági szervezeti reform

II.1.1. A bírósági szervezet az alkotmánykoncepcióban

Az igazságszolgáltatást érintő alkotmányozási munka is azzal kezdődött meg, hogy az előkészítő bizottság elnöke felkérte a hatalmi ágak vezetőit, valamint a szakmai és civil szervezeteket, közöttük a jogi egyetemeket, hogy juttassák el véleményüket, elképzeléseiket a bizottsághoz. Meglepő volt azonban az, hogy az egyetemek anyagai szinte kivétel nélkül hallgatnak az igazságügyet illetően. Konkrét javaslat csak a miskolci jogi kar anyagában jelenik meg, a szerző a szervezetileg önálló közigazgatási bíróság felállítását szorgalmazza. Ennek alapján persze igazolható az általam osztott álláspont is: e fejezetekkel alapvetően minden rendben volt. A többi javaslat említésre sem méltó. De hogy példát azért mégis említsek, az egyik véleményező minden ügy elintézésére három hónapos határidőt rögzített volna az Alkotmányban, kizárta volna a fellebbezés lehetőségét, és ötfős esküdtszékeket állított volna fel, melyek „csak pozitív és negatív döntést hozhatnak". De érkezett „igazságügy" cím alatt olyan vélemény is, hogy az „ne csak jogszolgáltatást, hanem igazságszolgáltatást biztosítson, és ne a bűnözőt védje".

a) A Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslata

A Legfelsőbb Bíróság elnöke az előkészítő bizottság elnökének felkérésére megküldte a szervezet hivatalos véleményét az alkotmányozással kapcsolatban.[451] Ebben az elnök alapvetően nem a bíróságokat érintő alkotmányos szabályok módosítására tett javaslatot. Véleménye szerint

> „a hatályos Alkotmánynak a bírói szervezetről szóló X. fejezetében foglalt rendelkezései teljes mértékben megfelelnek a jogállamiság kritériumainak és megfelelően kifejezésre juttatják a bírói hatalom sajátosságait".

Alapvetően

> „a bírósági szervezetre és igazgatásra, a bírák és a bíróságokon dolgozó igazságügyi alkalmazottak jogállására és javadalmazására, továbbá a bíróságok eljárására vonatkozó törvények továbbfejlesztését, módosítását"

szorgalmazta. Sürgette mindemellett a bírói függetlenség, az önkormányzati rendszer és a négyszintű bírósági szervezet megőrzését. Javasolta a közhatalmat gyakorló szervezetekre vonatkozó fejezetek Alkotmányon belüli fejezeti sorrendjének felülvizsgálatát, a bíróságok tradicionális elnevezéseinek ismételt bevezetését, valamint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) elnevezésének megváltoztatását. Javasolta továbbá a X. fejezet bővítését. Véleménye szerint

> „a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, továbbá a bírák jogállásáról szóló törvényekben vannak olyan rendelkezések, amelyeket jelentőségüknél fogva indokolt az Alkotmányban elhelyezni".

Javasolja még az alapelvek körének kiegészítését, a mentelmi jog és az összeférhetetlenségi szabályok, valamint az OIT-elnöki posztra vonatkozó szabályok alkotmányba emelését és azt, hogy az Alkotmány rendelkezzen a Legfelsőbb Bíróság elnöke megbízatásának időtartamáról, valamint arról, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökévé csak bíró választható.

b) Vita az előkészítő bizottság Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem munkacsoportjában

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó előterjesztés ismertetéséhez hasonlóan most is pontosan írom le azt a bírósági szervezetrendszerre vonatkozó alkotmánykoncepció-tervezetet, valamint rövid indokolását, melyet felkért szakértőinkkel állítottunk össze, s melynek alapján az előkészítő bizottságnak e témakör szakmai és

451 AEB/115/2010.

politikai előkészítéséért is felelős Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem munkacsoportjában a szavazást elrendeltem.[452]

1. Az új Alkotmány részletesen szabályozza az igazságszolgáltatás más hatalmi ág egyoldalú, külső befolyásától való mentességének, azaz a bírói függetlenségnek az intézményét, az igazságszolgáltatás állami monopóliumának elvét és a büntető igazságszolgáltatás alapvető követelményeit.

   (i) Az igazságszolgáltatás függetlenségének elve a jogállami működés egyik sarokköve. Ennek deklarálása az új Alkotmányban elengedhetetlen. A büntető igazságszolgáltatás, mely az emberek életébe a legsúlyosabb következményekkel járó állami beavatkozást teszi lehetővé, indokolt, hogy alkotmányi szinten is kiemelést kapjon. Egyes büntetőjogi alapelvek alkotmányba foglalása indokolt.

2. Az új Alkotmány tartalmazza a bírák kinevezési feltételeit és eljárási rendjét is.

   (i) Valódi garanciát a bírósági szervezetrendszer tekintetében nem annyira a bírósági vezetők, mint inkább az egyes bírák jogállásának alkotmányos szabályozása jelenthet, mivel az ítélkezési tevékenységet a bíró végzi.

3. A bírák függetlenségének garanciáit meg kell őrizni és az új Alkotmányban rögzíteni kell.

   (i) A harmadik hatalmi ág függetlenségét biztosító – jelenleg is jól kidolgozott – deklarációk alkotmányban rögzítése továbbra is hangsúlyozandó szempont.

4. A nem bírói tisztséget betöltő igazságügyi alkalmazottak ítélkezési tevékenységének fennmaradása csak a függetlenségüket biztosító egyértelmű és teljes garanciarendszer beépítése esetén lehetséges.

   (i) A Legfelsőbb Bíróság elnökétől és az ellenzék részéről is számos kritika érte a jelenleg hatályos szabályozást. Kétségtelen, hogy a jogszabály ma is tartalmaz utalásokat a titkárok ítélkezési füg-

452 A munkacsoportok jegyzőkönyvei az előkészítő bizottság döntése értelmében nem nyilvánosak. Ezért a tervezetet a bizottság számára hivatalosan csatolt saját példányom másolata alapján idézem.

getlenségére vonatkozóan, azonban távolról sem kielégítő módon és terjedelemben. Két példát említve: státusukat tekintve sokkal inkább függnek az igazgatási vezetőtől, mint a kinevezett bírák, s nem tettek bírói esküt. Önmagában nem jelent problémát, ha a bírák mellett más is ítélkezhet, azonban ekkor helyzetüket körültekintően rendezni kell. Megoldásként azonban inkább a kisebb tárgyi súlyú jogsértések és jogviták közigazgatási hatáskörbe utalása pártolandó.

5. Az új Alkotmány szabályozza a Legfelsőbb Bíróság elnöke megválasztásának (6 évre), tisztségre való jelölésének és megbízatása megszűnésének szabályait. A Legfelsőbb Bíróság elnöke nem választható meg újra.

   (i) Az e pontra vonatkozó indokolás megegyezik az III./I./1./2./c./10/i. pontban, az alkotmánybírákkal kapcsolatban kifejtettekkel.

6. Az új Alkotmány egyértelműen meghatározza a Legfelsőbb Bíróság elnöke és az elnökhelyettesek közötti viszonyt, a helyettesítés terjedelmét és korlátait.

   (i) A hatályos alkotmányszöveg nem határozza meg az elnökhelyettesek feladatkörét, ugyanakkor kinevezésükről rendelkezik. A Legfelsőbb Bíróság vezetői, illetve megbízatásuk közötti viszonyt egyetlen rendelkezéssel rendezni lehet.

7. A bírák és a bírósági vezetők tekintetében gyakorolt személyügyi jogköröket bírói többséggel működő szervhez utalja az új Alkotmány. A testületben kétharmados bírói többséget kell biztosítani, a testületnek kormánypárti és ellenzéki képviselő tagja is legyen.

   (i) Az ítélkezés függetlenségének biztosítása érdekében külön kell kezelni a bírói önigazgatás köréből ki nem emelhető személyügyi jogköröket (ilyenek például a bírák fegyelmi felelősségével, alkalmasságával avagy kinevezésével kapcsolatos ügyek). Az OIT jelenlegi hatáskörei mellett a tanács politikus tagjai számának bővítésével növelnénk a politika már így sem igazán kívánatos befolyását a bíró státusával kapcsolatos döntések meghozatalában. De még a tanács jogkörének megváltoztatásával sem alakulna másként a helyzet, hiszen éppen a státussal kapcsolatos döntések esetén nem merülhet fel, hogy azok kikerüljenek a

tanács hatásköréből. Az OIT munkájában csak kormánypárti politikusok vesznek részt (az igazságügyért felelős miniszter és két országgyűlési képviselő). Indokolt lenne az ellenzék részvételének megteremtése is olyan módon, hogy a két képviselő közül az egyik mindenkor ellenzéki.

8. A bíróságok igazgatásával összefüggő egyéb hatáskörök telepítését az új Alkotmány a bírósági szervezeti törvényre hagyja, amelyet a jelen lévő képviselők minősített többségével kell megalkotni.

   (i) Még ha az OIT, illetve különösen annak hivatala működését érintő kritikák néhol túloznak is, tény, hogy a bírósági szervezeti reform óta teljes elkülönültségben szervezett bírósági igazgatás párhuzamos infrastruktúrát épített ki az államigazgatással. Hatékonyabb szervezést tehet lehetővé, ha a bírósági igazgatási feladatok alkotmányos szintű telepítése helyett e kérdést az alaptörvény a szervezeti törvényre utalja. Ugyanezzel megteremthető a bíróságok intézményi működtetésének kormányzati felelőssége is. A szervezeti kétharmadosságot kimondó szabályokra utaló általános szabállyal kell ugyanakkor egyértelművé tenni, hogy önmagában az adott szerv említése (például egy részvételével zajló eljárás szabályai) sohasem alapozzák meg a minősített többség követelményét. Egy ilyen értelmezés ugyanis az igazságszolgáltatásra és az alapjogvédelemre vonatkozó törvényalkotás egészét merevítené be.

9. Az új Alkotmány rendelkezik megyei (esetleg tábla) bírósági önkormányzatok (megyei, esetleg táblabírósági igazságszolgáltatási tanácsok) létrehozásáról.

   (i) Az előző pontban részletezett modell bevezetése esetén a szervezeti törvények kidolgozásakor, a bírói függetlenség biztosítása érdekében, különös figyelemmel kell lenni a megyei igazgatási vezetők és a végrehajtó hatalom közötti szorosabbra fűzött intézményes kapcsolatra. Ezért az Alkotmányba bele kell foglalni a megyei szintű bírói önkormányzatok létrehozásának kötelezettségét. Amennyiben az ítélőtáblák igazgatási jogkört kapnak, az önkormányzatok felállítása azon a szinten is indokolttá válik.

10. A hatályos szabályozással megegyezően marad fenn a bírósági szervezeti szintek Alkotmányban történő meghatározása.

(i) Nem indokolt a hatályos szervezetrend alkotmányi rögzítésének elhagyása, hiszen abból csak a szervezési elvek következnek, az egyenetlen ügyeloszlásból fakadó hatékonysági problémák törvényi szintű átrendezés útján is kezelhetőek.

11. Az új Alkotmány rögzítse, hogy az igazságszolgáltatás költségeit külön fejezetben biztosítja a központi költségvetés, továbbá e fejezet költségvetése nem lehet kevesebb a költségvetési mérleg főösszeg 1%-ánál, valamint az előző évi fejezeti főösszeg nettó értékénél.

(i) Az ítélkezési függetlenség biztosításának egyik fontos pillére lehet az, hogy a kedvező – vagy akár a zökkenőmentes működést szavatoló – költségvetési támogatás biztosítása ne az Országgyűlés és a kormány diszkrecionális joga legyen, hanem annak minimumát az Alkotmány írja elő. Bár ma e cél elérése érdekében az OIT maga terjesztheti elő a költségvetési igényét, azonban az előterjesztés semmilyen formában nem köti az Országgyűlést. Az elmúlt évek gyakorlata azt mutatta, hogy az előterjesztési jogkörnek csekély valós hatása van.

12. Az új Alkotmánynak az igazságszolgáltatásról szóló fejezetében kizárólag és kifejezetten az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó alapelvek és alapjogok kapnak helyet.

(i) Formai probléma, ám tény, hogy a hatályos Alkotmány bírósági alapelveket a bírósági fejezetben és az alapjogi fejezet első szakaszaiban is szabályoz. Ennél átláthatóbb megoldás lehet az alapelvek rendszerezett kifejtése.

13. Személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés csak bírói döntés alapján alkalmazható.

(i) A személyi szabadság korlátozásának bírói döntéshez kötését ma csak a büntetőeljárásokra mondja ki az Alkotmány, holott a lényegesen enyhébb eljárási garanciákkal övezett szabálysértési közigazgatási eljárások esetében ennek fokozott jelentősége lenne.

14. Az új Alkotmány kifejezetten rögzíti a bírósági ítéletek nyilvánosságát mint törvényben meghatározott kivételeket tűrő alapelvet.

(i) Bár az ítéletnyilvánosság ma is alapelv, annak külön alkotmányos alapja nincs. Tényleges végrehajtása a jogalkalmazás

kiszámíthatósága szempontjából kiemelt jelentőségű, miközben a hozzáférhetőség megrekedt az elektronikus információszabadságról szóló törvény szerinti kötelezetti körben, azaz a felsőbíróságokon.

15. Az új Alkotmány létrehozza a közigazgatási bíróságot, amely az Alkotmánybíróság által eddig ellátott önkormányzati normakontrollt is gyakorolja.

(i) A közigazgatási bíróságok a munkaügyi bíróságokhoz hasonló rendszerben működnek. A közigazgatási eljárásról szóló törvény és a polgári perrendtartás speciális elvei alapján zajló, az általánostól eltérő jellegű ügytípusok indokolttá teszik változást. Az Alkotmánybíróság hatáskörének rendezésével az önkormányzatokkal kapcsolatos jogkörök átkerülnek a bírósághoz.

A javaslatok közül nyolc pontban volt teljes egyetértés, kettőben pedig megvolt a kétharmados támogatás. Egyhangúlag fogadta el a munkacsoport a következő pontokat: 1., 4., 7. (kivéve az utolsó fél mondat), 10., 11. (első mondata), 12., 14., 15. Kétharmados támogatást kapott a 7. pont utolsó fél mondata, valamint a 8. pont.

Végül érdemes megemlíteni azokat a javaslatokat, amelyeket csupán egyetlen frakció támogatott, és nem voltak részei az általam előterjesztett javaslatnak:

- Az új Alkotmány rendelkezzen az OIT-elnöki, illetve legfelsőbb bírósági elnöki tisztség szétválasztásáról. (az LMP javaslata)

- Az új Alkotmány elfogadását követően a bíróságok „A Szent Korona nevében!" hirdessenek ítéletet. (a Jobbik javaslata)

- Az új Alkotmány rendelkezzen arról, hogy a volt pártállami személyeket a bíróságok vezető tisztségeiből távolítsák el. (a Jobbik javaslata)

- A Legfelsőbb Bíróság elnökének újraválasztását tiltó szabályozás egészüljön ki a megyei bíróságok, az ítélőtáblák és az AB elnökére vonatkozó tilalommal is. (az LMP javaslata)

- Az új Alkotmány rendelkezzen arról, hogy az OIT-nak ne lehessen politikus tagja. (az LMP javaslata)

- A vitában felmerült a bíróságok történeti megnevezésének (járásbíróság, törvényszék, kúria) visszaállítása. (a Jobbik javaslata)

c) Vita az előkészítő bizottságban

Az előkészítő bizottság 2010. november 10-én tárgyalta meg a munkacsoport jelentését. Ekkor már mindhárom ellenzéki párt kiszállt az alkotmányozás folyamatából. A jegyzőkönyv tanúsága szerint azonban három ponton bontakozott ki vita, s négy képviselő szólt hozzá a bíróságokat érintő napirendhez.[453] Újjáéledt a vita, s a kormánypárti képviselők látszólag egyetértettek abban, hogy vissza kell állítani a bíróságok történeti elnevezését. Felmerült az ítélőtáblák megszüntetésének lehetősége is, amivel kapcsolatban a bizottság elnöke megnyugtatta a felszólaló képviselőt azzal, hogy – az Alkotmánybíróságról szóló fejezetben ismertetett „mag" alkotmány koncepció alapján – a kis alkotmányban meg lehet kerülni ezt a kérdést, elég erről később gondolkodni. Az új Alaptörvény elfogadása után is nyitott kérdés maradhatott az ítélőtáblák létjogosultsága. De ugyanebbe a körbe tartozik az is, hogy a koncepció alapján az Alkotmány nem rendelkezett volna például az igazságszolgáltatással kapcsolatos alapelvekről, a legfőbb bírói vezető mandátumának hosszáról, az ítéletek nyilvánosságáról, vagy arról, hogy a közigazgatási bíróságok a bírói szervezet részét képezik, vagy azon kívül állnak majd.

Az előkészítő bizottság döntése alapján a bizottság szakértői összeállították a koncepció véglegesnek szánt szövegét. A Parlamentnek beterjesztett koncepció a következőképpen rendelkezik a bíróságokról:

- „A bíróságok a bírói hatalom gyakorlása útján, jogalkalmazási tevékenységük során az Alkotmány és az alkotmányos jog szabályai érvényesítésével védik és fenntartják az alkotmányos rendet, védik a természetes személyek és más jogalanyok jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit, elbírálják a jogvitákat. A bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – véglegesen és kötelező erővel döntenek. Ítélkező tevékenységük mellett, annak csorbítása nélkül ellátják a törvényben előírt más feladatokat.

- A közigazgatási bíróságok a közigazgatás törvény alá rendelésének fenntartása érdekében felülvizsgálják működésének és cselekményeinek törvényességét és célszerűségét. Biztosítják a helyi önkormányzatok jogainak védelmét, elbírálják a közigazgatási jogvitákat, és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosítanak. Sarkalatos törvényben rögzített módon gyakorolják a helyi önkormányzati rendeletek és más normatív döntések törvényessége feletti felülvizsgálatot.

453 AEB/7/2010.

- A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak. A hivatásos bírákat a köztársasági elnök nevezi ki, illetőleg menti fel. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehessen elmozdítani és áthelyezni, ugyanilyen törvény szabályozza jogállásuk és függetlenségük egyéb alapvető garanciáit. Továbbra is szükséges, hogy más személyek (nem hivatásos bírák – ülnök, fogalmazó, titkár) ítélkezésben való részvételére az Alkotmány adjon felhatalmazást.

- A bírósági szervezet élén a jogegység biztosítását is ellátó Kúria áll, elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja. Az alkotmánynak szabályoznia kell azt, hogy a közigazgatási bíróság hogyan illeszkedik az igazságszolgáltatás rendszerébe, illetve vezetője megbízatásának keletkezését.

- A bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács látja el a bírói önkormányzati szervek részvételével. A bíróságok szervezetéről – ideértve a fórumrendszer tagozódását is – és igazgatásáról sarkalatos törvény rendelkezik."

Mindezeken felül a koncepció szentel még egy-egy mondatot a közjegyzők igazságszolgáltatási szerepének és az ügyvédi karnak.

- „Törvény a bírósági eljáráshoz való jog csorbítása nélkül igazságszolgáltatási feladatokat ruházhat a közjegyzőkre. Törvény szabályozza az igazságszolgáltatásban közreműködő ügyvédek jogállását és feladatait."

A szöveget olvasva – az Alkotmánybíróságra vonatkozó szövegezésnél leírtak alapján – számomra ezúttal is megválaszolatlan marad az a talán legfontosabb kérdés, hogy vajon a fenti szöveget kinek a sugallatára fogalmazták. Honnan tudta a szövegíró, hogy az előkészítő bizottság kormánypárti tagjai majd megszavazzák azt, annak ellenére, hogy a szöveg, a bizottsági emlékeztetők és jegyzőkönyvek tanúsága szerint nem tükrözi a vitában kifejtett véleményüket? De tényként meg kell jegyezni, hogy a szakértők ezúttal sem tévedtek, a frakciók által támogatott javaslattól részben eltérő szöveget – ekkor már az MSZP és az LMP részvétele nélkül – egyhangúlag szavazta meg az előkészítő bizottság.

Salamon László kereszténydemokrata képviselő, az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság elnöke felszólal az alkotmánykoncepció parlamenti vitájában az Országgyűlés plenáris ülésén

d) Vita a plenáris ülésen

Az alkotmánykoncepció vitájában a plenáris ülésen négyen szóltak az igazságügyről. Három kormánypárti és – tekintettel arra, hogy a másik két ellenzéki párttal ellentétben a radikális jobboldali párt visszatért az alkotmányozás folyamatába – egy ellenzéki képviselő. Az előkészítő bizottság elnöke expozéjában ismertette a javaslat igazságszolgáltatást érintő részeit. Érvelt a közigazgatási bíróságok felállítása mellett, de – mint mondta – arra nem tesz javaslatot, hogy mindez hogyan illeszkedjen majd az igazságszolgáltatás rendszerébe. Ismertette, hogy a javaslat a bírói függetlenség garanciáit a sarkalatos törvényekre bízza, de az elmozdíthatatlanságot deklarálni kell az Alkotmányban. A bírósági szinteket sarkalatos törvényben javasolta szabályozni, elnevezésüket azonban a történelmi nevek alapján megváltoztatni javasolta. Felvetette, hogy az új alkotmány ne rendelkezzen a kötelező jogegységi határozat eszközéről. De talán a legfontosabb mondat, amit érdemes idézni is:

> „Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság a bíróságok igazgatását illetően nem tesz változtatásra javaslatot."[454]

Rubovszky György, az Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem munkacsoport társfelelőse, frakciótársával ellentétben, szükségesnek tartotta, hogy az Alkotmány felsorolja a bírósági szinteket. A történelmi elnevezések visszaállításának szükségességével egyetértett. A bírósági igazgatással kapcsolatban pedig így nyilatkozott:

454 Salamon László (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 15. (65. ülésnap), 18. felszólalás.

> „Természetesen abban is egységes volt az Alkotmány-előkészítő bizottság, hogy a bírói önigazgatás változatlanul az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörében maradjon."[455]

Vas Imre felszólalásában – anélkül, hogy bármilyen kommentárt vagy érvet hozzáfűzött volna – ismertette a koncepció igazságszolgáltatásra vonatkozó javaslatait. Az igazgatás átalakításával kapcsolatban ő is megjegyezte:

> „A koncepció szerint a bíróságok igazgatását továbbra is az Országos Igazságszolgáltatási Tanács bírói önkormányzati szervek részvételével látná el."[456]

Az egyetlen ellenzéki hozzászóló a történeti alkotmány mellett érvelt, mely szerinte ugyanúgy szavatolni tudja a bírói függetlenséget. Fontosnak tartotta ugyanakkor a bírósági szintek rögzítését az Alkotmányban, s pártolta a bíróságok történelmi hagyományok szerinti átnevezését. Javasolta továbbá, hogy a munkacsoportban megfogalmazott koncepció alapján alakuljon a bíróságok költségvetési támogatása, s hogy legyen ellenzéki tagja is az OIT-nak. Ugyancsak javasolta, hogy a bíróságokról tiltsák ki a pártállam volt vezetőit, s hogy a megyei bíróságok elnökeit ne az OIT nevezze ki. Támogatta a közigazgatási bíróságok felállítását.[457]

Látható, hogy néhány hónappal később az Alaptörvény alapján a szervezeti törvényben teljes egészében átalakított bírói igazgatási modellt nem az alkotmányelőkészítésben aktív szerepet vállaló, az előkészítő bizottságba, illetve annak szakmai munkacsoportjába delegált kormánypárti igazságügyi szakpolitikusok javasolták. Ők egybehangzóan a bírói önigazgatási modell megtartására tettek javaslatot. S a folyamat időrendjét szemlélve megállapítható az is, hogy vagy e szakpolitikusok háta mögött, ismeretlen szereplők által kidolgozott modellt terjesztettek elő, vagy ekkor még nem tudta senki, hogyan kívánják újra szabályozni a bírói igazgatást. Az azonban biztos, hogy a kormánypárt vezetése már ekkor is gondolkodott a bírói önigazgatás megszüntetéséről. A koncepció elfogadása után egy héttel benyújtott Alaptörvény-javaslatukban ugyanis nem nevesítették az OIT-t.

II.1.2. A bírósági szervezeti reform

Az alkotmányozással párhuzamosan a kormány benyújtotta „a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló egyes törvények mó-

455 Rubovszky György (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 15. (65. ülésnap), 34. felszólalás.

456 Vas Imre (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 16. (66. ülésnap), 40. felszólalás.

457 Gyüre Csaba (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 17. (67. ülésnap), 118. felszólalás.

dosításáról" szóló törvényjavaslatot,[458] amelynek egy része a bírósági igazgatás átalakításáról, hatáskörök módosításáról szólt. A javaslat az 1997-es bírósági reform óta a legszélesebb körű módosítást hajtotta végre a bírósági szervezetrendszerben, ugyanakkor a kormány letette a voksát a '97-ben létrehozott bírói önigazgatási modell mellett. Megtartotta az OIT-t, csupán a hatásköreire, valamint az összetételére vonatkozó szabályokon módosított. A javaslat az OIT működését részletesebben szabályozta, rendelkezett a bírósági épületek rendjének fenntartásáról, az OIT szavazási rendjéről, az arányos bírói munkateherről, a vezetői kinevezések rendjéről, a központi szolgálati (fegyelmi) bíróság felállításáról, a bíróvizsgálat szabályainak megváltoztatásáról, a bírák kötelező képzéséről, bevezette a kompetenciavizsgálatot, stb.[459] Meg kell jegyezni, hogy a javaslatban még szerepelt a jogegységi eljárások teljes újraszabályozása, de azt végül egy, a törvényjavaslatot jelentősen átalakító, 40 oldalas kormánypárti módosító javaslat egy az egyben kiemelte belőle.[460] Az OIT a bírósági reform tizedik évfordulóján határozott arról, hogy szükséges annak felülvizsgálata. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummal közösen, három felsőoktatási intézmény szakvéleményének figyelembevételével készült el a javaslat, melyet a kormány kisebb változtatásokkal terjesztett be. Számos, sokak által régóta várt, de komoly kritikát is kiváltó rendelkezést is tartalmazott. Az alkotmányozás szempontjából azonban azért fontos ez a mára már hatályát vesztett – bár sok rendelkezését az új szervezeti törvénybe átvezetett – javaslat, mert nem egy ponton ellentétes a kormánypártok által az alkotmányozási folyamatban képviselt álláspontt al. Másrészt az úgynevezett „kis alkotmány" miatt érdekes. Az Alkotmány előkészítése során az előkészítő bizottság elnöke, ahogy már említettem, a legkülönbözőbb formális és informális fórumokon, szinte az unalomig ismételte azt, hogy az új Alkotmánynak csak a legfontosabb tételeket kell rögzítenie, a többi részletkérdést sarkalatos törvényekben kell szabályozni. Az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottságának azon az ülésén, amelyen a bírósági törvénycsomagot tárgyalta a szakbizottság, kérdésemre elmondta, hogy az előttünk fekvő jogszabályokat ilyen sarkalatos törvényeknek tekinti.[461] Ennek rögzítése azért fontos, mert ennek alapján a kormánynak, a javaslat előterjesztőjének – aki osztotta az előkészítő bizottsági elnök álláspontját a szűkszavú alkotmánnyal kapcsolatban – illett volna bizonyos, az új Alkotmányban majd meg nem jelenő garanciákat ebben a törvényjavaslatban megjeleníteni. Tekintettel arra, hogy az előkészítő bizottság illetékes munkacsoportja, az Igaz-

458 T/1864. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi CLXXXIII. törvény a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló egyes törvények módosításáról.

459 A törvényjavaslatnak az igazságszolgáltatás átalakításáról szóló szakaszai: T/1864. számú törvényjavaslat 1–99. §.

460 T/1864/41. számú módosító javaslat.

461 Lásd az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 6.

ságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem munkacsoport már elfogadta jelentését, tudható volt, hogy mi a parlamenti kétharmad álláspontja. Ennek ellenére a törvényjavaslat csupán az OIT egyébként legnagyobb részt támogatható javaslatait tartalmazta, kiegészítve azzal, hogy a bíróságok legfelsőbb igazgatási fóruma kibővül a nemzetgazdasági miniszterrel. Emellett az előterjesztés tartalmazta a Legfelsőbb Bíróság elnökének azon javaslatát, hogy egyes kisebb jelentőségű igazgatási kompetenciák (a bíróságok gazdálkodásával kapcsolatos feladatok) átkerülnek az OIT hatásköréből az elnökébe. Ez utóbbi változással nem azért nem tudok egyetérteni, mert álláspontom szerint azokkal az OIT-nak kellene foglalkoznia. Jól emlékszem még arra, amikor a testület tagjaként a megalapozott döntés reményében a napirendet képező több ezer oldalas előterjesztések és annak mellékletei között – melyeket jó esetben nem az ülés napján kaptam meg – megpróbáltam elmélyülni, ha emlékezetem nem csal, a Kiskunhalasi Városi Bíróság fűtésrekonstrukciójának második üteméről szóló gazdasági és műszaki tartalmú iratokban. Az OIT hatásköréből az ilyen jellegű döntéseket sürgősen ki kellett volna vonni. Csak nem jó megoldás az elnökhöz telepíteni. Az előkészítő bizottság illetékes munkacsoportjában egyetértettünk abban, hogy az igazgatásban tapasztalható párhuzamosságokat meg kell szüntetni, és – a bírói státust érintő döntések kivételével – az igazgatási jogkört legnagyobb részben a Kormányhoz kell telepíteni. Teljesen felesleges, hogy az OIT Hivatalában egy több mint százfős – amúgy a munkáját szakszerűen és pontosan ellátó – apparátus és ezzel párhuzamosan a minisztériumban is sok ember foglalkozzon szinte ugyanazzal. De ennek részleteiről fentebb már szóltam. A törvényjavaslat éppen ezzel ellentétes felfogást képviselt. Az OIT hatáskörében marad az igazgatás. Az elnök hatáskörének bővítése pedig továbbrontott a helyzeten, hiszen – bár a hatalmi ágak közötti feladatmegosztás szempontjából első ránézésre indifferens, hogy a testület vagy annak elnöke dönt – megszűnt az igazságügyért felelős miniszter formális döntési joga az elnök hatáskörébe került igazgatási döntésekben, és ezáltal az ezekért viselt minimális kormányzati felelősség is. Azzal pedig, hogy a költségvetésért felelős miniszter a testület tagja lett, megszűnt a bírói kétharmados többség az OIT-ban. Tekintettel arra, hogy a tanács véleményem szerinti legfontosabb feladata – ugyan e törvény elfogadása után már lényegesen szűkebb körben – a bírói státussal összefüggő döntések meghozatala volt, hiszen ezeknek lehetnek valódi hatásai az ítélkező tevékenységre, más szóval a bírói függetlenségre, kifejezetten káros, ha itt nő a végrehajtó hatalom befolyása. Híve vagyok a hatalmi ágak képviselői közötti párbeszédnek, hiszen ezek szükségszerűen egymásra utaltak. A függetlenség sosem egyenlő a párbeszéd, a kapcsolattartás tilalmával – ahogy ezt sokan tévesen gondolják. Miképpen az Alapvetésben kifejtettem, nem tudok olyan alkotmányjogászról, aki szerint az alkotmányos szervek együttműködésének – mellesleg az Alkotmánybíróság által kidolgozott – elve sértené a hatalmi ágak elválasztásának elvét. A bírói státust érintő döntésekbe azonban

más hatalmi ág képviselőjének semmiféle beleszólást nem szabad engedni. A bíróságok igazgatásának általam helyesnek vélt iránya tehát az lett volna, hogy az igazgatási kompetencia a kormányhoz kerül, megteremtve ezzel az igazságszolgáltatás működéséért való formális kormányzati felelősséget, az OIT-ból, amely testület kizárólag a bírói státussal kapcsolatos döntéseket hozta volna meg, kikerült volna az igazságügyért felelős miniszter és a két országgyűlési képviselő. A kormányzat, illetve a törvényhozó hatalom és a bíróságok párbeszédét pedig nem kell formális keretek közé szorítani, hiszen semmi nem tiltja a rendszeres kapcsolattartást és egyeztetést a hatalmi ágak képviselői között. Ráadásul számos más jogszabály, például a képviselők jogállásáról szóló törvény, avagy a jogalkotási törvény tartalmaz rendelkezéseket erre vonatkozóan is. Itt meg kell jegyeznem, hogy az ellenzéki képviselő beemelésére vonatkozó „kompromisszumos" előterjesztésünk oka annak felismerése volt, hogy az alkotmányozási folyamat megindulásakor már jól látszott, a bírósági igazgatás és az OIT radikális átalakítására vonatkozó javaslat támogatás nélkül maradna. Nem mehetünk el amellett sem, hogy az OIT-elnök hatáskörbővítésével felmerül még egy probléma. A vezetői kinevezések, valamint a fegyelmi eljárással és ellenőrzéssel kapcsolatos egyes feladatkörök testületi hatáskörből elnöki hatáskörbe utalását a fenti logika alapján akár pozitívan is lehetne értékelni, hiszen ezekbe a bírói státust érintő döntésekbe megszűnt az OIT politikus tagjainak a beleszólási joga. Azonban ne felejtsük el, hogy az OIT tagjainak többségét a bírák maguk választották. Az OIT elnökét viszont az Országgyűlés, ezért az OIT elnöke személyében, a testület nélkül, nem tekinthető a bírói önigazgatás részének. Így indirekt módon ugyan, de lényegesen nagyobb befolyása lett volna két másik hatalmi ágnak e döntésekbe. Ráadásul motiváltabbá vált volna a mindenkori parlamenti többség, hogy egy hozzá lojális – jó esetben – szakembert válasszanak meg az OIT elnökének. S végül mindez azt is eredményezte, hogy megszűnt mind a legfőbb ügyésznek, mind pedig az ügyvédi kamara elnökének az addig legalább szűk befolyást engedő beleszólási joga ezekbe a döntésekbe. Ez pedig – ha a törvény hosszabb ideig hatályban maradt volna – semmiképpen sem lett volna pozitív hatással a jogászi szakmák átjárhatóságára. Ami azonban lényeges különbség a 2012-ben bevezetett – és azóta már többször módosított – rendszer és az OIT-elnök státusdöntésekre vonatkozó megerősített hatásköre között, hogy a később létrehozott Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke szabadon dönthetett személyi kérdésekben, az OIT elnöke viszont csak akkor gyakorolhatta a kinevezési jogkört egy személyben, ha a bírói testületek által felállított sorrenddel egyetértett, azonban, ha attól el kívánt térni, a kinevezési jogkör a tanácsra szállt vissza, ismét testületi hatáskör lett.[462]

462 2010. évi CLXXXIII. törvény a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló egyes törvények módosításáról, 55. §.

Az ötórás időkeretben megtartott országgyűlési – összevont általános és részletes – vitában a struktúrát érintő, fent leírt kritikákon, valamint az egyes pártok által az előkészítő bizottságban képviselt véleményeken kívül nem hangzott el más, a javaslatok túlnyomó többségével az ellenzék is egyetértett, ezért eltérő álláspontok hiányában a vitát nem érdemes részletesen elemezni.[463] Mindazonáltal magának a törvényjavaslatnak heves volt a vitája, de ez a szintén a javaslatban szereplő, büntető- és polgári eljárásjogi rendelkezésekről szólt, s nem érintette a bíróságokra vonatkozó szabályokat. A vitából talán egyedül az Alkotmányügyi bizottság ülésén elhangzott azon kritikát érdemes kiemelni, hogy a meglehetősen terjedelmes és jelentéktelennek sem mondható törvényjavaslat benyújtása és annak szakbizottsági tárgyalása között még egy munkanap sem telt el.[464]

II.1.3. Az Alaptörvény vitája

A bíróságok alkotmányos szabályait négy szakaszban határozták meg.

A bíróság

25. cikk

(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.

(2) A bíróság dönt

a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;

b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;

c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;

d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

(3) A Kúria a (2) bekezdésben meghatározottak mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

(4) A bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra – külön bíróságok létesíthetők.

(5) A bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.

463 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. december 14. (60. ülésnap), 346–438. felszólalás.

464 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 6.

(6) Törvény egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti.
(7) A bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.

26. cikk

(1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak.
A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.
A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.
(2) A hivatásos bírákat – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a köztársasági elnök nevezi ki. Bíróvá az nevezhető ki, aki a harmincadik életévét betöltötte. A Kúria elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.
(3) A Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. A Kúria elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

27. cikk

(1) A bíróság – ha törvény másképpen nem rendelkezik – tanácsban ítélkezik.
(2) Törvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vesznek az ítélkezésben.
(3) Egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. Törvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat, akire e tevékenysége során alkalmazni kell a 26. cikk (1) bekezdését.

28. cikk

A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Úgy hiszem, nem az a legnagyobb gond az elfogadott rendelkezésekkel, ami bennük van, hanem az, ami kimaradt belőlük. Ahogy az alkotmánykoncepció esetében, úgy itt is igaz, hogy még az előkészítő bizottság illetékes munkacsoport-

jában egyhangú szavazatot kapott jogelvek sem jelennek meg a szövegben. Az Alaptörvény elfogadásával – kis túlzással élve – nem maradt lezárt kérdés az igazságszolgáltatást illetően. A szabályozás rendkívül felszínes, annak mélységéről talán kár is vitát nyitni.[465]

Az Országgyűlés plenáris ülésén felszólalt a Legfelsőbb Bíróság elnöke is. Felszólalásában kizárólag a törvénytervezet rendelkezéseinek értékelésére törekedett. Véleménye szerint „*…a tervezetben nem eléggé hangsúlyos az igazságszolgáltatási hatalmi ág szerepe és funkciója*". Kifogásolta, hogy a rendelkezések egyes részei csak a még nem ismert sarkalatos törvényekkel együtt nyerhetnek közjogi magyarázatot. Kritikát fogalmazott meg a Kúria jogegységi tevékenységével kapcsolatban, valamint, hogy az Alaptörvény-tervezet nem részletezi a bírósági szinteket. Javasolta, hogy a bírósági igazgatásról ne az Alaptörvény, hanem sarkalatos törvény rendelkezzen, de határozottan kiállt a bírói önigazgatási modell mellett. Javasolta továbbá a 28. cikk elhagyását, hiszen véleménye szerint értelmezési módok meghatározásának nincs helye az Alaptörvényben.[466]

Az elnök hozzászólására azon az ülésnapon nem reagált senki. De később sem tudhattunk meg sokat az igazságszolgáltatást érintő jövőbeli tervekről. Az Alaptörvényt mindösszesen kilenc ülésnapon, több mint 44 órában tárgyalta meg az Országgyűlés, beleértve az általános és részletes vitákat, a záróvitát, valamint a szavazásokat is. Ebben a 44 órában a Legfelsőbb Bíróság elnökének 22 perces felszólalását leszámítva mindösszesen nagyjából ugyanennyi időn át volt szó a bíróságokról az Alaptörvény vitájában. A kormány egyetlen tagja sem mondott egy mondatot sem róla.[467] De nézzük, kik és mit szóltak hozzá a témánkhoz!

Rubovszky György szerint – aki felszólalásaiban talán egy percet szentelt az igazságszolgáltatásnak – a kormánynak nagyobb szerepet kell vállalnia a bírói igazgatási tevékenységekből. Hogy ez igazából mit takar, hogy „*pontosan mi merre és meddig*", azt a véleménye szerint a sarkalatos törvények megvitatásakor fogjuk megtudni.[468]

465 Az Alaptörvény igazságszolgáltatásra vonatkozó szabályainak értékeléséről lásd még Fleck Zoltán – Gadó Gábor – Halmai Gábor – Hegyi Szabolcs – Juhász Gábor – Kis János – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Tóth Gábor Attila: „Vélemény Magyarország Alaptörvényéről". In: *Fundamentum* 2011/ 1. szám, 72. o.

466 Baka András (Legfelsőbb Bíróság elnöke) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 24. (78. ülésnap), 90. felszólalás.

467 Lásd az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyvei: 2011. március 22. (76. ülésnap), 12–100. felszólalás, 2011. március 23. (77. ülésnap), 1–177. felszólalás, 2011. március 24. (78. ülésnap), 1–147. felszólalás, 2011. március 25. (79. ülésnap), 1–139. felszólalás, 2011. március 28. (80. ülésnap), 39–41. felszólalás, 2011. április 1. (81. ülésnap), 19–181. felszólalás, 2011. április 4. (82. ülésnap), 41–105. felszólalás, 2011. április 11. (83. ülésnap), 27–37. felszólalás, 2011. április 18. (84. ülésnap), 135–161. felszólalás.

468 Rubovszky György (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 22. (76. ülésnap), 59. felszólalás.

Balsai István – aki már két percet foglalkozott e témával – annyiban reagált a Legfelsőbb Bíróság elnökének felszólalására, hogy felhívta a figyelmet, Baka ahelyett, hogy megrendeléseket adna az Országgyűlésnek, elnökként tegyen az ügyhátralék csökkentéséért. És hozzátette: ez a probléma is azt bizonyítja, hogy rossz az önigazgatási rendszer.[469]

Varga István, aki egy nehezen értelmezhető felszólalásában csúcstartóként 6 perc 18 másodpercet foglalkozott a bíróságokkal, lényegében azt fejtette ki, hogy helyes az önigazgatási rendszer megszüntetése. A jövőben az Igazságügyi Minisztérium egy főosztálya

> „le fogja venni a méltatlan terheket a bíróságokról… nem kell, hogy apró, piszlicsáré dolgokkal foglalkozzanak, hogy hány bírósági határozatot kell venni a bíróságokon, az épület felújítása… Ezt a feladatot levesszük a bíróságok válláról, nem kell ezzel az alantas dologgal foglalkozni…"[470]

Vitányi István másfél percben elmondta, hogy nem baj, ha most még szinte semmi nem látszik az igazságszolgáltatásra vonatkozó szabályokból, mert a részletszabályokat a sarkalatos törvényekből lehet majd megismerni.[471]

A részletes vitában Vas Imre fejtette ki négy percben, hogy miért terjesztették be azt a módosító javaslatot, mely szerint 30 éves kora előtt senki nem nevezhető ki bírónak, illetve, a Kúria elnökét a bírák közül, a legfőbb ügyészt pedig az ügyészek közül kell választani 9 évre.[472]

Ugyanezt a témakört érintette Márton Attila és Puskás Tivadar fejenként három mondatban.[473]

Végül Szili Katalin független képviselő beszélt rendkívül röviden arról, hogy fontos az OIT megtartása és a bírákra vonatkozó garanciák rögzítése.[474]

Egy dologban egyezett a kormánypárti szakpolitikusok véleménye: a bírói önigazgatás helyett az igazgatási feladatok nagy részét az igazságügyért felelős miniszter veszi majd át. Mindez merőben új álláspont az egy hónappal azelőttihez

469 Balsai István (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 25. (79. ülésnap), 22. felszólalás.

470 Varga István (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 25. (79. ülésnap), 40. felszólalás.

471 Vitányi István (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 25. (79. ülésnap), 64. felszólalás.

472 Vas Imre (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 1. (81. ülésnap), 142. felszólalás.

473 Márton Attila (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 4. (82. ülésnap), 267. felszólalás és Puskás Tivadar (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 4. (82. ülésnap), 271. felszólalás.

474 Szili Katalin (független) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 4. (82. ülésnap), 323. felszólalás.

képest, amikor még az OIT fenntartása mellett érveltek a kormánypárti képviselők. Azonban, mint később látni fogjuk, a lehetőségek tárháza korántsem merült ki, alkalmat adva a kormányoldalnak arra, hogy álláspontját néhány hónappal később, az új szervezeti sarkalatos törvény tárgyalásakor harmadszor is meg tudja változtatni, s az Alaptörvény vitájában vázolt szervezeti modelltől gyökeresen eltérő struktúrát javasoljon.

Az előterjesztők nevében elmondott zárszavában Gulyás Gergely sem foglalkozott azzal, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének felvetéseire választ adjon. Egyetlen gondolatkörben foglalkozik mindösszesen az igazságszolgáltatással, s ezt érdemes szó szerint idézni:

> „Az Alaptervezet teljesen egyértelművé teszi, hogy egy kellően részletes államszervezeti szabályozást is magában foglaló alaptörvényt terjesztettünk elő. Ebből pedig az következik, hogy a korábbi szabályozási szint mélységét fenn kell tartani. Úgy gondoljuk, hogy ennek ez a tervezet, ez a törvényjavaslat eleget tesz. Eleget tesz azért, mert egyrészt tartalmában sem rövidebb semmivel a korábbinál, és a szabályozás mélysége is legfeljebb az igazságszolgáltatás terén nem éri el azt a szintet, ami a korábbi alkotmányt jellemezte. Ez egyben cáfolata annak a kritikának is, ami azzal vádolta a jelenlegi kormánykoalíció pártjait, hogy az ördögöt a részletszabályokban, a sarkalatos törvényekben kívánják elrejteni."[475]

Nos, igen. Lehet vitatkozni azon, hogy valóban cáfolat-e ez. Az igazságszolgáltatás vonatkozásában azonban általa is elismerten nem az.

II.1.4. Módosító javaslat az Alaptörvényhez – a bírák előre hozott nyugdíjazása

Az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottságának kormánypárti elnöke, jelenleg alkotmánybíró, 2011. február 2-án nyújtotta be az Országgyűléshez az úgynevezett semmisségi törvénytervezetet, melynek értelmében a 2006-os tömegoszlatásokkal kapcsolatban született, kizárólag rendőri vallomásokon és jelentéseken alapuló bírói ítéleteket a bíróság megismételt eljárásban köteles semmisnek nyilvánítani.[476] Azaz a jogszabály nem csupán az eljárás megismétlésére kötelezi a bíróságokat, hanem a döntés tartalmát is meghatározza. A Legfelsőbb Bíróság elnöke február 16-án közleményben tiltakozott a tervezet ellen, ugyanis az véleménye szerint sérti a bírák szabad mérlegelési jogát, ami komoly alkotmányos

475 Gulyás Gergely (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 25. (79. ülésnap), 138. felszólalás.

476 T/2227. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2011. évi XVI. törvény a 2006. őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról.

problémát jelent.[477] Ez volt az első eset, hogy az elnök nyílt és éles kritikát fogalmazott meg a kormány és a kormányzó pártok tevékenységével kapcsolatban. Hozzá kell tenni, hogy a javaslat az OIT-ban és a bírói karon belül is komoly indulatokat váltott ki.

19 nappal ezután a kormánypártok az Alaptörvényhez benyújtottak egy módosító indítványt, amelynek elfogadásával a bírák 62 éves korukban kötelesek nyugdíjba vonulni. A javaslat szerint „*a bírói szolgálati jogviszony legfeljebb az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.*"[478] A javaslat széles körben felháborodást keltett, és sokan a bírák kiállása miatti kormánybosszúként értékelték az indítványt. A kormánypártok két dolgot bizonygattak: egyrészt, hogy a rendelkezés a diszkriminációt szünteti meg, hiszen azonossá válik a nyugdíjkorhatár, másrészt, hogy Európa-szerte így van ez. A baj csak az, hogy egyik állítás sem igaz. A rendelkezés miatt nemcsak hogy a bírák lettek az egyedüliek – Európa-szerte –, akiknek a nyugdíjkorhatár elérése nem lehetőséget, hanem kötelességet jelent a nyugdíjba vonulásra, hanem csak az ő esetükben rendelkezik maga az Alaptörvény a nyugdíjazási szabályokról. Viszont tény, hogy a megyei és táblabírósági elnökök kétharmad része, a Legfelsőbb Bíróság bíráinak pedig az egyharmad része nyugdíjba kényszerült a módosító javaslat miatt. Sokatmondó, hogy a rendelkezés nem az alapjavaslatban szerepel, sőt még nem is módosító javaslatként, hanem kapcsolódó módosító javaslatként nyújtották be. Ez amellett, hogy a javaslat koncepcionális mivoltát eleve kizárja, konkrétan azt jelenti, hogy a törvényjavaslat általános vitájának lezárása után jutott eszébe a két kormánypárt frakcióvezetőinek közös javaslatban előterjeszteni. S hogy mi a hivatalos indoka? A javaslat indokolása teljes terjedelmében így szól:

> „A kapcsolódó módosító javaslat pontosítja a törvényjavaslat szövegét, és a bírák kinevezésére alsó, illetve bírói jogviszonyban felső korhatárt állapít meg."

Talán érdemes lett volna, már csak a látszat miatt is, egy kicsit bővebb indokolást írni. Annál is inkább, mert nehéz racionális magyarázatot találni arra, hogy a revanson kívül mi lehet az indoka annak, hogy a kormány – amikor legfőbb célkitűzése az igazságszolgáltatással kapcsolatban az eljárások gyorsítása – a bírói kar legtapasztaltabb 10–15%-át egyszerre kívánja nyugdíjba küldeni.

E témával kapcsolatban az elmúlt évtizedekben megszokotthoz képest példátlan nyíltsággal és eréllyel tiltakoztak a bírósági vezetők: a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint az ítélőtáblák és a megyei bíróságok elnökei. Levelükben, melyet

477 Lásd például: http://www.hir24.hu/belfold/2011/02/16/aggaszto-a-semmissegi-torveny-baka-szerint/, http://tablet.hvg.hu/itthon/20110216_semmissegi_torveny_aggalyos_baka, http://hirszerzo.hu/hirek/2011/2/16/20110216_baka_semmissegi_torveny_aggalyos – A letöltések ideje: 2011. február 16.

478 T/2627/155. számú kapcsolódó módosító javaslat.

a jogszabály elfogadása előtt a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és a parlamenti frakcióvezetőknek írtak, szakmai érveket felvonultatva ellenezték a javaslat elfogadását (lásd 1. számú melléklet). Miután kérésük süket fülekre talált, egy héttel később közleményben fordultak „az ország és az Európai Unió nyilvánosságához" (lásd 2. számú melléklet). Néhány sort érdemes idézni a közleményből:

> „A javaslat ellentétes a nyugdíjkorhatár emelésére irányuló európai és hazai törekvésekkel, valamint a bírák magasabb nyugdíjkorhatárára vonatkozó nemzetközi gyakorlattal is. A kizárólag bírákat érintő javaslat diszkriminatív és ellentétben áll a bírók függetlenségére, jogállására, elmozdíthatatlanságára vonatkozó legalapvetőbb nemzetközi szabályokkal és elvekkel. […]
>
> Érthetetlen az is, miért érdemes a bírák nyugdíjkorhatára arra, hogy az Alaptörvény rendelkezzen róla. Egyetlen válasz kínálkozik, hogy ez a demokratikus jogállam alapelveivel ellentétes jogalkotás ne legyen megtámadható az Alkotmánybíróság előtt. Ez az indokolatlan lépés politikai szándékot sejtet. Ezt a feltételezést erősíti az Európában elsők között bevezetett bírósági önigazgatási modell felszámolására való törekvés…
>
> Képtelenségnek tartjuk, hogy 21 évvel a rendszerváltás után egy, az Európai Unió soros elnöki tisztét betöltő országban újra a demokrácia minimumértékeiért kell küzdenünk."[479]

A nagyobbik kormánypárt frakcióvezetője arra a kérdésre, hogy miért kellett a bírák nyugdíjazásáról az Alaptörvényben rendelkezni, egy lap megkeresésére csak ennyit mondott:

> „Talán szerencsésebb lett volna, ha nem az Alaptörvényben rendezzük, de így alakult."[480]

A Legfelsőbb Bíróság néhány bírája az Alkotmánybírósághoz fordult, s kérték az államfőt, hogy ne írja alá a törvényt.[481]

Az ellenzéki pártok szerint a javaslat szolgált még egy célt is. A nyugdíjba kényszerített bírósági vezetők mandátuma nagyjából a kormány mandátumának végéig, sok esetben annál tovább – tartott volna. Márpedig az elmúlt négy év azt bizonyította, hogy ahol csak lehet, a kormány saját jelöltjeire cseréli az állami vezetőket. Ezt a szándékot látszik alátámasztani a rendelkezéssel szin-

479 Az *Ügyvédek Lapja* teljes terjedelemben publikálta a közleményt, amelyből az idézeteket kiemeltem: *Ügyvédek Lapja* L. évfolyam, 2011. május–június, 6. o.

480 „Viszik a bírákat". In: *Népszava*, 2011. április 16.

481 Lásd például: http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=441758, http://nol.hu/belfold/megerkezett_az_allamfohoz_a_birak_peticioja – A letöltések ideje: 2012. június 28.

te egy időben bevezetett kinevezési moratórium. Egy május 20-án benyújtott képviselői önálló indítvány alapján

> „a 2012. január 1-jéig terjedő időszakban bírósági vezetői tisztségre pályázat nem írható ki, a már kiírt pályázat nem bírálható el, továbbá bírósági vezető nem nevezhető ki, és bírósági vezetői tisztség egyéb módon sem tölthető be."[482]

Ez a gyakorlatban azt eredményezte, hogy az új vezetőket csak az új sarkalatos törvény által meghatározott – akkor még nem ismert – rend alapján az új vezető, vezető testület vagy a kormány nevezheti ki. A javaslat azzal indokolta a változtatást, hogy a megüresedett bírói vezetői álláshelyeket akkor érdemes betölteni, amikor az új feladatelosztási rend alapján megtörténik az országosan arányos munkaterhelést biztosító álláshelyek elosztása az egyes bíróságok között.[483] Bizonyos bírósági vezetői álláshelyeknél – például tanácselnökök – ez vállalható álláspont. Azonban éppen a legfőbb bírósági vezetők esetében nem az. A megyerendszert a kormány köztudottan fent kívánta tartani, s az ahhoz kapcsolódó bírósági szintet is. A megyei bíróság elnöke, illetve elnökhelyettese státusának megváltozása tehát köztudottan nem volt terv. Persze, lehet hivatkozni, meghozzá logikus érvek alapján a szabályozás egységességének előnyeire. És el kell ismerni, a kormányzat elmúlt négyéves személyzeti politikájának ismerete nélkül én is lényegesen kevésbé lettem volna gyanakvó a rendelkezés valódi célját illetően.

Az elhamarkodott jogalkotás hamar újabbat generált. A kormány rájött ugyanis, hogy a január 1-jével nyugdíjba vonuló bírákat minimálisan 3, de fő szabály szerint 6 hónap munkavégzés nélküli felmentési idő illeti meg. Így a bírói kar legtapasztaltabb 10%-ának azonnali távozásával összeomlott volna a rendszer. Ezért átmeneti rendelkezést csatolt a Bszi-hez – amit elfogadása után átvezetett az új Bszi-be is, mely szerint azoknak a bíráknak, akik a nyugdíjkorhatárt január 1-je előtt töltötték be, január 1-jén, akik pedig 2012. december 31-ig töltik be, azoknak 2012. július 1-jével kezdődik a felmentési ideje. A probléma csak az volt ezzel a rendelkezéssel, hogy alkotmányellenes, hiszen az Alaptörvény szerint

> „a bírói szolgálati jogviszony legfeljebb az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn."

Márpedig a felmentési idő a szolgálati jogviszony része.[484]

482 T/3296. számú törvényjavaslat, 8. §. (A Bszi-t egy 106. §-sal egészíti ki.)

483 T/3296. számú törvényjavaslat 8. §-ához fűzött részletes indokolás.

484 T/3296. számú törvényjavaslat, 10. §, 2011. évi LXXII. törvény az egyes jogállási törvények az Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról, 10. §, 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 138. §.

Az a szemléletmód, amellyel a kormány több vonatkozásban – jelen esetben a nyugdíjszabályokon keresztül – a közigazgatási rendszer részeként próbálta kezelni a bírói kart, annak a több évszázados elvnek a tagadása, hogy a bírói hatalmi ág – melyet nem a bírói vezetés és felső igazgatás, hanem minden egyes bíró külön-külön gyakorol – önálló és független, az nem összemosható és nem betagozható az államigazgatás rendszerébe. Jól jellemzi a kormány szemléletét, hogy – amint látni fogjuk – az alkotmányozás után felálló szervezeti rendszerben nem egy tanács vagy a kormány látja el a bíróságok igazgatását, hanem egy hivatal elnöke. Kiemelendő, hogy a hatalommegosztás gyakorlatának alakulása során a bírói hatalmi ág őrizte meg leginkább intaktságát és klasszikus függetlenségét, különállását a jogállamokban. Mindez nem a közigazgatás leértékelése; az egymástól való intaktság „fordított irányban" is betartandó. Ennek egyik gyakorlati kérdésére Bibó mutat rá, amikor leírja:

> „A közigazgatási bíráskodást ezért ma is a legtöbb európai államban hátsó ajtókon, komplikált, külön szervek formájában kell becsempészni, mert a közigazgatás egyszerű bírói ellenőrzése a dogmába ütközik."[485]

Ahogy a miniszteri, országgyűlési képviselői, alkotmánybírói státusokra is speciális szabályok irányadóak, így a bírák esetében sem lehet ez másképp, még akkor sem, ha létszámuk nagyságrendekkel nagyobb, mint az előbbieké. Azon lehet, sőt szerintem kell is gondolkodni, hogy egyes, az államigazgatási eljárásban is elintézhető ügyeket ki kell vonni a bírósági hatáskörből, ami együtt járhat a bírói összlétszám akár drasztikus csökkenésével is, a bírói kar azonban speciális szabályok szerint, és egységesen kezelendő.

II.2. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló (Bszi.), valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló (Bjt.) – sarkalatos – törvények

Az Országgyűlés együttes vitában tárgyalta meg a két sarkalatos törvényjavaslatot. A vita mégis szinte kizárólag a szervezeti törvényről szólt. Ez nem is meglepő, hiszen a szervezeti törvény a bírósági igazgatás rendszerét alakította át, míg ehhez mérten a másik csekély változást hozott. Minthogy nem a szervezeti és a jogállási törvény részletes elemzését tűztem ki célul, nem foglalkozom a Bszi. és a Bjt. összes megváltozott rendelkezésével, hanem alapvetően közjogi szemléletmódot alkalmazva csupán azok értékelésére szorítkozom, amelyek a bíróságok

485 Bibó István: „Az államhatalmak elválasztása egykor és most". In: *Válogatott tanulmányok*. Második kötet. Budapest, 1986, Magvető, 385. o.

közjogi státusát, a hatalommegosztás rendszerének külső és belső vonatkozásait, az igazgatási struktúra átalakítását, s ezen keresztül a bírói függetlenséget érintik. Sőt minthogy a meghatározott szempontrendszer alapján a Bjt-ről csupán egyetlen rendelkezéssel kapcsolatban alakult ki vita, a törvényt csak a részletes vita elemzésekor és csupán e rendelkezéssel összefüggésben tárgyalom.

II.2.1. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény vitája

A törvény teljesen átalakította a bírósági igazgatás rendszerét. Az eddigi bírósági önigazgatási modellt megszüntetve, az OIT és annak elnökének jogköreit – egyket újjal kibővítve – az újonnan felállított OBH elnöke egy személyben vette át. A törvény összesen több mint 50 pontban részletezi az elnök feladatkörét. Tekintettel arra, hogy – ellentétben az OIT kétharmadával – az OBH elnökét nem a bírák, hanem az Országgyűlés választja, méghozzá 9 évre, az elnök nem tekinthető a bírói önigazgatás részének. Ennek ellenére az új törvény az összes fontosabb státusdöntést az elnök egyszemélyi hatáskörébe utalja. Igazgatási tevékenysége felett a kontrollt a bírák által megválasztott Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) hivatott biztosítani. E tanácsnak a szolgálati bíróság tagjainak kinevezésén és a vagyonnyilatkozatokkal kapcsolatos ellenőrzési eljárás lefolytatásán felül semmilyen érdemi jogköre nincs. Véleményez, javaslatot tesz kezdeményezésre, előzetes véleményt nyilvánít, jelzéssel él, évente közzéteszi véleményét, stb. Nincs azonban vétó- vagy együttdöntési joga egyetlen olyan döntésben sem, amelyet az OBH elnöke meghoz. Az OBH elnökének személyével kapcsolatos jogköre, hogy kezdeményezheti felmentését az Országgyűlésnél. A döntést azonban a Parlament hozza meg. Ami még a fenti szempontrendszer alapján fontos: az új rendszerben a szakmai és az igazgatási felső vezetés kettévált, a szakmaiért a Kúria elnöke, az igazgatásiért pedig az OBH elnöke lett felelős. A Legfelsőbb Bíróság neve Kúriára, a megyei bíróságoké törvényszékre, a városi bíróságoké pedig járásbíróságra változott.[486]

Mielőtt a tartalmi érvekről szólnék, meg kell említeni a javaslat benyújtásának előzményeit is. Illetve, talán helyesebb, ha úgy fogalmazok, hogy annak hiányát. Míg az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvényt egyeztették az Alkotmánybíróság elnökével, az Állami Számvevőszékről szólót annak elnökével, a Legfőbb Ügyészségről szólót a legfőbb ügyésszel, az országgyűlési biztosokról szólót az ombudsmannal, addig a bírósági szervezetről szóló sarkalatos törvényt benyújtása előtt nem látta sem a Legfelsőbb Bíróság elnöke, sem az OIT. De nemcsak a törvénytervezetet, hanem a mögötte álló koncepciót sem.[487] A javaslat tehát jogalkotási törvényben előírt egyeztetési kötelezettséget megsértve került

486 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

487 Lásd Baka András (Legfelsőbb Bíróság elnöke) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 3. (128. ülésnap), 24. felszólalás.

a Ház elé.[488] Ezt nem pótolja, nem váltja ki az sem, hogy a kormány talált magának egy olyan bírói civil szervezetet – a Magyar Bírói Egyesületet –, amelyikben megvitatták a javaslatot.[489] S itt meg kell jegyezni, hogy saját honlapjuk tanúsága szerint az egyesület azon tanácskozásain, amelyeken a bírósági sarkalatos törvényekről konzultáltak, rendszeresen jelen voltak és felszólaltak kormánypárti országgyűlési képviselők, valamint az igazságügyi államtitkár, ellenzéki képviselők azonban nem kaptak meghívást a rendezvényekre.[490] Mindez pedig – legfőképpen egy alkotmánybírósági határozat[491] tükrében – felvetheti akár a törvény közjogi érvénytelenségét is. A Legfelsőbb Bíróság elnöke záró mondataiban utalt arra, hogy a finn igazságügyi reform, melyet Európa-szerte elismerés övez, egy hároméves folyamat eredménye volt.[492]

A törvényjavaslat általános vitája öt órán keresztül folyt. A kormánypárti felszólalók megismételték a miniszteri általános indokolás érveit. A vezérszónok felszólalásának jelentős része az indokolás szó szerinti összeollózása volt. Ő, az előterjesztő államtitkár, és a további felszólalók arról beszéltek, hogy a bírósági önigazgatási rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, megújításra alkalmatlan, és nem elég operatív, hiszen havonta csupán egyszer ülésezik az OIT, valamint nem tudta biztosítani az eljárások időszerűségét és az ügyteher megfelelő elosztását. Ezenkívül az OIT tagjai rendszerint a bírósági vezetők közül kerültek ki, így önmagukat ellenőrizték, s saját bíróságaik felett gyakoroltak kontrollt. Az operatív működéshez, a létszámgazdálkodáshoz az OBH elnökének széles körű eszközrendszerre van szüksége. Az, aki az ellenzékből lojális vezető kiválasztásának tervéről, és a bíróságok kormány általi megszállásáról beszél, megsérti az összes bírót, hiszen azt állítja, vannak közöttük elfogultak és politikailag elkötelezettek. Mind a miniszteri indokolás, mind a felszólalók – az operativitás miatt – az egyszemélyi felelősség előnyeire hívták fel a figyelmet. Több felszólaló az igazgatást az igazságügyi tárcához helyezte volna, de álláspontjuk szerint a jelenlegi átpolitizált helyzetben ez hiba lett volna.[493]

488 Lásd 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 7. § (1) és (2) bekezdés, valamint: 1144/2010. (VII. 7.) korm. határozat a Kormány ügyrendjéről, 21. pont.

489 Répássy Róbert (államtitkár) expozéja: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 3. (128. ülésnap), 22. felszólalás.

490 Lásd www.mabie.hu/node/941, www.mabie.hu/node/1010, www.mabie.hu/node/1286 – A letöltések ideje: 2011. december 29.

491 1279/B/2011 ABH.

492 Baka András (Legfelsőbb Bíróság elnöke) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 3. (128. ülésnap), 24. felszólalás.

493 T/4743. számú törvényjavaslat általános indokolása. Répássy Róbert államtitkár (Fidesz) felszólalásai (22., 44., 104., 110. felszólalás), Vas Imre (Fidesz) felszólalásai (80–82., 92.,106. felszólalás), Rubovszky György (KDNP) felszólalásai (38., 76., 98. felszólalás), Turi-Kovács Béla (Fidesz) felszólalásai (118., 122. felszólalás), Horváth Zsolt (Fidesz) felszólalásai (34. és 48. felszólalás), Papcsák Ferenc (Fidesz) felszólalásai (56. és 66. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 3. (128. ülésnap).

Baka András, a Legfelsőbb Bíróság elnöke felszólal a bíróságok szervezetéről és a bírák jogállásáról szóló törvényjavaslat általános vitájában az Országgyűlés plenáris ülésén. A háttérben Újhelyi István, az Országgyűlés szocialista alelnöke

A Legfelsőbb Bíróság elnöke a törvényjavaslatokkal kapcsolatos észrevételeit – melyekben igen részletes szakmai javaslatokat tett – eljuttatta az Országgyűlés elnökéhez, a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez, valamint az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottságának elnökéhez, s a törvényjavaslat általános vitájában, felszólalásában kiemelte a javaslattal kapcsolatos legfőbb aggályait is. Rámutatott arra, hogy az eljárások lassúságáért és az aránytalan munkateherért nem elsősorban az igazgatási modell a felelős, hanem az igazságszolgáltatási rendszer alulfinanszírozottsága, a torz bírósági szervezet, amely sok esetben még a Trianon előtti állapotra épít, s a nem egyszer méltatlan munkakörülmények – van, ahol 5 bíró dolgozik egy szobában –, az informatikai rendszer hiányosságai, stb. Ezek megoldása jogalkotói és kormányzati feladatkör, nem pedig igazgatási kérdés, az OIT pedig évek óta eredménytelenül küzd támogatásért. Jelezte, hogy bár ez a kormány törekvése, mégsem válik el mindenhol a szakmai és az igazgatási vezetés. Az igazgatási vezető jogalkotási jogköreinek a Kúria elnökénél lenne a helye. Furcsállta, hogy míg néhány hónappal azelőtt a kormány a megreformált OIT mellett tette le a voksát, most koncepcionális fordulattal megszünteti azt. Felszólalásában élesen bírálta az OBH elnökének jogköreit. Véleménye szerint „*a törvényjavaslatban megfogalmazott korlátlan, átláthatatlan és ellenőrizhetetlen hatalom jogköreiben és megoldásaiban példátlan a mai Európában.*" Ott is, ahol működik igazságszolgáltatási tanács, és ott is, ahol az igazgatási feladatok nagy részét az igazságügyi minisztérium látja el – mondta. Az az érv pedig, mely szerint az OBH elnökének jogköre megegyezik az OIT elnökének jogkörével, nem felel meg a valóságnak, hiszen az OIT elnöke csak akkor dönthetett önállóan kinevezésről, ha egyetértett a bírói szakmai testületek javaslataival – ha nem, akkor a jog a testületre szállt –, addig az OBH elnökénél ez a korlátozás nem áll fenn. A bíróságok központi igazgatásának felügyeletére létrehozandó OBT, megfelelő hatáskör hiányában, a legkisebb mértékben sem

befolyásolhatja az OBH elnökének személyi és egyéb döntéseit, ráadásul gyakran változó tagjainak előmenetele, teljesítményük értékelése teljes egészében az ellenőrzött személytől függ.[494] A felszólalásában foglaltakon kívül mindenképpen említést érdemel a 30 oldalas észrevételeiben megfogalmazott néhány további szempont. Az elnök véleménye szerint a bíróság költségvetését úgy kellene megállapítani, hogy az ne legyen kevesebb az előző évinél, s a bírósági útra tartozó ügyek körét törvény csak a feladat ellátásához szükséges pénzügyi fedezet egyidejű biztosításával bővíthesse. Az OBH elnöke a törvény alapján nem a bírói önkormányzat képviselője. Így az egyszemélyi, korlátok nélküli kinevezési jogkörei alkotmány- és nemzetközijog-ellenesek lehetnek. Az Európai Bírói Egyesület véleménye szerint a bírósági vezetők kinevezésének egy személyre történő átruházása nem áll összhangban az európai sztenderdekkel.[495]

Az ellenzéki pártok egyetértettek vele, és sok esetben elismételték az elnök kritikáit. Az általam helyesnek tartott igazgatási modellről már írtam. A szervezeti törvénnyel kapcsolatos álláspontom bemutatását pedig az ellenzéki kritikák ismertetésével váltom ki, hiszen azokkal – akárcsak a Legfelsőbb Bíróság elnökének érvelésével – maradéktalanul egyetértek, sőt az ellenzéki érvek jó részét magam fogalmaztam az Országgyűlésben a vita során.

Az ellenzéki képviselők nem valódi érvnek, hanem a javaslat silány ideológiai megalapozásának tartották, hogy az az eljárások gyorsítása érdekében történik. Kiemelték, hogy az ilyen érvelés célja nem más, mint hogy az emberek körében, akik számára szubjektíve mindig hosszúnak és körülményesnek tűnnek az eljárások, szimpátiát ébresszenek a javaslat iránt. Megjegyzem, egyetértve az egyik budapesti jogi kar jogszociológiai tanszékvezetőjével, aki e reformmal kapcsolatosan jegyezte meg: „*egy diktatúra legitimizálása mindig a hatékonyságnövelés alkalmazásában rejlik.*" De folytatva az érveket, saját információik, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnökének érvei alapján, hangsúlyozták, hogy az eljárások hossza valójában megfelel az európai átlagnak. Az OBH elnökének jogköreit illető szakmai kritikán felül megfogalmazták, hogy az a centralizáció egyik újabb állomása, egy lojális vezető megválasztásával a kormány a bírósági rendszerre kíván befolyást gyakorolni, s ez az új rendszer ezt lehetővé is teszi. A bírói függetlenség két attribútuma, hogy a bíró a döntéseinél nem utasítható és státusában független. Az OBH elnöke, aki várhatóan a kormányfő bizalmi embere lesz, egyedül dönt majd arról, hogy ki legyen bíró és bírósági vezető. Így kinevezhet egy neki megfelelő bírósági elnököt, aki tetszése szerint állítja majd össze a bírói ítélkező tanácsokat.

494 Baka András (Legfelsőbb Bíróság elnöke) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 3. (128. ülésnap), 24. felszólalás, 38/1993. (VI. 11.) ABH, Judical Appointments-Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2007), CDL-AD (2007)028.

495 A dokumentum számomra nyilvánosan nem volt fellelhető, hivatkozásaim abból a példányból származnak, amelyet az Alkotmányügyi bizottság elnöke, mint a bizottság tagjához, eljuttatott hozzám.

Az OBH-elnök dönt a kollégiumvezető személyéről, aki szignálja az ügyeket az egyes tanácsokra. Alsóbb fokon pedig ez még egyszerűbb. Ezért – ha a bírák pártatlanságában hisznek is – a rendszer maga lehetővé teszi, hogy a kormányfő akarata eljusson az ítélkező bíróig. Ha pedig ezt a rendszer lehetővé teszi, akkor az nem jó. Kiiktatják az igazságszolgáltatási rendszeren belüli fékek és ellensúlyok rendszerét. Nem is szólva arról, hogy az OBH elnöke – a törvényes bíróhoz való jogot megsértve – eltérhet az illetékességi szabályoktól, és dönthet arról, hogy az ügyet melyik bíróságon bírálják el. Az OIT – amelyik testület eddig a bírák és bírósági vezetők kinevezéséről döntött – tagjainak kétharmad részét a bírák közvetlenül választották. Az OBH elnökét pedig a kormánypártok most egyedül tudják megválasztani. Cinikusnak tartották azt az érvelést, mely szerint garanciális elem, hogy az elnököt az OBT javaslatára az Országgyűlés elmozdíthatja. Ehhez ugyanis kétharmados többség kell, amire még egyszer a közeljövőben várhatóan nem lesz példa. Az igazságszolgáltatás függetlensége így veszélybe kerül. A tervezet nem megreformálni, hanem szétverni akarja a bírói önigazgatás rendszerét, márpedig szükség az előbbire volna. Kifogásként merült fel, hogy a javaslatot köztudottan az egyik kormánypárti európai parlamenti képviselő írta, s a miniszter azt csupán benyújtotta. Így megjelent a stróman képviselők után a stróman miniszter intézménye is. Minden ellenzéki párt kifogásolta, hogy az OBH elnöke akkor is megtarthatja pozícióját, ha megszűnik a bírói szolgálati viszonya, így lehet olyan időszak, amikor a bíróságokat nem bíró vezeti majd. Ugyancsak kifogásolták azt, hogy az elnök mandátumának hossza 9 év, ami önmagában is irreálisan hosszú idő, de lejárta után is hivatalban maradhat utódja megválasztásáig. Ezért amíg a jelenlegi kormánytöbbségnek marad egyharmadnyi szavazata az Országgyűlésben, 9 év elteltével is megakadályozhatja a hozzá lojális vezető leváltását. Végül kifogásolták, hogy a kormányt egy ilyen fontos ügyben nem a miniszter képviseli, csupán államtitkárai, akik a vita közben ráadásul váltogatták egymást.[496]

A szervezeti törvény és a jogállási törvény részletes vitája – az általános vitával ellentétben – külön folyt le.

A szervezeti törvényjavaslathoz több mint száz módosító javaslat érkezett, nyolc kivételével csak az ellenzéki pártoktól. Ezeket három csoportra érdemes bontani. Az elsőbe a kormánypárti (egyéni képviselői, bizottsági és zárószavazás előtti) módosító indítványok sorolhatók. Ezek között egyetlen olyan van, ami érdemben érinti a Kúria elnökét, de erről lentebb szólok bővebben. A többi

496 Bárándy Gergely (MSZP) felszólalásai (36., 46., 54., 62., 70., 84., 94., 108., 120., 124. felszólalás), Gyüre Csaba (Jobbik) felszólalásai (40. és 114. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalásai (42., 50., 90., 96., 100. felszólalás), Gúr Nándor (MSZP) felszólalásai (52., 60., 64., 74., 78., 88., 116. felszólalás), Dorosz Dávid (LMP) felszólalásai (58., 68., 72., 86. felszólalás), Kolber István (független) felszólalásai (102. és 112. felszólalás), Staudt Gábor (Jobbik) felszólalása (126. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 3. (128. ülésnap). http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=495978. – A letöltés ideje: 2011. november 29.

kormánypárti indítvány nyelvtani és kisebb szakmai módosításokat tartalmaz. A második körbe azok az ellenzéki indítványok tartoznak, amelyek az általános vitában elhangzott szempontok alapján kívánták átalakítani a bírósági igazgatás rendszerét. A harmadikba pedig azok az általam beadott módosító indítványok sorolhatóak, melyeket a Legfelsőbb Bíróság elnökének 30 oldalas véleménye alapján nyújtottam be, hogy így a formális követelményeknek eleget téve megtárgyalhassa azokat a Ház. Az utóbbi két csoportból a javaslatok több mint 90%-át még szavazásra sem engedte az Alkotmányügyi bizottság a plenáris ülés elé. Így a beterjesztett eredeti indítványt lényegi változások nélkül fogadta el az Országgyűlés.[497] A törvényjavaslat részletes vitájában és a szakbizottsági vitákban a képviselők módosító javaslataik védelmében gyakorlatilag megismételték az általános vitában elhangzottakat. Ugyanez igaz a záróvitára is, azzal az eltéréssel, hogy mivel a képviselők ekkor találkoztak először a Legfelsőbb Bíróság elnökének mandátuma lejárta előtti elmozdításának tervével, az egyórás vita nagy része erről folyt.[498]

II.2.2. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény vitája

Ahogy a bevezetőben említettem, csupán egy vonatkozásban alakult ki vita a Bjt-vel kapcsolatban. Az OBH elnökének Bszi-ben meghatározott kinevezési jogkörét egészíti ki az a rendelkezés, mely szerint az elnök a bírák és bírósági vezetők kinevezésekor nincs kötve a bírói szervezetek által a pályázat eredményeképpen megállapított sorrendhez. Sőt egy rendelkezés lehetővé teszi azt is, hogy az elnök pályáztatás nélkül nevezzen ki bírákat. E rendelkezéssel kapcsolatban kritikaként hangzott el, hogy az nem más, mint a közigazgatás területén már bevált módszer átültetése az igazságszolgáltatás rendszerébe. Ennek lényege, hogy a lojális felsővezető pályázat kiírása nélkül vagy a pályázati eredménytől eltérve azt nevezhessen ki, akit akar, megteremtve ezzel a hozzá hű – egyébként egy pályázati rendszerben akár esélytelen – beosztottak kinevezésének lehetőségét. Így könnyebben kialakíthatja az ő elképzeléseit támogató, hozzá – és rajta keresztül a kormányzathoz – kötődő személyi kört. Példája ez annak, hogy a kormány számára a lojalitás az első, a szakmai rátermettség pedig csak a második szempont. Az OBH elnöke pedig ezzel a

497 T/4743/1–91., T/4743/95., T/4743/97., T/4743/100–102., T/4743/ 105., T/4743/112. számú módosító javaslat, T/4743/103–104., T/4743/106–110. számú kapcsolódó módosító javaslat, T/4743/117–119. számú zárószavazás előtti módosító javaslat. A szavazás eredményéről lásd az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 14. (133. ülésnap), 246–248. felszólalás, 2011. november 28. (142. ülésnap), 256. felszólalás. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. november 7., 2011. november 9. T/4743/116. számú iromány (egységes javaslat a zárószavazáshoz).

498 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 8. (131. ülésnap), 173–196. felszólalás, 2011. november 28. (142. ülésnap), 210–256. felszólalás. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. november 2., 2011. november 7., 2011. november 9.

lehetőséggel kontroll nélkül élhet majd.[499] Meg kell jegyezni, hogy a kritika csak részben volt jogos, hiszen a pályázat nélküli kinevezéseket csak szűk körben teszi lehetővé a törvény. Másrészt viszont a bírói szervezetek által felállított rangsor nem köti az OBH elnökét, a pályázatokat pedig az elnök maga írja ki és bírálja el. Ez pedig a gyakorlatban szinte feleslegessé teszi a pályáztatást. Általánosságban elmondható, hogy az új Bjt. a régi jogállási törvény több fejezetét egy az egyben lemásolta. A változások javarészt – ahogy a miniszteri indokolás is írja – a szervezeti törvénnyel összefüggésben jelennek meg. S végül kiemelést érdemel, hogy a teljes törvényen végigvonul, hogy az előző jogállási törvényhez képest lényegesen szélesebb hatáskörrel rendelkezik a központi igazgatás a bírák státusát érintően. Legyen az a teljesítményértékelés, az áthelyezés, az alkalmassági vizsgálat vagy éppen az előmenetel. A bírák jogait saját státusukat érintően viszont néhol – például a munkaügyi bírósághoz fordulás esetében – szűkíti. Ha pedig – szem előtt tartva, hogy a bírói függetlenség egyik pillére a státusbeli függetlenség – mindezt összevetjük az OBH-elnök hatáskörével, ezt a törvényt ebben a vonatkozásban, célját illetően, a Bszi. kiegészítésének tekinthetjük, mellyel lényegesen gyengébbé válnak a bírói életpálya stabilitását biztosító garanciák.

Bárándy Gergely szocialista képviselő felszólal a bíróságok szervezetéről és a bírák jogállásáról szóló törvényjavaslat vitájában az Országgyűlés plenáris ülésén

II.2.3. A legfőbb ügyész és az OBH elnökének kijelölési joga

Az Alkotmánybíróság 2011. december 19-én alkotmányellenesnek és a nemzetközi joggal ellentétesnek minősítette, ezért megsemmisítette a büntető-eljárásjogi törvény néhány rendelkezését, közöttük azt is, hogy kiemelt ügyekben az ügyész megválaszthatja a vádemelés helyét, azaz jogot kap arra, hogy az illetékességi törvény rendelkezéseitől eltérő bíróságot jelöljön ki.[500] Az indo-

499 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 7–22. §. T/4744/12. számú módosító javaslat. Bárándy Gergely (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 8. (131. ülésnap), 200. felszólalás

500 1149/C/2011. (III. 1.) ABH.

kolás alapján felmerült annak a lehetősége, hogy az OBH elnökének a Bszi-ben biztosított ugyanezen jogköre szintén alkotmánysértő. Legalábbis sok szakember így értelmezte a döntést. A határozat lehetséges tartalmáról már jó egy héttel annak nyilvánosságra kerülése előtt cikkeztek az újságok. Ezért az Alkotmányügyi bizottság december 13-án módosító javaslatot nyújtott be az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseihez, melyben alkotmányi szintre emelte a hatályon kívüli rendelkezést, ráadásul a jogot nemcsak kiemelt ügyek esetén biztosította, hanem általában.[501] Meg kell jegyezni, hogy a javaslat nemzetközijog-ellenessége ettől mit sem változott. Ami pedig a kihirdetés előtti nyilvánosságra kerülést és az arra adott jogalkotói választ illeti: az Alkotmánybíróság elnöke lesújtó véleménnyel nyilatkozott erről.[502]

II.3. A Legfelsőbb Bíróság elnökének mandátuma lejárta előtti elmozdítása, valamint az új bírósági vezetők kinevezése (megválasztása)

A Legfelsőbb Bíróság elnökét mandátumának lejárta előtt három törvényhez benyújtott módosító javaslattal menesztették. Az elbocsátás alkotmányos alapját a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései című, rendkívül heterogén rendelkezéseket tartalmazó, 2011. november 21-én benyújtott képviselői önálló indítvánnyal teremtették meg, melyben kimondták, hogy az elnök „*megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.*"[503] Egy csak és kizárólag ezt a rendelkezést tartalmazó, november 20-án szintén képviselői önálló indítványként benyújtott alkotmánymódosító (a december 31-éig hatályban lévő Alkotmányt módosító) javaslat a Kúria elnöke megválasztásának napját december 31-ben határozza meg. Ezt a javaslatot előterjesztője végül visszavonta.[504] A rendelkezés harmadik (valójában másik) lába a Bszi-hez november 23-án, a zárószavazás napján benyújtott képviselői zárószavazás előtti módosító javaslat lett, amely amellett, hogy e törvényben is megerősíti az elnök mandátumának megszűnését, január 1-jei hatállyal ugyancsak felmenti az elnökhelyettest is.[505] A kormány és a kormánypártok mindvégig hangsúlyozták, hogy nem személyi kérdésről van szó.[506] Mielőtt azonban hitelt adnánk ennek, a nyugdíjszabályok megváltoztatá-

501 T/5005/52. bizottsági módosító javaslat.

502 http://tablet.hvg.hu/itthon/20120102_paczolay_alkotmanybirosag_interju – A letöltés ideje: 2012. január 2.

503 T/5005. számú törvényjavaslat, 11. cikk, kihirdetés után: Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései.

504 T/4994. számú törvényjavaslat.

505 T/4743/117. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

506 Lásd például Gulyás Gergely (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 28. (142. ülésnap), 227. felszólalás.

sához hasonlóan, érdemes most is figyelmet szentelni bizonyos körülményeknek, különösen a javaslat időzítésének, az előzményeknek, valamint a kormányzatot kritizáló más független vezetők sorsának.

Az alkotmányozás folyamatában, valamint a bírósági szervezeti és jogállási törvények általános vitájában még szó sem esett arról, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke, akinek mandátumából még több mint három év hátra volt, ne maradna a január 1-jével felálló Kúria elnöke. Sőt kormánypárti képviselők végig azt hangoztatták, hogy nem történik más, mint hogy a legfőbb bírói fórum neve a történelmi hagyományok feltámasztása miatt változik meg, elnöke hatáskörének egy részét pedig – az OIT megszűnésével – átveszi az új legfelső igazgatási vezető. Ez pedig azt jelenti, hogy nem az intézmény alakul újra, hanem csak a neve változik. Éppen ezért nem kellett senkinek újra pályáznia. A Kúrián titkárnőtől a kollégiumvezetőig mindenki megtarthatta az állását, akárcsak a megyei bíróságról törvényszékre, vagy a helyi bíróságról járásbíróságra keresztelt bírói szinten. Az új jogállási sarkalatos törvény konkrétan a Kúria esetében is rendelkezik erről.[507] De ugyanígy igaz ez a bírósági szervezeten kívül is. Az ombudsmani rendszer struktúrája és elnevezése is megváltozott, a vezető a helyén maradt.[508] Az ország nevének megváltozásával – Magyar Köztársaság helyett Magyarország – megmaradt mondjuk a köztársasági elnök mandátuma. De talán a legsúlyosabb érv, hogy sem az Alaptörvénybe, sem pedig a szervezeti és a jogállási törvény eredeti szövegébe nem került bele az elnök mandátumának megszüntetése.[509] Egyik törvény vitájában sem érvelt kormánypárti politikus emellett. Ez eleve kizárja azt, hogy e lépés a kormány koncepcionális elképzeléseinek része legyen. Így tehát nem maradt más, mint belátni, hogy ez egy egyszerű személyi kérdés. Ezt a vélekedést erősítik a módosító javaslatok benyújtásának időpontjai is. A Legfelsőbb Bíróság elnöke 2011. november 3-án mondta el a bírósági szervezeti törvényt alapjaiban kritizáló véleményét az Országgyűlésben.[510] Az egyik módosító javaslatot 17, a másikat 18, a harmadikat pedig 19 nappal ezután terjesztették be.[511] Ennek az összefüggésnek nyilvánvalóságára az összes ellenzéki párt felhívta a figyelmet, választ pedig szokás szerint nem kapott rá. Az elnök maga is egyértelmű nyíltsággal beszél arról, hogy elmozdításának politikai indokai voltak. A Legfelsőbb Bíróság leköszönő elnökével az egyik internetes hírportál közölt nagyinterjút. Ebben a távozó elnök egyértelművé tette, hogy véleménye szerint menesztése politikai okból történik:

507 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 233. § (2) bekezdés.

508 Lásd 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról, 45. §.

509 Lásd T/2627., T/4743. és T/4744. számú törvényjavaslat.

510 Baka András (Legfelsőbb Bíróság elnöke) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 3. (128. ülésnap), 24. felszólalás.

511 T/5005. számú törvényjavaslat, 11. cikk; T/4994. számú törvényjavaslat, T/4743/117. számú záró-szavazás előtti módosító javaslat.

> „Meggyőződésem, hogy a bírósági szervezet érdekében elmondott beszédem miatt született döntés az eltávolításomról. Korábban a kormány szakpolitikusai végig azt nyilatkozták, hogy nem lesz változás a Kúria élén."[512]

A magyar elnök az uniós legfelsőbb bírósági elnökök hálózatának elnöke is volt. Magyar elnökként elsőként, ami hazánk számára nem kis megtiszteltetés. Újságírói kérdésre elmondta, hogy menesztése e testületben „*megdöbbenést és felháborodást okozott.*"[513] Az esettel kapcsolatban nem lehet félreérteni e nemzetközi fórum gesztusát sem. Az Európai Unió Legfelsőbb Bírósági Elnökei Hálózatának 2012. október 26-án megtartott ülésén módosították az alapszabályt, létrehozták a tiszteletbeli elnöki posztot, melyet elsőként a mandátuma előtt elbocsátott legfelsőbb bírósági elnöknek, Baka Andrásnak adományoztak.[514]

Említést érdemel még az a bizottsági módosító javaslat, amelyet az elnök Parlamentben megfogalmazott kritikái után hat nappal nyújtott be az Alkotmányügyi bizottság. A javaslat a Kúria elnökévé választás feltételévé tette az ötéves bírói szolgálati viszonyt.[515] Köztudott, hogy a Legfelsőbb Bíróság leköszönő elnökének alig négyéves hazai bírói gyakorlata van. Ez a szabály tehát az újra jelölését is kizárta. Nem is lett volna e rendelkezéssel semmi probléma, ha koncepcionális elképzelés lett volna – mondjuk az eredetileg benyújtott törvényjavaslat részeként –, s nem ismét és könnyen kimutathatóan a személyre szabott jogalkotás egyik eklatáns példája. A közigazgatási és igazságügyi miniszter a záróvitában az egyik ellenzéki párt frakcióvezetőjének – aki képviselői megbízatása előtt ügyvéd volt – a fentieket kifogásoló megjegyzéseire ekképpen válaszolt:

> „Egy ügyvéd számára lehet, hogy jó, ha a Kúria elnökének nincsen bírói gyakorlata (Derültség a kormánypártok soraiban), de szerintem általában véve jobb az, ha van bírói gyakorlata."[516]

S ha már a nagyvonalúság hiányáról, kevésbé elegánsan fogalmazva, de mégis klasszikust idézve, a „példa statuálásáról" beszélünk, szólni kell arról is, hogy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényjavaslathoz november 28-án benyújtott zárószavazás előtti módosító indítvánnyal a szavazás napján a távozó legfelsőbb bírósági elnöktől megvonták az összes olyan juttatást, amely a köz-

512 www.index.hu/belfold/2011/12/26/baka_andras/ – A letöltés ideje: 2011. december 26.

513 Uo.

514 www.atv.hu/print/20121031_baka_andrast_valasztottak_a_eu_fobirait_tomorito_szervezet_elere – A letöltés ideje: 2012. november 2.

515 T/4743/112. számú bizottsági módosító javaslat.

516 Navracsics Tibor (közigazgatási és igazságügyi miniszter) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 28. (142. ülésnap), 277. felszólalás.

jogi méltóságoknak mandátumuk kitöltése után jár. A javaslat egy az egyben kiemelte a „Kúria volt elnökére vonatkozó szabályok" alcímet viselő négy szakaszt. Az indokolásban egy szót sem olvashatunk ennek okairól.[517]

Utódai kiválasztásakor az ellenzék az OBH elnöke esetében egyhangúlag, a Kúria elnöke esetében pedig a legkisebb ellenzéki párt kivételével tiltakozott a jelölt személyek ellen. Az OBH elnökének személyével kapcsolatban kritizálták, hogy egy kormánypárti vezető politikus felesége, köztudottan és általa is vállaltan a miniszterelnök családi barátja, egyik gyermekének keresztanyja, nem független, s kinevezése jó példája annak, hogy a kormányfő minden fontosabb pozícióba a hozzá biztosan lojális vezetőt nevezi ki vagy választat meg, lebontva ezzel a kormányzati fékek rendszerét. A Kúria új elnökével kapcsolatos ellenvetés az elődjének elmozdításával kapcsolatban megfogalmazott aggályokon túl az volt, hogy nincs vezetői tapasztalata, két esetben pályázott bírósági vezetői álláshelyre a Legfelsőbb Bíróságon – egyszer kollégiumvezetőnek, egy esetben pedig tanácselnöknek –, de kollégái sem támogatták megválasztását. Így tehát nem bírja a bírói kar tiszteletét és megbecsülését.[518] Érdekesség, hogy az OBH elnökét 5 kormánypárti képviselő sem volt hajlandó megszavazni – akiket, megjegyzem, utána a kormányfő egyenként raportra hívott magához[519] –, így összesen két szavazaton múlt a megválasztása.[520] Január 1-jén az OBH elnökének férje lemondott összes pártfunkciójáról azért, hogy „*elkerülje azt a látszatot, mintha a Fidesz – személyén, illetve családján keresztül – az igazságszolgáltatás befolyásolására törekedne.*"[521] Párttagságát és európai parlamenti mandátumát a Fidesz színeiben viszont megtartotta. Talán nem túlzás ezt a lépést cinikusnak minősíteni. Az OBH elnökének hivatalba lépése után 5 nappal leváltották a Kúria személyzeti ügyekért felelős bíráját, s helyére az OBH elnökének korábbi helyettesét nevezték ki.[522]

517 T/4744. számú zárószavazás előtti módosító javaslat, 13. pont.

518 Lásd például http://nol.hu/belfold/schmitt_pal_a_sajtobol_tudta_meg_kit_jelol_fobironak, http://mandiner.hu/cikk/20111213_mszp_szegyen_hando_jelolese – A letöltések ideje: 2011. december 13.

519 http://tablet.hvg.hu/itthon/20111226_Lazar_Janos_Fidesz_interju – A letöltés ideje: 2011. december 26.

520 H/5208. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 92/2011. (XII. 14.) számú országgyűlési határozat az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásáról. Jakab István (Fidesz) levezető elnök bejelentése: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 13. (153. ülésnap), 32. felszólalás.

521 http://tablet.hvg.hu/itthon/20120101_hando_szajer_lemondas – A letöltés ideje: 2012. január 2.

522 www.nepszava.hu/articles/article.php?id=507678 – A letöltés ideje: 2012. november 19.

Handó Tünde, az Országos Bírósági Hivatal megválasztott elnöke (jobbra) és Darák Péter, a Kúria megválasztott elnöke (balra) leteszik az esküt az Országgyűlés plenáris ülésén

II.4. Nemzetközi vélemények

II.4.1. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának jelentése

A Velencei Bizottság először az Alaptörvény elemzését végezte el,[523] a sarkalatos törvények véleményezésére később került csak sor. A jelentés igazságszolgáltatásra vonatkozó pontjai szerint az Alaptörvény „*a bíróságok működésére nézve csak egy nagyon általános szabályozási keretet ad*," melyből a tervezett bírósági reform iránya sem olvasható ki. Felhívja a kormányzatot, hogy „*bármilyen koncepciót is választ, a bírósági igazgatás függetlenségét kellő garanciák mellett biztosítsa, és ne hagyjon teret a politikai befolyásnak.*" A jelentés elvi alapon kérdőjelezi meg a bírák idő előtti elbocsátását, és utal az intézkedés súlyos gyakorlati következményeire. A bizottság szerint ez az intézkedés veszélybe sodorhatja a jogbiztonságot, utat nyithat a bíróság összetételébe való külső beavatkozásnak. A jelentés bírálja a titkárok ítélkezési tevékenységének lehetővé tételét is. Az Alaptörvény 28. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott értelmezési szabályo-

523 Opinion on the new Constitution of Hungary CDL-AD (2011) 016.

kat pedig politikai deklarációként értékeli. A kritikákra a kormány nem adott érdemi válaszokat.[524]

Jól látszik, hogy az alkotmányozási vitában megfogalmazott kritikák és a Velencei Bizottság kritikái között komoly átfedés van.

Ebben az időszakban már se szeri, se száma nem volt azoknak a külföldi kritikáknak, amelyek a magyarországi centralizációs folyamatokról szóltak – beleértve az igazságszolgáltatást is. Hazánk napi szinten volt jelen például a *Die Presse*, a *Der Standard*, a *The Economist*, a *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, a *Spiegel*, a *Berliner Zeitung*, a *Le Monde* és a *The Wall Street Journal* című napilapokban, s a sort még lehetne folytatni.

A legkomolyabb kritikát az igazságszolgáltatás átalakításával kapcsolatban mégis két helyről kapta a kormány: az Egyesült Államoktól és az Európai Bizottságtól. Azokról a helyekről tehát, ahonnan – talán nem vitatja senki – a legnagyobb befolyással bírnak Magyarország sorsára.

II.4.2. Kritika az Egyesült Államokból

A kritika „szintjei" szép sorban követték egymást. Először újságcikkek jelentek meg a folyamatokról, azután érdeklődés a diplomácia különböző szintjein, figyelmeztetés, tudományos elemzések, s végül a leplezetlen felszólítás.

A legátfogóbb nyilvános elemzést Kim Lane Schleppe, az amerikai Princeton Egyetem professzora, jogi és közügyekkel foglalkozó programjának igazgatója végezte el, aki nem mellesleg húsz éve tanulmányozza a magyar alkotmányjogot. Hosszú interjúban bírálta a fékek és ellensúlyok lebontásának rendszerét. Az igazságszolgáltatással kapcsolatban kiemelte:

> „Talán a legnyugtalanítóbb a kormánynak a bírói függetlenséggel szembeni támadása. Az új igazságszolgáltatási törvény, hozzávéve a bírók nyugdíjkorhatárának stratégiai csökkentését, gyakorlatilag azt jelenti, hogy egyetlen mozdulattal eltávolítható gyakorlatilag minden bírósági elnök az országban. Az új Országos Bírói Hivatal (OBH) szerkezete lehetővé teszi egyetlen személynek, hogy anélkül válassza ki az ország összes bíráját, hogy érdemben bevonná ebbe a bírói testületet vagy akár bármilyen független szervet."[525]

524 Opinion on the new Constitution of Hungary CDL-AD (2011)016. 102–110. pont. Position of the Government of Hungary on the opinion on the new Constitution of Hungary CDL(2011)058 (Opinion 621/2011). 9–10. o. A jelentés elemzéséről és a magyar fordításról lásd: „A magyar kormány esete a Velencei Bizottsággal – Elemzés a Velencei Bizottság Alaptörvényről szóló jelentéséről és az azzal kapcsolatot kormányzati reakciókról", 17–18. o. (http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei_Bizottsag_jelentese_es_kormanyzati_reakciok_EKINT_Helsinki_TASZ_201107.pdf – A letöltés ideje: 2012. január 2.)

525 http://nol.hu/kulfold/latszat_csak_a_magyar_demokracia – A letöltés ideje: 2012. január 5.

De hasonló gondolatokat fogalmazott meg a professzor a *The New York Time*s internetes oldalán, melyet magyarul is olvasni lehetett néhány hírportálon.[526]

Thomas Melia, az Egyesült Államok Külügyminisztériumának emberi jogokért felelős helyettes külügyi államtitkára, egy december közepén adott interjújában így fogalmazott:

> „Most az igazságszolgáltatási törvény az, ami miatt a leginkább aggódunk."[527]

Az Egyesült Államok nagykövete személyesen és levélben is többször jelezte a magyar miniszterelnöknek, hogy aggódnak a demokratikus intézményrendszer leépítése miatt. A nagykövet levélben emlékeztette a kormányfőt, hogy a külügyminisztere, látogatásakor

> „valódi elkötelezettséget kért az igazságszolgáltatás függetlensége, a szabad sajtó és a kormányzati átláthatóság mellett."

Megírta továbbá:

> „Nagykövetségem munkatársai és washingtoni kollégáim alapos munkát végezve próbálták megérteni, milyen hatással lesznek ezek a sarkalatos törvények a demokráciára. Továbbra is aggódunk."[528]

Nem kell érteni a diplomácia nyelvén, hogy a fentiek alapján egyértelműen értelmezni tudjuk az Egyesült Államok kritikáját.

Végül december legvégén maga az amerikai külügyminiszter írt levelet a magyar kormányfőnek, melyben a három kiemelt téma közül az egyik az igazságszolgáltatás átalakítása volt. (A teljes szöveget lásd 3. számú melléklet.) A külügyminiszter egyértelmű nyíltsággal fogalmaz:

> „Sajnálom, hogy a párbeszéd a magyar és az amerikai kormány között, a kormányunk és a fent említett más konstruktív csoportok építő jellegű észrevételei nem vezettek a törvények alapos újragondolásához… Például, mint azt az Európai Bizottság megjegyezte, az új bírósági szabályozás a bírósági szervezet

526 Lásd például: http://kulfold.ma/tart/cikk/b/0/117605/1/kulfold/Funkcionalisan_halottak_minket_ekez_a_nyugati_sajto?place=srss, http://nol.hu/belfold/slagergyanus_lett_a_magyar_kormany, http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/orban_igazi_pofonjarol_ir_az_osztrak_sajto.505534.html – A letöltések ideje: 2012. január 5.

527 http://origo.hu/itthon/20111216-interju-thomas-melia-amerikai-allamtitkarral-a-magyar-kormany-intezkedeseirol – A letöltés ideje: 2012. január 5.

528 http://hetivalasz.hu/jegyzet/alaposan-megfontolni-43808, http://origo.hu/itthon/20111207-az-amerikai-nagykovet-a-magyar-demokraciarol.html – A letöltés ideje: 2012. január 5.

> elnökének kezébe összpontosítja a hatalmat. Véleményünk szerint ez a szabályozás a bírói függetlenséget őrző nagyon fontos fékeket és ellensúlyokat iktat ki a rendszerből. Sok elemző véli úgy, hogy a valódi bírói függetlenség érdekében az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsnak kellene adni a bírók kinevezésének és előléptetésének jogát."[529]

Mindezek után persze lehet mondani, hogy „nekünk senki ne mondja meg külföldről, hogy mit kell csinálnunk", és ennek alapján negligálni az amerikai véleményt, csak nem biztos, hogy érdemes. Nem biztos, hogy ez a hozzáállás szolgálja leginkább hazánk érdekeit. Nem egyszer hallani arról, hogy ezek a vélemények az ellenzéki „lejáratókampány" eredményei. Ellenzéki képviselőként persze szeretném hinni, hogy ez igaz, s ekkora befolyásunk van az Egyesült Államok kormányára, az Európai Bizottságra vagy éppen az Európa Tanácsra. De a szót komolyra fordítva: személyes tapasztalatból tudom, hogy az Egyesült Államok nagykövetségének munkatársai – ahogy fent idézett levelében a nagykövet is utalt rá – az egyes módosító javaslatok szintjéig pontosan olyan jól ismerték a folyamatokat és a megszavazott döntések tartalmát, mint én magam. A karzatról személyesen követték végig az igazságszolgáltatás sarkalatos törvényeinek vitáját. A külügyminiszter, a nagykövet, a helyettes államtitkár véleményét tehát lehet osztani vagy azzal ellentétes álláspontra helyezkedni, azonban felületes véleménynek titulálni biztosan nem érdemes.

II.4.3. Kritika az Európai Unióból

Ugyancsak minden bizonnyal megalapozott információk alapján december 16-án fordult az Európai Bizottság igazságügyi és alapjogi biztosa a magyar közigazgatási és igazságügyi miniszterhez, ugyanis, mint írta, számos panasz érkezett hozzá uniós tagállamok legfelsőbb bíróságainak tagjaitól, az Európai Parlament képviselőitől és nem kormányzati szervezetektől. Ezek alapján, meglátása szerint, az igazságügyi reform súlyos aggályokat vet fel az uniós jog szempontjából. Kérdései éppen azokra a problémákra irányultak, melyeket az ellenzék a leghevesebben vitatott. A biztos a bírák kötelező nyugdíjazásának okairól, annak lehetséges hatásairól, a hirtelen nyugdíjazott bírák sorsáról, az intézkedés uniós joggal való koherenciájáról, a Legfelsőbb Bíróság elnökének mandátuma lejárta előtti menesztéséről, az OBH elnökének hatásköreiről, valamint a bírói függetlenség alakulásáról, ezen belül pedig kiemelten a bírák státusával összefüggő döntési mechanizmusokról és hatáskörökről kérdezte a minisztert. A biztos kérte a tárcavezetőt, hogy

529 Az on-line újság közli a levél eredeti változatát pdf formátumban: http://nol.hu/media/file/attach/25/14/00/000001425-6248.pdf, valamint a levél magyar nyelvű fordítását: http://nol.hu/kulfold/hillary_clinton_levele_orban_viktornak_ – A letöltés ideje: 2012. január 5.

> „egyetlen intézkedést se hajtsanak végre mindaddig, amíg nem sikerül eloszlatni azokat a kételyeket, amelyek az uniós joggal való összeegyeztethetőséget illetik."

A miniszter megküldte válaszát a Bizottságnak.[530] Az Európai Bizottság 2012. január 17-én a bírák nyugdíjazása miatt hivatalosan is kötelességszegési eljárást indított Magyarországgal szemben, s döntött arról is, hogy közelebbi tájékoztatást kér a kormánytól a bírói függetlenséget érintő egyes kérdésekkel kapcsolatban.[531] Az eljárás további szakaszairól a későbbiekben szólok.

II.5. Az igazságügyi reform bukása – a bírósági reform felülvizsgálata

II.5.1. A Velencei Bizottság véleménye

A Velencei Bizottság a 2012. március 16–17-én tartott ülésén elfogadott véleményében részletesen elemezte a bírósági reformot. A vélemény megfogalmazása előtt a raportőrök személyesen tájékozódtak az ügyben, látogatást tettek a magyar kormány képviselőinél, a bírósági felsővezetőknél, és konzultáltak az Alkotmányügyi bizottság tagjaival, valamint civil szakmai szervezetekkel.

Következtetéseik levonásakor megállapították, hogy

> „a reform összességében veszélyezteti az igazságszolgáltatás függetlenségét."[532]

Ha kicsit bővebb indokolást tartunk szükségesnek:

> „…a reform lényegi elemei nemcsak hogy ellentmondanak az igazságszolgáltatás szervezetére és különösen az annak függetlenségére vonatkozó európai sztenderdeknek, de az Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya 6. cikkében előírt tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából is problematikusak."[533]

De talán érdemes még tágabb körben idézni a testület kritikai észrevételeit, s gondolatban összevetni a bírósági reform parlamenti tárgyalása során elhangzott

530 Ref.Ares(2011)1339212-12/12/2011. A kérdésekről és válaszokról lásd például: http://tablet.hvg.hu/itthon/20111216_reding_levél_navracsics, www.kormany.hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/navracsics-tibor-valaszlevele-viviane-redingnek – A letöltés ideje: 2012. január 5.

531 http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en – A letöltés ideje: 2012. január 5.

532 Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary. CDL-AD (2012)001 (Opinion 663/2012), 117. pont.

533 118. pont.

ellenzéki érvekkel, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnökének és a civil szervezetek képviselőinek véleményével. Az átfedés a lényegi kérdések vonatkozásában szinte teljes, talán a Velencei Bizottság – a bírák jogállása vonatkozásában – kicsit több kritikát fogalmazott meg, mint a magyar kritikusok összesen.

A szervezeti és a jogállási törvény megalkotásának eljárásával kapcsolatban a testület kiemelte, hogy

> „a törvényeket olyan gyors tempóban fogadták el, ami nem biztosított megfelelő véleménynyilvánítási lehetőséget az ellenzéknek és a civil társadalomnak."[534]

A Bizottság szerint az igazságszolgáltatásra vonatkozó szabályozás jogforrási szintje nem megfelelő. Egyes alapelveket az Alaptörvényben kellett volna szabályozni, sok részletszabályt, amelyek most a sarkalatos törvények részét képezik, egyszerű többséggel elfogadott törvénybe kellett volna iktatni. Kiemelte, hogy amennyiben a részletes szabályokat is sarkalatos törvényben rögzítik, maga a demokrácia kerül veszélybe.[535] Az egyik legfőbb kritikaként szólt az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogköréről és jogállásáról. A testület úgy vélte,

> „az Európa Tanács egyetlen tagállamában sem ruháznak ilyen fontos hatásköröket egyetlen személyre úgy, hogy közben hiányzik a megfelelő demokratikus elszámoltathatóság."[536]

De kifogásolta, hogy az új modell kiiktatja a rendszerből a társadalmi befolyást, hogy az elnök 9 éves mandátuma eltúlzottan hosszú, hogy az elnök a döntéseit nem köteles indokolni, s kiemelten bírálta az OBH elnökének ügyek áthelyezésére vonatkozó jogát – itt érvei egy az egyben megegyeztek a korábbi ellenzéki és civil véleményekkel –, továbbá a bírói és bírósági vezetői kinevezésre vonatkozó, szinte korlátlan hatáskörét. Hangsúlyozta, hogy az elnök ellenőrzésére hivatott Országos Bírói Tanács súlytalan, érdemi jogköre nincs, tagjai függnek az OBH elnökétől, „*szerepe elhanyagolhatónak tekinthető*". Az OBH elnökét – akit a bírói kar véleményének kikérése nélkül választanak – nem tekinti a bírói önkormányzat részének.[537] A bírák kinevezését hosszasan elemzi a vélemény. Hivatkozik az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának egyik ajánlására, s bemutatja, hogy a magyar modell mely pontokon ellentétes azzal.[538] A Velencei Bizottság szerint

534 9. pont.

535 16–20. pont.

536 26. pont.

537 23–52. és 86–94. pont

538 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12. számú ajánlása, 54–65. pont.

> „nincs olyan megjelölt feltétel vagy kritérium, amelynek alapján az OBH elnöke eltérhet a felállított rangsortól. Ez az OBH elnöke teljesen diszkrecionális jogkörének tűnik, így a jogállamiság és az átláthatóság elvébe ütközik."[539]

A bírósági vezetők kinevezésével összefüggésben pedig hozzáteszi:

> „nem zárható ki annak kockázata, hogy az OBH elnöke egyes bírósági elnököket kinevezhet pusztán annak alapján, hogy azok hozzá hasonló beállítottságúak."[540]

A testület kritikát fogalmazott meg a bírák próbaidejével összefüggésben is, mint ami alkalmas lehet arra, hogy befolyásolja a bírót a döntéseiben. Hosszasan bírálta a jogegységi eljárás intézményét is. Tekintettel arra, hogy e két jogintézmény nem a reform része, hanem hosszú idő óta hatályos rendelkezések, a kritikából csak az új elemet érintő részt emelem ki. Ez pedig, hogy a bizottság szerint – minthogy a tisztség igazgatási vezetői jellegével összeegyeztethetetlen – el kell hagyni a szervezeti törvényből azt a rendelkezést, amely az OBH elnökének lehetőséget ad jogegységi eljárás kezdeményezésére javaslatot tenni. Ezeken túlmenően a testület kisebb kritikai észrevételeket tett a bírák áthelyezésével, értékelésével és fegyelmi eljárásaival kapcsolatos rendelkezésekre.[541]

> „A Velencei Bizottság nem látja érdemi igazolását a bírák kényszerű nyugdíjazásának. […] Emellett a Velencei Bizottságot aggodalommal tölti el a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény azon rendelkezése, amely értelmében már a bíróságokra vonatkozó új szabályozás hatálybalépését megelőző hat hónapban nem lehetett új bírákat kinevezni. […] E rendelkezés úgy tűnik, hogy nem a nyugdíjkorhatár általános kérdéséhez kapcsolódik, hanem az Országgyűlés olyan döntése, amely azt hivatott szolgálni, hogy valamennyi új kinevezés – köztük számos bírósági vezető kinevezése – az új szabályok alapján történjen, ami az OBH új elnökének alapvető szerepet biztosít e kinevezések tekintetében."[542]

Súlyos kritikát mondott a testület arról a módosító javaslattal a törvénybe került szabályról, melynek alapján a Legfelsőbb Bíróság elnökét kizárták a Kúria elnökének választható jelöltek köréből. Úgy ítélte meg, hogy ez „*felfogható a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökét érintő egyfajta szankcióként.*"[543]

539 58. pont.
540 64. pont.
541 66–85. pont.
542 104. és 106. pont.
543 111–115. pont

Összességében, nem volt olyan érdemi eleme a bírósági reformnak, amelyet a Velencei Bizottság elfogadhatónak talált volna. Igen nagy volt a nyomás az Európai Bizottság részéről is, sőt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Monitoring Bizottságának elnöke bő egy hónappal korábban további öt törvény vizsgálatára kérte fel a Velencei Bizottságot, ugyanis a Tanácsban többségi véleményként körvonalazódott, hogy Magyarországgal szemben monitoring eljárást kell elrendelni.[544] A bírósági reformot elemző vélemény nyilvánosságra kerülése kegyelemdöfésnek számított, s a magyar kormány arra kényszerült, hogy reformjának legjelentősebb részét visszavonja. A bizottság véleménytervezetét már március 2-án megismerte a kormány, így két hete volt arra, hogy elébe menjen az eseményeknek. Így került sor arra, hogy a Velencei Bizottság ülésének napján, azaz március 16-án már az Országgyűléshez érkezett az igazságügyért felelős miniszter bírósági reformot módosító törvényjavaslata. Sokak szerint, s magam is így tudom, az időzítésnek az is oka volt, hogy a kormány megkísérelje meggátolni a bizottsági jelentés elfogadását. E benyújtott tervezettel érkezett ugyanis a bizottsági ülésre, remélve, hogy a megváltozott helyzetre tekintettel a bizottság elhalasztja a döntést a módosító javaslat elfogadásáig. Nem így történt. A bizottság véleményének utolsó pontjában csupán üdvözölte az eseményt, a törvényjavaslat szövegét feltöltötte a honlapjára, s e véleményében annak elérhetőségét megjelölte, valamint felajánlotta segítségét a kormánynak.[545]

II.5.2. A bírósági reform legfontosabb rendelkezéseinek visszavonása

A március 16-án benyújtott törvényjavaslat általános indokolása szerint

> „az Országgyűlés a magyar igazságszolgáltatás magas színvonalú, Magyarország Alaptörvényének megfelelő, országosan egységes, kiszámítható és időszerű működéséhez szükséges jogi kereteket megteremtette. A törvényjavaslat célja, hogy a Bszi. és a Bjt. előírásainak pontosításával, kiegészítésével még hatékonyabbá és átláthatóbbá tegye az igazságszolgáltatás működését és annak igazgatását, valamint a központi igazgatás területén az Országos Bírói Tanácsnak az Országos Bírósági Hivatal elnöke feletti ellenőrzési jogosítványait tovább erősítse."

Természetesen senki nem várta volna el azt, hogy az indokolásban a kormány a teljes valóságot írja le, azaz, hogy a Velencei Bizottság és az Európai Bizottság szerint a reform fenntarthatatlan, és összességében veszélyezteti az igazságszolgáltatás függetlenségét, ezért annak minden lényeges elemét módosítani kell, de azért ez a szöveg mégis legalább egy halvány mosolyt csal az olvasó arcára. Az

544 Lásd például: 2. pont.

545 122. pont.

pedig még inkább, hogy a Velencei Bizottság véleményének nyilvánosságra kerülése után a kormányzati kommunikáció ugyanebben a hangvételben folyt tovább.

a) A törvényjavaslatról[546]

Érdemes sorra venni a hatalommegosztás szempontjából relevanciával bíró legfontosabb rendelkezéseket:

1. Az OBH elnökét érintő rendelkezések:

- megszűnt annak a lehetősége, hogy az OBH elnöke mandátumának lejártakor az új elnök megválasztása hiányában az OBH elnökének megbízatása meghosszabbodjon (bizottsági módosító javaslattal vált a törvényjavaslat részévé[547]),
- az OBH elnöke elvesztette a jogegységi eljárás indítványozásának jogát,
- az OBH elnökének az ügyek áthelyezésekor határozatában ismertetnie kell az OBT által meghatározott elvek alkalmazását,
- az OBH elnöke évente beszámol az Országgyűlésnek, és a beszámolók között még egyszer az Országgyűlés igazságügyekkel foglalkozó bizottságának,
- az OBH elnökének döntései transzparensebbek lettek,
- az OBH elnökét nem illeti meg a jogszabály kezdeményezésének joga,
- az OBH elnöke már nem általánosan, csak az általa kinevezett bírósági vezetőkkel és az OBH-ba beosztott bírákkal szemben kezdeményezheti fegyelmi eljárás megindítását.

2. Az OBT-t érintő rendelkezések:

- az OBT egyetértése nélkül az OBH elnöke sem bírósági vezetőt, sem bírót nem nevezhet ki a pályázati eredmény sorrendjének megváltoztatásával vagy a véleményező bírói önkormányzati szerv által felállított

546 2012. évi CXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény módosításáról. Benyújtáskor: T/6393. számú törvényjavaslat.

547 T/6393/32. számú bizottsági módosító javaslat.

rangsor módosításával, vagyis az OBT egyetértési jogot kapott a bírósági vezetői kinevezések és a bírói álláspályázatok terén,

- az OBT meghatározza az ügyek áthelyezésekor figyelembe veendő elveket,
- az OBT költségvetése elkülönítetten jelenik meg az OBH költségvetésén belül,
- az OBT döntési jogkört kapott egyes összeférhetetlenségi kérdésekben, valamint a felmentési eljárás során a munkavégzési kötelezettség alól való mentesítés területén,
- az OBT meghatározhatja azokat az elveket, amelyeket a pályázati ranglétrától való eltérésnél alkalmazni kell,
- az OBT zárt ülésén nem vehet részt az OBH elnöke,
- az OBT tanácskozási jogú tagja lett a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke és – egy bizottsági módosító javaslattal[548] – a Magyar Közjegyzői Kamara elnöke.

3. Egyéb rendelkezések:

- megszűnt a bírák ismételt (2 alkalommal való) határozott időre való kinevezés lehetősége,
- a törvény szűkebb határok közé szorította a „szolgálati érdek" fogalmát,
- a törvény bővíti a bírói alkalmassági vizsgálatok garanciarendszerét (például a bírónak lehetősége nyílik, hogy értékelésével vagy egészségügyi alkalmasságával összefüggésben személyes találkozót kérjen és észrevételeket tegyen, bővíti azoknak a körét, akiknek a vizsgálatkor kötelező bekérni a véleményét, transzparensebbé teszi a szolgálati bíróság működését, stb.),

megszűnt a felajánlott bírói álláshely visszautasítása esetére vonatkozó felmentési lehetőség (bizottsági módosító javaslattal vált a törvényjavaslat részévé[549]).

548 T/6393/30. számú bizottsági módosító javaslat.

549 T/6393/32. számú bizottsági módosító javaslat.

b) A parlamenti vita

Az ellenzéki frakciók szerint az igazságügyi reform megbukott. A képviselők hosszan ismételték azokat az érveiket, amelyeket a most megváltoztatandó sarkalatos törvények vitájában is elmondtak. Természetesen hangoztatva azt, hogy ha a kormánypártok akkor nem negligálják az ellenzék javaslatait, Magyarország nem került volna ebbe a megalázó helyzetbe. Ez nem is volt meglepő, hiszen a korábbi kritikák tárgya és a módosítást szükségessé tévő velencei bizottsági vélemény között óriási az átfedés. Az ellenzék korábbi kifogásai gyakorlatilag egy az egyben visszaköszöntek a véleményben. Érdekes volt azonban, ezen belül, a radikális jobboldali ellenzéki párt képviselőinek hozzáállása. Vehemensen tiltakoztak az ellen, hogy az Országgyűlés egy nemzetközi szervezet véleménye alapján módosítson a törvényeken, ugyanakkor a Bizottság megállapításaival korábban és ezúttal is egyetértettek. Felhasználták továbbá a vitát arra is, hogy hosszasan beszéljenek a retorikájuk gerincét képező 2006-os tüntetésekkel kapcsolatos bírósági eljárásokról. Azt azonban mindhárom ellenzéki párt hangsúlyosan kiemelte, hogy a változtatások elsősorban nem azért szükségesek, mert azt a Velencei Bizottság vagy az Európai Bizottság elvárja, hanem azért, mert azok elfogadása szolgálja a független igazságszolgáltatás és a magyar emberek érdekét. Kiemelték, nem lehet tovább azt a politikát folytatni, hogy a kormánypártok itthon unióellenes jelszavakat hangoztatnak, utána pedig sorra tesznek eleget a különböző nemzetközi szervezetek igényeinek.[550]

Schiffer András, az LMP frakcióvezetője felszólal az Országgyűlés plenáris ülésén

550 Bárándy Gergely (MSZP) felszólalásai (174., 182., 198., 208., 216., 242., 281. felszólalás), Lamperth Mónika (MSZP) felszólalásai (194., 218., 226., 230., 236., 269. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalásai (178., 200., 214., 250., 254., 259., 265., 271., 275., 279. felszólalás), Staudt Gábor (Jobbik) felszólalása (196. felszólalás), Gyüre Csaba (Jobbik) felszólalásai (190. és 220. felszólalás), Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalásai (186., 204., 224., 228., 244., 246., 277. felszólalás), Z. Kárpát Dániel (Jobbik) felszólalásai (238–240. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. március 27. (175. ülésnap).

A kormánypárti képviselők egy része tényszerűen ismertette a javaslat egyes elemeit. Az államtitkár expozéja szokatlanul rövid lett, hasonlóan a kormánypárti első felszólaló beszédéhez, ami persze e témában nem okozott meglepetést. A kormánypárti képviselők között azonban némi koherenciazavar volt észlelhető. Míg egyesek, így például az igazságügyi államtitkár, szükségesnek ítélte a Velencei Bizottság „*tiszteletre méltó véleménye*" alapján a törvénymódosítást, addig a kisebbik kormánypárt frakcióvezető-helyettese úgy vélte, hogy

> „nem kellene mindenben ennyire kiszolgálója lenni ennek a külső iránymutatásnak, főleg, amikor belülről érezzük, hogy ezek teljesen, nem teljesen, de nagyjából hiteltelenek…"

Azonban, még ugyanebben a mondatban gyorsan hozzátette, hogy azért pártja támogatni fogja a javaslatot. Az államtitkár által „tiszteletre méltó"-nak nevezett véleményt pedig úgy minősítette:

> „…hitelességét és egyáltalán az egésznek komolyságát vonom kétségbe."

Egy példa kapcsán pedig megjegyezte, hogy

> „…nekem a Velencei Bizottság demokráciáról ne beszéljen."

Ugyanilyen bizonytalanság volt felfedezhető a módosítás terjedelmére és tartalmára vonatkozó hozzászólásokban is. Ugyanaz a képviselő asszony például, aki az Alkotmányügyi bizottság véleményének ismertetésekor – saját ott elhangzott mondatát szó szerint idézve – felszólalásában elmondta:

> „a Velencei Bizottság jelentése egy figyelemfelhívó, pontosításra felszólító, néha technikai jellegű kiigazításokat tartalmazó előterjesztésnek minősíthető,"

sorolta fel későbbi felszólalásában az – általa sem titkoltan a Velencei Bizottság véleménye miatt módosuló – érdemi, objektíve legnagyobb jelentőségű rendelkezéseket.[551]

551 Répássy Róbert államtitkár (Fidesz) felszólalásai (168., 180., 184., 192., 202., 212., 222., 252., 257., 261., 267., 273., 283. felszólalás), Papcsák Ferenc (Fidesz) felszólalásai (176. és 188. felszólalás), Rubovszky György (KDNP) felszólalásai (206. és 210. felszólalás), Horváth Zsolt (Fidesz) felszólalása (172. felszólalás), Mátrai Márta (Fidesz) felszólalásai (170., 248., 263. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. március 27. (175. ülésnap). A szó szerinti idézeteket lásd: Rubovszky György (KDNP) felszólalása (206. felszólalás), Mátrai Márta (Fidesz) felszólalása (170. felszólalás).

De az államtitkár is egyensúlyozott a valóság és a kormányzati kommunikáció között feszülő bizonytalan kötélen, amikor a bizottsági vitában kifejtette:

> „Én egyáltalán nem gondolom, hogy a Velencei Bizottság véleménye csak a felszínt súrolta volna, mint ahogyan a mi törvénymódosító javaslataink, tehát a kormány jogalkotási válasza sem csak a felszínt súrolja. De koncepcionális kérdéseket, így például a bírósági vezetés szakmai és igazgatási vezetésre történő kettéválasztását nem érinti sem a Velencei Bizottság véleménye, sem a mi válaszunk nem érinti."[552]

Amúgy érdekesen alakult a javaslat bizottsági általános vitája. Bár az érvek vonatkozásában hasonlók hangoztak el, mint a plenáris ülésen, a hangulat lényegesen felfokozottabb volt. De nem sokáig. Két ellenzéki és egy kormánypárti felszólalás után az egyik kormánypárti képviselő ügyrendi javaslat megszavaztatásával lezáratta a vitát. Utána frakciónként 5-5 percben hozzászólhatott még egy képviselő, majd az államtitkár válasza után a bizottság másik napirendre tért át. Tiltakozásul a legnagyobb ellenzéki párt képviselői elhagyták a bizottság ülését.[553]

Színvonalasnak mondható részletes vita zajlott a plenáris ülésen, ahol főképpen az ellenzéki képviselők ismertették módosító javaslataik tartalmát, s mindezt a radikális jobboldali párt képviselői fűszerezték még egy-egy EU-ellenes gondolatsorral. A legnagyobb vita egyértelműen az OBH elnökének ügyáthelyezési jogkörének fenntartása miatt alakult ki.[554] Az Alkotmányügyi bizottsági részletes vita is hasonlóképpen alakult.[555] A záróvitában nem történt semmi érdekes.[556]

Az viszont mindenképpen említésre méltó, hogy a részletes vita és a záróvita, illetve zárószavazás között éppen három hónap telt el. Három olyan hónap, amikor az Országgyűlés folyamatosan ülésezett. S itt említendő meg az, hogy az igazságügyi reform elfogadása – a javaslat benyújtásától a zárószavazásig – összesen alig több mint egy hónapot vett igénybe. Nem állítom persze, hogy ez volt a helyes. Az igazságügyért felelős miniszter alkotmányügyi bizottsági meghallgatásán arra a kérdésemre, hogy mi az oka az akkor még csak másfél hónapos csúszásnak, azt a választ adta, hogy a kormány egyeztet az Európai Bizottsággal.[557]

552 Répássy Róbert államtitkár előadói válasza: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. március 26.

553 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. március 26.

554 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. április 3. (177. ülésnap), 115–182. felszólalás.

555 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. április 2.

556 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. július 2. (211. ülésnap), 200–208. felszólalás.

557 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. május 21.

Úgy vélem, a válasz a valóságot tükrözte, hiszen a törvény benyújtása előtt a fentebb elemzett okból nem volt lehetőség a konzultációra, és a későbbi módosító javaslatokból is erre lehet következtetni. A zárószavazás előtt 4 nappal ugyanis a kormány, 3 héttel pedig az Alkotmányügyi bizottság terjesztett elő módosító javaslatot, melyekben több jelentős rendelkezést is átírtak. Utóbbi – 11 oldal terjedelmű – módosító javaslat szüntette meg például annak lehetőségét, hogy az OBH elnöke mandátumának lejártakor az új elnök megválasztása hiányában az OBH elnökének megbízatása meghosszabbodjon.[558]

Végül ezt látszik alátámasztani az is, hogy az éppen ekkor, 10 nappal a részletes vita lefolytatása után, egy nem arra szánt, de végül nyilvánosságra került dokumentum szerint, a Velencei Bizottság az Európai Bizottsággal egyeztetve öt pontban összegzett, egyértelmű és nem alkuképes feltételt fogalmazott meg a magyar bírósági reformmal kapcsolatban:

1. Az OBH elnökének döntéseit indokolni kell, ellenük jogorvoslatot kell biztosítani (a német szabályozási minta alapján).

2. Ki kell zárni az OBH elnökének a kilencéves mandátum lejártát követő újraválaszthatóságát, és egyidejűleg meg kell szüntetni annak lehetőségét, hogy a mandátuma lejártát követően tovább folytathassa a tevékenységét; az elnök megbízatása megszűnése esetére a törvénynek biztosítania kell a megfelelő helyettesítést az új elnök megválasztásáig.

3. Sem az OBH elnöke, sem más bírósági vezető nem kaphat jogot arra, hogy ügyeket más bírósághoz áttehessen, mert ez sérti a törvényes bíróhoz való jogon keresztül a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogot.

4. Meg kell szüntetni azt a lehetőséget, hogy a bírákat több alkalommal határozott időre nevezhesse ki a köztársasági elnök, sem a bírák, sem a bírósági titkárok esetében nem tartható fenn az „ismételt próbaidő" gyakorlata.

5. Emellett nem tartható fenn a bírák akaratuktól független áthelyezésének lehetősége, valamint a bírói szolgálati viszony ezzel összefüggő automatikus megszüntetésének lehetősége sem.[559]

558 T/6393/32. számú bizottsági módosító javaslat. T/6393/38. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

559 Az utána számtalan portálon és a nyomtatott sajtóban is megjelent feltételeket először ezen a címen lehetett elérni: www.atv.hu/belfold/20120412_exkluziv_ime_a_kokemeny_feltetelek_orbaneknak – A letöltés ideje: 2012. április 12.

Ráadásul kitudódott az is, hogy a magyar nagykövet értesítette a kedvezőtlen fejleményekről a kormányt, és gyors megoldást sürgetett. A dokumentum nyilvánosságra kerülése után egymást érték az – eleinte egymásnak is ellentmondó – kormánypárti, valamint az ellenzéki és külföldi nyilatkozatok a papír státusáról és az abban foglaltak értelmezéséről az úgynevezett non paper-ügyben.[560] Végül a dokumentumban felsorolt feltételek nagy részének a kormány eleget tett a fentebb már hivatkozott módosító javaslatokkal. Sőt ahogy később látni fogjuk, a parlamenti ciklus végéig mind az öt pontban meghátrált a kormány.

II.5.3. A törvénymódosítás értékelése

a) A Velencei Bizottság értékelése

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Monitoring Bizottságának elnöke 2012. július 6-án felkérte a Velencei Bizottságot, hogy véleményezze azokat a módosításokat, amelyeket az Országgyűlés a Bizottság korábbi, e tárgyú állásfoglalását követően fogadott el a bíróságokra vonatkozó sarkalatos törvényeket illetően.[561] A Bizottság – hasonló érvek alapján, mint amit az ellenzéki pártok véleményeként ismertettem – alapvetően pozitívan értékelte a törvényt, s hosszasan sorolta azokat a rendelkezéseket, amelyek előnyükre változtak. A törvény ismertetése miatt ezeket nem tartom szükségesnek részletezni.[562] Kiemelendőek viszont azok a pontok, amelyek a testület szerint továbbra is sértik a jogbiztonságot, és módosításra szorulnak. A kritikák jórészt azokat a javaslatokat támadták újra, amelyeket a Bizottság korábbi véleményéből a kormány nem fogadott meg, másik részük pedig a megváltozott szabályozás további hiányosságait elemeztek. Különösen aggályosnak ítélte a testület az OBH elnökének az ügyek áthelyezésére vonatkozó jogkörének fenntartását, s hosszan részletezett javaslatokat tett egy objektív kiválasztási és áthelyezési rendszer kidolgozására.[563] Megismételte, hogy

> „határozottan ellenzi az ügyek áthelyezésének rendszerét, mivel az nincs összhangban a törvényes bíró elvével, amely alapvető alkotóeleme a jogállamiságnak."[564]

560 Lásd például: www.hvg.hu/vilag/20120413_non_paper_europa_tanacs, www.hvg.hu/20120415_martonyi_non_paper, www.nepszava.hu/m/articles/article.php?id=539978, www.mandiner.hu/cikk/20120413_navracsics_a_non_paper_nem_hivatalos_dokumentum, www.mno.hu/belfold/martonyi-a-non-paper-homalyos-statusu-dokumentum-1068695, stb. – A letöltés ideje: 2012. április 15.

561 Opinion on the Cardinal Acts on the Judicary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary. CDL-AD (2012)020 (Opinion 683/2012).

562 A pozitívumok felsorolását lásd: Opinion on the Cardinal Acts on the Judicary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary. CDL-AD (2012)020 (Opinion 683/2012), 86. pont.

563 69–74. pont.

564 74. pont.

Kifogásolta, hogy bár létezik az áthelyezés vonatkozásában megállapított szempontrendszer, annak betartására nemcsak hogy nem kötelezi törvény az OBH elnökét, de annak alapján, annak be nem tartása miatt a döntés nem is támadható meg a Kúria előtt. Továbbra is megengedhetetlenül széles körűnek ítélte az OBH elnökének a bírák és bírósági vezetők kinevezésére nyitva álló lehetőségeit. Azt – az ellenzéki pártokhoz hasonlóan – kiemelte a Bizottság, hogy az OBT jogköreinek bővítésével ezen a területen jelentős előrelépés történt. Azonban azzal, hogy a rá nézve egyértelműen kötelezőnek tekinthető objektív szempontrendszer meghatározása nélkül az elnök érvénytelennek nyilváníthat pályázatokat, azaz elfogadható ok nélkül, diszkrecionális körben hozott döntésével, a bírói önkormányzatok egyetértése nélkül, sőt esetleges ellenvéleménye esetén is, megakadályozhatja bírák kinevezését vagy előmenetelét, továbbra sem fogadható el a szabályozás. Objektív szempontrendszer hiányában a sikertelen pályázó pedig legfeljebb eljárási hibák miatt támadhatja meg a döntést.[565] A Bizottság ugyan üdvözölte, hogy az OBH elnökének mandátuma nem hosszabbodik meg utódja megválasztásáig, kifogásolta, hogy az elnök – mivel maga jelöli azt a helyettest, aki az utód megválasztásáig őt követi – gyakorlatilag

> „maga választhatja meg ideiglenes utódját, aki az országgyűlési képviselők egyharmadának blokkoló kisebbségével hivatalban tartható."[566]

Kifogásolták, hogy az Országgyűlés nem változtatott a bírák ideiglenes és végleges áthelyezésével kapcsolatos szabályokon, valamint, hogy az OBH elnökének csupán a „szükségeshez képest" kell indokolni határozatait, ami nem jelent törvényi garanciát az általános indokolási kötelezettségre.[567] A Bizottság az OBT összetételével kapcsolatban megjegyezte, sajnálatos, hogy a nem bíró tagok nem kaptak szavazati jogot, valamint, hogy a Tanács nem tudja hatékonyan ellátni feladatát úgy, hogy tagjainak mandátuma egyszerre jár le, s például egy rotációs módszer nem biztosítja a kontinuitást. Ugyancsak az ellenőrzés hatékonyságát csökkenti, hogy a Tanács elnökének mandátuma mindössze fél év.[568] A bírák nyugdíjazásával kapcsolatban a Velencei Bizottság üdvözölte az Alkotmánybíróság döntését, s emellett megjegyezte:

> „a felmentett bírák helyzete egyáltalán nem kielégítő. A jogalkotónak olyan rendelkezéseket kell elfogadnia, hogy azon felmentett bírákat, akik ezt igénylik, úgy helyezzék vissza korábbi pozíciójukba, hogy ne kelljen egy ismételt kinevezési eljáráson átesniük."[569]

565 18–21., 46–47. és 93. pont.
566 15. pont.
567 23. és 54–56. pont.
568 33–35. pont.
569 80. pont.

Ha számszerűsítjük a Bizottság véleményét, a következő eredményt kapjuk: a testület, véleményének összefoglalójában, 27 pontban sorolta azokat a változásokat, amelyeket üdvözölt, 14-ben pedig azokat, amelyeket nem. A Bizottság tehát elismerve a törvény érdemeit, több ponton fenntartotta a bírósági reformot bíráló korábbi kritikáját, és azt továbbiakkal egészítette ki. A véleményből egyértelműen kiolvasható, hogy a testület, a módosítás ellenére, több helyen javítandó, nem egy ponton pedig a jogállamiság elveibe ütköző rendszernek ítéli meg a magyar igazságügy sarkalatos pontjait szabályozó törvényeket és struktúrát.

Mindezek ellenére az Európa Tanács főtitkára pár hónappal később, 2013. január 29-én, az igazságszolgáltatás vonatkozásában sikeresnek ítélte az együttműködést a tanács és a magyar kormány között, s kijelentette, hogy nem foglalkoznak tovább e témával.[570] Tévedett.

b) Ellenzéki módosító javaslatok

Bár rendszertanilag inkább egy korábbi fejezetbe illene, mégis itt értékelem az ellenzéki módosító javaslatokat. Ennek oka pedig az, hogy plasztikussá tegyem: azok elfogadása esetén a Velencei Bizottság kedvező értékelést adott volna a törvénymódosításról.

A módosító javaslatok száma és tárgyköre bővebb volt, melyekből én azokat veszem sorra, amelyek bizonyítják, hogy – leszámítva a jogegységi eljárással kapcsolatos észrevételeket – gyakorlatilag a Velencei Bizottság által megfogalmazott minden fontosabb, kifogás tárgyává tett pontra vonatkozott ellenzéki módosító javaslat. Így arra is, hogy:

- az indokolási kötelezettség vonatkozásában kimaradjon a „szükségeshez képest" kitétel,[571]
- az OBH elnökének ügyáthelyezési joga szűnjön meg, és helyette a törvény automatizmust vezessen be,[572]
- orvoslásra kerüljenek az áthelyezéssel kapcsolatos kifogások,[573]
- eltöröljék a kényszernyugdíjazásra vonatkozó szabályokat,[574]

570 www.nol.hu/belfold/a_magyar_kormany_modositja_a_mediatorvenyt_es_a_birosagi _rendszert – A letöltés ideje: 2013. február 8.

571 T/6393/36. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

572 T/6393/9. és T/6393/14. számú módosító javaslat.

573 T/6393/29. számú kapcsolódó módosító javaslat.

574 T/6393/6. számú módosító javaslat.

- az OBH elnök jogkörei drasztikusan csökkenjenek,[575]
- az OBT tagjai ne legyenek kiszolgáltatottak az OBH elnökének, azaz az elnök ne kezdeményezhessen fegyelmi eljárást ellenük az OBT egyetértése nélkül,[576]
- az OBH elnöke ne nyilváníthassa eredménytelennek a pályázatot, ha az OBT nem ért egyet a kinevezési javaslatával,[577]
- az ügyek áthelyezése miatt benyújtott fellebbezés érdemi is lehessen, azaz ne csupán a jogszabályok be nem tartása miatt lehessen előterjeszteni, hanem akkor is, ha az OBH elnöke nem tartotta be az áthelyezésre vonatkozó elveket.[578]

Az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság azon kérése, hogy a sarkalatos tárgykörökben a kormány az ellenzékkel közösen törekedjen kialakítani a szabályozást, ezúttal sem teljesült. Egyetlen, a radikális jobboldali párt által előterjesztett, egyszavas módosítást tartalmazó ellenzéki módosító javaslatot szavazott meg az Országgyűlés.[579] A többi javaslat többsége még szavazásra sem került a plenáris ülés elé.

c) További értékelési szempontok

Egyetértve a Velencei Bizottság által megfogalmazott kritikai észrevételekkel, szükségtelennek tartom azokat saját véleményemként megismételni.[580] Bár az OBH elnökének a módosítás elfogadása után is széles igazgatási jogköre maradt, mégis megbukott az egyszemélyi felelősségre építő igazgatási és humánpolitikai modell. Ami kialakult – a bírói státusbeli függetlenség oldaláról vizsgálva –, nagyon hasonlóvá vált a korábbi (2011 és 2013 között működő) rendszerhez, ahol az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (továbbiakban: OIT) birtokolta a legfontosabb státusdöntésekben a döntési jogkört, annak elnöke azonban a véleményező szervek által javasolt kinevezések esetében egy személyben járt el. Azonban, ha a javasolt sorrendtől vagy a pályázati sorrendtől az elnök el kívánt térni, a tanácsra

575 T/6393/8. és T/6393/10. számú módosító javaslat.

576 T/6393/11. számú módosító javaslat.

577 T/6393/17. számú módosító javaslat.

578 T/6393/37. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

579 T/6393/15. számú módosító javaslat.

580 A törvény kritikájáról lásd még annak a három civil szervezetnek az elemzését, amelyek képviselőivel a Velencei Bizottság magyarországi látogatásakor találkozott: A módosított bírósági törvények kritikája: www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB-TASZ-EKINT_Modos%C3% ADtott_birosagi_torvenyek_kritikaja_201209.pdf – A letöltés ideje: 2012. december 16.

szállt vissza ez a jog. Így a bírói önkormányzati szervek egyetértése nélkül – 1997 és 2013 között – senkit nem lehetett bírónak vagy bírósági vezetőnek kinevezni. Az OBH elnökének persze maradtak olyan, korábban nem az első számú igazgatási vezetőt illető jogai, amelyek befolyással lehetnek a bírói függetlenségre, avagy az elnököt ellenőrző testület eredményes és független működésére (például az elnök az OBT egyes tagjaival szemben megőrizte jogát fegyelmi eljárás megindítására), a leglényegesebb státust érintő döntések – vezetői és bírói kinevezések – vonatkozásában viszont megszűnt az egyszemélyi jogkör. Nem kerülhető meg azonban annak említése, hogy az OBH elnökének hatáskörében maradt példátlanul széles körű igazgatási jogkörök igen komoly befolyást jelentenek a bírósági vezetők munkájára, egy-egy nagy tekintéllyel bíró igazgatási vagy szakmai vezetőnek pedig – a gyakorlatot ismerve – komoly szerepe van az igazgatása vagy szakmai vezetése alatt ítélkező bírák előmenetelében. Egy politikai szállal is rendelkező korrupciós ügyben az eljáró bíró egyik döntése jól érzékelteti ezt a helyzetet, mely meglátásom szerint nem csupán a jogi szabályozás hibájára mutat rá, hanem a rendszerben uralkodó hangulatot is leképezi.

A bíró az OBH elnökének ügyáthelyezési jogával kapcsolatban, az ügy áthelyezését kifogásoló védői indítvány elbírálásánál, döntéséhez kikérte az OBH elnökének véleményét. Márpedig az ítélkező bírónak az ügyben előterjesztett védői indítvánnyal kapcsolatban magának kell döntenie, ahogy válaszlevelében az OBH elnöke helyesen meg is fogalmazta. Az viszont, hogy a bírónak – eddig példátlan módon – egyáltalán eszébe jut kikérni az igazgatási vezető véleményét, meglátásom szerint igen rossz előjelnek tekinthető.[581]

Ezzel együtt látható, hogy a módosítás elfogadása után lényegesen javult a rendszer, a vitatott rendelkezések túlnyomó többsége tartalmát tekintve a korábbi szabályozáshoz hasonló módon alakult. Ami – a Velencei Bizottság által felsorolt érveken túl – mégis kiemelést érdemel, hogy az OBH elnökének újraválaszthatóságát nem zárta ki a törvény. Pedig az igazságügyért felelős miniszter – az indokolás szerint éppen a Velencei Bizottság véleményére tekintettel – módosító javaslat formájában tett erre indítványt. A javaslatot azonban a módosító javaslatokról való szavazás napján – indokolás nélkül – visszavonta a kormány.[582] A közigazgatási és igazságügyi miniszter külföldön és belföldön egyaránt azt állította, hogy az OBH elnökének újraválasztását kizáró szabályt az Országgyűlés elfogadta. Ilyen rendelkezés azonban a jogrendszerben – a módosító javaslat visszavonása miatt – nem volt. Ezt támasztja alá a miniszter igen sajátos válasza is, melyet az erre az ellentmondásra rávilágító ellenzéki képviselő kérdésére adott:

581 Az esetről lásd például: www.sonline.hu/somogy/kek-hirek-bulvar/hando-tunde-a-bironak-kell-dontenie-az-mvm-perrol-480922 – A letöltés ideje: 2013. március 19.

582 T/6393/18. számú módosító javaslat (benyújtva: 2012. március 27., visszavonva: 2012. június 18.).

> „Mely törvényi rendelkezés zárja ki Handó Tünde újraválasztását című írásbeli kérdése a választ is tartalmazza, így erre vonatkozóan bővebb információval nem szolgálhatok."[583]

Hónapokkal később ezt a csúsztatást az Európa Tanács főtitkára meglepetten ismerte fel. Kérdésre válaszolva elmondta:

> „világos megállapodásunk van erről a magyar kormánnyal, és adottnak vettem, hogy a Fidesz-frakció támogatását bírja az ügyben a kormány, de engem nem tájékoztattak arról, hogy ez a változtatás nem ment át."[584]

Mindenesetre az ilyen témákban hasonló technikákkal elfogadott szabályozások nem oszlatják el azt az ellenzéki pártok által vehemensen hangoztatott gyanút, hogy a kormány nem teljesen közömbös egyes státusukat tekintve független tisztségviselők sorsa iránt.

Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter (balra) és Thorbjørn Jagland, az Európa Tanács főtitkára (jobbra) közös sajtótájékoztatóra mennek a Parlamentben

583 K/9831. számú képviselői írásbeli kérdés, és az arra adott K/9831/1. számú válasz.

584 www.nol.hu/belfold/az_alkotmanymodositas_elhalasztasara_szolitotta_fel_a_magyar_kormanyt_az_europa_tanacs – A letöltés ideje: 2013. március 6.

Végül érdemes kiemelni az 1997 és 2013 között működő, valamint az új modell közötti leglényegesebb strukturális különbségeket. (Az új modellt elemezve a jelen törvény elfogadása utáni állapotát veszem figyelembe, hiszen az eredeti modell alig néhány hónapig volt hatályban, s a módosítotthoz képesti eltérések a fentiek alapján nyilvánvalóak. Minthogy a reform előtti struktúrában hasonló jogintézményre más elnevezéseket használt a törvény, az összehasonlítás során az egyértelműség kedvéért zárójelben mindig feltüntetem, melyikre utalok.)

- Az új modellben az igazgatási vezető (az OBH elnöke) nem a tanács (OBT) egy szavazattal bíró elnöke, hanem attól független, önálló jogkörökkel rendelkező hivatalvezető.

- A reformot követően nem a Kúria (korábban Legfelsőbb Bíróság) elnöke, hanem egy másik személy, az OBH elnöke felelős az igazgatási feladatokért (a két tisztség elvált).

- Míg a korábbi modell esetében a hivatalvezető a tanács (OIT) alárendeltségében (a hivatalvezetőt a tanács választotta meg), annak döntései alapján vezette a hivatalt (OITH), az új modellben a hivatal (OBH) nem a tanács (OBT), hanem a hivatalvezető (OBH elnöke) alárendeltségében működik, a hivatal vezetője pedig nem a tanács (OBT) alárendeltje (az Országgyűlés minősített többséggel választja meg).

- Az igazgatási jogkörök nem a tanácsot (OBT), és nem is a hivatalt (OBH) illetik meg, hanem a hivatal vezetőjét (OBH elnöke), aki felett a tanács (OBT) erős kontrollt gyakorol. A korábbi modellben az igazgatási jogkörök a tanácsot (OIT), illetve kivételes esetben annak elnökét (az OIT és a Legfelsőbb Bíróság elnöke) illették meg.

- A korábbi tanácsnak (OIT) tagja volt az igazságügyért felelős miniszter (nagyon rövid ideig a költségvetésért felelős miniszter is) és két országgyűlési képviselő, valamint szavazati joggal a legfőbb ügyész és a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke. Az új modellben utóbbiak csak tanácskozási joggal vesznek részt a tanács (OBT) ülésén, a politikus tagok pedig egyáltalán nem.

Az új bírósági modell további részletszabályainak elemzése – bár komoly jelentőséggel bír az ítélkezés színvonalára, az ügyteherre, az eljárások hosszúságára; egyáltalán a bíróságok belső viszonyainak alakulására nézve – témánk szempontjából szükségtelen.

II.5.4. Az Alkotmánybíróság határozata egyes, az igazságszolgáltatást érintő törvényi rendelkezésekről

A kormány a Velencei Bizottság véleményében foglalt vitatott pontok egy részében az Alkotmánybírósághoz fordult, és kérte ezen törvényhelyek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. A kormány indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a jogegységi határozatokra, az OBH elnökének indokolási kötelezettségére, az OBH elnökének helyettesítésére, az OBT elnöki pozíciójának rotációjára, a Kúria elnökének kinevezési feltételeire, a bírák kirendelésére, egyes jogorvoslati lehetőségekre, a szervezeti és a jogállási törvény sarkalatossági záradékaira, valamint az OBH elnökének a pályázatok eredménytelenné nyilvánítási jogára vonatkozó rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság az indítványnak részben adott helyt.[585]

A jogegységi eljárásokkal kapcsolatban megállapította, hogy azok teljes összhangban vannak az Alaptörvény rendelkezéseivel.[586] Az OBH elnökének indokolási kötelezettségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság

> „a jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy az OBH elnöke azokat a személyzeti jellegű intézkedéseket tartalmazó határozatait, amelyekkel szemben jogorvoslatnak van helye – vagyis konkrét érintettnek van olyan joga vagy jogos érdeke, amely alapján jogorvoslati jog formálható –, köteles okszerűen, kimerítően, az érintett jogorvoslathoz való jogára is figyelemmel megindokolni."[587]

Az OBH elnök helyettesítésének szabályait – beleértve a mandátumának lejárta utáni helyettesítési szabályokat is – a testület nem találta alaptörvény-ellenesnek. Az alkotmánybírák úgy ítélték meg, hogy az OBH elnökhelyetteseinek megbízás-elnyerési módja olyan legitimációs megoldás, amely biztosítja a feladat- és hatáskörök ellátásához szükséges demokratikus felhatalmazottságot.[588] Megállapították, hogy nem sérti a bírói függetlenséget, hogy az OBT nem bíró tagjai nem rendelkeznek szavazati joggal a tanács ülésein.[589]

Az OBH elnökének a pályázatok eredménytelenné nyilvánításával kapcsolatos jogköre vonatkozásában azonban megállapították a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a bírói pályázati eljárás folyamata objektív kritériumrendszeren alapul, minimálisra

585 13/2013. (VI. 17.) ABH, 1–7. pont.
586 Lásd 35–42. pont.
587 48. pont.
588 56. pont.
589 61–65. pont.

szorítva a szubjektív elemek felmerülésének lehetőségét. Azáltal azonban, hogy a törvény lehetővé teszi a pályázat eredménytelenné nyilvánítását, ha az OBH, illetve a Kúria elnöke a pályázók egyikével sem kívánja betölteni az álláshelyet,

> „az eljárás végén a nyertes pályázó személyéről meghozandó döntés szubjektívvá és diszkrecionálissá válhat, ezzel relativizálva az eljárás során meglévő garanciákat."[590]

Ezért a jogbiztonság követelményeinek megfelelően szabályozni kell, hogy

> „az OBH elnöke és a Kúria elnöke milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek a pályázatot, amelyre több érvényes és a bírói tanácsok által rangsorolt pályázat is időben beérkezett."[591]

Az indítvány tartalmazta, hogy a határozat foglaljon állást abban a kérdésben, hogy alkotmányos-e az a törvényi rendelkezés, amelyik kizárta a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökét a Kúria elnökévé megválasztható személyek sorából. Az Alkotmánybíróság szerint az indítványnak ez a része „*nem tekinthető objektíven megalapozott és ezért érdemi elbírálást lehetővé tévő alkotmányjogi érvelésnek*," ezért ezt az indítványi elemet visszautasította.[592]

Érdemben bírálta el viszont a sarkalatosság vizsgálatát indítványozó indítványi elemet. Megállapította, hogy az Alaptörvény, eltérően a korábbi Alkotmánytól,

> „éppen a sarkalatos törvényben rögzítendő szabályozás részletességét, így – a lényegét tekintve – teljes körűségét írja elő a jogalkotó számára."[593]

Ezért csupán néhány kisebb jelentőségű szakasz esetében állapította meg, hogy azok sarkalatossá minősítésével a jogalkotó túllépte az Alaptörvényben részére megállapított felhatalmazás kereteit.[594]

Az Alaptörvénnyel összeegyeztethető rendelkezésnek találta az Alkotmánybíróság a nem a legtöbb pontot kapó pályázó jogorvoslati lehetőségeire, az egyenletes ügyteher elosztása céljából a bíró ideiglenesen más szolgálati helyre való kirendelésére, valamint fegyelmi eljárás esetén az illetmény 50%-ának visszatartására vonatkozó szabályokat, ezért ezeket az indítványi elemeket elutasította.[595]

590 81–82. pont.
591 84. pont.
592 88. pont.
593 102. pont.
594 104–105. pont.
595 106–143. pont.

A határozathoz többen különvéleményt, illetve párhuzamos véleményt csatoltak. Az igazságszolgáltatást érintő rendelkezésekkel kapcsolatban ezek egy része (Bragyova András, Paczolay Péter, Kiss László különvéleménye) eleve vitatta, hogy alkotmányosan lehetősége lehetne az OBH elnökének az érvényes pályázat eredménytelenné nyilvánítására, így, hogy az objektív szempontrendszer hiánya csupán mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést eredményez. Más alkotmánybírák (Juhász Imre, Balsai István, Salamon László, Szívós Mária) pedig az indítványnak ugyanerről az eleméről úgy vélekedtek, hogy az mindenben megfelel az Alaptörvény rendelkezéseinek, ezért az indítvány ezen részeit is el kellett volna utasítani.[596]

Az Alkotmánybíróság határozata és a Velencei Bizottság véleménye közötti különbség legfőbb oka, meglátásom szerint – természetesen megengedve a testületi tagok esetleges tartalmilag vagy koncepcionálisan eltérő véleményét is –, hogy míg a magyar fórum az Alaptörvény rendelkezései által behatárolt körben vizsgálhatta csak a törvényeket, az Európa Tanács bizottsága magukat az alaptörvényi rendelkezéseket is vizsgálati körébe vonta. Így például a Velencei Bizottság éppen azt kifogásolta, hogy az Alaptörvény túlságosan sok sarkalatos tárgykört ír elő, az Alkotmánybíróság viszont csak azt tudta megállapítani, hogy ha az Alaptörvény adott tárgykörben előírja a sarkalatosságot, akkor abban a tárgykörben a sarkalatos törvényben való szabályozás értelemszerűen alkotmányos. Ezért nem volna helytálló annak a következtetésnek a levonása, hogy amiben az Alkotmánybíróság nem állapította meg az alaptörvény-ellenességet, azzal kapcsolatban cáfolta a Velencei Bizottság megállapításait. Úgy vélem, az Alkotmánybíróság határozatával annyiban jutottunk előbbre, hogy a Velencei Bizottság által kritizált rendelkezések közül egyesekről tudjuk, hogy megfelelnek a magyar Alaptörvény rendelkezéseinek, másokról viszont azt tudtuk meg, hogy alaptörvény-ellenesek.

Az Alkotmánybíróság határozata alapján az Országgyűlésnek két területen jogalkotási kötelezettsége keletkezett. Emlékeztetőül, a testület a bírói álláshelyekre kiírt pályázatok eredménytelenné nyilvánításával összefüggésben mulasztással előidézett alkotmányellenességet állapított meg; valamint alkotmányos követelményt írt elő az OBH és a Kúria elnökének indokolási kötelezettségére. Írásbeli képviselői kérdésemre, mely szerint a kormány szerint milyen tartalmú jogalkotási lépésekre van szükség, illetve hogy mikor tervezi a kormány e törvényjavaslatok benyújtását az Országgyűléshez, az igazságügyért felelős miniszter szó szerint az alábbi választ adta:

> „A képviselő úr felvetésével érintett alkotmánybírósági határozat semmiféle olyan halaszthatatlan jogalkotási feladatot nem jelöl meg, amelyre tekintettel

596 145–222. pont.

> azonnali vagy rövid határidejű kormányzati intézkedésre lenne szükség. Ebből következően ilyen lépésre eddig nem is került sor, így a jogalkotás tartalmáról és a vonatkozó törvényjavaslat Országgyűléshez történő benyújtásának várható időpontjáról jelenleg nem áll módomban tájékoztatást adni."[597]

Az ebben a témában benyújtott képviselői önálló indítványomat pedig még tárgysorozatba sem volt hajlandó venni az Alkotmányügyi bizottság.[598] Végül a kormány a parlamenti ciklus legvégén mégis benyújtott egy erre irányuló módosító javaslatot.[599] Eszerint az OBH és a Kúria elnöke eredménytelenné nyilváníthatja a pályázatot összeférhetetlenség miatt, az elbírálási folyamatban elkövetett eljárási hiba esetén, akkor, ha a bírói tanács indokolási kötelezettségének nem kellő mértékben tett eleget, akkor is, ha a pályázati kiírását követően bekövetkezett munkaszervezést, munkatervezést vagy költségvetést érintő változások igazgatási szempontból indokolatlanná teszik az álláshely betöltését, valamint, ha a pályázat kiírását követően olyan körülmény merült fel, amelynek eredményeként az álláshelyet a törvény alapján pályázat kiírása nélkül kell betölteni. A kormány és az Országgyűlés formálisan eleget tett az Alkotmánybíróság határozatának azzal, hogy szempontrendszert állított fel a pályázatok eredménytelenné nyilvánításakor, de tartalmilag valójában megkerülte a határozatot. Az Alkotmánybíróság azért tette szükségessé a szempontrendszer felállítását, hogy a pályázó személyéről való döntés ne válhasson szubjektívvá és diszkrecionálissá az elnökök döntésével, relativizálva az eljárás során meglévő garanciákat. Az első és az utolsó eset kivételével azonban ezen túl is minden körülmény az elnökök szubjektív mérlegelésén múlik – például annak megítélése, hogy a bírói tanács „kellő mértékben" tett-e eleget az indokolási kötelezettségének –, avagy a törvényben sorolt körülmények az ő intézkedésük eredményeképpen állnak elő a pályázat benyújtását követően – például a munkaszervezési, munkatervezési változások. Az új törvényi szabályozás alig hozott többet, mint egy kötött indokolási kötelezettséget, s kicsi extra fáradságot az elnökök és munkatársaik számára, ha egy érvényes és eredményes pályázatot eredménytelenné kívánnak majd nyilvánítani.

A törvény tovább erősítette a Kúria főtitkárának státusát. Az addig csupán a Kúria szervezeti és működési szabályzatában létező pozíció, s annak rendkívül széles körű hatáskörei törvényerőre emelkedtek. Már a törvény hatálybalépése előtti helyzet is alappal bírálható volt, hiszen egy belső szabályzatban létrehozott pozíció – mely a közjogi rendszerünket alapul véve igazából az elnök kabinetfőnökének tekinthető – erősebb volt a lényegesen nagyobb legitimitással

597 Lásd: K/11607. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/11607/1. számú válasz.

598 T/12102. számú törvényjavaslat. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. szeptember 30.

599 T/13217. számú törvényjavaslat, 10. §, kihirdetés után: 2013. évi CCXLIII. törvény az egyes igazságügyi, jogállási és belügyi tárgyú törvények módosításáról.

rendelkező elnökhelyettesénél. Az új törvénnyel főtitkár és helyettese legfontosabb feladatainak egyike az OBH elnöke döntéseinek betartatása és képviselete lett. Valójában ők ketten váltak a Kúrián az OBH-elnök „helytartóivá". Ez azért érdemel említést, mert a kúriai bírák – függetlenül attól, hogy igazgatási vezetők vagy tárgyaló bírák – szerint a főtitkár köztudottan szoros viszonyt ápol az OBH elnökével, az új főtitkárhelyettes pedig a korábbi humánpolitikai vezető lett, aki korábban az OBH elnökének helyettese volt korábbi munkahelyén, a munkaügyi bíróságon. A törvényjavaslat tehát indirekt módon, de egészen egyértelműen tovább erősítette az OBH elnökének befolyását a Kúrián. De az új rendelkezések megerősítették az OBH elnökének közvetlen jogköreit is. Így az egyes bíróságokon a szükséges bírói létszám mellett ő határozhatja meg a szükséges igazságügyi alkalmazotti létszámot is. Az elnöknek kiegészült a bírókijelölési joga, bővült az adatkezelési joga és jogot kapott az OBH-ba beosztott titkárok véleményezésére. Megszűnt az OBH általános elnökhelyettesi pozíciója, ezután csak elnökhelyettesek dolgoznak majd a hivatalban. A javaslat tartalmazott ezek mellett még számos olyan szervezeti és státusbeli változást – például a bírák fegyelmi felelősségre vonásával vagy bíró és titkár OBH-ba való berendelésével kapcsolatban –, amelyek a hatalommegosztásnak sem külső, sem belső vonatkozásait egyáltalán nem vagy csak minimális mértékben érintették. Az OBH elnökének már eddig is túl széles körű igazgatási jogköreit sokan bírálták eddig is. Meglátásom szerint azonban nem a jogkörök összességével, hanem magával a struktúrával van a probléma. Az, hogy az igazgatási jogkörök széles spektrumával rendelkezik az a személy vagy testület, amelyik a bíróságok igazgatását ellátja, természetes dolog.

II.5.5. Az Alaptörvény negyedik módosítása, az azzal összefüggő törvénymódosítás és a Velencei Bizottság erről adott véleménye

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek nagy részét, vele két, a bíróságokat érintő rendelkezést is. Az egyik ezek közül az OBH elnökének sokat vitatott ügyáthelyezési joga volt. A kormánypártok azonban késedelem nélkül, két hónappal később, benyújtották az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló törvényjavaslatot, amelyik ezúttal már konkrétan az Alaptörvénybe emelte be az OBH elnökének ügyáthelyezési jogát. Igaz, beépített egy korlátot is. Ezentúl nem az összes ügy vált áthelyezhetővé más bíróságra, hanem csak a sarkalatos törvényben meghatározott ügycsoportok. Új elemként került be az Alaptörvénybe az OBH elnöke és megválasztásának szabályai. Nem került be azonban ekkor, még utalás szintjén sem, az OBT mint a bírói önigazgatás országos testülete.[600]

600 T/9929. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 13–14. §.

A parlamenti vitában, a bíróságokat érintően, a kormánypárti képviselők nem nyilvánultak meg, az ellenzéki frakciók pedig az ügyáthelyezésről alkotott, eddig már többször ismertetett véleményüket adták elő.[601]

Ahogyan azt az Alkotmánybíróságról szóló fejezetben is ismertettem, az Alaptörvény negyedik módosításának elfogadása után a kormány azonnal benyújtotta az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló törvényjavaslatot. Az igazságszolgáltatás vonatkozásában ez lényeges változásokat hozott. A végeredményét tekintve összefoglalható úgy, hogy a törvény egyrészt megszüntette az OBH elnökének újraválaszthatóságát, másrészt száműzte a bírósági szervezeti törvényből, valamint a büntető- és polgári eljárási törvényekből az OBH elnökének ügyáthelyezési jogát.[602]

Érdemes azonban megnézni, a jogalkotó hogyan jutott el idáig. A törvényjavaslat eredeti szövegében még – az Alaptörvény negyedik módosításával összhangban – az ügyáthelyezési jog szabályainak megreformálása szerepelt. A tervezet szerint az OBH elnöke nem egyedi ügyeket helyezhetett volna át, hanem az e törvényjavaslatban felsorolt ügytípusokat, előre meghatározott időre, s olyan bíróságokra, melyeknek leterheltsége fél év ügyforgalmi statisztikai adatai alapján az országos átlag alatt van. Ráadásul csak akkor, ha az áthelyezést a törvényszék vagy az ítélőtábla elnöke, vagy a legfőbb ügyész indítványozza, s azzal az OBT is egyetért. A határozatot az érdekeltek megtámadhatták volna a Kúriánál, azonban kizárólag formai és eljárási hibákra hivatkozva.[603] Az OBH elnöke az Alkotmányügyi bizottsághoz eljuttatott levelében négy oldalon keresztül bírálta az ügyáthelyezés új szabályait, és sorolta fel, miért nem lesznek alkalmazhatóak. „*A javaslat koncepciójával nem értünk egyet…*" – írta.[604] S valóban, a parlamenti viták sora rámutatott arra, hogy ha objektívvá tesszük az ügyek áthelyezésének rendszerét, alkalmazhatatlanná és feleslegessé válik, ha pedig hatékonnyá tesszük, jogelveket sért. A módosítás kétségtelenül objektívabb rendszert vezetett volna be, mint amikor egyedi ügyek áthelyezésére adott lehetőséget a törvény az OBT egyetértése nélkül, de ha az áthelyezhető ügyek körét is áttekintjük, a módosítás már korántsem olyan kedvező. A jogszabály ugyanis a következő ügytípusok áthelyezését tette volna lehetővé:

601 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. február 19. (254. ülésnap), 19–55. és 138–222. felszólalás, 2013. február 25. (255. ülésnap), 207–309. felszólalás.

602 T/10593. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2013. évi CXXXI. törvény egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról, 14–19. §.

603 Uo., 14–19. §.

604 30.056/2013. OBH.

Polgári eljárásokban:

- 400 millió forintot meghaladó pertárgyérték esetében,
- a kormányzati ellenőrzési szerv által indított, polgári jogviszonyból fakadó jog, követelés, egyéb polgári jogi igény érvényesítése iránti, valamint a költségvetési támogatás visszafizetése érdekében a jogosult nevében és helyett indított perek, illetve a szerződés egyes rendelkezései semmisségének megállapítása iránt indított perek esetében.

Büntetőeljárásokban (ha a terhelt előzetes letartóztatását elrendelték):

- hivatali bűncselekmények esetében,
- korrupciós bűncselekmények esetében, ha annak elkövetésével helyi önkormányzat képviselő-testületének tagja, polgármestere, alpolgármestere, képviselő-testülete hivatalának vezető beosztású dolgozója, országgyűlési képviselő, nemzetiségi szószóló, állami vezető; központi költségvetési szerv, a központi államigazgatási szerv, illetve ezek területi szerveinek vezető beosztású dolgozója gyanúsítható megalapozottan, illetve elkövetőként kizárólag az e pontban felsorolt személyek valamelyike jöhet szóba, vagy a bűncselekményt e személyek vonatkozásában követik el,
- külföldi hivatalos személlyel vagy gazdálkodó szervezettel összefüggésben elkövetett vesztegetés és befolyással üzérkedés esetében,
- bűnszervezetben részvétel esetében,
- bűnszervezetben elkövetett bármely bűncselekmény esetében.[605]

A polgári eljárások esetében ez a rendelkezés gyakorlatilag az államot hozta volna kedvezőbb helyzetbe mindenki mással szemben. A büntető eljárások vonatkozásában pedig a jogalkotó körülírta a politikai érintettségű bűncselekmények fogalmát. Nehéz volna olyan politikai beosztást találni, amelyik a második pontban foglalt valamelyik kategóriába ne esne bele. Ráadásul a tapasztalat azt mutatja, hogy a politikai érintettségű ügyek esetében az ügyészség rendszerint bűnszervezetben történő elkövetés miatt is vádat emel.

A javaslat parlamenti általános vitája is jórészt erről a problémáról szólt. Míg

605 T/10593. számú törvényjavaslat, 1., 2. és 14. §.

az előterjesztő államtitkár azt hangsúlyozta, hogy lényegesen objektívabbá válik a jogintézmény a törvényjavaslat elfogadásával, az ellenzéki képviselők azt kifogásolták, hogy a meghatározott ügytípusokkal kibújt a szög a zsákból, nyilvánvalóvá vált, hogy a kormányzat célja nem az ügyek gyorsítása, hanem a politikai ügyek áthelyezhetőségének fenntartása.[606]

A javaslat részletes indokolása, valóban, továbbra is „*az ügyek ésszerű időn belül való elbírálását és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelésének*" biztosítását jelölte meg célként.[607] Azonban ha elvonatkoztatunk attól, hogy a meghatározott ügytípusok valóban a politikai érintettségű ügyeket írják körül, s megvizsgáljuk, vajon ezek mennyiben felelősek az ügyek elhúzódásáért, a hivatalos jogalkotói indokot úgy is könnyen cáfolni lehet. Köztudott, hogy a felsorolt ügytípusok a büntető eljárások százalékban alig mérhető részét képezik; a büntető eljárások elhúzódásáért elsősorban a sokvádlottas vagyon elleni és gazdasági bűncselekmények felelősek. Ezek azonban nem szerepeltek az áthelyezhető ügyek listáján.

Ebben az időszakban – ahogy később ismertetni fogom – intenzív vita folyt az Európai Bizottság és a magyar kormány között az Alaptörvény negyedik módosításáról. Ezért e törvényjavaslat vitáját másfél hónapra felfüggesztették. 2013. június 7-én a külügyminiszter sajtótájékoztatón jelentette be, hogy az Európai Bizottsággal való egyeztetés eredményeképpen, a kötelezettségszegési eljárás megszüntetése érdekében, „*az ügyek áthelyezésének intézményét kiveszi a rendszerből a kormány.*"[608] Ezután négy nappal nyílt meg újra a részletes vita, melyben a kormányt képviselő államtitkár bejelentette, bár továbbra is helyesnek, jónak, alkotmányosnak és hatékonynak tartják az ügyáthelyezés lehetőségét, s igazságtalannak az unió követelését, a megegyezés érdekében az általa benyújtott módosító javaslattal törlik a bírósági szervezeti törvényből, valamint az eljárási törvényekből az ügyáthelyezés szabályait. Hozzátette, ez az adófizetőknek 5 év alatt 6 milliárd forintjába fog kerülni. Az ellenzéki pártok kivétel nélkül üdvözölték a döntést, és sajnálatuknak adtak hangot, hogy e jogintézmény fenntartása érdekében a kormány ennyi megaláztatásnak tette ki Magyarországot, ahelyett, hogy figyelembe vette volna a magyar ellenzék és a magyar szakemberek évek óta hangoztatott érveit és tiltakozását.[609]

606 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. április 16. (269. ülésnap), 19–33. és 211–257. felszólalás.

607 T/10593. számú törvényjavaslat 14. §-ához fűzött részletes indokolás.

608 Lásd például: www.magyarhirlap.hu/a-kormany-valaszolt-az-eb-kifogasaira – A letöltés ideje: 2013. június 15.

609 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. június 11. (288. ülésnap), 114–131. felszólalás. T/10593/18. számú kapcsolódó módosító javaslat.

Az Európa Tanács Velencei Bizottságának raportőrei és szakértői ellenzéki pártvezetőkkel találkoznak

Az utolsóként ismertetett alkotmánybírósági határozattal szinte egy időben (három nappal később), s az előbbi törvényjavaslat vitájának újrakezdése után kilenc nappal fogadta el a Velencei Bizottság az Alaptörvény negyedik módosítását, illetve az azt kiegészítő törvényeket elemző véleményét. Fontos, hogy ekkor a most ismertetett törvény zárószavazása még nem történt meg. A Bizottság üdvözölte, hogy szűkült az áthelyezhető ügyek köre, ugyanakkor továbbra is aggályosnak tartotta, hogy az OBH elnöke szabadon választhat a bíróságok mintegy feléből, amelyeknek ügyforgalma az országos átlag alatt van. A jogrendszer pedig nem tartalmaz objektív szempontokat az eljáró bíróság kiválasztására. Ez pedig sérti a jogállamiság elvét. Ugyancsak bírálta a törvényjavaslatban felsorolt ügycsoportok körét, melyek esetében a bizottság véleménye szerint különös jelentőséggel bír a törvényes bíróhoz való jog érvényesítése. Bírálta továbbá, hogy a törvények nem állapítanak meg időbeli korlátot az ügyek áthelyezésére, valamint hogy az egyedi ügy áthelyezését csak a honlapon kell közzétenni, a peres feleket pedig más módon nem kell tájékoztatni. Kiemelte, hogy nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak, hogy az OBH elnökének ügyáthelyezésre vonatkozó döntését csupán formai, s nem tartalmi okok miatt lehet megtámadni. Üdvözölte viszont, hogy megszűnt a legfőbb ügyész joga arra, hogy utasítást adjon az illetékes bíróságtól eltérő helyen történő vádemelésre. Továbbra is sérti viszont a fegyveregyenlőség

elvét a büntetőeljárásban, hogy a legfőbb ügyész indítványozhatja az OBH elnökénél az ügyek áthelyezését. Kifejezetten negatívan értékelte a bizottság, hogy az OBH elnökének státusát és jogköreit alkotmányos szintre emelte az alkotmányozó hatalom anélkül, hogy növelte volna az elnök elszámoltathatóságát, és szintén alkotmányos szintre emelte volna az OBT-t. A módosításról azt írta, hogy ezek a változások lerombolják az Európa Tanács főtitkárával egyeztetett folyamat eredményét.[610]

II.5.6. Az Alaptörvény ötödik módosítása – az ügyáthelyezési jog megszüntetése – és egy ráadás

A Velencei Bizottság jelentése után a kormány – általa is elismerten az Európai Bizottság nyomására – benyújtotta az Alaptörvény ötödik módosítását, melyben az Alaptörvényből is száműzte az ügyek áthelyezésének lehetőségét. Ez az indítvány emelte végül Alaptörvénybe az Országos Bírói Tanácsot is.[611] A miniszterelnök az igazságügyi reformot illetően két rendelkezésből kreált presztízskérdést. A bírák nyugdíjügye mellett most az ügyáthelyezési joggal kapcsolatban is vereséget szenvedett. A magyar közszolgálati rádióban szokatlanul élesen fogalmazott az üggyel kapcsolatban:

> „Mivel Magyarország érdeke azt követeli, hogy a hatalomból való visszaélésből fakadó, egyébként tartalmilag indokolatlan uniós döntést fogadjunk el, akkor bár csikorog a fogunk, de mégis azt gondolom, az ország akkor jár jobban, ha ezt az alkotmánymódosítást végrehajtja."

Úgy vélte, hogy a követelés sérti a magyar szuverenitást, de mivel a kormány sok fronton vív szabadságharcot az unióval, úgymint rezsicsökkentés, bankadó vagy multiadó, időnként engedményeket kell tennie.[612] A valóságalapot nélkülöző, saját választóknak szóló, indulat szülte megnyilvánulást érdemes a helyén kezelni. Tény viszont, hogy az ügyáthelyezési jog megszüntetésével pont került az igazságügyi reform jogállami működést súlyosan sértő rendelkezéseit visszaalakító folyamat végére.

Azaz akadt még egy ráadás is. 2013. december 3-án az Alkotmánybíróság egyes áthelyezett ügyek vádlottjainak beadványai alapján alaptörvény-ellenes-

610 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary CDL-AD (2013)012. 66–75. pont.

611 T/12015. számú törvényjavaslat (az indítványt először T/11545. számon nyújtotta be a kormány, de az új ülésszak kezdetén visszavonta, és az új változatot más témákkal jelentősen kiegészítve, ismét előterjesztette). Kihirdetése után: Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása, 3. cikk és 7. cikk (1) bekezdés.

612 A rádióriport leiratának idézett részéről és a tartalmi megjegyzésekről lásd: http://atv.hu/cikk/20130614_errol_gondolkodni_is_felelotlenseg_beszoltak_orbannak_a_szocialistak?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. június 15.

nek és nemzetközi szerződésbe ütközőnek ítélte az OBH elnökének a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló, valamint a büntetőeljárási törvényben meghatározott, de addigra hatályon kívül helyezett rendelkezéseit. Gyakorlati jelentősége e határozatnak már csekély volt, azonban megerősítette a jogintézményt bírálók érveit, melyek szerint az ügyáthelyezés nem csupán a nemzetközi jog kötelező rendelkezéseivel ellentétes, hanem sérti a törvényes bíróhoz és a pártatlan bírósághoz való jogot, s a jogorvoslat hiánya is alaptörvény-ellenességet eredményez.

> „Az Alkotmánybíróság megállapította: a törvényes bíróhoz való jog garanciális szabályai alóli kivétel volt az indítvánnyal támadott, az OBH elnökének – a Bszi.-ben és a Be.-ben – biztosított lehetőség az ügyek áthelyezésére. […] az eljáró bíróságnak az OBH elnöke mérlegelésen alapuló kijelölése azonban így az Alaptörvénynek a tisztességes eljárás követelményét megfogalmazó XXVIII. cikke (1) bekezdéséből következő, a törvényes bíróhoz való jog sérelmét eredményezte, mivel a jogi szabályozás a pártatlan bíráskodás úgynevezett objektív tesztjének nem felelt meg. […] A támadott Bszi. és Be. rendelkezéseiről ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok a törvényes bíróhoz való jogot illetően nem feleltek meg az Egyezmény 6. Cikk 1. pontjának sem. […] Mivel ebben az esetben a törvényhozó egyáltalán nem biztosított jogorvoslatot az érintettek számára egy olyan döntés (határozat) ellen, amely – a fentiekben is hivatkozott, elsősorban a tisztességes eljáráshoz fűződő – alapvető jogaikat érintette, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a szabályozás alaptörvény-ellenes volt, és nemzetközi szerződésbe ütközött, ugyanis nem tett eleget sem az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében, sem az Egyezmény 13. Cikkében foglalt követelménynek."[613]

Csattanós választ adott a határozat arra a miniszterelnöki véleményre, mely szerint tartalmilag indokolatlan volt e jogintézmény kivezetése. A beadványozók problémáját azonban nem oldotta meg a határozat. Amellett, hogy visszautasította az OBH elnökének a konkrét ügyekre vonatkozó határozatai megsemmisítésének elbírálását, nem adott iránymutatást az eljáró bíróságok részére, hogy mi a teendő. Éppen ezért Lévay Miklós párhuzamos indokolásában így ír:

> „Szükségesnek tartottam volna, hogy az Alkotmánybíróság jelen esetre vetítve értelmezze az egyéni jogsérelem kiküszöbölésének lehetséges megoldásait és iránymutatásként rögzítse azokat."[614]

613 36/2013. (XII. 5.) ABH, 34. és 61. pont. Az Egyezmény kifejezés az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményt jelenti.

614 36/2013. (XII. 5.) ABH. Lévay Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

Ugyanezt a véleményt fogalmazta meg Kiss László is:

> „Hiányolom ugyanakkor a világos és egyértelmű iránymutatást arra nézve, miként rendezhetők az Alkotmánybíróság e döntése nyomán – a jogsérelem orvoslása érdekében – a folyamatban lévő eljárások."[615]

Az eset ismét egy példa arra, hogy egy kormány tudatos jogsértése célt érhet, hiszen a kár, amit okozott, más megközelítésben a jogsértés eredménye, később nem vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán reparálható, annak ellenére, hogy a jogsértés ténye később megállapítást nyer. E felemás határozat, figyelembe véve, hogy rendkívül szűk többséggel fogadták el, a külső szemlélő számára bizonyos belső alku megkötését sejteti, melynek lényege, hogy a határozati többség megszerzésének feltétele lehetett, hogy az érintett, kényes politikai szálakkal is rendelkező ügyeket a határozat konkrétan ne érintse. További érdekessége a határozatnak, hogy a miniszterelnöknek presztízskérdést jelentő újabb ügyben is megmutatkozott, hol húzódik az előző fejezetben részletezett törésvonal az alkotmánybírák között. A határozat idézett tartalma mellett voksolt Paczolay Péter, Balogh Elemér, Bragyova András, Kiss László, Kovács Péter, Lévay Miklós és Stumpf István, ellene pedig Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Lenkovics Barnabás, Pokol Béla, Salamon László és Szívós Mária.[616]

A döntés következményeit eltérően ítélték meg. Az OBH elnöke szerint a határozat nem érinti a folyamatban lévő vagy már jogerősen lezárt áthelyezett ügyeket. Ugyanakkor a Balassagyarmati Törvényszék és a Szolnoki Törvényszék az Alkotmánybíróság határozatára hivatkozással a határozat kihirdetése után szinte azonnal megállapította egy-egy előtte folyamatban lévő, Budapestről áthelyezett ügyben illetékességének hiányát. De nem kellett sokat várni azokra a bírói döntésekre sem, amelyek a politikai szempontból talán a két legfrekventáltabb ügyet, Budapest volt főpolgármester-helyettesének és társainak korrupciós büntetőperét, illetve az úgynevezett Sukoró-ügyet utalták vissza másfél év tárgyalás után egy-egy vidéki törvényszékről a Fővárosi Törvényszékre. A Fővárosi Törvényszék az ügyek visszaérkezése után szintén megállapította illetékességének hiányát. A törvény szerint ezekben az esetekben a Kúriának kell döntenie majd arról, hogy melyik bíróság folytassa le az eljárásokat. Erre a döntésre a kézirat lezárásáig nem került sor. Az illetékességi szabályok megsértése másodfokon nem abszolút hatályon kívül helyezési ok. Így a szakértők azt nem tudták megjósolni, hogy végül mi lesz a döntés, abban azonban egyetértettek, hogy a vádlottak elmarasztalásuk esetén a szinte biztos

615 36/2013. (XII. 5.) ABH. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye.

616 36/2013. (XII. 5.) ABH.

pernyertesség esélyével fordulhatnak a strasbourgi emberi jogi bírósághoz, s ugyanez igaz a már lezárt polgári és büntető ügyek veszteseire. E kérdésekre azonban már csak a 2014-es általános országgyűlési választás után kapunk választ.[617]

II.6. A bírák kényszernyugdíjazása

A bírák kényszernyugdíjazásának folyamatát, annak kezdeti eseményeit leszámítva, érdemes az igazságügyi reformtól elkülönítetten vizsgálni, mert bár része volt a reformfolyamatnak, attól szinte elkülönülten, szimbolikussá válva, „önálló életet élve" jutott el a végkifejletig.

II.6.1. Az Alkotmánybíróság határozata

A jogállási törvénynek a bírák kényszernyugdíjazását előíró rendelkezését az Alkotmánybíróság egy jogtörténeti jelentőségű határozattal helyezte hatályon kívül. Az Alaptörvény hatálybalépése után hét hónappal elfogadott határozatban értelmezte ugyanis először a testület az Alaptörvényt „a történeti alkotmány vívmányainak tükrében". Az Alkotmánybíróság ráadásul részben a történeti alkotmány vívmányaira tekintettel mondta ki a rendelkezés alaptörvény-ellenességét. Általános értelemben meghatározta, hogy az erre vonatkozó alaptörvényi rendelkezést az Alkotmánybíróság úgy értelmezi, hogy nem önmagában a történeti alkotmány rendelkezéseit, hanem annak vívmányai jelentőségét kell értékelni.

> „Azt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé, az Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania."[618]

E körben a testület két olyan, XIX. századi törvénycikkben meghatározott értékre – vívmányra – hívta fel a figyelmet, amelyek a bírói függetlenség magyarországi garanciarendszere kialakulásának fontos kútfői.[619] Ezek értelmezésekor kiemelte:

617 A leírtak összefoglalásáról és a szakértők álláspontjáról lásd például: http://nol.hu/belfold/20131212-hack_szerint_biztos_a_bukas?ref=sso. Az ügyáthelyezésről lásd még: http://nepszava.hu/cikk/1005566-visszaadott-egy-ugyet-a-szolnoki-torvenyszek/ – A letöltés ideje: 2013. december 13. A főpolgármester-helyettes ügyének visszautalásáról lásd: http://www.origo.hu/itthon/20131218-teljesen-elolrol-kell-kezdeni-a-hagyo-pert.html – A letöltés ideje: 2013. december 19. http://www.kecskemeti-hirhatar.hu/hirek/lehet-hogy-megis-visszakerul-a-hagyo-ugy-kecskemetre; http://tablet.mno.hu/ahirtvhirei/igy-dontott-a-fovarosi-torvenyszek-1203919; http://www.atv.hu/belfold/20140111-az-athelyezett-buntetougyek-tobbseget-visszakuldik-videkrol/hirkereso – A letöltés ideje: 2014. január 11.

618 33/2012. (VII. 17.) ABH, 74. pont.

619 76. pont.

> „A bírák független ítélkezésének biztosítása felé vezető folyamat a bírói elmozdíthatatlanság rögzítésével – az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elkülönítésével – vette kezdetét hazánkban."[620]

Ezek a törvénycikkek meghatározták, hogy a bíró 70 éves koráig gyakorolhatja hivatását, az igazságügy-miniszter egyetértésével akár ennél tovább is, korábban pedig csak abban az esetben helyezhető nyugdíjba, ha testi vagy szellemi állapota miatt kötelessége teljesítésére többé nem képes. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a XIX. században a 70. életév az ember aktív szellemi teljesítőképességének tapasztalati felső határa volt, „*amely napjainkban inkább még feljebb is tolódott.*"[621] E körben következtetésként levonta:

> „a bírói függetlenség elve, ennek elemeivel együtt, minden kétséget kizáróan vívmány. Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik."[622]

Az Alkotmánybíróság természetesen az Alaptörvény alapján is elvégezte a normakontrollt. A miniszterelnök hozzáállásától eltérően egyértelműsítette, hogy a bírókat illetően a nyugalomba helyezés életkora elsősorban jogállási és nem nyugdíjszakmai kérdés.[623] Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség garanciarendszerében nagy jelentőséget tulajdonított a szervezeti és státusbeli biztosítékoknak. A bírák esetében az Alaptörvényből fakadó követelmény, hogy szolgálati jogviszonyuk stabilabb legyen, mint más jogviszonyokban. A felső korhatár előtti elmozdításukra csak kivételes esetben kerülhet sor. A felső korhatárt ezért oly módon kell meghatározni, hogy az egyértelmű és előre kiszámítható legyen. Ezt erősíti az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása is, melynek alapján a megbízatás garantált időtartama a kötelező nyugdíjkorhatárig kell hogy tartson.[624] Az Alkotmánybíróság nem önmagában a korhatár mértékének tulajdonít alkotmányjogi jelentőséget, hanem az új korhatár bevezetése „*módjának, határidejének és bírákra gyakorolt hatásának.*"[625] Minél jelentősebben csökkentik a korhatárt, annál hosszabb idő szükséges az új korhatár bevezetéséhez.[626]

620 77. pont.

621 78. pont.

622 80. pont.

623 87. pont.

624 33/2012. (VII. 17.) ABH, 83–85. pont. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010) 12. számú ajánlásának 49–50. pontja.

625 33/2012. (VII. 17.) ABH, 87–95. pont.

626 96. pont.

> „A törvényes bíró garanciáját egyértelműen sérti az olyan törvény, amely viszonylag rövid időn belül eredményezi a bírói tisztség időtartamának lerövidülését, vagyis a bíró gyors eltávolítását tisztségéből."[627]

A történeti vívmányokkal kapcsolatban kifejtett érvek mellett, az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet megállapító határozatának nem az volt az indoka, hogy az Alaptörvényből levezethető volna konkrét életkor, hanem az, hogy az életkorcsökkentést „*csak fokozatosan*, *kellő átmeneti idő alatt*, *a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehetett volna elérni*".

Érdekessége ennek a miniszterelnök számára presztízskérdésben hozott határozatnak, hogy eggyel többen szavaztak csak a javaslat elfogadása mellett, mint ellene. Az összes olyan alkotmánybíró, akit a megváltoztatott jelölési szabályok alapján a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt választottak meg, a javaslat ellen szavazott. Hozzájuk csatlakozott még egy, korábban szintén a kormánypártok által delegált bíró. Rajtuk kívül viszont mindenki támogatta a javaslatot.

Az Alkotmánybíróság elnöke két nappal a határozat elfogadása után egy rádióinterjújában azt mondta, hogy ezúttal a konkrét döntést és annak szellemiségét is meg kell valósítania a törvényhozásnak, ez a jogállamiság egyik legfontosabb kritériuma.[628] Mindenesetre a határozat érdekes helyzetet teremtett. Egyrészt, a konkrét sarkalatos törvényi rendelkezés megsemmisítése mellett továbbra is hatályban maradt az az alaptörvényi szabály, hogy a bírák nyugdíjkorhatára nem lehet magasabb az általános nyugdíjkorhatárnál. Másrészt, a határozat ugyan visszaható hatállyal semmisítette meg a rendelkezést, mégsem állította vissza automatikusan az e rendelkezés alapján nyugdíjazott bírák szolgálati jogviszonyát. Ugyan nem a rendelkező részben, hanem az indokolásban, de így fogalmaz a testület:

> „Az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati viszonya nem áll helyre az alkotmánybírósági döntés erejénél fogva, hanem további jogi helyzetüket a Bjt. szabályai szerint lehet rendezni."[629]

A komolyabb gond az, hogy a határozat elfogadása utáni hónapokban sem a kormány, sem a köztársasági elnök, sem pedig az OBH elnöke nem tett egyetlen lépést sem annak érdekében, hogy a több száz – most már deklaráltan – alkotmányellenesen nyugdíjba kényszerített bíró visszanyerhesse szolgálati jogviszonyát. Az alkotmánybírósági döntés után több tucat bíró indított és nyert meg munkaügyi pereket. Itt meg kell jegyezni, az OBH ahelyett, hogy segítette volna

627 101. pont.

628 Az MR1-Kossuth Rádió *180 perc* című reggeli műsora, 2012. július 19.

629 100. pont.

a bírák dolgát, az első két, jogviszonyt visszaállító elsőfokú munkaügyi bírósági határozatot megfellebbezte. A közélet szereplői hivatalos és informális fórumokon sokáig hiába követelték a törvényes állapot helyreállítását célzó törvényjavaslat előterjesztését. Végül a kormány a határozat meghozatala után közel két hónappal benyújtott egy erre irányuló törvényjavaslatot.

II.6.2. Új törvény a bírák nyugdíjazásáról – Magyarország Alaptörvényének második módosítása[630]

- Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek módosításával nem állhat senki bírói vagy ügyészi jogviszonyban, akinek saját jogán állami nyugdíjat vagy olyan juttatást folyósítanak, amelyet a nyugdíjkorhatár betöltésétől nyugdíjként kell továbbfolyósítani.

- A bírák és ügyészek Alaptörvényben – pontosabban az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiben – rögzített nyugdíjkorhatára 62-ről 65 évre emelkedik.

- A Kúria és az OBH elnöke, valamint a legfőbb ügyész kivételével sem bíró, sem ügyész nem tölthet be vezetői tisztséget.

A törvényjavaslat érdekessége, hogy bár azt az Alaptörvényt módosító javaslatként terjesztették elő, valójában az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseit módosította volna. Ekkor már az Alkotmánybíróság előtt volt az ombudsmannak az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek hatályon kívül helyezését indítványozó beadványa. Megjegyzendő, hogy később az indítványnak az Alkotmánybíróság helyt adott.[631] Ekkor azonban még vita folyt arról, hogy az Átmeneti rendelkezéseknek mi a státusa, részei-e az Alaptörvénynek, vagy sem. A javaslat jó esélyel az előbbi álláspontot kívánta erősíteni. A módosítás eredménye, elfogadása esetén, az lett volna, hogy az Alaptörvény 26. és 29. cikke (itt csak az általános nyugdíjkorhatárról esik szó), valamint az Átmeneti rendelkezések ezt kiegészítő 12. és 13. cikke határozták volna meg a bírák és ügyészek nyugdíjazására vonatkozó legfontosabb szabályokat. E törvényjavaslat (4) bekezdése vezette volna be a 65 éves korhatárt a közjegyzők és a bírósági végrehajtók esetében is. Az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló törvényjavaslat az Alaptörvényt módosító javaslat részletszabályait határozza meg.[632]

630 T/8288. számú törvényjavaslat.

631 45/2012 (XII. 29.) ABH.

632 T/8289. számú törvényjavaslat.

A parlamenti vitában az ellenzék – beillesztve a kormány eddigi közjogi, különösen az igazságszolgáltatást érintő átalakításainak folyamatába – a kényszernyugdíjazás antidemokratikus mivoltát ostorozta, a kormánypárti felszólalók pedig tényszerűen ismertették az előterjesztés rendelkezéseit, s hangsúlyozták, mindez része a kormány egységes nyugdíjpolitikájának. Az ellenzéki képviselők szerint az Alkotmánybíróság határozatát alapul véve, a tervezett módosítás is alkotmányellenes lesz, hiszen nem az a fontos, hogy 62 vagy 65 évre szállítják le a korhatárt, hanem az, hogy nem tartják be a fokozatosság elvét, s nagyon rövid idő alatt változik a korhatár 5, illetve 8 évet. Kárhoztatták a kormánynak azt a kényszernyugdíjazás kapcsán vélelmezett szándékát, hogy a változtatásnak nem más a célja, mint hogy megszabaduljanak a senior bírói kartól, főképpen vezetői szinten, s hogy a bírói kart szeretnék saját képükre formálni. Az ellenzéki képviselők – idézve az Alkotmánybíróság határozatát –, amellett érveltek, hogy a bírák nyugdíjazása nem nyugdíjkérdés, a kormánypárti képviselők pedig – a nyugdíjkorhatárra vonatkozó külföldi példák felhívásával – próbálták ennek cáfolatát adni. Több képviselő is kritizálta az OBH hozzáállását, azt, hogy ebben az ügyben nem tett semmit a bírák érdekében, csak a kifogásokat hangoztatta, holott lett volna lehetősége rá, sőt még meg is fellebbezte azokat az ítéleteket, amelyekben az Alkotmánybíróság határozatára hivatkozással a munkaügyi bíróság bírákat helyezett vissza az állásukba. A törvényjavaslat részletes vitájában egyetlen képviselő sem szólalt fel.[633]

Az Alkotmányügyi bizottság vitái ezúttal is a plenáris ülés tükörképei voltak. Újdonságot jelentett azonban, hogy élve lehetőségével, az ülésen felszólalt az OBH elnöke. Meglepő módon nem bírálta a törvény tervezett legfőbb rendelkezését, azt, hogy gyakorlatilag átmeneti idő nélkül, igaz, nem 8, de 5 évvel leszállítaná a kormány a bírák nyugdíjkorhatárát. Sőt, kifogásolta azt, hogy a törvény lehetőséget biztosít arra, hogy a bíró visszahelyezhető legyen a vezetői beosztásába is. Véleménye szerint ez azért nem lehet automatikus, mert a vezetői tisztség kizárólag pályázattal tölthető be. Vagyis az első számú bírósági igazgatási vezető arra tett javaslatot, hogy a vezetői beosztásukból alkotmányellenesen elbocsátott kollégái ne kaphassák vissza eredeti beosztásukat. Az OBH elnökének szempontjából nézve persze érthető volt a felvetés, mert bár az sem a jogrendszerünk szellemiségének, sem a méltányosság elvének nem felel meg, nehezen tudta volna kezelni azt a helyzetet, amikor, mondjuk, egy olyan megyei elnöki vagy táblaelnöki pozícióba helyezett volna vissza a bíróság egy bírósági vezetőt, ahová ő már kinevezte az utódot. Ezért szólították fel az elnököt a kényszernyugdíjazást

633 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyvei: 2012. szeptember 18. (219. ülésnap), 147–173. felszólalás, 2012. szeptember 25. (221. ülésnap), 21–131. felszólalás, 2012. október 8. (226. ülésnap), 270–272. felszólalás.

megalapozó törvények hatálybalépésekor a nyilvánosság előtt többen is – civilek és ellenzéki képviselők –, hogy az Alkotmánybíróság döntéséig tartózkodjon a vezetői posztok végleges (nem megbízottként való) betöltésétől. Ezeket a felvetéseket viszont az elnök válaszra sem méltatta: mint később, a bizottsági ülésen elmondta, semmiféle nyílt levélre, felvetésre nem reagál, mert az politikai műfaj. E körben megjegyzem, hogy a nyílt levelek egyikét, melyet magam írtam az OBH elnökének, eljuttattam közvetlenül a hivatalához is, ezáltal az már hivatalos képviselői megkereséssé vált. Arra pedig jogszabályi kötelessége lett volna válaszolni. Bizottsági meghallgatásakor az elnök kritizálta, hogy a törvényjavaslat a vezetői korhatár vonatkozásában megtartotta volna a 62 éves korhatárt. De ezt sem általában tette, hanem csak a határozatlan időre kinevezett szakmai vezetőkre vonatkozóan. Arra, hogy a többi vezető esetében miért nem tartja aggályosnak ezt a megkülönböztetést, az elnök nem tért ki. Mindemellett javasolta még, hogy a nyugdíjba vonuló bírók szolgálati pótlékban részesülhessenek, valamint, hogy a központi igazgatás felhatalmazást kapjon arra, hogy a munkaügyi perekben egyezséget kössön. Az elnök e témakörökben írásban kidolgozott, részletes javaslatcsomagot juttatott el az Alkotmányügyi bizottsághoz, mely annak egy részét bizottsági módosító javaslat formájában be is nyújtotta. A kormány azonban ezeket a javaslatokat nem támogatta. Ellenzéki képviselői kérdésre az OBH elnöke válaszában kifejtette, hogy úgy ítéli meg, hogy az alkotmánybírósági döntés a jogalkotót kötelezte, neki azzal nem volt dolga, s felvetette, miért nem nyújtottak be az ellenzéki képviselők törvénymódosító javaslatot a határozat után. Más ellenzéki képviselők felvetésére pedig, melyben kifogásolták, hogy a volt bírák titkárként való foglalkoztatása vagy alacsonyabb beosztásba helyezése méltatlan, azt válaszolta, hogy

> „a Kúria elnökének éppoly méltó lenni, mint egy bírósági kézbesítőnek, merthogy egy olyan célt szolgál, és kell szolgálnia ebben a szervezetben mindenkinek, amit csak ezzel a hozzáállással és ezzel az elhivatottsággal lehet végezni."

Talán említésre méltó eseménye még a bizottsági vitának, hogy az egyik kormánypárti képviselő szükségtelen mértékű korlátozásnak ítélte a 65 éves korhatárt is, s javasolta a 70 éves visszaállítását, amely jól jelzi ebben a témában a kormánypártokon belüli feszültséget. Emlékeztetőül, ahogy egy ellenzéki képviselő fel is elevenítette, a kényszernyugdíjazást megalapozó eredeti módosító javaslatot a kormánypárti képviselők is – egy kivétellel – leszavazták az Alkotmányügyi bizottság akkori ülésén.[634]

634 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. szeptember 17., 2012. október 1., 2012. október 2. Az OBH elnökének javaslatai (Alkotmányügyi bizottsági iktatószám): AIB/129/2012. Az Alkotmányügyi bizottság javaslatai: T/8289/2. számú bizottsági módosító javaslat.

A bizottságok közül a Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság tárgyalta még meg a javaslatot, azonban az ezzel a témával is foglalkozó három ülésen egyetlen képviselő sem szólt hozzá.[635]

A részletes vita lezárását követő második napon a kormány visszavonta a törvényjavaslatot, a visszavonáshoz pedig az Országgyűlés, soron következő ülésnapján, hozzájárult.[636] A visszavonás okáról az előterjesztő semmilyen nyilvános, általam elérhető fórumon nem nyilatkozott. Az okokat illetően két lehetőség valószínűsíthető. Az egyik, hogy három héttel később, november 6-án hozta meg az Európai Bíróság ugyanebben az ügyben a Magyarország kötelezettségszegését megállapító határozatát, melyből kiolvasható, hogy a törvényjavaslat elfogadása nem változtatna a jogellenes helyzeten. A döntés várható tartalma, valamint az indokolás főbb pontjai már ekkor körvonalazódtak. Hasonló a helyzet azzal az alkotmánybírósági határozattal is, amelyre néhány bekezdéssel feljebb utaltam, s ami december 29-én vált nyilvánossá. Ebben a testület hatályon kívül helyezte az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek egyes – nem átmeneti jellegű – rendelkezéseit. Márpedig ez a törvényjavaslat éppen az Átmeneti rendelkezésekre építette volna az új szabályozást. Elképzelhető, hogy mindkét ok közrejátszott, s az is, hogy egyik sem. Mindenesetre a kényszernyugdíjazott bírák rendezetlen jogi helyzetének megoldása tovább váratott magára. A kormány több mint két hónappal később, karácsony előtt három nappal terjesztett elő hasonló témában törvényjavaslatot.[637] Azonban tény, hogy az Országgyűlés tavaszi ülésszaka már akkor tudottan február közepén kezdődött, így a visszavonástól számított újabb három hónapnak kellett eltelnie, mire a bírák nyugdíjügyében érdemi változás állt be.

II.6.3. A bírák beadványai

Az Alkotmánybíróság döntése után a bírák – többnyire a közvetlenül érintettek, de sok esetben nem csak ők – szinte minden lehetséges fórumon tiltakoztak, és próbálták érdekeiket érvényesíteni. Levelet írtak a köztársasági elnöknek, melyben kérték, vonja vissza a bírák felmentéséről szóló határozatait (lásd 4. számú melléklet). Megítélésük szerint

> „az Alkotmánybíróság határozatának joghatása az, hogy minden bíró szolgálati jogviszony megszüntetésére vonatkozó köztársasági elnöki felmentő határozat, valamint munkáltatói döntés alaptörvény-ellenes, tehát joghatás

635 Az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. szeptember 12., 2012. október 1., 2012. október 8.

636 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. október 15. (229. ülésnap), 25. és 190. felszólalás (az elnök bejelenti a visszavonást, illetve kihirdeti a szavazás eredményét).

637 T/9598. számú törvényjavaslat.

> kiváltására alkalmatlan. A felmentő határozat olyan közjogi aktus, amely az Alkotmánybíróság határozata következtében közjogilag érvénytelen."[638]

Az elnök válaszra sem méltatta a bírák levelét, csupán két nappal később a hivatala adott ki egy rövid sajtóközleményt, melyben rögzítették, hogy álláspontjuk szerint

> „a hivatalnak sem illetékessége, sem alkotmányos lehetősége nincsen arra, hogy a bírák kinevezésével vagy felmentésével kapcsolatos elnöki határozatok bármelyikét megváltoztassa."[639]

Érdekessége még az elnöki felmentéseknek, hogy az előző államfő a keltezés szerint éppen azon a napon írta alá 196 bíró felmentését, amelyiken dél-koreai látogatásából hazatérve mindössze másfél órát tartózkodott Magyarországon, s amelyik napon megfosztották doktori fokozatától, mely néhány nappal később a lemondásához vezetett.[640]

Emellett több bíró indított és nyert jogerősen munkaügyi pert a magyar bíróságon, s helyezték vissza őket szolgálati jogviszonyukba. Érdekessége e pereknek, hogy sok esetben gyökeresen eltérő indokok alapján döntöttek a jogviszony helyreállítása mellett. A Szegedi Munkaügyi Bíróság szerint például – minthogy az nem szerepel a jogalkotásról szóló törvényben, így nem közjogi aktus – más határozatokhoz hasonlóan hatályon kívül helyezhető a köztársasági elnök felmentő határozata, amennyiben jogellenes. A jogviszony helyreállítását megállapító munkaügyi bírósági határozatok kétségkívül szakmai kihívást jelentő elemzésétől – minthogy túlmutat jelen könyv megírásával kitűzött célomon – tartózkodom.[641] Ami viszont ide tartozik: egyes bíróságok úgy értelmezték a hatályos jogszabályokat, hogy az alkotmányellenesen kényszernyugdíjazott bírákat eredeti beosztásukba kell visszahelyezni. Így került sor például arra, hogy a Győri Törvényszék jogerősen visszahelyezte állásába a Veszprém Megyei és a Pápai Járásbíróság elnökét. A döntés meglátásom szerint is helyes, hiszen nem jogellenes elbocsátásról volt szó, hanem az Alkotmánybíróság visszamenőleges hatállyal semmisítette meg az alkotmányellenes rendelkezést, így az állam tel-

638 A 2012. július 24-i keltezésű levél sosem került nyilvánosságra, annak aláíratlan példányát egy, a levelet kézjegyével ellátó bíró tette számomra hozzáférhetővé.

639 Lásd például: www.hvg.hu/gazdasag/20120726_ader_kenyszernyugdij – A letöltés ideje: 2012. július 26.

640 Lásd például: www.nepszava.hu/articles/article.php?id=570275 – A letöltés ideje: 2012. november 12.

641 A jogviszonyt helyreállító bírósági ítéletek a sajtó kedvelt témái voltak, így lásd például: www.nepszava.hu/articles/article.php?id=616613, www.nol.hu/belfold/visszaveszik_a_kenyszernyugdijazott_birokat, www.atv.hu/belfold/20120823_a_munkaugyi_birosag_visszahelyezte_tisztsegebe_az_eletkora_miatt_felmentett_bironot, www.nepszava.hu/articles/article.php?id=592603 – A letöltések ideje: 2012. október 28.

jes reparációval tartozik. Az OBH elnöke az MTI érdeklődésére gyakorlatilag azt válaszolta, hogy mivel a jogértelmezéssel nem ért egyet, nem kíván eleget tenni a döntésnek. A bírósági igazgatás első embere nyilvánosan kijelentette, hogy nem kíván eleget tenni egy jogerős bírósági döntésnek.[642] Ezt erősítette meg egy, a hivatalos megkeresésemre írt, az OBH elnökétől származó válasz is, melyben arra a kérdésre, hogy eleget kíván-e tenni a bíróság jogerős döntésének, az elnök válaszképpen saját jogi álláspontja mellett érvelt.[643] Az Alkotmányügyi bizottság ülésén hasonló tartalommal megfogalmazott kérdésemre pedig egyáltalán nem válaszolt.[644] Látható, hogy az OBH elnöke az új törvény hatálybalépéséig időhúzásra játszott.

A kényszernyugdíjazott bírák tömegesen fordultak az Emberi Jogok Európai Bíróságához is, döntés azonban ezekben az ügyekben még nem született.

Ami a visszavont törvényjavaslatot illeti, egy napilap felmérése szerint – de személyes tapasztalataim is ezt támasztották alá – a bírák többsége nem osztotta az OBH elnökének pozitív véleményét a módosító javaslatról, pedig az elnök, állítása szerint, a bírák véleményének kikérése után nyilatkozott arról.[645]

II.6.4. Az Európai Bíróság ítélete

A kötelezettségszegési eljárás a következő fázisába lépett, amikor az Európai Bizottság keresetet nyújtott be az ügyben az Európai Bírósághoz. A Bíróság, helyt adva a keresetnek, megállapította, hogy

> „Magyarország a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás elfogadásával – amely életkoron alapuló, az elérni kívánt célokkal arányban nem álló eltérő bánásmódot eredményez – nem teljesítette a 2000/78 irányelv 2. cikkéből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit."[646]

Mielőtt azonban a Bíróság a kereset érdeméről döntött, megvizsgálta Magyarország azon érvét, hogy okafogyottá vált a kereset a vizsgált döntést visszamenőleges hatállyal hatályon kívül helyező alkotmánybírósági döntés miatt. A Bíróság e körben kiemelte, hogy

642 www.hirado.hu/Hirek/2013/02/14/16/OBH_a_hatalyos_torvenyek_a_biroi_tisztsegbe_valo.aspx – A letöltés ideje: 2013. február 18.

643 A válaszlevél feltüntetett hivatkozási száma: 9-2/2013. OBH.

644 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. február 26.

645 Lásd például: www.nepszava.hu/articles/article.php?id=586703 – A letöltés ideje: 2013. március 18.

646 Az Európai Bíróság ítélete a C-286/12. számú ügyben. Az ítélet 81. pontja. http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hu&num=C-286/12 – A letöltés ideje: 2013. május 5.

> „az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállami kötelezettségszegés meglétének kérdését a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott időtartam lejártakor fennálló helyzet figyelembevételével kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe."[647]

Emellett hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság döntése után az érintettek szolgálati jogviszonyát érintő aktusok hatályban maradtak, így az érintett személyek nem kerültek vissza automatikusan a hivatalukba.[648] Mindezek alapján azt a döntést hozta, hogy a kereset egészéről határozni kell.[649] A kereset érdemére áttérve, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy – tekintettel arra, hogy a rendelkezés célja az volt, hogy az igazságszolgáltatásba tartozó közszolgálati hivatások tekintetében csökkentsék a különbségeket a szolgálati jogviszony kötelező megszüntetésével járó korhatár vonatkozásában – a megkülönböztetés az irányelv 6. cikk (1) bekezdésében foglalt jogszerű céllal történt.[650] Emellett azonban vizsgálta azt is, hogy

> „a szóban forgó nemzeti rendelkezések az említett két cél megvalósításának megfelelő és szükséges eszközei-e."[651]

Csupán ebben az esetben lehet ugyanis megállapítani, hogy a rendelkezés nem jelent hátrányos megkülönböztetést.[652] A Bíróság megállapította, hogy a korhatárt olyan „*hirtelen és jelentősen*" szállították le, méghozzá átmeneti rendelkezések nélkül, aminek következtében az érintetteknek nem volt meg a lehetőségük arra, hogy megtegyék a szükségessé váló gazdasági és pénzügyi lépéseket,

> „másrészt a szolgálati jogviszony megszüntetése nincs tekintettel a járulékfizetési időre, így nincs garantálva a teljes nyugdíjra való jogosultság."[653]

Emellett

> „Magyarország nem hivatkozott olyan körülményre, amely alapján megállapítható lenne, hogy a szóban forgó célt semmilyen más, kevésbé kényszerítő rendelkezéssel nem lehetett elérni."[654]

647 41. pont.
648 46. pont.
649 47. pont.
650 48–54. pont.
651 63. pont.
652 55. pont.
653 68. és 70. pont.
654 71. pont.

A Bíróság külön kiemelte, hogy éles a kontraszt azon két rendelkezés között, hogy az általános nyugdíjkorhatár 3 évvel való megemelése 8 éves átmeneti idő alatt fokozatosan megy végbe, és aközött, hogy a jelen ügyben érintett csoportok 8 éves korhatárcsökkentése egyik napról a másikra történt. Ez pedig indokolatlan különbséget tesz az érintettek és a közszolgálatban foglalkoztatott többi munkavállaló között.[655]

> „Fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a szóban forgó rendelkezések nem szükségesek a Magyarország által felhozott egységesítési cél megvalósításához."[656]

A Bíróság levezette, hogy a szakmák állományának megújulása csupán egyetlen alkalommal igazolható, utána a cserélődés ritmusa radikálisan lassulni fog, sőt, az általános nyugdíjkorhatár fokozatos emelkedésével a rendelkezés

> „egyenesen nehezíteni fogja a fiatal jogászok igazságszolgáltatásban való elhelyezkedését."[657]

> „Ebből következően a szóban forgó rendelkezések nem megfelelőek a kiegyensúlyozottabb »korstruktúra« kialakítására vonatkozó cél eléréséhez. E körülmények között úgy kell tekinteni, hogy a vitatott rendelkezések olyan eltérő bánásmódot eredményeznek, amely nem felel meg az arányosság elvének, és így a Bizottság keresetének helyt kell adni."[658]

A döntésre meglepő reakciókat adtak a hazai illetékesek. A miniszterelnök szerint „*döglött kutyát vágtak fejbe*", mert az Európai Bíróság olyan jogszabályról hozott döntést, amely már nem létezik. A kormány hivatalos közleményében annyit írt, hogy tudomásul veszi a döntést. Megjegyzem, ez fellebbezési jog hiányában evidencia, nem tehettek mást. Az OBH reakciója pedig annyi volt, hogy nincs kötelezettsége az ügyben.[659] Arra azonban egyikük sem utalt, mégis, miként kívánnák rendezni a helyzetet, miként kívánják a most már nemcsak az Alaptörvényt, hanem az uniós jogot is sértő, jogellenes állapotot megszüntetni. Minden erre irányuló ellenzéki és civil felvetés az érintettek részéről – ahogy az alkotmánybírósági határozatot követően, ezúttal is – válasz nélkül maradt.

655 73–74. pont.

656 75. pont.

657 78. pont.

658 79–80. pont.

659 Lásd például: www.nepszava.hu/articles/article.php?id=597958, www.hirado.hu/Hirek/2012/11/06/16/Birak_nyugdijazasa_az_OBH_nak_nincs_kotelezettsege_az_ugyben.aspx, www.nepszava.hu/articles/article.php?id=597875 – A letöltések ideje: 2012. november 16.

Végül érdemes kiemelni, hogy egyes külföldi lapok a magyar ellenzéknél is egyértelműbben fogalmazták meg, hogy az Európai Bíróság arra mondott nemet, hogy a miniszterelnök bizalmasán keresztül kívánja befolyásolni a magyar igazságszolgáltatást.[660]

II.6.5. A nyugdíj-ügy lezárása az Országgyűlésben – alaptörvény- és törvénymódosítás

Az Országgyűlés a 2013. év tavaszi ülésszakának második ülésnapján kezdte tárgyalni a nyugdíjszabályok módosításáról szóló törvénytervezetet.[661] A javaslat számos ponton előrelépést jelentett e tárgyban korábban benyújtott, utána pedig visszavont előterjesztéshez képest. A legfontosabb változás, hogy a fokozatosság elve érvényesül. Azaz 2023. január 1-jéig a felmentést eredményező életkor olyan mértékben csökken folyamatosan, amilyen mértékben az öregségi nyugdíjra jogosító életkor nő. Így – megteremtve a kellő átmeneti időt – a két nyugdíjkorhatár 2023-ban ér majd össze, s alakul ki a valóban egységes, 65 évben meghatározott nyugdíjkorhatár. A kényszernyugdíjazott bíráknak a javaslat elfogadása és hatálybalépése után nem kellett peres úton érvényesíteni igényüket, hanem egyoldalú nyilatkozattal kérhették visszahelyezésüket, méghozzá korábbi tisztségükbe. A törvény létrehozta a rendelkezési állományt, melyet a jogviszonyának helyreállítását kérő bíró választhatott korábbi beosztása helyett. E beosztás előnye, hogy a bíró felvehette nyugdíját, melyet más esetben a törvény nem tett lehetővé, és az egészült ki az illetményével. Ez a kettő együtt tette ki a korábbi fizetésének 80%-át. A rendelkezési állományba helyezett bírák az OBH elnökének beosztása szerint segítik az igazságszolgáltatás munkáját. A törvény benyújtott változata szerint – a tanácselnökök kivételével – nem lett volna vezetővé kinevezhető az a bíró, akinek a kötelező nyugdíjkorhatár eléréséig kevesebb mint három éve van hátra, azonban ezt a korlátozást végül egy bizottsági módosító javaslat elhagyta.[662] Az eredeti javaslat szerint a bírák vezetői tisztségüket nem kaphatták volna vissza. Az igazságügyi államtitkár módosító javaslata[663] ezt a korlátozást megszüntette volna, azonban amikor a kormánypártok szembesültek azzal a problémával, hogy több ilyen esetben a kényszernyugdíjazott bírósági vezető helyére jogszerűen kinevezett utódot kellene ehhez valamilyen módon eltávolítani, megváltoztatták a javaslatukat. A végül elfogadott megoldás szerint eredeti beosztásukba kell visszahelyezni azokat a bírósági vezetőket, akik határozott idejű vezetői tisztséget töltöttek be (gyakorlatilag az igazgatási vezetők), és akiknek a

660 Lásd erről például a következő összefoglalót: www.atv.hu/kulfold/20121107_ez_csapas_lehet_orban_szamara_kemeny_biralat_a_kormanynak – A letöltés ideje: 2012. november 7.

661 T/9598. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2013. évi XX. törvény az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról.

662 T/9598/5. számú bizottsági módosító javaslat.

663 T/9598/1. számú módosító javaslat.

helyét még nem töltötték be. Azoknak viszont, akiknek a helyét már betöltötték, csak anyagi kárpótlás jár.[664] Kétségtelen, hogy jó és igazságos megoldás a kialakult helyzetre nem létezik, hiszen egyaránt sérti az elmozdíthatatlanság elvét az, ha alkotmányellenesen bocsátanak el bírósági vezetőt, de az is, ha a kinevezett utódjával szemben járnak el ugyanígy. Kármentésként el lehet fogadni a kormány javaslatát, de a helyzet kialakulásáért viselt erkölcsi és politikai felelősség ettől még megállapítható.

Kiegészítve a korábban hangoztatott és fentebb már ismertetett érveket, ez utóbbi mondat képezte az ellenzéki megszólalások gerincét is a parlamenti vitában, a plenáris és a bizottsági üléseken egyaránt. Ellenzéki képviselők kifogás tárgyává tették továbbá, hogy a fentebb idézett 18 oldal terjedelmű bizottsági módosító javaslatot a bizottsági ülés megkezdésekor kapták kézhez a képviselők, és tekintettel a benyújtás időpontjára, sem a bizottsági ülésen nincs mód annak érdemi megvitatására, sem pedig a plenáris ülésen, ugyanis a részletes vita akkorra már lezárult. A kormánypárt részéről a plenáris ülésen az igen rövid és a törvényjavaslat tárgyszerű ismertetésére szorítkozó előterjesztői expozét egy hasonló vezérszónoki felszólalás követte a nagyobbik kormánypárt képviselőjétől. A kisebbik kormánypárt egyetlen képviselője sem szólt hozzá a vitához, a kormány pedig sem az általános, sem a részletes, sem pedig a záróvita végén nem válaszolt a vitában elhangzottakra. Azt azonban el kell ismerni, hogy az igazságügyi államtitkár a részletes vitában érdemben részt vett, s hosszasan cáfolta azt az ellenzéki felvetést, hogy a javasolt megoldás nincs összhangban az Alaptörvény rendelkezéseivel.[665]

Tizenöt hónappal azután, hogy az első bírót alkotmányellenesen elbocsátották, nyolc hónappal az alkotmányellenességet megállapító alkotmánybírósági határozat kihirdetése és közel öt hónappal az Európai Bíróság döntése után került csak pont a bírák nyugdíjazási ügyének végére. Az alkotmánysértő állapot tehát 15 hónapig állt fenn. Így e számok erős argumentumként használhatóak, amikor a hivatalosan közölt és a valódi jogalkotói szándék eltérősége mellett érvelünk.

Az Országos Bírósági Hivatal elnöke képviselői levelemre írt válaszában tájékoztatást adott a hivatalos adatokról.[666] Eszerint összesen 231 bírót bocsátottak el a később alaptörvény-ellenesnek nyilvánított szabályok alapján. Közülük 125-en nyerték vissza állásukat munkaügyi perben, s mindösszesen 20 bíró kérte vissza-

664 T/9598/5. számú bizottsági módosító javaslat.

665 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyvei: 2013. február 12. (252. ülésnap), 171–183. és 297. felszólalás, 2013. február 25. (255. ülésnap), 310–330. felszólalás, 2013. március 11. (259. ülésnap), 130–140. felszólalás. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. február 11., 2013. február 25., 2013. március 11.

666 21.196-2/2013. OBH.

helyezését az új törvény adta lehetőséget kihasználva. 19 fő nem kaphatta vissza korábbi vezetői beosztását, és 1 bíró kérte rendelkezési állományba helyezését. Ami azonban a legmeglepőbb adat, hogy 92 nyugalmazott bíró a visszahelyezés mellőzését kérte. (A válaszlevél elolvasható: 5. számú melléklet.) Ez igazolta azt a sokunk által megtapasztalt, de mégis szubjektív vélekedést, hogy nagy tekintélyű bírák, bár a törvényi lehetőségük adott lett volna rá, másfél év megaláztatás után nem kívánták munkaviszonyukat helyreállítani. Az Európai Bizottság 2013. november 20-án hivatalosan is lezárta a kötelezettségszegési eljárást a magyar bírák ügyében.[667]

Végül érdemes elgondolkodni kicsit azon, hogy mi lehetett a kényszernyugdíjazás valódi oka. Az ellenzék akkori véleménye szerint a bírósági vezetők eltávolítása. A Legfelsőbb Bíróság elnöke arra az újságírói kérdésre, hogy milyen indíték állhat a bírók korai nyugdíjazásának hátterében, a legkevésbé sem burkoltan fogalmazott:

> „Szerintem a bírósági vezetők leváltása és egy új, már a mostani adminisztráció által kinevezett vezetők helyzetbe hozása. Ezt szolgálta az a kinevezési tilalom is, mely szerint a jelenlegi vezetés már nem nevezhet ki bírósági vezetőt, csak az új igazgatás. […] Én határozottan úgy vélem, hogy a bírók nyugdíjazásának politikai okai voltak."[668]

A bírák kényszernyugdíjazásának oka első ránézésre valóban a bírósági vezetők eltávolítása lehetett. Ennek a lehetőségét sem vetném el, de sokkal valószínűbbnek tűnik egy másik jogalkotói cél, aminek a kormányzat számára csupán pozitív mellékhatása volt a vezetők távozása. Az amúgy belső kormányzati körből származó felvetés az volt, hogy a rendelkezés célja a rendszerváltozás előtt bíróvá vált emberek megtizedelése volt. A kormányfő ugyanis – némi megerősítés után – őket tette felelőssé néhány, a kormánypárt számára hátrányos ítélet miatt. Eddig a feltételezés egy lehetséges valódi jogalkotói indokra. Emellett a lehetőség mellett azonban szólnak tények is. A nagyobbik kormánypárt személyzeti politikájára az a jellemző, hogy a döntéseket központi döntésként hozzák meg, s nem a megszokott módon, a valódi munkáltató teszi meg. Ennek legjobb példája, hogy az államigazgatásban a miniszteréknek is egy, a személyzeti politikáért felelős közigazgatási és igazságügyi minisztériumi államtitkár egyetértésére volt szükségük még a saját minisztériumukon belüli középszintű kinevezésekhez is. Ebben az esetben a szokásjogot még kodifikálták is.

667 Lásd például: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1116_en.htm – A letöltés ideje: 2013. november 20.

668 www.index.hu/belfold/2011/12/26/baka_andras/ – A letöltés ideje: 2011. december 26.

A bírósági szervezetrendszerben is hasonló szisztémát vezettek be. Az első számú vezető, felülírva a bírói tanácsok és a megyei elnökök javaslatait, illetve a pályázati eredmény sorrendjét, azt nevezett ki bírónak és bírósági vezetőnek, akit akart. Ehhez társultak még a nagyon széles körű fegyelmi és áthelyezési jogkörei, amelyek a bírák státusát komolyan érintik. A döntéseit megmásítani vagy megvétózni semelyik testület sem tudta. Így, bár a megyei elnököknek kétségkívül fontos hatásköreik maradtak – például a bírói tanácsok összeállítása –, a legfontosabb humánpolitikai döntéseket egy személy egyedül határozta meg. Az új igazgatási modell tehát a humánpolitikát illetően az OBH elnökére épített. Nem is szólva arról, hogy az addig hivatalban lévő igazgatási felsővezetők közül – legalábbis személyes tapasztalatom alapján – lényegesen több volt a konzervatív beállítottságú ember, mint a más irányzatot valló. Kétségtelen tény, hogy esetükben ez szinte kivétel nélkül csupán a szemléletmódjuk jellegét jelentette, s nem egy párthoz való lojalitást. Ez pedig az elmúlt négy év legkülönbözőbb kinevezéseit elnézve, a kormánypártoknak úgy tűnik, nem elég. Az, hogy az egyszemélyi irányítási modellből a kormány a Velencei Bizottság véleménye után legfőképpen a státusdöntéseket illetően visszalépni kényszerült, az érvek helytállóságát nem befolyásolja, hiszen az új rendelkezés elfogadásakor erre még senki nem gondolhatott. Tovább erősíti viszont ezt a feltételezést az, hogy a kormányfő az Alkotmánybíróság döntése után, s az uniós kötelezettségszegési eljárás bírói szakba kerülése ellenére is ragaszkodott ehhez a rendelkezéshez. Az igazságügyi reform ennél lényegesen jelentősebb elemeit viszont hagyta visszaalakítani. Ugyancsak erre utal, hogy bár kormánypárti oldalról merült fel annak lehetősége, hogy a bírósági szakmai vezetőkre – s elsősorban a bírói tanácsok vezetőire – ne vonatkozzon a 62 éves korlát, végül egyetlen ilyen tartalmú módosító javaslatot sem fogadtak el. Ugyanúgy, ahogyan az OBH elnökének azt a javaslatát sem, hogy a 62 éves korhatár csak az újonnan kinevezendő vezetőkre vonatkozzon, a már hivatalban lévőkre pedig ne.

Mindez persze nem több, mint feltételezés. Sőt elképzelhető, hogy lehetne még találni hasonlóan logikusan felépített érvrendszer alapján levont következtetést, de az igazán komoly probléma mégis abban áll, hogy a felvállalt jogalkotói cél nem érvelhető meg logikusan. Nincs és nem is volt magyarázat arra, hogy ha ez koncepcionális elképzelés volt, vajon miért nem jelent meg sehol az alkotmányozás folyamatában, miért kapcsolódó módosító javaslatként hozták az Országgyűlés elé. Miért volt szükség a statáriális, átmeneti idő nélkül való bevezetésére, ami előre láthatóan alkotmányossági és nemzetközi jogi problémákat vet fel, ráadásul az amúgy is időszerűségi problémákkal küzdő bírói szervezetet a legtapasztaltabb 10%-ától fosztották meg, s hátrahagyott ügyeik új bírákhoz utalása szintén nem az eljárások felgyorsulását eredményezte? Miért nem konzultáltak előbb a bírói karral? Miért volt szükség arra, hogy egyedül a bírák nyugdíjkorhatárát rögzítsék az Alaptörvényben? Ha nyugdíjkérdés az ügy, miért nem

igazodik egy az egyben a többi munkavállalóra vonatkozó szabályokhoz – például, míg másoknál lehetőség, bírák esetében miért kötelesség a nyugdíjba vonulás az általános korhatár elérésekor? Minthogy ezekre a kérdésekre sosem érkezett válasz, s én sem lelek rá jogállami keretek közt akceptálható indokot, figyelembe véve a más hatalmi ágaknál és alkotmányos szerveknél is hasonló módszereket alkalmazó kormányzati eszköztárat, okkal feltételezhetjük, hogy a valós jogalkotói szándék valahol az általam feltételezett körben keresendő. Az viszont, hogy a teljes igazságügyi reformból miért éppen ez az elem lett az, ami a miniszterelnöknek a legkomolyabb presztízskérdést jelentette, ami miatt a végsőkig elment hazánkban és a nemzetközi fórumokon egyaránt, amihez már-már egy gyermek makacsságával ragaszkodott, számomra megfejthetetlen. Az viszont biztos, hogy kevés ügy ártott ennyit hazánk tekintélyének, mint ez.

II.7. Gondolatok a bírói függetlenség elvéhez való kormányzati hozzáállásról

Jelentőségét tekintve meggyőződésem, hogy érdemes egy külön pontot szentelni a kormány, a kormánypártok és a kormányfő hozzáállásának. Bár úgy vélem, hogy az igazságügyet érintő, ismertetett jogalkotási folyamat önmagában is lehetővé teszi a megalapozott következtetések levonását a kormányzat bírói függetlenségről alkotott képéről, az alábbi hét példa egyértelműsíti azt.

II.7.1. A közigazgatásért felelős államtitkár behatolása az OIT irodáiba

Úgy vélem, jól példázza a kormány hozzáállását a bírói függetlenséghez az az eset, amikor a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a területi közigazgatásért és választásokért – azaz még csak nem is az igazságügyért – felelős államtitkára, 2011. december 29-én, három nappal a bírósági reform hatálybalépése előtt (egyúttal elfogadásának másnapján) bement az OIT Hivatalába, s a portással – államtitkári jogaira hivatkozva – kinyittatta a távollévő hivatalvezető irodáját, s munkatársaival bement oda. A behatolás tényét az OIT sajtófőnöke megerősítette a sajtónak. A hivatalvezető kérte az illetékes minisztert, hogy vizsgálja ki az ügyet, azonban a vizsgálat esetleges megindításáról senki nem rendelkezik információval. Arra a kérdésre, hogy milyen jogon tette, és mi célból, az államtitkár nem válaszolt. Közel öt hónappal később, egy ebben a tárgyban feltett képviselői kérdésre viszont válaszolt a miniszter, aki szerint az eset kapcsán a hatalom megosztásának elvét, a jogállamiságot sérelem nem érte, ugyanis az államtitkár asszony „elhelyezési lehetőségek felmérése érdekében" tekintett csak meg néhány irodát, iratokat nem vitt el és nem tekintett meg. Ennek oka pedig az volt, hogy a bejárást nem sikerült egyeztetni az OIT Hivatalával, az államtitkári megkeresésre ugyanis nem válaszoltak. Minden-

esetre érdekes, hogy a bejárásra éppen az igazságügyi törvényeket elfogadó parlamenti zárószavazás másnapján kellett sort keríteni, ahogyan az is, hogy vajon miért kellett a közigazgatásért felelős államtitkárnak bejárnia és elhelyezési lehetőséget keresnie a bírósági igazgatás irodáiban. Végül, érdekes kormányzati hozzáállást jelez, hogy egy kapcsolatfelvétel meghiúsulása esetén a miniszter helyénvalónak tartotta az önhatalmú behatolást.[669]

II.7.2. A miniszterelnök napirend előtti felszólalása

A kormány és a bírósági szervezet megváltozott viszonyáról érdemes áttekinteni Orbán Viktor miniszterelnök egyik napirend előtti felszólalását. A miniszterelnök felszólalásában a következő félmondatot is elmondta:

> „…a kormány nevében azt kell mondanom, hogy a bíróság döntése botrányos, maga a botrány."[670]

Másnap a Kúria elnöke és a Magyar Bírói Egyesület kiadott egy-egy közleményt, melyben a bírói függetlenségről osztottak meg néhány gondolatot a közvéleménnyel.[671] Ha a Kúria elnöke közleményének szövegét önmagában néznénk, bizony nehéz lenne meghatározni a célját, hiszen egyetlen, a kijelentés elleni tiltakozó megjegyzés sem lelhető fel benne. Az egyesület véleménye ennél kicsit markánsabb volt, de egyértelmű elhatárolódást vagy visszautasítást az sem tartalmazott, a miniszterelnököt vagy beszédét pedig konkrétan meg sem említette. Mindazonáltal, tekintettel arra, hogy a kormányfő beszéde után egy nappal jelent meg mindkét vélemény, egyértelműen betudható tiltakozásnak. Ugyanakkor úgy vélem, hogy komoly jelentőséggel bír az, hogy a kúriai elnök és az egyesület elnöke a korábbi, ilyen helyzetekben való elhatárolódás helyett ennyire finoman fogalmaztak. A két nyilatkozat társadalmi hatása ennek megfelelően a nullával volt egyenlő. Az OBH elnöke nem nyilvánult meg az ügyben. A nyilatkozat elmaradásának okát firtató képviselői írásbeli kérdésre adott válaszának értelme az volt, hogy ezt nem tartja kötelességének, viszont az igazgatás területén rengeteg eredményt ért el.[672] (Lásd 6. számú melléklet.)

669 Az esetről lásd például: www.nepszava.hu/articles/article.php?id=506065 (a letöltés ideje: 2011. december 31.), valamint a K/6689. számú képviselői írásbeli kérdést és az arra adott K/6689/1. számú választ.

670 Orbán Viktor (miniszterelnök) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. március 11. (259. ülésnap), 4–6. felszólalás.

671 Lásd például: http://www.origo.hu/itthon/20130313-darak-peter-a-kuria-elnoke-visszaszolt-orbannak.html, http://www.jogiforum.hu/hirek/29216, http://www.stop.hu/m/belfold/orban-netudna-a-hatalommegosztas-es-a-biroi-fuggetlenseg-alaptorvenyi-kovetelmeny/1130395/ – A letöltések ideje: 2013. március 13.

672 Lásd: 20-2/2013. OBH számú levél.

Orbán Viktor miniszterelnök napirend előtti felszólalása az Országgyűlés plenáris ülésén. Háttérben Kövér László, az Országgyűlés elnöke (jobbra) és Szűcs Lajos jegyző (balra)

Úgy vélem azonban, hogy a szövegkörnyezetet, a teljes beszédet megvizsgálva a kormányfő hozzáállása lényegesen több és veszélyesebb, mint a híradásokban kiragadott és kommentált félmondat tartalma. A beszéd az energiaszolgáltatók gátlástalan magatartásáról szólt, amely ellen a kormány harcot hirdetett. A miniszterelnök elmondta:

> „Szeretném világossá tenni, hogy meggyőződésünk szerint Magyarország ma már elég erős ahhoz, hogy a magyarok érdekeit érvényesítse. A milliárdokat kereső cégek most összefogtak a magyar családok ellen, összefogtak azért, hogy megakadályozzák a magyarokat sújtó terhek igazságos csökkentését. Ez arcátlanság."[673]

Sőt a beszéd a kormány bosszúigényét is magában foglalta:

> „…akkor a rezsicsökkentés mértéke még nagyobb lesz, és ezért a cégek még kevesebbet fognak keresni."[674]

673 Orbán Viktor (miniszterelnök) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. március 11. (259. ülésnap), 4–6. felszólalás

674 Uo.

Gazdasági válság idején nem ritkák az ilyen hangvételű megszólalások – általában persze nem a regnáló kormányfőtől. A beszéd azonban nem csak a szolgáltatókról szólt. A miniszterelnöki beszéd alapja ugyanis egy ebben a témában született bírósági ítélet volt. Azaz a kormány nemcsak az energiaszolgáltatókkal szemben nem hagyja magát, hanem a botrányos ítéletet meghozó bírósággal szemben sem. Van egy Magyarország, melynek oldalán a kormány áll, és vannak a profitjukért harcoló multik, akiknek az oldalán a bíróság. Ismert technikája az Orbán-kormánynak, hogy ellenségképet vázol, aki ellen a kormány harcol, s ezzel igazolja a saját, esetleg vitatható döntéseit. Ebben az esetben azonban az a meglepő, hogy a miniszterelnök a beszédében nemcsak az energiaszolgáltató nagyvállalatokat teszi legyőzendő ellenséggé, hanem a velük gyakorlatilag kollaboráló bíróságot is, amely

> „úgy döntött, hogy a magasabb árat érvényesíteni akaró cégeknek ad igazat a magyar kormánnyal szemben, azzal a magyar kormánnyal szemben, amely csökkentette a gáz és a villany árát."[675]

A cégek és a bíróság azonos – a magyar emberekével ellentétes – oldalra tolásának szándékosságát az is igazolja, hogy a gondolatot – mely szerint a bíróság a profitorientált szolgáltatóknak adott igazat a kormánnyal szemben – többször megismételte a beszédében. Velük szemben „*Magyarország nem hagyja magát*" – ez volt ugyanis a napirend előtti felszólalás címe. Így viszont már nem csupán egy bírósági döntés botrányossá minősítése történt meg, hanem egyértelmű utalás arra, hogy a bíróság Magyarországgal, a kormánnyal és a magyar emberekkel ellentétes oldalra állt, amit a kormány nem fog hagyni. Ez pedig már közvetlenül érinti a független hatalmi ágak viszonyát. S ezen nem változtat az sem, hogy a kormányfő nem konkrét, idézhető mondatban mondta ezt ki, hanem a teljes felszólalásának egyik értelme volt ez. Nem gondolom, hogy a miniszterelnök konkrétan és általában a bírói munka befolyásolását tűzte ki célul, s ez a felszólalás későbbi megrendelt ítéletek előfutára lett volna. Sokkal inkább, hogy ez a nyilatkozat is beilleszthető abba a sorba, amely szerint a kétharmados kormánytöbbség semmiféle ellensúlyt nem hajlandó tudomásul venni, s ha valaki mégis a kormányállásponttal ellentétes döntésre szánná el magát, az ellen a miniszterelnök felveszi a harcot. Ezúttal a bírói szervezetnek üzente ezt meg. Mindez pedig a befolyástól mentes ítélkezési munkát aligha segíti elő.

Fentiekhez mérten pedig elfogadhatatlanul gyenge reakciók érkeztek a Kúria elnökétől és a Magyar Bírói Egyesülettől, s még inkább elfogadhatatlan az OBH elnökének az az álláspontja, hogy nincs feladata az üggyel kapcsolatban.

675 Uo.

II.7.3. Egy mentelmi ügy megtárgyalása

Meg kell említeni azt is, hogy a kormányfő felszólalása veszélyes példát mutatott, hiszen a miniszterelnöki beszédet más, a bíróságokat nyíltan bíráló képviselői felszólalás is követte. Az egyik mentelmi ügy tárgyalásakor a mentelmi bizottság kormánypárti előadója a következő kijelentést tette:

> „…de szerintem még elképesztőbb, hogy Magyarországon a bíróság valamilyen rejtélyes oknál fogva ilyen tényállással – és a tényállást többszörös idézőjelbe tegyük – foglalkozik."[676]

A mondat annyira sem ütötte meg a társadalom ingerküszöbét, hogy parlamenti képviselő, civil szervezet vagy bírói vezető tiltakozzon miatta.

II.7.4. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének levele

Kicsit nagyobb publicitást kapott a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke által írt szakvélemény. A Kúria egyik tanácsa egy devizaalapú hitelezéssel kapcsolatos perben kérte ki a felügyelet álláspontját. A szakvélemény azonban nem csupán tájékoztató jellegű lett, hanem olvasható volt benne egy olyan bekezdés is, amelyikben a felügyelet elnöke arra tesz utalást, hogy akár abban az esetben is, ha a jogszabályok szerint a hitelfelvevőknek lenne igazuk, a másik fél javára tanácsos dönteni:

> „Tény, hogy a devizahitel-szerződések valamely általános rendezőelv szerinti visszamenőleges, »sommás« átalakítása vagy semmissé nyilvánítása hatását tekintve nem egyszerűen az ügyfelek beláthatatlan helyzetéről vagy a bankrendszer veszteségeiről szóló kérdés. A legjelentősebb gazdasági hatása abban nyilvánulhat meg, hogy egy ilyen döntés esetén a bankok képtelenné válhatnak a betétesek pénzének kifizetésére. Vagyis itt nem a devizahitelesek megsegítéséről, és nem is a bankok profitjáról van szó, hanem egy potenciális bankpánik lehetőségéről (amely szélsőséges esetben akár államcsődben is végződhet). A bankok a náluk elhelyezett (kis és nagy összegű) betéteket közvetítik a finanszírozást igénylő szereplőknek (lakosságnak, vállalatoknak, állami intézménynek stb.), döntően hitelezésre fordítják. Ha ezek a hitelek nem térülnek meg, jelentős veszteségek keletkeznek rajtuk, akkor a betétesek pénze kerülhet veszélybe, függetlenül attól, hogy az adott betétesnek van-e bármilyen hitele, vagy nincs. Más szavakkal: egy vagy kétszázezer devizahiteles jelenlegi gondja több millió betétes jövőbeli problémájává is eszkalálódhat, ami nyilvánvalóan nem lehet cél."[677]

676 Németh Szilárd István (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. április 22. (270. ülésnap), 215. felszólalás.

677 A levél teljes terjedelmében letölthető: http://www.hitelszovetseg.hu/a-felugyelet-is-megkuldte-velemenyet-a-kurianak/ – A letöltés ideje: 2013. június 28.

Úgy vélem, ez a gondolatmenet, még ha van is benne igazság, önmagában határát súrolja a bírói függetlenség megsértésének. A nagyobbik kormánypárt frakcióvezetőjének reakciója azonban meglepő volt. Csodálkozásának adott hangot, de nem amiatt, hogy a felügyelet elnöke a bírósági döntés tartalmát érintő nyilatkozatot tett, hanem amiatt, hogy a bankok oldalára állt, s nem a devizahitelesekére.[678]

II.7.5. A devizahitelekkel kapcsolatban meghozott bírósági döntések kritikái

Külön említem, de téma szerint az előző pont; hangulatát, stílusát és a kormánypártok retorikáját alapul véve pedig a miniszterelnök napirend előtti felszólalását követte a nagyobbik kormánypárt kommunikációs igazgatójának, később pedig frakcióvezetőjének, ügyvezető alelnökének, házelnökének, s végül magának a miniszterelnöknek a sajtótájékoztatója. A kommunikációs igazgató a tájékoztatót abból az alkalomból tartotta meg, hogy az előző pontban említett bírósági eljárásban a Kúria nem a devizahiteleseknek, hanem a banknak adott igazat.

> „A Fidesz véleménye szerint a Kúria csütörtöki döntésével a bankok oldalára állt a devizahitelesekkel szemben. […] A Fidesz számára a döntés elfogadhatatlan és felháborító, a devizahitelesek joggal érezhetik úgy, hogy az igazságszolgáltatás cserbenhagyta őket."[679]

A frakcióvezető egy másik alkalommal, amikor a Kúria jogegységi tanácsa a devizahitelekkel kapcsolatos eljárásában – szerinte – bankok javára döntött, ugyanezt a fordulatot alkalmazta: „*csalódottak vagyunk, mert a legfőbb bírói fórum is a bankok oldalára állt…*"[680] Ugyanebben az ügyben a nagyobbik kormánypárt ügyvezető alelnöke pár nappal később a Kúria magatartását gyáva, rossz, konfliktuskerülő lépésként, időhúzásként értékelte, ami csak a bankoknak kedvez. Ráadásul kifejtette azt is, hogy még miben kéne döntenie a bíróságnak, s helytelenítette azt a döntését, hogy az Európai Bírósághoz fordult.[681] A házelnök szintén gyáva döntésnek minősítette a Kúria határozatát, s kinyilvánította, hogy a legfőbb bírói testület a bankok oldalára állt.[682] A folyamatot – nyugodtan mondhatjuk, hogy a nyílt nyomásgyakorlást – a miniszterelnök maga tetőzte be. Egy brüsszeli sajtó-

678 Lásd például: http://www.stop.hu/m/belfold/rogan-a-devizahitelesek-erdeket-kepviselje-a-szaf-elnok-ne-a-bankoket/1157299/ – A letöltés ideje: 2013. június 19.

679 www.vg.hu/közelet/fidesz-a-kuria-a-bankok-oldalara-allt-407218 – A letöltés ideje: 2013. július 4.

680 http://nol.hu/gazdasag/rogan__a_kuria_a_bankok_oldalara_allt?ref=sso – A letöltés ideje: 2013. december 16.

681 http://www.atv.hu/belfold/20131220-donteni-kellene-a-fidesz-is-nekiment-a-kurianak/hirkereso – A letöltés ideje: 2013. december 20.

682 http://nol.hu/belfold/kover_szerint_gyava_dontest_hozott_a_kuria?ref=sso – A letöltés ideje: 2013. december 20.

tájékoztatóján az emberekkel szembeállítva ismét ellenségképet csinált a bíróságból, s kormányát az ellenkező oldalra, az emberek mellé pozicionálta:

> „A Kúria a bankok oldalára állt, pedig ott már álltak éppen elegen, úgyhogy mi maradunk az emberek oldalán."[683]

Az idézett öt megnyilatkozásra minden igaz, amit a miniszterelnöki parlamenti felszólalással kapcsolatban írtam, s tovább erősítik azt, hogy mindez a kormány tudatos megtervezett kommunikációs stratégiája.

II.7.6. A munkaügyi bíróság ítéletének kijátszása

Az energiaszolgáltatók és a devizahitelesek perétől eltérő, egészen más jellegű és jelentőségű bírósági eljárás volt egy kerületi iskolaigazgató munkaügyi pere. Az ok, amiért választásom ennek bemutatására esett, az volt, hogy a bírósági ítéletek negligálása mellett az eset jó példája volt a kormánypárt személyzeti politikájának is. Egy budapesti kerületben egy ismerten baloldali meggyőződésű iskolaigazgatót a kormányváltás után, fegyelmi eljárást követően elbocsátottak állásából. A munkaügyi bíróság első- és másodfokon – jogerősen – is visszahelyezte a tanárt eredeti beosztásába. A közoktatásért felelős államtitkár nem nyíltan ment szembe az ítélettel, hanem cinikus módon kijátszotta azt. Az ítélet rendelkező részében írtaknak megfelelően, 2013. augusztus 28-án kelt határozatával visszahelyezte az igazgatót eredeti beosztásába. Két nappal később azonban, a 2013. augusztus 30-án kelt határozatával visszavonta a vezetői megbízását. A két dokumentumot az igazgató már a tanévkezdés után, 2013. szeptember 9-én kettő perc eltéréssel vehette át. Az igazgató, élve a törvény adta lehetőséggel, indokolást kért, melyben az államtitkár a kinevezés visszavonásának indokául azt jelölte meg, hogy 2013 augusztusában vált ismertté számára egy 2012-ben lefolytatott ellenőrzés jegyzőkönyve, amely az igazgató hivatali ideje alatt súlyos szabálytalanságokat tárt fel az iskola vezetésében.[684]

Nemhogy az életszerűséget nélkülözi, hanem a hivatali visszaélés gyanúját veti fel az indokolás. Aszerint ugyanis úgy történt az eset, hogy az államtitkár au-

683 http://www.hirado.hu/Hirek/2013/12/20/18/Orban_maradunk_az_emberek_oldalan.aspx?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. december 20.

684 A Fővárosi Munkaügyi Bíróság elsőfokú ítélete (42.M.2839/2012/7.). A Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság ítélete (49.Mf.631.990/2013/5.). Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért Felelős Államtitkárának határozata eredeti beosztásba történő visszahelyezésről (ezen a dokumentumon nem volt minisztériumi ügyszám, csupán a Klebersberg Intézményfenntartó Központ iktatószáma: KLIK/05/1123-7/2013.). Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért Felelős Államtitkárának határozata magasabb vezetői megbízás visszavonásáról (43947/2013/KOIR, a Klebersberg Intézményfenntartó Központ iktatószáma: KLIK/05/1123-2/2013.). Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért Felelős Államtitkárának indokolása magasabb vezetői megbízás visszavonásáról (43947-1/2013/KOIR). A dokumentumokat az ügyben érintett iskolaigazgató bocsátotta rendelkezésemre.

gusztus 28-án kinevezte az iskolaigazgatót. Véletlenül éppen ugyanazon a napon, az aláírást követő órákban vagy másnap az államtitkár kezébe került az egy évvel azelőtt (2012. november 22-én) a Budapest XVI. kerületi önkormányzata által lefolytatott vizsgálat jegyzőkönyve. Az államtitkár azt azonnal át is tanulmányozta, s már másnap aláírta a vezetői megbízás visszavonásáról szóló határozatot. Nem ez történt. Hanem az, hogy formálisan eleget tett a bíróság határozatának, de olyan megoldást választott, hogy a valóságban a felperes a jogerős határozat ellenére se lehessen ismét igazgató. Azonnali képviselői kérdésemre a közoktatásért felelős államtitkár először még próbált más magyarázatot találni, s egy másik, folyamatban lévő eljárással indokolni döntését:

> „Ön is pontosan tudhatja, hiszen jogászember, hogy ha egyszer a másodfokú bíróság egy korábbi eljárás eredményeképpen úgy dönt, hogy vissza kell helyezni az állásába, én nem tehettem mást, mint hogy visszahelyezem. Nyilván nem két perc múlva szereztem róla tudomást, hogy eljárás folyik ellene, hanem ezt korábban tudtam, de eleget tettem a másodfokú bíróság döntésének, majd miután olyan személyről van szó, aki ellen eljárás folyik, én úgy ítéltem meg, hogy egy ilyen személyt nem nevezhetek és nem is nevezek ki igazgatónak, ezért vontam vissza tulajdonképpen a korábban dátumozott kinevezésemet, ehhez pedig megvolt a jogom."[685]

Egy másik, ezúttal írásbeli választ igénylő képviselői kérdésre azonban a minisztérium parlamenti államtitkára, kollégájával ellentétes tartalmú válaszában elismerte a valódi okot, csak azt nem tartotta aggályosnak:

> „A bírósági ítélet Kaszás Zoltán eredeti felmentésének okait, a tényállást nem vizsgálta, eljárási hiba miatt semmisítette meg az eredeti határozatot. A jelzett körülmények azonban jelenleg is fennállnak, azok kapcsán Kaszás Zoltán igazgatói mivoltába vetett bizalom alapjaiban rendült meg. A bírósági ítélet a munkáltatót az eredeti állapot helyreállítására kötelezte, arra azonban már nem, hogy a jövőre nézve is fenntartsa a jelzett állapotot."[686]

Nyugodtan fogalmazhatunk úgy, hogy a kormány képviselője, hivatali jogköreivel visszaélve, szándékosan kijátszotta az ítéletet. Az eset után az igazgatónak nem maradt más lehetősége, mint hogy egy több évig tartó eljárásban ismét a bíróságon támadja meg a döntést.

685 Hoffman Rózsa (államtitkár) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. szeptember 23. (304. ülésnap), 176. felszólalás

686 K/12303. számú írásbeli kérdés és az arra adott K/12303/1. számú válasz.

II.7.7. A nagyobbik kormánypárt frakcióvezetőjének megnyilatkozása

Egy, a közvéleményt felkavaró, több ember halálát okozó közlekedési büntetőügyben az első fokon eljáró bíróság az előzetes letartóztatásban lévő vádlott előzetes letartóztatását megszüntette, s helyette házi őrizetet rendelt el. A sajtóban több cikk is megjelent arról, hogy a szlovák állampolgárságú milliárdos vádlott milyen luxuslakásban tölti a kényszerintézkedést. Néhány nappal a bírói döntés után a nagyobbik kormánypárt frakcióvezetője a lakás előtt készült videofelvételen frakciója nevében kérte az igazságügyért felelős minisztert, valamint az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottságát, hogy vizsgálják ki, indokolt volt-e a házi őrizet elrendelése az előzetes letartóztatás helyett. Azaz egy folyamatban lévő ügyben más hatalmi ágak képviselőitől kérte a bírói döntés indokoltságának felülvizsgálatát. Sokan a kiállást egyszerű nyomásgyakorlásként értékelték, aminek eredményességét igazolni látszott az is, hogy ugyanazon a napon a másodfokú bíróság megváltoztatta a döntést, és ismét elrendelte a vádlott előzetes letartóztatását. Az eset kapcsán a Bírói Egyesület közleményt tett közzé:

> „A kormánypárt vezető politikusa 2013. december 3-án Facebook-oldalán közzétett és a médiában is nyilvánosságot kapott nyilatkozatában éles kritikával illetett egy folyamatban lévő ügyben – kényszerintézkedés tárgyában – hozott, nem jogerős bírósági döntést. A megfogalmazott nyilatkozat alkalmas arra, hogy a folyamatban lévő eljárás befolyásolásának a látszatát keltse. A Magyar Bírói Egyesület mint a bírák érdekképviseleti szerve – alapszabályának felhatalmazása alapján – köteles fellépni a bírák személyét és a bíróságok tekintélyét támadó megnyilvánulásokkal szemben. Az egyesület határozott álláspontja, hogy más hatalmi ágak képviselői nem fogalmazhatnak meg nem jogerős bírósági döntésekkel szemben elvárásokat."

A Kúria elnöke egy nappal később egy rendezvényen elmondott beszédében tiltakozott az esettel összefüggésben, és kifejtette, hogy más hatalmi ágak képviselői nem fogalmazhatnak meg elvárásokat a bírákkal szemben, s fel kell lépni minden olyan nyilatkozattal szemben, amely alkalmas arra, hogy az eljárások befolyásolásának látszatát keltse. A Magyar Ügyvédi Kamara elnöke példátlannak nevezte, hogy egy politikus a jogerős döntés előtt kinyilvánítsa, hogy milyen jellegű határozatot tartana elvárhatónak. Azt mondta, a frakcióvezető feltételezhetően befolyásolni akarta az ügyet. Az OBH elnöke rendkívül erőtlen módon, de mégis tiltakozott. Ugyanazon a rendezvényen, amelyen a Kúria elnöke elhatárolódott, elmondta, hogy a harmadik hatalmi ágnak megfelelő ellensúlyt kell képeznie a törvényhozással és a végrehajtó hatalommal szemben, továbbá a bíráknak a tudás, a tisztesség és a pártatlanság mellett bátorsággal és méltósággal is kell rendelkezniük, hogy szembenézhessenek a munkájukat ért

támadásokkal, méltatlan megjegyzésekkel.[687] Az igazságügyért felelős miniszter pedig, ahelyett, hogy tisztségéhez méltóan – ha elhatárolódni nem is, de legalább diplomatikusan – igyekezett volna elkerülni, hogy frakció- és párttársa botrányt kavart kijelentését kommentálja, rátett még egy lapáttal. Egy interjú közben a másodfokú döntésre utalva azt mondta:

> „a magyar igazságszolgáltatás korrigálta hibáját."[688]

Végezetül e fejezethez (és egyben az utolsó pont egyik tanulságaként): Egy magyar származású volt ukrán parlamenti képviselő saját országában átélt tapasztalataira alapozva mondta nemrég nekem: Magyarország „igen jól halad", de a korrupció akkor válik hosszú távon is rendszerszerűvé, az állami működés alapjává, s rombolja le generációkon átívelően a jogállamot, ha a bíróság is elbukik. Elgondolkodtatott; de vélhetően igaza van. Ezt viszont eddig sikerült elkerülni. A bíróságok elfoglalására tett kísérlet – a kitartó hazai és nemzetközi nyomásnak, valamint a bírói kar ellenállásának hála – eddig elbukott. Ezt tekintem a közjog területén az elmúlt négy év ellenzéki munkája és a nemzetközi szervezetek tevékenysége legnagyobb eredményének.

687 A nyilatkozatokról lásd például: www.hir24.hu/sotet-oldal/2013/12/04/rezesova-ugy-peldatlan-amit-rogan-antal-tett/~~fokusz, www.hir24.hu/belfold/2013/12/03/rogan-bepoccent-rezesova-luxusbortone-miatt/, www.nol.hu/belfold/darak_peter_a_birosag_befolyasolasanak_latszatat_is_kerulni_kell?ref=sso, http://hetivalasz.hu/itthon/tobben-is-meltatlannak-talaltak-a-megjegyzeseket-71080, http://www.atv.hu/belfold/20131204-banati-a-rogan-video-serti-a-hatalmi-agak-elvalasztasanak-elvet – A letöltés ideje: 2013. december 5.

688 Lásd például: www.hirado.hu/Hirek/2013/12/05/18/Navracsics_az_igazsagszolgaltatas_korrigalta_hibajat_.aspx?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. december 5.

III. fejezet

Az ügyészség

III.1. Alkotmányozás és a szolgálati törvény változásai

III.1.1. Az ügyészi szervezet az alkotmánykoncepcióban

a) A legfőbb ügyész javaslata

A legfőbb ügyész az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság elnökének felkérésére, a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez hasonlóan, megküldte a szervezet hivatalos véleményét a bizottság számára az alkotmányozással kapcsolatban.[689] Az Alkotmánybíróság döntésére hivatkozással, amely szerint a legfőbb ügyész egyedi döntéséért nem tartozik politikai felelősséggel az Országgyűlésnek, a legfőbb ügyész javasolta interpellálhatóságának megszüntetését. Javasolta továbbá, hogy státusát – így például a megválasztását – érintő országgyűlési döntéseket csak a képviselők kétharmadának egyetértésével lehessen hozni, s szintén kétharmados támogatással lehessen csak az ügyészekre és az ügyészségi szolgálati viszonyra vonatkozó törvényeket módosítani. Indítványozta önálló törvénykezdeményezési jogának alkotmányba iktatását, valamint a képviselők mentelmi jogára vonatkozó szabályok megváltoztatását.

b) Vita az előkészítő bizottságban

Az Alkotmánybíróságra és a bírósági szervezetre vonatkozó előterjesztés ismertetéséhez hasonlóan most is pontosan írom le azt az ügyészi szervezetrendszerre vonatkozó alkotmánykoncepció-tervezetet, valamint rövid indokolását, melyet felkért szakértőinkkel állítottunk össze, s melynek alapján az előkészítő bizottságnak e témakör szakmai és politikai előkészítéséért is felelős Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem munkacsoportjában a szavazást elrendeltem.[690]

1. Az ügyészség feladatai túlnyomó részben a büntetőjog területére összpontosulnak, azonban más jogterületeken is jogosítványokkal rendelke-

689 AEB/110/2010.

690 A munkacsoportok jegyzőkönyvei az előkészítő bizottság döntése értelmében nem nyilvánosak. Ezért a tervezetet a bizottság számára hivatalosan csatolt saját példányom másolata alapján idézem.

zik a törvényesség betartása érdekében. Az új Alkotmány a hangsúlyt a jogsértő magatartások elleni fellépésre és a jogsértések megelőzésének elősegítésére helyezi.

(i) Az új Alkotmány meghatározza az ügyészség alapvető feladatait, utalva a büntetőpolitika alakításában betöltött meghatározó szerepére.

2. A legfőbb ügyészt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg 6 évre. Az új Alkotmány szabályozza a megbízatás megszűnésének eseteit is. A legfőbb ügyész nem választható meg újra.

(i) Az e pontra vonatkozó indokolás megegyezik az III./I./1./2./c./10/i. pontban, az alkotmánybírákkal kapcsolatban kifejtettekkel.

3. Az Országgyűlésnek az ügyészséget ellenőrző jogkörét fenn kell tartani és bővíteni kell. Az új Alkotmány a hatályos szabályozáshoz képest pontosabban rögzíti az Országgyűlés és a legfőbb ügyész viszonyát. A legfőbb ügyész az Országgyűlésnek felelős, működéséről köteles az Országgyűlésnek beszámolni.

(i) Amennyiben az ügyészséget nem rendelik a kormány alá, a parlamenti kontroll lehetőségét fenn kell tartani, sőt a jelenleginél egyértelműbbé, hatékonyabbá kell tenni. Ez nem feltétlenül jelenti az interpellálhatóság fenntartását, lehetnek a parlamenti ellenőrzési jogkörnek más eszközei is. Így például egy szakbizottság keretein belül. A korlátlan, a kontrollálhatatlan hatalom megteremtése kerülendő. Főképpen igaz ez a legfőbb ügyészre, akinek státusa nem is hasonlítható a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez. Míg a Legfelsőbb Bíróság elnökének semmiféle beleszólási jog nincs a bírák ítélkezési tevékenységébe, a legfőbb ügyész az ország bármely ügyészének közvetlen, konkrét és megkérdőjelezhetetlen utasítást adhat konkrét ügyek mikénti kezelésére, az eljáró ügyész döntésének tartalmára vonatkozóan. Elfogadhatatlan, hogy egy ilyen hatalom fölött ne legyen meg a kontroll lehetősége. Nem elfogadható az ügyészség jelenlegi – független – státusának megőrzése mellett a parlamenti kontroll eszköztárának szűkítése.

4. A legfőbb ügyész és helyettesei viszonyát, a helyettesítés terjedelmét és korlátait az új Alkotmány szabályozza.

(i) Nem is régen komoly problémát okozott a helyettesítés kérdése a korábbi legfőbb ügyész mandátumának lejárta, s az új legfőbb ügyész megválasztása közötti időben. Az erre vonatkozó szabályrendszert ki kell dolgozni.

Az 1. és a 3. pont vonatkozásában mind az öt frakció egyetértett a munkacsoport ülésén.

Bár hivatalos előterjesztést senki nem tett rá, a frakciókban mégis felmerült az ügyészség kormány alá rendelésének lehetősége. A jövőben bizonyosan nem vetném el ennek a kérdésnek az ismételt felvetését. Van jogállami példája a kormány alá rendelt ügyészi szervezetnek is, s jogállami megoldás a ma hatályos rend is, az előbbi mellett azonban legalább olyan súlyú érvek szólnak. A büntetőpolitika alakítása és a közbiztonság megteremtése a mindenkori kormány feladatkörébe tartozik. A rendőrség mellett pedig ennek másik legfontosabb eszköze az ügyészi szervezet. Nem megalapozott ellenérv az igazságszolgáltatás függetlenségének elve. Hangsúlyozni kell egyrészt azt, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége az ítélkezési tevékenység függetlenségét jelenti. Ennek még a bírói igazgatási függetlenség sem feltétlenül része, csupán az ítélkezési. Azonban semmiképpen nem érthetjük ide az ügyészség függetlenségét. Másrészt, nem keverendő össze a függetlenség és az elfogultságmentes működés kötelezettsége. Az ügyészségnek nem függetlenül, hanem elfogultságtól mentesen kell működnie, akárcsak a kormány alá rendelt rendőrségnek. Az ügyészség legfontosabb feladatköre a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódik. Ha van olyan eljárás ügyészi hatáskörben (például alapítványok törvényességi felügyelete), amelyik gyakorlása teljes szervezeti függetlenséget indokol, azt át lehet telepíteni bírói hatáskörbe. A frakciók egyikében sem kapta meg azonban a többségi támogatást a kormány alá rendelt ügyészségi szervezeti modell, ezért az formális javaslatként nem került elő.

Az előkészítő bizottság 2010. november 10-i ülésén, amikor a bíróságok mellett az ügyészség is téma volt, senki nem szólt hozzá az ügyészi szervezetre vonatkozó, munkacsoport által előterjesztett javaslathoz. Ehhez képest az egységes javaslatba az alábbi szöveget fogalmazták meg a bizottság munkatársai:

„A legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntető igényét érvényesíti, közvádló. Gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait, az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről. Törvényben meghatározott jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben, képviseli a

> vádat a bírósági eljárásban. Felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett, és a közérdek védelmezőjeként ellátja a törvény által rá ruházott más feladatokat. A legfőbb ügyész, akit a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választ az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával, az Országgyűlésnek közjogi felelősséggel tartozik, és működéséről köteles beszámolni. A legfőbbügyész-helyettest a legfőbb ügyész javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, kinevezi az ügyészeket, akik nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak. Az ügyészségre, valamint a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállására vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény szabályozza."

Az Alkotmánybíróságra és a bírói szervezetrendszerre vonatkozó szövegezésnél leírt érvrendszer alapján ezúttal is rejtély számomra, hogy a fenti szöveget kinek a sugallatára fogalmazták. De ezúttal is tényként kell megállapítanunk, hogy azt egyhangúlag szavazta meg az előkészítő bizottság.

c) Vita a plenáris ülésen

A plenáris ülésen összesen hárman szóltak hozzá az ügyészséget érintő rendelkezésekhez. Egyikük felszólalásának az ügyészi szervezetet érintő része abból állt, hogy néhány kötőszó betoldásával felolvasta az ügyészségre vonatkozó, fent ismertetett szövegrészt.[691] A másik kettőt pedig érdemes szó szerint ismertetni, hiszen a kettő együtt összesen három mondat:

> „Az új alkotmány koncepciója az ügyészséget az igazságszolgáltatás közreműködőjének tekinti, és ezt minősíti alapvető feladatának. Az alkotmány-előkészítő eseti bizottság irányadónak fogadta el az ügyészség nemrégiben történt alkotmánymódosítással megerősített államszervezeti helyét, így a koncepció az ügyészséget illetően semmilyen érdemi változtatásra nem tesz javaslatot."[692]

> „Az ügyészséggel kapcsolatban szeretném elmondani, hogy a 2010. őszi ülésszak alatti, ügyészségi törvényen történt módosításnak megfelelő ügyészségi rendszert szeretnénk az alkotmánytervezetbe beemelni, a koncepció is tulajdonképpen a hatályos szabályokat tartalmazza."[693]

691 Vas Imre (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 16. (66. ülésnap), 40. felszólalás.

692 Salamon László (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 15. (65. ülésnap), 18. felszólalás.

693 Rubovszky György (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 15. (65. ülésnap), 34. felszólalás

Mindkét képviselő az alkotmányozási folyamattal párhuzamosan zajlott alkotmánymódosításokra, azon belül is az ügyészséget érintőre célzott. Ebben és az ennek alapján megalkotott ügyészségi szolgálati törvény módosításában a kormány megvalósította az ügyészségre és a legfőbb ügyészre vonatkozó, általa szükségesnek ítélt legfontosabb módosításokat. Részben ez oka annak, hogy sem a most elemzett vitában, sem pedig az alkotmányozás későbbi fázisában nem váltottak ki komolyabb vitát az ügyészséget érintő rendelkezések és törvényjavaslatok.

III.1.2. Alkotmánymódosítás és az ügyészségi szolgálati törvény változásai

Ahogy az imént is utaltam rá, az alkotmány-előkészítéssel párhuzamosan a kormány beterjesztette, az Országgyűlés pedig elfogadta az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot."[694] Eszerint a legfőbb ügyész mandátumának hossza 6-ról 9 évre emelkedett, a legfőbb ügyész ma már csak ügyészek közül választható, valamint a legfőbb ügyész jogot kapott arra, hogy felmentse a 65. életévét betöltött ügyészeket. A legfőbb ügyész mandátumának lejárta után, ha a Parlament nem tud új legfőbb ügyészt választani, a korábbi mandátuma meghosszabbodik. Abban az esetben is, ha betöltötte a 70. életévét. Mindezek alapját pedig egy nem sokkal korábban benyújtott alkotmánymódosító javaslat teremtette meg, kiegészítve az előbbieket azzal, hogy az ügyészségről, valamint az ügyészek szolgálati viszonyáról szóló törvény elfogadásához, akárcsak a legfőbb ügyész megválasztásához, a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, valamint, hogy megszűnik a legfőbb ügyész interpellálhatósága.[695]

Az alkotmánymódosítás esetében a miniszteri indokolás kiemelte, hogy az interpellálhatóság megszüntetésére az Alkotmánybíróság határozata és a legfőbb ügyész javaslata alapján van szükség, s ez a parlamenti ellenőrzési forma – ami a politikai ellenőrzés eszköze – nem illeszthető az ügyészség alkotmányos jogállásához. Az ügyészségi törvény, valamint az ügyészség vezetője megválasztásának kétharmadossá tétele pedig „*teljessé teszi az ügyészségnek a politikai jellegű hatalmi ágaktól való függetlenségét.*"[696] Az államtitkár expozéjában és zárszavában az interpellálhatóság megszüntetésére vonatkozó érveket kiegészítette még azzal, hogy azt – minthogy a politikailag kényes büntetőügyekben ez gyakran előfordult – a politikai nyomásgyakorlás eszközeként használták.[697] Az ügyészségi törvény bő

694 T/1380. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi CXXI. törvény az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény módosításáról.

695 T/1247. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi CXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

696 T/1247. számú törvényjavaslat 3. és 7. §-ához fűzött részletes indokolás.

697 Répássy Róbert (államtitkár) felszólalásai: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 12. (34. ülésnap), 18. és 40. felszólalás.

egyoldalas indokolása, meglehetősen szűkszavúan szakmai, méltányossági és alkotmányossági érveket vonultat fel, s az államtitkári expozé sem volt több a javaslat tartalmának ismertetésénél. A kormánypárti hozzászólások egyrészt szintén a javaslat rendelkezéseinek ismertetéséből, másrészt pedig az ellenzéki érvek visszautasításából – de semmiképpen sem cáfolatából – álltak.[698]

Polt Péter megválasztott legfőbb ügyész leteszi az esküt az Országgyűlés plenáris ülésén

Kérdéseket vetnek fel a valódi jogalkotói szándékot illetően a törvényjavaslat elfogadását közvetlenül megelőző időszak jogalkotási termékei és az ebből következő kormányzati kinevezési javaslatok, továbbá az is, hogy bizony létezik olyan, meglátásom szerint a logika szabályait nem sértő gondolatmenet, amely más következtetésre adhat alapot. Ahogyan a bevezetőmben, a „hatalomtechnikai recept"-ben vázoltam, a hatalomkoncentráció egyik legegyszerűbb, de kétségtelenül leghatékonyabb módszere, ha a más hatalmi ágak, a kormányzatot felügyelő szervek vagy önálló alkotmányos szervek élére a végrehajtó hatalom olyan személyeket állít, akiknek a lojalitása nem megkérdőjelezhető, de

698 T/1380. számú törvényjavaslat indokolása. Répássy Róbert (államtitkár) felszólalása (116. felszólalás), Kontur Pál (Fidesz) felszólalása (124. felszólalás), Varga István (Fidesz) felszólalásai (126. és 148. felszólalás), Szakács Imre (Fidesz) felszólalása (142. felszólalás), Kozma Péter (Fidesz) felszólalása (157. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap).

legalább valószínűsíthető. Ha pedig ez nem lehetséges, jogszabály-módosítással lehetővé teszi. Erre pedig, ahogy a korábbi elemzések is rámutatnak, nem egy példa volt. Az új legfőbb ügyész is a kormánypárt jelöltje lett.

Ennek a technikának pedig – talán senki által sem vitatott – része a kinevezett, megbízható vezető működési kontrolljának csökkentése, hatáskörének bővítése, különösen a humánpolitikai döntéseket illetően, hiszen egy szervezet lojalitását stabilizálni lehet megfelelő személyzeti döntésekkel, és ugyanide tartozik a vezető státusának minél biztosabb alapokra helyezése. Ha pedig elfogadjuk a fenti állításokat, és ezeket szem előtt tartva vizsgáljuk meg a javaslatot, érdekes eredményre jutunk. Látszólag „jogállamibbá" teszi a legfőbb ügyész megválasztását, ha nem feles, hanem kétharmados többséggel történik, azonban ez csekély jelentőséggel bír, ha a kormánypártok kétharmados többséggel rendelkeznek a törvényhozásban. Adódik rá persze a válasz, a kormányt nem aktuálpolitikai célok vezérlik. De nézzünk kicsit a javaslat mögé!

Több más közjogi tisztségviselő mandátumához hasonlóan, a vizsgált ciklusban megválasztott legfőbb ügyész 9 évre meghosszabbított mandátuma az új szabály szerint valójában csak akkor jár le, ha az országgyűlés megválasztja az új legfőbb ügyészt. E szabály célját korábban már elemeztem, itt csak visszautalok korábbi érveimre. Az alkotmánymódosítás pedig lehetetlenné teszi azt is, hogy ezt a szabályt feles törvénnyel felülírják.

A legfőbb ügyész utasítási, szervezeten belüli kinevezési és felmentési jogköre korábban is szinte korlátlan volt. Most megkapta a 65. életévüket betöltött ügyészek felmentési jogát is. Nem kell túl sokat gondolkodni ahhoz, hogy célként azonosítani lehessen a vezető beosztású ügyészek elmozdításának látszólag jogállami eszközét. Az már csak a javaslat indokolásának inkoherenciája, hogy az előterjesztő ezt a módosítást, a magas életkort betöltött ügyészek méltó visszavonulásának elősegítésén felül, azzal magyarázza, hogy vannak olyan ügyészek, akik az életkoruk folytán teljes értékű munkavégzésre már nem vehetők igénybe. Emellett viszont a legfőbb ügyész esetében – ha hivatali utódjának megválasztása sikertelenül zárul – lehetővé teszi, hogy 70 éves kora betöltése után is megtartsa tisztségét. Meg kell azonban említeni, hogy ez a rendelkezés nem sokáig volt hatályban, hiszen az Alaptörvény hatálybalépésével minden 62. életévét betöltött ügyész nyugdíjba kényszerült menni.

De hogy a fent felsorolt módszerelemekből ne maradjon ki semmi, így a megbízható vezető kontrolljának csökkentése sem, a javaslat megszüntette a legfőbb ügyész interpellálhatóságát. Nem vitatom, hogy szólnak érvek – például az Alkotmánybíróság álláspontja – az interpellálhatóság megszüntetése mellett. De az alkotmányozás folyamatában a kormánypárti képviselők is osztották azt a nézetet, hogy amennyiben az ügyészi szervezetet az új Alkotmány nem rendeli a kormány alá – tekintettel arra, hogy a kontroll nélküli hatalom sosem jó –, erősíteni kell az Országgyűlés ügyészséget ellenőrző jogkörét. Márpedig,

ha megszüntetem az interpellálhatóságot, és ezzel egyidejűleg nem léptetek hatályba más ellenőrzési módot, az ellenőrzési jogkör nem nő, hanem csökken. A parlamenti vitában elhangzott, hogy a legfőbb ügyész interpellálhatóságának azért nincs sok értelme, mert míg az interpellációra adott válaszának leszavazása a kormány tagjának politikai felelősségét érintheti, addig a legfőbb ügyésznek – az Alkotmánybíróság döntése értelmében – nincs politikai felelőssége, így azt az elutasító szavazás értelemszerűen nem is érintheti. Ezért tehát nincs következménye az interpelláció elutasításának. Így az interpelláció a gyakorlatban nem több a kérdésnél, avagy az azonnali kérdésnél. Ez részben igaz. Azonban a közéleti kultúra részévé kellene hogy váljon az, hogy ha sorozatosan nem fogadják el a legfőbb ügyész interpellációra adott válaszát, s ezt a szakmai közvélemény is jogosnak érzékeli, a legfőbb ügyész lemond a pozíciójáról. De kézzelfoghatóbb különbség a kérdés és az interpelláció között az, hogy míg az előbbi a válasszal befejeződik, addig az el nem fogadott interpellációra adott választ az Országgyűlés szakbizottsága időkeret nélkül a legfőbb ügyész részvételével megtárgyalja, s arról ismét szavaz. A lényeg azonban az ügy időkeret nélküli megtárgyalása, melynek szó szerinti leirata nyilvános és hozzáférhető. Az interpelláció tehát jóval hatásosabb ellenőrzési eszköz volt, mint a kérdés intézménye.

Az ellenzéki pártok nagyjából ugyanezeket a kritikákat fogalmazták meg a két törvényjavaslat vitájában. Azokon kívül minden ellenzéki képviselő nehezményezte, hogy a javaslat tárgyalása az alkotmányozás folyamatával párhuzamosan történik. A legkisebb ellenzéki párt vezetője mindezt kiegészítette azzal, hogy arra tekintettel, hogy a bűncselekmények többsége 5-10 év alatt elévül, a kormánypártoknak a 9 éves mandátummal célja lehet az is, hogy a most általuk elkövetett bűncselekmények miatt a legfőbb ügyész segítségével ne lehessen eljárást indítani.[699]

699 Lamperth Mónika (MSZP) felszólalásai (28. és 38. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalásai (24. és 32. felszólalás), Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalásai (22. és 30. felszólalás), Dorosz Dávid (LMP) felszólalása (34. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 12. (34. ülésnap). Bárándy Gergely (MSZP) felszólalása (142. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalása (146. felszólalás), Lamperth Mónika (MSZP) felszólalása (144. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 19. (36. ülésnap). Bárándy Gergely (MSZP) felszólalásai, Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalásai: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. október 11. Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. október 11. Lamperth Mónika (MSZP) felszólalása (146. felszólalás), Dorosz Dávid (LMP) felszólalása (134. felszólalás), Bárándy Gergely (MSZP) felszólalásai (128. és 138. felszólalás), Gyüre Csaba (Jobbik) felszólalásai (122., 132. és 140. felszólalás), Ipkovich György (MSZP) felszólalása (120. felszólalás), Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása (150. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap). T/1247/6., T/1247/16., T/1380/3., T/1380/7. számú módosító javaslat.

A koncepció tehát megőrizte az ügyészség független státusát, nem kívánt változtatni azon, a szolgálati viszonyról szóló törvény módosításával, valamint az ügyészséget érintő alkotmányi rendelkezések megváltoztatásával a legfőbb ügyész mozgástere, hatásköre bővült, az ügyészség külső kontrolljának lehetőségei pedig szűkebbek lettek. Ilyen előzmények után nyújtotta be a Fidesz–KDNP-frakciószövetség közös alaptörvény-javaslatát.

III.1.3. Az Alaptörvény vitája

Az Alaptörvény vitájában összesen ketten szóltak hozzá az ügyészséget érintő rendelkezésekhez. Ahhoz, hogy ezek időtartamát percben mérve meg tudjuk számolni, még az egy kezünkön lévő ujjaink többségét sem kell igénybe vennünk. Az egyik képviselő annyit mondott a tervezetről, hogy ez a vita bizonyítja, hogy helyes volt a néhány hónappal korábbi alkotmánymódosítás, hiszen az Alaptörvény egy az egyben átveszi ugyanazt a szöveget, a másik pedig elmondta, hogy helyes rendelkezés az, hogy a legfőbb ügyészt a köztársasági elnök javaslatára az ügyészek közül 9 évre választja meg az Országgyűlés.[700] A legfőbb ügyész az Alaptörvény vitájában nem szólalt fel.

Az ügyészség

29. cikk

(1) A legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti.
Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.

(2) A legfőbb ügyész és az ügyészség törvényben meghatározottak szerint
a) jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben;
b) képviseli a közvádat a bírósági eljárásban;
c) felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett;
d) törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

(3) Az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, kinevezi az ügyészeket. A legfőbb ügyész kivételével az ügyész szolgálati

700 Rubovszky György (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 22. (76. ülésnap), 59. felszólalás. Vas Imre (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 1. (81. ülésnap), 142. felszólalás.

jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

(4) A legfőbb ügyészt az ügyészek közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kilenc évre. A legfőbb ügyész megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(5) A legfőbb ügyész évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek.

(6) Az ügyészek nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(7) Az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat sarkalatos törvény határozza meg.

Ha nem is igaz maradéktalanul, hogy az ügyészségre vonatkozó alaptörvényi rendelkezés egy az egyben a hatályos szabályozást másolja, az ügyészség közjogi helyzete valóban nem változott. Független alkotmányos szerv maradt, egy időre eldőlt tehát az a vita, hogy kormány alá rendelt szervként vagy az igazságszolgáltatás független szereplőjeként működjön tovább. A legfőbb ügyész státusa, jogköre pedig az ügyészségekre vonatkozó, fentebb részletezett alkotmánymódosításban leírtak szerint alakult. Két változást azonban ki kell emelni. Az egyik, hogy az Alaptörvény a legfőbb ügyészt és az ügyészséget az igazságszolgáltatás közreműködőjeként azonosította. A legfőbb ügyész ezt egy másik törvényjavaslat vitájában egy „*évszázados küzdelem eredményének*" minősítette, hiszen véleménye szerint az Alaptörvényben előírt büntetőhatalom érvényesítésének kötelezettsége így válik teljes körűvé. Az ügyész „*nem büntetést*, *hanem igazságot keres és szorgalmaz*, *nemcsak vádol*, *hanem azt elhárítja*, *sőt véd is.*"[701] Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a kötelessége eddig is fennállt, csupán nem alkotmányos szinten, hanem az eljárási jog szintjén megfogalmazva. A másik kiemelendő változás, hogy az ügyészek szolgálati viszonyát a bírákéhoz hasonló módon az öregségi nyugdíjkorhatárban maximálták, méghozzá szintén az Alaptörvényben. Ők a bírák nyugdíjkorhatárának megváltoztatása miatt – fentebb már elemzett – botrány áldozatául estek. Eredetileg ugyanis csak a bírákét kívánták csökkenteni, erről szólt a módosító javaslat. A kormánypártok azonban, bizonyítandó, hogy lépésük nem diszkriminatív, egy zárószavazás előtti módosító javaslattal – az Alaptörvény zárószavazásának napján már ez az egyetlen lehetőség volt csak nyitva – az ügyészekre is hasonló rendelkezést fogadtak el.[702]

701 Polt Péter (legfőbb ügyész) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 3. (128. ülésnap), 130. felszólalás.

702 T/2627/170. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

III.2. Sarkalatos törvények az ügyészségről és a Velencei Bizottság véleménye

III.2.1. Az ügyészségről szóló, valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló – sarkalatos – törvények

Az ügyészségekről szóló két sarkalatos törvényt, a bíróságiakhoz hasonlóan, együttes vitában tárgyalta meg az Országgyűlés. Minthogy az együttes általános vitában előadottakon túl sem a részletes, sem pedig a záróvitában nem hangzott el egyetlen új érv sem, e két törvényt érdemes együtt is elemezni. Az alaptörvényhez hasonlóan ezek a törvények sem hoztak jelentős változást, ugyanis azokat a korábbi ügyészségi törvénybe már átvezették. Az ügyészek kormány által szükségesnek tartott hatáskör-módosításait pedig a büntető-eljárásjogot is módosító három korábbi törvény már meghatározta.[703]

Az ügyészségről szóló törvényben a legjelentősebb változtatásnak talán a katonai ügyészségek megszüntetését, s az ügyészi szervezetbe integrálását tekinthetjük. A javaslatból kikerültek egyes részletszabályok – nyomozásfelügyelet, vádelőkészítés stb. –, s azokat az eljárásjogi törvény tartalmazza. Amellett, hogy továbbra sem tartom jónak az ügyészségi törvény sarkalatos törvénnyé minősítését, ha már ez így alakult, ezzel a változtatással egyetértek. A törvény pontosítja és részletezi az ügyész büntetés-végrehajtási feladatköreit. Változást jelent, hogy az ügyészség a jövőben nem általános panaszfórum, hanem csak az ügy érdemére kiható, az érintett jogviszony alapjait érintő törvénysértés esetén jár el. Az ügyészség közjogi helyzetét, s az ügyészi hatásköröket e törvény sem módosította jelentős mértékben.[704]

A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló törvény talán egyetlen közjogi jelentőséggel bíró rendelkezése, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően, e törvényben részletezett módon a legfőbb ügyész jogállását és javadalmazását tekintve azonos szintre került a Kúria elnökével, illetve jogosult lett személyi védelemre hivatalos és magánprogramjain egyaránt.[705]

703 A büntető-eljárásjogi változásokról lásd Bárándy Gergely – Bárándy Aliz: „Büntetőjog-politikai paradigmaváltás? A védői jogok csorbításának, s az ügyészi jogok növelésének okairól". In: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére.* Pécs, 2011, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara.

704 T/4745. számú törvényjavaslat és annak indokolása, kihirdetés után: 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről.

705 T/4746. számú törvényjavaslat és annak indokolása, kihirdetés után: 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról.

A plenáris ülésen felszólalt a legfőbb ügyész. Ahogy később a radikális jobboldali ellenzéki párt vezérszónoka kiemelte, véleménye a dicsérő szavak mellett nem tartalmazott kritikát. A legfőbb ügyész szerint helyesek voltak a korábbi és az ebbe a törvénybe átvezetett változtatások, azok teljes összhangban vannak az Európa Tanácsnak az ügyészség függetlenségét és pártatlanságának kritériumait rögzítő ajánlásával. A legfőbb ügyész megválasztására vonatkozó szabály, valamint a mandátum kilencéves hossza pedig a Velencei Bizottság álláspontjával egyezik. Helyesnek tartotta, hogy a bírósági igazgatás átalakítása miatt a legfőbb ügyész nem vesz részt a bíróságok igazgatásában, viszont biztosított a jelenléte a Kúria teljes ülésén. Javasolta, hogy teremtsék meg az ügyészi és a bírói szakma közötti könnyebb átjárhatóságot.[706]

A javaslatról meglepően „unalmas és visszafogott" vita folyt. Az államtitkár expozéjában ismertette a törvényjavaslat főbb pontjait. A kormánypárti megszólalók a javaslat egyes részeinek méltatásán, s a kommunista rendszer és a korábbi kormányzati ciklusok szokásos szidalmazásán kívül mást nem mondtak. De az ellenzéki pártok is lényegesen visszafogottabban érveltek, mint ugyanazon a napon a bírósági törvények vitájában. A javaslattal kapcsolatban legfőbb kritikájuk a korábbi javaslatokból átvett, s ott kritikával illetett rendelkezések bírálatának felidézése volt. Azokhoz képest új elemként jelent meg az érvelésükben, hogy kifogásolták a legfőbb ügyész azon jogát, hogy megválaszthatja a vádemelés helyét, azaz jogot kap arra, hogy az illetékességi törvény rendelkezéseitől eltérő bíróságot jelöljön ki. Meg kell jegyezni azonban, hogy ennek a szabálynak ebben a törvényben nincs jelentősége, hiszen – ahogy korábban írtam róla – az Alkotmánybíróság két határozatáig először az eljárásjogi törvény, azután pedig az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései biztosították számára ezt a jogot. Szintén új kritikai elemként merült fel, hogy hiba a legfőbb ügyészt státusát tekintve a Kúria elnökéhez emelni. Közjogi méltóságok az önálló hatalmi ágak képviselői. A Kúria elnöke az igazságszolgáltatás feje, a legfőbb ügyész pedig „csupán" az igazságszolgáltatás egy független állami szervének a vezetője. Végül a legkisebb ellenzéki párt javasolta, hogy az eljáró ügyészt vádemelésre és vád elejtésére senki se utasíthassa.[707]

III.2.2. A Velencei Bizottság véleménye az ügyészi szervezetről és a jogállási szabályokról

A Velencei Bizottság – az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Monitoring Bizottsága elnökének felkérésére – véleményezte az ügyészségre vonatkozó magyar

706 Polt Péter (legfőbb ügyész) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 3. (128. ülésnap), 130. felszólalás.

707 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 3. (128. ülésnap), 127–177. felszólalás. T/4745/1., T/4745/12. és T/4745/14. számú módosító javaslat.

jogszabályokat.[708] A szabályozásról lényegesen jobb volt a testület véleménye, mint a bírósági szabályrendszerről. Összefoglalójában úgy fogalmazott, hogy

> „…az ügyészség működésének általános elvei összhangban vannak a demokratikus társadalmakban az ügyészségre vonatkozó elvekkel."[709]

Mindemellett azonban több mint húsz pontban sorolta a testület szerint módosításra szoruló rendelkezéseket. A fékek és ellensúlyok rendszerét érintő kritikák három csoportba sorolhatóak.

Az első csoportba sorolom azokat, amelyek a hatalommegosztás rendszerében az ügyészi szervezetre vonatkoznak. A Velencei Bizottság szerint a szabályozás túl széles hatáskört biztosít a magánfelek viszonyaiba történő ügyészi beavatkozásra. Megfelelő ellensúlyok és elszámoltathatóság nélkül nem helyes, hogy az ügyészség az állam közigazgatási tevékenységének egyik általános ellenőrző testülete. Az ügyészség általános felügyeleti jogköre „*nem egyeztethető össze a hatalommegosztás demokratikus alkotmányban lefektetett elvével*"[710]. A testület túl szélesnek találta az ügyészség adatkezelési jogát is.

A kritikák második csoportjába a legfőbb ügyész jogállásával és hatáskörével kapcsolatban megfogalmazott kritikákat sorolom. A testület a mandátum 6-ról 9 évre emelését nem kritizálta, a mandátum lejárata utáni meghosszabbodását azonban igen. Úgy fogalmazott: „…*elfogadhatatlannak tűnne*, *ha a képviselők egy bizonyos kisebbsége határozatlan ideig hivatalban tarthatná*."[711] A legfőbb ügyész széles hatásköreit önmagában elfogadhatónak tartotta, de kiemelte, hogy mégsem az, ha nem párosul kellő kontrollal. A testület szerint

> „az ilyen széles körű függetlenség, valamint a hierarchikus modell nem ellentétes az európai sztenderdekkel, amennyiben megfelelő fékekkel és ellensúlyokkal egészítik ki, melyek azonban a magyar rendszerben még elég kezdetlegesek."[712]

A Bizottság javasolta egy ügyészi tanács felállítását – legfőképpen a kinevezésekkel, vezetői felmentésekkel, valamint a fegyelmi eljárásokkal összefüggésben

708 Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary. CDL-AD (2012)008 (Opinion 668/2012).

709 Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary. CDL-AD (2012)008 (Opinion 668/2012), 85. pont.

710 38. pont.

711 57. pont.

712 87. pont.

–, amely „*fontos részét képezheti a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének*."[713] A jogszabállyal az a probléma – írták –, hogy „*nagyon széles hatáskört ruház a legfőbb ügyészre, amellyel vissza lehet élni, ha nem megfelelő emberhez kerül.*"[714] A Bizottság elfogadhatatlannak minősítette a legfőbb ügyész ügyáthelyezési jogát: „*A legfőbb ügyészt meg kell fosztani a bíróság megválasztásának lehetőségétől.*"[715]

A kritikák harmadik csoportjába a sarkalatos törvényi státusra vonatkozó észrevételeket sorolom, amelyekről – minthogy megegyezik a bíróságnál már kifejtettekkel – nem szólok.

Egy mondatban összefoglalva, a Velencei Bizottság az ügyészség néhány területen jelentkező indokolatlan hatáskörét, az ügyészek belső függetlenségét, valamint a legfőbb ügyész érdemi ellensúly nélküli széles hatásköreit találta az ügyészségre vonatkozó szabályozás legkomolyabb hiányosságának.

A kormány az ügyészségre vonatkozó szabályokon csupán két vonatkozásban módosított. A fentebb részletesen elemzett törvényjavaslatban[716] az alkotmányellenesen kényszernyugdíjazott bírákra vonatkozó nyugdíjazási szabályokat és korábbi tisztségükbe való visszahelyezésüket, valamint a kártalanításukat biztosító rendelkezéseket az ügyészekre is kiterjesztette. A másik lényeges módosítás az volt, hogy az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek hatályon kívül helyezésével és az Alaptörvény negyedik módosításához benyújtott módosító indítvány elfogadásával megszűnt a legfőbb ügyész joga arra, hogy utasítást adhasson az általános illetékességű bíróságtól eltérő bíróság előtti vádemelésre.[717]

713 51. pont.

714 47. pont.

715 84. pont.

716 T/9598. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2013. évi XX. törvény az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról.

717 T/9929/46. számú bizottsági módosító javaslat.

IV. fejezet

Az alapvető jogok biztosa

IV.1. Az ombudsman az alkotmánykoncepcióban és az Alaptörvényben

IV.1.1. Az országgyűlési biztosok javaslatai

Az eseti bizottság elnökének felkérésére az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egy rövid, a három szakombudsman pedig egy-egy részletes javaslatcsomagot küldött meg az előkészítő bizottságnak az alkotmányozással kapcsolatban. Ezek túlnyomó többsége a biztosok szabályozási területére vonatkozó alkotmányi rendelkezések módosítására tett javaslatokat, valamint a biztosok működését érintő részletszabályokat, illetve az azokra vonatkozó, egy esetben szövegszerűen is megfogalmazott változtatási igényeket tartalmazta, melyek pontos ismertetése témám szempontjából szükségtelen. Szükséges viszont kiemelni a javaslatok azon részeit, amelyek a hatalommegosztás külső vagy belső vonatkozásait érintették. Különösen a biztosok jogállását, jelölését, mandátumuk hosszát, integritását, a hatásköri kérdéseket, illetve a biztosok egymáshoz való viszonyát.

a) Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának javaslata

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hosszan érvelve javaslatot tett az egybiztosos rendszerre, azaz, hogy csupán egy ombudsmant válasszon az Országgyűlés, és annak legyenek helyettesei. Elfogadhatatlannak tartotta, hogy a biztos vagy biztosok hatósági jogkört kapjanak, illetve, hogy a biztosokat a kormány jelölhesse. Felvetette, hogy amennyiben

> „nemzetközi jogi vagy közösségi jogi kötelezettségből hatóság felállítása következik vagy válik szükségessé, akkor az az ombudsmani intézménytől különböző állami szerv legyen."

Hozzátette, hogy szükséges lehet az ombudsmani hatáskör kiszélesítése a „*magánszféra gazdasági hatalmasságaival*", valamint a „*közszolgálati médiumokkal és műsorokkal*" szemben. E szélesebb hatáskör azonban nem több vagy nagyobb hatalmat jelentene, hanem inkább szószólói vagy mediátori funkciót. Kiemelte, hogy az intézményt

„meg kell óvni az eróziótól, mind a létszámbővítés tekintetében, mind pedig a parttalanná váló hatáskör-kiterjesztés tekintetében."[718]

b) A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának javaslata

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa szerint nem indokolt eltérni az akkor hatályos szabályozástól, „*az egyes országgyűlési biztosok egymástól is függetlenül kell, hogy ellássák alapjogvédelmi feladatukat*." Úgy vélte, hogy az akkor hatályos Alkotmány „*megfelelő módon biztosítja az egyes ombudsmanok szervezeti függetlenségét.*" Kiemelten hangsúlyozta, hogy a közös hivatal helyett szükségesnek ítéli külön országgyűlési biztosi hivatalok felállítását. Javasolta továbbá, hogy a biztosok mindegyike nevesítve szerepeljen az új alkotmányban.[719]

c) A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának javaslata

A kisebbségi biztos szakombudsman-társához hasonlóan kiállt a több, egymás mellé rendelt, alkotmányosan egyenrangú biztosból álló ombudsmani rendszer mellett. Ezt már a biztosokra vonatkozó alkotmányi szakasz címének megváltoztatásával („az alkotmányos jogok országgyűlési biztosai") is jelezni javasolta. Indítványozta a nemzetiségi ombudsman alkotmányos feladatkörének kiterjesztését a faji egyenlőség területére. Javaslatot tett arra, hogy az ombudsmanok 6 éves hivatali idejét maga az alkotmány deklarálja, akárcsak azt, hogy felszólalhatnak az Országgyűlés plenáris ülésén, s hogy mentelmi jogot élveznek. Fontosnak tartotta, hogy a biztosokról szóló törvény elfogadása továbbra is az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával történjen. Végül – nem titkoltan az adatvédelmi biztos esetleges kiszervezésére gondolva – lehetőséget teremtett volna arra, hogy egyes alkotmányos jogok védelmére független jogvédő intézményt létrehozhasson a törvény, amelyre megfelelően alkalmazhatók lettek volna az ombudsmanokról szóló szabályok.[720]

d) Az adatvédelmi biztos javaslata

A hatályos szabályok legmarkánsabb átalakítását az adatvédelmi biztos javasolta. Kiemelve azt, hogy nem ismeri az új alkotmány megalkotására vonatkozó elveket és terveket, több megoldást javasolt a lehetséges eltérő alkotmánymodellek miatt. Az adatvédelmi biztos továbbra is el tudta képzelni működését az akkor hatályos ombudsmani rendszer keretei között, azonban elengedhetetlennek tartotta, hogy amennyiben az alkotmányozó hatalom az egybiztosos modell mellett dönt, ki-

718 Ez a beadvány – vélhetően adminisztrációs hiba miatt – nem kapott iktatószámot, de elérhető: www.parlament.hu/biz/aeb/info/allampolgari_jogok_biztosa.pdf – A letöltés ideje: 2012. október 26.

719 AEB/153/2010.

720 AEB/163/2010.

emelje az adatvédelmi biztost ebből a rendszerből, s alkosson meg egy sui generis, nem ombudsmanként működő intézményt. Ezt, egy tanulmányt mellékelve, azzal indokolta, hogy ő alapvetően nem csupán klasszikus ombudsmani feladatkört lát el, hanem az ombudsmani jogalkalmazási hatásköre mellett más alapjogvédelmi és hatósági funkciót is. Ez meglátása szerint – ellentétben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának véleményével – az ombudsmani rendszer akkori keretei között is fenntartható, Európában sok helyen ismert és alkalmazott modell, azonban az egybiztosos struktúrával nem kompatibilis. Javasolta, hogy az Európában számos helyen alkalmazott elnevezéshez hasonlóan adatvédelmi biztos helyett információs biztost nevesítsen az új alkotmány, ezzel is hangsúlyozva azt, hogy a biztos az adatvédelmi (magánszféra-védelmi) feladatköre mellett az adatnyilvánossággal (információszabadsággal) kapcsolatos szabályok feletti felügyeleti jogkört is ellát. Ez utóbbira vonatkozó hatásköreit pedig bővíteni kell. E biztosnak – bármelyik alkotmány-modellt választja is az alkotmányozó hatalom – teljes függetlenséget kell élveznie mind a kormánytól, mind pedig a felügyelete alatt álló, nem állami szektortól. Nem lehet továbbá elvonatkoztatni attól, hogy egy uniós irányelv az adatvédelmi felügyelő szervet alapjogvédő intézményként definiálja. Többek között uniós szabályokra hivatkozva elengedhetetlennek tartotta, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alkotmányos jog védelmére és e két területet érintő jogszabályok megtartásának ellenőrzésére egy önálló, független intézményt jelöljön ki az alkotmány.[721]

IV.1.2. Vita az előkészítő bizottságban és a plenáris ülésen

Az Alkotmánybíróságra és a bírósági, illetve ügyészi szervezetre vonatkozó előterjesztés ismertetéséhez hasonlóan most is pontosan írom le azt az ombudsmani rendszerre vonatkozó alkotmánykoncepció-tervezetet, valamint rövid indokolását, melyet felkért szakértőinkkel állítottunk össze, s melynek alapján az előkészítő bizottság e témakör szakmai és politikai előkészítéséért is felelős Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem munkacsoportjában a szavazást elrendeltem.[722]

1. Az országgyűlési biztosok tisztségét jelenlegi feladatkörük és feladatmegosztásuk lényeges megváltoztatása nélkül az új Alkotmány maga hozza létre.

   (i) Indokolt, hogy az ombudsmani tisztségre vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket maga az Alkotmány rögzítse. A szabályozás, a

721 AEB/147/2010.

722 A munkacsoportok jegyzőkönyvei az előkészítő bizottság döntése értelmében nem nyilvánosak. Ezért a tervezetet a bizottság számára hivatalosan csatolt saját példányom másolata alapján idézem.

struktúra jelentős módosítást nem igényel, a ma hatályos rendszer alapvetően jól alkalmazhatónak bizonyult.

2. Az új Alkotmány rögzíti, hogy az országgyűlési biztosok vizsgálati jogköre az Országgyűlés és a köztársasági elnök kivételével minden állami szervre, valamint közfeladatot ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó egyéb szervekre kiterjed, azzal, hogy az a bírósági szervezetrendszer és az Alkotmánybíróság tekintetében nem terjed ki a döntések tartalmának vizsgálatára.

   (i) Az Alkotmánybíróság az ombudsmani eljárás korlátait a hatályos Alkotmányból úgy vezeti le, hogy az valójában tételes korlátot nem tartalmazott. Ennek eredménye egy megszorító értelmezés, amelyet csak az Alkotmány szintjén lehet és – a bíróságok és az Alkotmánybíróság igazgatási jellegű jogszabálysértés miatti külső kontroll hiánya miatt – érdemes is lehet túllépni.

3. Az országgyűlési biztosok feladata az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomásukra jutott visszásságok megvizsgálása, kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése. Az országgyűlési biztosok tevékenységükről évente beszámolnak az Országgyűlésnek. Az éves jelentést nyilvánosságra kell hozni. Az országgyűlési biztosokhoz bárki fordulhat panaszával. Az országgyűlési biztosok hivatalból is eljárhatnak, ha az ügyben nincs jogorvoslati út, vagy azt már kimerítették.

   (i) A rendelkezések az ombudsmanok feladatkörének jelenleg is hatályos, legfontosabb, Alkotmányban rögzítendő szabályait tartalmazzák.

4. Az országgyűlési biztosok egymással ellentétes ajánlást nem adhatnak ki.

   (i) Egyértelmű, ám hierarchiát nem teremtő feladatmegosztás az egyes országgyűlési biztosok között, amely kifejezetten megengedi a párhuzamos vizsgálatot, ám kikényszeríti az országgyűlési biztosok közötti egységes álláspont kialakítását. Önmagában ugyanazon ügy párhuzamos, több szempontú vizsgálata ugyanis egyértelműen hasznos tud lenni, ám maga az intézmény indokoltsága kérdőjeleződik meg, ha a vizsgált szerv ellentétes tartalmú biztosi ajánlásokat kaphat.

5. Az országgyűlési biztosok megbízatása 6 évre szól. Országgyűlési biztos nem választható újra.

(i) Az e pontra vonatkozó indokolás megegyezik az III./I./1./2./c./10/i. pontban, az alkotmánybírákkal kapcsolatban kifejtettekkel.

6. Az országgyűlési biztosok egyenlők és egymástól függetlenek.

(i) Az országgyűlési biztosok közötti súrlódások elkerülhetetlenek, de hierarchikus rendbe szervezésük éppen az eltérő szerepfelfogásban rejlő előnyöket küszöbölné ki.

A 6 pontból három és felet (3., 4., 5. pont első mondata, 6.) egyhangúlag támogatott a munkacsoport. Az 1. pontot a Jobbik kivételével az összes frakció támogatta, a 2. pontot és az 5. pont második mondatát pedig az MSZP és az LMP. A Jobbik javaslatát, mely szerint „*az új Alkotmány az egy főombudsman és szakhelyettesek rendszerét állítja fel*", az előterjesztő mellett az LMP is támogatta.[723] Márpedig, mint látni fogjuk, végül ez a modell vált valóra.

2010. november 10-én, amikor az Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem munkacsoport jelentését vitatta meg az előkészítő bizottság, az ombudsmani rendszer is téma volt. A bíróságokra, az ügyészségre és az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozással kapcsolatban ekkor még nem került szóba, hogy a nagyobbik kormánypárt vezetőségének egészen más elképzelései vannak, mint amit a kormánypárti szakpolitikusok képviselnek. Az ombudsmani rendszer gyökeresen más – valójában az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által javasolt – koncepcióját azonban már ekkor felvillantotta az előkészítő bizottság egyik kormánypárti alelnöke. Az, aki mindannyiunk által már akkor is tudottan, a nagyobbik kormánypárt elnöke által az alkotmányozás vezetésével informálisan megbízott egyik európai parlamenti képviselő bizalmasa és összekötője volt, s a nyilvánosság előtt az alkotmányozás folyamatát kommunikáló kormánypárti országgyűlési képviselőként lépett fel. Véleménye tehát gyakorlatilag a pártelnökség véleménye volt. Nos, ez az alelnök két komoly módosítást vetett fel. Egyrészt, hogy „*önálló adatvédelmi hivatallá kellene kiszervezni az adatvédelmi biztost a jelenlegi tisztségéből.*" A másik fontos felvetése pedig az volt, hogy „*el kellene gondolkodni azon, hogy nem lenne-e sokkal hatékonyabb, ha az egybiztosos rendszerre térnénk át.*"[724] Ez utóbbi megegyezett a

723 A parlamenti pártok az ombudsmani rendszert illető – alkotmányozási folyamatot – megelőző álláspontjairól lásd Tábori Ferenc: „Az ombudsmani intézmény szabályozásának és a politikai pártok álláspontjának alakulása Magyarországon". In: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában.* Budapest, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.

724 Gulyás Gergely (Fidesz) felszólalása: Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 10., AEB (7/2010).

Jobbiknak a munkacsoportban elhangzott javaslatával, amit akkor a kormánypártok határozottan elleneztek. Értesülve a történtekről, az eseti bizottság következő ülésén felszólalási lehetőséget kért és kapott a nemzeti, etnikai és kisebbségi jogok országgyűlési biztosa. A kisebbségi ombudsman – megismételve a fent ismertetett, írásban becsatolt véleményét – nem értett egyet az egybiztosos rendszerrel, azt az országgyűlési biztosi intézmény leértékelésének minősítette. A javaslatot korábban megfogalmazó képviselő ezen az ülésen elmondta, hogy a változtatás egyelőre nem terv, csak egy felvetés, egy javaslat, ráadásul a jogkörök a javaslat elfogadása esetén is megmaradnának, csak helyettesi szinten. A koncepcióba ekkor még a munkacsoport, s rajta keresztül a szakpolitikusok álláspontja került:

> „Az országgyűlési biztosok feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomásukra jutott visszásságokat megvizsgálják, kivizsgáltassák, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzenek. Az országgyűlési biztosok tevékenységükről évente beszámolnak az Országgyűlésnek. Az éves jelentést nyilvánosságra kell hozni. Az országgyűlési biztosokhoz bárki fordulhat panaszával. Az országgyűlési biztosok hivatalból is eljárhatnak, ha az ügyben nincs rendes jogorvoslati út (ide nem értve a bírósági jogorvoslatot) vagy azt már kimerítették. Az országgyűlési biztosokat a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja a képviselők kétharmadának szavazatával. Az országgyűlési biztosok feladatkörükben önállóan járnak el. Az országgyűlési biztosok jogállásáról, feladatkörükről és eljárásukról sarkalatos törvény rendelkezik."

A munkacsoport hatáskörébe tartozó területekből talán az ombudsmanra vonatkozó koncepció tükrözte leginkább a képviselők akaratát. Az eseti bizottság szakértői által megfogalmazott szöveget – ekkor már a teljes ellenzék részvétele nélkül – egyhangúlag szavazták meg a képviselők.

A plenáris ülésen egyetlen képviselő, a munkacsoport kormánypárti társfelelőse, szólt hozzá vezérszónoki felszólalásában az ombudsmani rendszert érintő rendelkezésekhez. Minthogy a témára mindösszesen négy rövid mondatot szánt, érdemes szó szerint ismertetni:

> „Még az ombudsmanok kérdésével kapcsolatban szeretnék annyit mondani, hogy ott sem lenne változás, a ma hatályos szöveget el tudnánk fogadni, a koncepció eszerint jár el. Azt megfontolnánk, hogy az új alkotmányunk tételesen sorolja fel az országgyűlési biztosokat, mert a ma hatályos alkotmányunk nevesít két országgyűlési biztost, és azt mondja, hogy külön törvény egyéb biztosokat is létrehozhat. Mi ezt nem támogatnánk szívünk szerint.

A jelenlegi négy biztossal és ezek nevesített felsorolásával ezt a területet lezártnak tekintenénk."[725]

A korábbi alelnöki felvetés ellenére a kormánypárti szakpolitikusok a zárószavazásig kitartottak álláspontjuk mellett, s a koncepciónak az ombudsmanokra vonatkozó, zárószavazásra bocsátott szövege semmit sem változott a benyújtáskori állapothoz képest. Összegezve, a koncepció meg kívánta őrizni az addig hatályos ombudsmani rendszert. Ezután nyújtotta be a Fidesz–KDNP-frakciószövetség közös alaptörvény-javaslatát.

IV.1.3. Az Alaptörvény vitája

Az Alaptörvény végül – eltérően a néhány nappal korábban elfogadott alkotmánykoncepció által javasolt modelltől – az egybiztosos rendszert vezette be. Emellett megszüntette az adatvédelmi biztos funkcióját. A biztos helyett a kormánypártok már ekkor is tudottan egy hivatalt terveztek felállítani.

Az Alaptörvény vitájában – az állampolgári jogok országgyűlési biztosát leszámítva – mindegyik biztos felszólalt. Annak ellenére, hogy ismerem a mondást: „nem a mennyiség, hanem a minőség a fontos", sokatmondó, hogy az a nyolc országgyűlési képviselő, aki felszólalásában egyáltalán érintette az ombudsmani rendszert, nagyjából 20%-át használta fel annak az időnek, amennyit a biztosok beszéltek arról. De a képviselők nem járnak akkor sem sokkal jobban, ha a felszólalások minőségét vizsgáljuk meg. Az előkészítő bizottság elnöke annyit jegyzett meg, hogy a rendszer átalakítását szakmai vitakérdésnek tekinti, amelyben azok véleményére kíván hagyatkozni, akik ezen a területen otthonosak és gazdag tapasztalatokkal rendelkeznek. A többi felszólaló kormánypárti képviselő az egybiztosos rendszer mellett érvelt. Úgy ítélték meg, egyszerűbb, egyértelműbb helyzetet teremt az állampolgárok számára, ha nem kell azon gondolkodniuk, a sok biztos közül kihez is forduljanak. Nem lesz több hatáskör összeütközés, egységesebb lesz az ügyteherelosztás, és költségtakarékosabb lesz a rendszer. Az adatvédelem rendszerének átalakításáról mindösszesen egyetlen mondat hangzott el. Eszerint az európai elvárásoknak és a magyar érdekeknek is megfelel, ha a biztos helyett ezt a területet egy hivatal felügyeli. Hogy miért szükséges az átalakítás, arról nem esett szó.[726]

725 Rubovszky György (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 15. (65. ülésnap), 34. felszólalás.

726 Salamon László (KDNP) felszólalása (8–10. felszólalás), Turi-Kovács Béla (Fidesz) felszólalása (34. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 23. (77. ülésnap). Szájer József (Fidesz) felszólalása (56. felszólalás), Kőszegi Zoltán (Fidesz) felszólalása (106. felszólalás), Gulyás Gergely (Fidesz) felszólalása (138. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 25. (79. ülésnap). Szászfalvi László (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 1. (81. ülésnap), 26. felszólalás.

Egy ellenzéki és egy független képviselő érintette még az ombudsmani rendszert. Mindketten a különbiztosos rendszer fenntartását javasolták.[727] A radikális jobboldali képviselőnél ez azért volt meglepő, mert az előkészítő bizottságban éppen az ő pártja javasolta az egybiztosos rendszer bevezetését.

Az adatvédelmi biztos az Alaptörvény általános vitájában elmondta, hogy téves az a közvélekedés, amely szerint az országgyűlési biztos egyenlő az ombudsmannal. Az adatvédelmi biztosnak országgyűlési biztosnak kellene maradnia, de nem ombudsmannak. Az adatvédelmi biztos ugyanis Európa-szerte vegyes intézmény, független jogvédő szerv és hatóság egyszerre. Kiemelte, hogy

> „a magyar közjogban ismert autonóm hatóság modellje nem alkalmas az intézmény hatékony működési kereteinek biztosítására."

A magyar autonóm közigazgatási hatóság ugyanis egyrészt kevésbé független egy országgyűlési biztosnál, másrészt csak hatósági tevékenységet folytathat. Ráadásul „*az európai fejlődés iránya éppen a közigazgatási hatóság felől a parlamenti biztos irányába vezet, nem pedig visszafelé.*" Erre számos példát is hozott. Elmondta, hogy nincs példa Európában a parlamenti biztos visszaminősítésére közigazgatási hatósággá. Felvetette továbbá, hogy az ombudsmani modellben nem hatékony a jogvédelem, mivel az adatvédelmi biztos nem tud kötelező erejű határozatokat hozni, valamint nem tud bírságolni. Az ombudsmannal való közös költségvetés pedig sérti a függetlenségre vonatkozó uniós rendelkezéseket. A megoldás, álláspontja szerint, „*egy nem ombudsmani jellegű parlamenti információs biztos, tehát országgyűlési biztos hatósági hatáskörökkel, saját hivatali szervezettel*" lenne. Az adatvédelmi biztos véleményét röviden úgy lehetne összefoglalni, hogy a tervezett rendszer úgy rossz, ahogy van, sem az európai fejlődési iránynak, sem tételes uniós normáknak, sem pedig az intézmény jellegének és hatékony működési kritériumainak nem felel meg. Jól jelzi a kormánypárti képviselők felkészületlenségét és valós viszonyát a formálisan általuk benyújtott Alaptörvényhez, hogy a jegyzőkönyv tanúsága szerint megtapsolták az adatvédelmi biztost.[728]

Az adatvédelmi biztos felszólalását a kisebbségi ombudsmané követte. Véleménye szerint „*a különbiztosok megszüntetése, illetve lefokozása helyettessé, a kisebbségi kérdések súlytalanná válását eredményezné.*" Három egyenrangú biztos háromszor

727 Bödecs Barna (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 1. (81. ülésnap), 60. felszólalás. Szili Katalin (független) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 4. (82. ülésnap), 323. felszólalás.

728 Jóri András (adatvédelmi biztos) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 22. (76. ülésnap), 33. felszólalás. A felszólalás mellett lásd még: 95/46/EK Irányelv.

akkora médiaérdeklődést tud felkelteni, mint az egyetlen főbiztos. A különbiztosi rendszert 2007-ben teljes konszenzussal erősítette meg az Országgyűlés, valamint az előkészítő bizottság is hónapokon keresztül ezt a modellt javasolta. Az ügyfélkör jól behatárolható, s a tapasztalatok alapján a panaszosok pontosan tudják, mikor melyik biztoshoz kell fordulniuk.[729]

Utolsóként a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa mondta el a véleményét. Megerősítette saját korábbi írásbeli javaslatait, közöttük azt is, ami a kisebbségi ombudsman teljes egyetértésével találkozott: ellenzi az egybiztosos ombudsmani modell bevezetését. Az akkor hatályos modellt sikeresnek és nemzetközileg elfogadottnak értékelte. Több mint 10 európai országban működik több biztos. Az egyenjogú külön biztosok lényegesen hatékonyabban tudnak működni, mint helyettesként.[730]

Az alapvető jogok biztosa

30. cikk

(1) Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti.

(2) Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

(3) Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(4) Az alapvető jogok biztosa tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

(5) Az alapvető jogok biztosára és helyetteseire vonatkozó részletes szabályokat törvény határozza meg.

729 Kállai Ernő (nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 22. (76. ülésnap), 35. felszólalás.

730 Fülöp Sándor (jövő nemzedékek országgyűlési biztosa) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 22. (76. ülésnap), 37. felszólalás

Az eredeti előterjesztés az idézett és végül elfogadott változathoz képest egy komolyabb változást tartalmaz.[731] Az eredeti tervek szerint az alapvető jogok biztosa maga nevezte volna ki helyetteseit, ami kétségkívül jóval kisebb legitimitást adott volna nekik, mint ha az Országgyűlés választja őket kétharmados többséggel. E szabályozás velejárója lett volna, hogy az Alaptörvény külön rendelkezett volna arról, hogy

> „az alapvető jogok biztosa különös figyelmet fordít a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a hazai nemzetiségek és népcsoportok jogainak védelmére".

A szabályozás kompromisszum eredménye volt, ugyanakkor felemás helyzetet eredményezett. Az eredeti szándéknak megfelelően megmaradt az egybiztosos rendszer, jogkörüket tekintve – amint azt a sarkalatos törvény elemzésekor látni fogjuk – a helyettesek valóban alárendeltjei lettek az alapvető jogok biztosának. Legitimitásuk azonban ugyanakkora lett, mint a legfőbb közjogi méltóságoké, avagy magáé az alapvető jogok biztosáé. El kell ismerni, hogy van ilyenre példa, hiszen hasonló a helyzet az Állami Számvevőszék elnökhelyettese vagy az Országos (Nemzeti) Választási Bizottság tagjai, esetleg az Alkotmánybíróság tagjai esetében. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei között azonban lényegesen erősebb és valóságosabb lett a függelmi viszony, mint az előző esetekben. Az igazi gond azonban az a megoldással, hogy ez a módosítás is azt a töretlen jogalkotási gyakorlatot tükrözi, amely a kompromisszum látszatát ugyan formálisan fel tudja mutatni, azonban az eredeti kormányzati tervektől valójában nem tér el. De van egy másik, ennél talán jelentősebb változás is az Alaptörvény benyújtáskori és elfogadáskori szövege között. Ez azonban nem az alapvető jogok biztosáról, hanem az Alkotmánybíróságról rendelkező cikkben lelhető fel.[732] Alapvetően a Velencei Bizottság javaslatára a Kormány és az országgyűlési képviselők egynegyede mellett az alapvető jogok biztosa is jogot kapott az utólagos normakontroll kezdeményezésére.[733] Ennek óriási jelentősége lett később, hiszen az Alaptörvény elfogadása után gyakorlatilag kizárólag az ombudsman indítványai alapján születtek alkotmánybírósági határozatok. Az ombudsman vált az alkotmányosság legfőbb őrévé.

731 Az eredeti előterjesztésről lásd: T/2627. számú törvényjavaslat, 30. cikk. A módosító javaslatokról lásd: T/2627/145. számú kapcsolódó módosító javaslat. T/2627/173. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

732 T/2627. számú törvényjavaslat, 24. cikk (2) bekezdés e) pont.

733 T/2627/64. számú módosító javaslat. Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary CDL-AD (2011)001. (Opinion 614/2011.)

IV.2. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény

A törvény legfontosabb változtatásait az Alaptörvény determinálta. A törvény az egybiztosos rendszert határozta meg, két helyettessel. A hatalommegosztás rendszerének átalakulása szempontjából két változás jelentős. Az egyik, hogy a korábban önálló biztosok az új rendszerben elvesztették összes hatáskörüket, önálló intézkedésre az új törvény értelmében nem váltak jogosulttá. Intézkedési joga csak az alapvető jogok biztosának lett. Ez nem következik közvetlenül az Alaptörvényből, e módosítás a törvény újdonsága. Ami azonban ennél jelentősebb változásnak mondható, hogy azon jogkörök túlnyomó többsége, amelyek nem a klasszikus ombudsmani modellhez köthetőek – így például a bírságolási jog, a keresetindítási jog és egyéb hatósági jogkörök –, már nem kerültek át az alapvető jogok biztosához. Ezeket a jogköröket országgyűlési biztos a jövőben nem gyakorolhatja.[734]

Az eredeti előterjesztést a fentiek tekintetében jobbá tette néhány módosító javaslat. A helyettesek javaslatára, ezek elfogadásának eredményeképpen – ha szűk körben is, de – az alapvető jogok biztosa köteles eljárni, Alkotmánybírósághoz fordulni vagy a javaslat elutasítása esetén annak okáról az éves beszámolójában az Országgyűlést tájékoztatni.[735] Ezen kívül meg kell határozni a szervezeti és működési szabályzatban azon köztisztviselők létszámkeretét, akik az alapvető jogok biztosa helyettesének irányítása alá tartoznak, s akiket ő is nevez ki.[736] Ez az eredetihez képest nagyobb önállóságot biztosít a helyetteseknek. Ami pedig az alapvető jogok biztosának hatásköreit illeti, a módosító javaslatok, az addig is hatályos szabályozással egyezően, ismét biztosították a vizsgálati jogkört a nyomozást végző ügyészi szervnél, valamint a választási szerveknél.[737] A jövő nemzedékek országgyűlési biztosától elvett és másnak át nem adott jogkörökből kettőt két módosító javaslat mégis visszaadott. Az alapvető jogok biztosa környezetet károsító tevékenység esetén helyszíni ellenőrzést folytathat, a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során pedig a perben beavatkozóként részt vehet.[738]

Az ombudsmanokra vonatkozó törvényi szabályrendszert az alapvető jogok biztosáról szóló törvény hatálybalépése előtt módosította még a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód, vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló, 2011. évi CXLIII. törvény, valamint egy, az Alaptörvényhez benyújtott salátatörvény. A módosítás azonban nem érintette az ombudsmannak a fékek és ellensúlyok rendszerében betöltött szerepét.

734 T/3585. számú törvényjavaslat és annak indokolása, kihirdetés után: 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról.

735 T/3585/12. számú módosító javaslat.

736 T/3585/78. számú kapcsolódó módosító javaslat.

737 T/3585/22. számú módosító javaslat, T/3585/70. és T/3585/71. számú kapcsolódó módosító javaslat.

738 T/3585/74. és T/3585/75. számú kapcsolódó módosító javaslat.

A törvényjavaslatról színvonalasnak mondható szakmai és politikai vita zajlott. A kormány képviselője expozéjában az egységes biztosi rendszer mellett érvelt, amely véleménye szerint nemcsak Európában mondható általánosnak, hanem praktikus is, hiszen nem fordulhat elő, hogy a biztosok egymással ellentétes ajánlásokat adnak ki, s egy ombudsman egyetlen hangon szólhat a nyilvánossághoz, e hang azonban „*határozottabb, erősebb és következetesebb lesz.*" Emellett ismertette a törvényjavaslat – témánk szempontjából nem releváns – főbb rendelkezéseit, kiemelve abból az újdonságokat.[739]

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egyetértett az előterjesztővel, támogatta és méltatta a törvényjavaslatot.[740] A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa két ponton is alaptörvény-ellenesnek találta az előterjesztést. Úgy ítélte meg, hogy bár a törvényben névlegesen megmarad az általa betöltött pozíció, az,

> „szemben az Alaptörvény egyértelmű szándékával és betűjével, csupán egy tanácsadó lesz, akinek egyetlen ügy kivizsgálására sem lesz joga."

A jogköreinek nagy része pedig teljesen eltűnik az ombudsmantörvényből.[741] A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az előző biztoshoz hasonlóan saját területén is úgy ítélte meg, hogy az új törvény elfogadása után

> „csak nevében létezne a nemzetiségi jogok védelmét ellátó helyettes biztos, valójában semmilyen önálló intézkedési joga nem lenne."

A törvénytervezet pedig nem nyújt semmilyen garanciát arra, hogy a helyettes biztosok érdemi munkát végezhessenek. Véleménye szerint nem elfogadható, hogy a helyettes biztosokat a főbiztos jelölhesse, a jelölési jognak továbbra is a köztársasági elnöknél kellene maradnia. Végül megjegyezte, hogy a Kisebbségi Önkormányzatok Szövetségének tagjai sem értenek egyet a törvényjavaslattal.[742] Összefoglalva, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa támogatta a javaslatot, míg a másik két ombudsman – komoly fenntartások hangsúlyozása mellett – nem értett egyet vele.

A kormánypárti képviselők – az államtitkári expozéval egyezően – elsősorban azt emelték ki az új rendszer előnyeként, hogy

739 Répássy Róbert (államtitkár) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap), 92. felszólalás.

740 Szabó Máté (az állampolgári jogok országgyűlési biztosa) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap), 94. felszólalás.

741 Bővebben lásd Fülöp Sándor (a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap), 96. felszólalás.

742 Bővebben lásd Kállai Ernő (a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap), 98. felszólalás.

> „az eddig szétaprózott ombudsmani feladat- és hatásköri rendszer egyetlen törvényben található, így az eddigi összhang hiánya sem lesz tapasztalható az egységes hivatali működésben."

Hangsúlyozták, hogy az eddigi intézményrendszer csak korrekcióra szorul, s a törvényjavaslat „*tökéletes összhangban áll az Európai Közösség jogával*". Reményüket fejezték ki, hogy az új törvény továbbnöveli az ombudsmani rendszer hatékonyságát, és lehetőséget biztosít arra, hogy az ügyteherhez igazodjon a hivatali apparátus, ne pedig a pozícióhoz. Az egyik kormánypárti képviselő is felvetette, hogy a jövő nemzedékek képviseletét ellátó helyettesnek pluszjogosítványokat kellene adni.[743]

Az ellenzéki képviselők a vitában kiemelték, hogy a javaslat olyan intézményeket alakít át, amelyek másfél évtizeden keresztül bizonyították kiválóságukat, s mindenki által elismerten kitűnően működtek. Az átalakítással az állampolgárok jogainak védelme jelentősen centralizálódik. A javaslat a főtitkárt az alapvető jogok biztosa helyettesének rangjára emeli, devalválva ezzel a hivatalt. Úgy ítélték meg, hogy a javaslat több szempontból is alaptörvény-ellenes. Egyrészt, az Alaptörvény szerint a helyettesek a hatáskörükbe utalt *területek* „*védelmét látják el*", nem pedig figyelemmel kísérik. Ezért jogkörük kibővítése nélkül a javaslat nem felel meg az Alaptörvény 30. § (3) bekezdésében foglaltaknak. Másrészt, a 30. § (1) bekezdése az alapvető jogok biztosát csak alapjogvédelmi tevékenységre jogosítja fel, a jövő nemzedékek érdekeinek védelme azonban az Alaptörvény szerint érdekvédelmi tevékenység. Harmadrészt, az Alkotmánybíróság és nemzetközi jogszabályok is előírják, hogy az állam a környezetvédelmi jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti. Az államnak tehát alkotmányos kötelezettsége van a szervezeti garanciák biztosításában. Volt olyan ellenzéki párt is, amelyik szerint a javaslat a nemzeti hitvallás elveit is sérti. Az alkotmányossági kifogásokon túl kritika tárgyává tették, hogy a törvény kikerült a sarkalatos törvények köréből, valamint, hogy az egybiztosos rendszerben „*koncentráltan és hiányosan jelennek meg a jogosítványok*". A javaslatban a legnagyobb ellenzéki párt vezérszónoka „*az orbáni vazallusi rendszer*" épülését látta, a legkisebbé pedig a „*centralizált demokrácia víziójának visszaköszönését*".[744]

743 Bartos Mónika (Fidesz) felszólalása (102. felszólalás), Csöbör Katalin (Fidesz) felszólalása (106. felszólalás), Lukács Tamás (KDNP) felszólalása (110. felszólalás), Gajda Róbert (Fidesz) felszólalása (116. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap)

744 Jávor Benedek (LMP) felszólalásai (104., 120. és 134. felszólalás), Steiner Pál (MSZP) felszólalása (108. felszólalás), Gyüre Csaba (Jobbik) felszólalása (112. felszólalás), Szabó Tímea (LMP) felszólalása (114. felszólalás), Bödecs Barna (Jobbik) felszólalásai (118. és 126. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalásai (122. és 130. felszólalás), Gyenes Géza (Jobbik) felszólalása (124. felszólalás), Varga Géza (Jobbik) felszólalása (128. felszólalás), Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása (132. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap). Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalása (308. felszólalás), Jávor Benedek (LMP) felszólalása (310. felszólalás), Bödecs Barna (Jobbik) felszólalása (312. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalása (314. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. július 11. (108. ülésnap).

Előadói válaszában az államtitkár érdemben arra tért ki, hogy az államnak a környezetvédelmi intézményrendszer átalakítása tekintetében szabadsága van, ha az ugyanolyan vagy hatékonyabb védelmet garantál. E törvényjavaslat esetében pedig erről van szó. Az alapvető jogok biztosa a környezetvédelmi hatóságokhoz fordulhat, amelyek ilyen esetekben kötelesek eljárni. Ezért az ellenzéki érvek nem állják meg a helyüket. A megszűnő hatáskörök az ombudsmani intézménytől idegenek voltak. Emlékeztetett arra, hogy a törvényjavaslatot az ombudsman támogatta.[745]

Három parlamenti bizottság összesen 10 ülésen tárgyalta meg a törvényjavaslatot. Az üléseken élénk vita folyt a két szakombudsman aktív részvételével. A plenáris ülésen elhangzottakhoz képest azonban témánk szempontjából releváns új érvek nem hangzottak el.[746]

IV.3. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény

A törvény tárgyköre az információs önrendelkezési jog és a közérdekű, valamint a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségének biztosítása.[747] Nézzük a témánk szempontjából legjelentősebb rendelkezéseit!

Ez a törvény hozza létre az adatvédelmi biztos helyébe lépő Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóságot mint autonóm államigazgatási szervet. A törvényjavaslat hatóságra vonatkozó része kétharmados, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény VI. cikke szerint az, „*sarkalatos törvénnyel létrehozott független hatóság…*" A hatóság elnökét a miniszterelnök jelöli, és a köztársasági elnök nevezi ki, ami elméleti szempontból kisebb garanciát jelent annál, mint ha az Országgyűlés választja meg kétharmados többséggel, ahogy korábban az adatvédelmi biztost. Tekintettel azonban a Magyarországon ekkor fennálló kétharmados kormányzati többségre, valamint a miniszterelnök és a képviselőcsoport viszonyára, e változásnak gyakorlati jelentősége nincs, legfeljebb a jövőben lehet.[748]

745 Répássy Róbert (államtitkár) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap), 138. felszólalás.

746 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. június 20., 2011. június 27., 2011. június 29., 2011. július 8. Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. június 20., 2011. június 27., 2011. június 29. Az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. június 20., 2011. június 27., 2011. július 4.

747 T/3586. számú törvényjavaslat és annak indokolása, kihirdetés után: 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

748 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, V. és VI. fejezet, a kinevezésről pedig a 40. § (1) bekezdés.

Szabó Máté ombudsman és Répássy Róbert igazságügyi államtitkár sajtótájékoztatót tartanak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában

Míg a kormánypártok a hatóságra vonatkozó rendelkezéseket szükségesnek látták kétharmados törvényben rögzíteni, magára az adatvédelemre és információs jogokra vonatkozó szabályozás eddig kétharmados garanciáját az Alaptörvény már nem tartalmazza. A törvény lényegesen csökkentette a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi garanciákat. Közjogi kötelezettség teljesítése, valamint harmadik személy jogos érdekének érvényesítése céljából lehetővé teszi a személyes adat kezelését akkor is, ha az érintett hozzájárulásának beszerzése lehetetlen vagy aránytalan költséggel járna. Emellett, a rá vonatkozó kötelezettség teljesítése céljából, avagy az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekeinek érvényesítése céljából az adatkezelő kezelheti a személyes adatokat akkor is, ha az érintett a korábbi hozzájárulását már visszavonta. Mindez pedig nem csupán az állammal, de a nagyobb vállalatokkal szemben is lényegesen kiszolgáltatottabbá teszi az embereket.[749]

A közérdekű adatok köre azonban szűkebb lett. A törvény a közfeladatot ellátó szervek esetében csak a tevékenységükre vonatkozó adatokat minősíti közérdekű adatnak. Ezáltal kizár a közérdekű adatok köréből olyan adatokat, amelyek a közfeladatot ellátó szervre, de nem annak tevékenységére vonatkoznak. Ez pedig indokolatlanul szűkíti az információszabadság körét.[750]

A módosító javaslatok, az eredeti előterjesztéshez képest, témánk szempontjából említésre méltó változást nem hoztak.

Az országgyűlési vita is nagyjából ebben a mederben folyt. A plenáris ülésen az igazságügyi államtitkár a javaslat tényszerű ismertetésén és méltatásán felül kiemelte, hogy a hatóság több olyan jogkört is kap, amely az adatvédelmi biztost nem illette meg.[751] Az adatvédelmi biztos felszólalásában az uniós jogszabályok-

749 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, 6. § (1) és (5) bekezdés.

750 Uo., 3. §, 5. pont.

751 Répássy Róbert (államtitkár) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap), 140. felszólalás

kal ellentétesnek ítélte, hogy a törvényjavaslat az adatvédelmi biztos intézményét átmenet nélkül, mandátumának lejárta előtt szünteti meg. A helyébe lépő hatóság függetlenségét elégtelennek találta. Szerinte a szabályozás nagyobb részben már születésekor elavult.[752] Itt meg kell jegyezni, hogy a biztos a benyújtás előtt, 1 napos határidővel kapta meg a törvényjavaslatot szakmai egyeztetés címén.[753] A nagyobbik kormánypárt részéről két képviselő szólt hozzá a vitához. Egyikük öt percben ismertette az első helyen kijelölt parlamenti bizottság véleményét, a másik a harmincperces időkeretből bő nyolc percet kihasználva vezérszónokként elmondta képviselőcsoportjának álláspontját, ami a törvényjavaslat egyes rendelkezéseinek ismertetését jelentette.[754] A kisebbik kormánypárt nemhogy vezérszónokot nem állított, de ahogy az egyik ellenzéki képviselő megjegyezte, még képviselője sem tartózkodott az ülésteremben. Ezt követően az igazságügyi államtitkáron kívül sem az általános vitában, sem pedig a részletes vitában nem volt kormánypárti felszólaló. Az ellenzéki képviselők – a hatalommegosztás körében – az általam fentebb ismertetett körben fogalmaztak meg kritikát. Bírálták az adatvédelmi biztos mandátuma lejárta előtti elmozdítását – e mögött politikai bosszút sejtettek, kétségeiket fogalmazták meg az új hatóság elnökének függetlenségét illetően, nem tartották elfogadhatónak 9 éves mandátumát, és felháborodásukat fejezték ki a személyes adatok védelmi szintjének csökkentése miatt.[755] Az államtitkár zárszavában a kritikákra válaszul nem sok mindenre tért ki, de az Országgyűlés figyelmébe ajánlotta egy volt adatvédelmi biztos véleményét, aki támogatja a javaslatot.[756] Ez a volt adatvédelmi biztos lett a törvény elfogadása után az új adatvédelmi hatóság elnöke.

A bizottsági üléseken csak az első helyen kijelölt bizottságban volt érdemi vita a javaslatról. Az érvek hasonlóak voltak, mint a plenáris ülésen. Úgy hiszem, érdemes megjegyezni, hogy az igazságügyi államtitkáron kívül egy bizottsági

752 Jóri András (adatvédelmi biztos) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap), 142. felszólalás. Lásd továbbá: 95/46/EK Irányelv

753 Lásd például: www.origo.hu/itthon/20110708-interju-jori-andras-adatvedelmi-biztossal.html – A letöltés ideje: 2011. július 8.

754 Gajda Róbert (Fidesz) felszólalása (144. felszólalás) és Demeter Zoltán (Fidesz) felszólalása (146. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap)

755 Steiner Pál (MSZP) felszólalása (148. felszólalás), Nyakó István (MSZP) felszólalása (150. felszólalás), Novák Előd (Jobbik) felszólalása (152. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalásai (154. és 160. felszólalás), Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása (156. felszólalás), Hegedűs Lórántné (Jobbik) felszólalása (158. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap). Nyakó István (MSZP) felszólalásai (46. és 52. felszólalás), Lamperth Mónika (MSZP) felszólalásai (48., 56., 62. és 66.. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalásai (50., 54. és 60. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 28. (105. ülésnap). Schiffer András (LMP) felszólalása (292. felszólalás), Novák Előd (Jobbik) felszólalásai (294., 296., 298., 300. és 302. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. július 11. (108. ülésnap).

756 Répássy Róbert (államtitkár) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap), 162. felszólalás.

ülésen sem szólt hozzá a vitához egyetlen kormánypárti képviselő sem. Az Alkotmányügyi bizottság ülésén pedig kisebb vita alakult ki amiatt, hogy a bizottság meg sem küldte a tagjainak az adatvédelmi biztos észrevételeit. A bizottsági ülés megkezdése előtt kiosztották ugyan, de éppen az ülés megkezdése miatt azt áttanulmányozni lehetetlen lett volna. Pedig az irat a bizottság érkeztetett példánya szerint – minthogy azon két eltérő dátum is szerepel – legkorábban tíz, de legkésőbb három nappal a bizottsági ülés előtt érkezett meg, s kísérőlevelében a biztos külön kérte a bizottság elnökét, hogy álláspontját ismertesse meg a bizottság tagjaival. Az írásbeli vélemény 41 pontban közvetíti az adatvédelmi biztos szakmai álláspontját. Közöttük több, a témánk szempontjából jelenőséggel bíró, azonban általam már ismertetett problémát is.[757]

A törvényjavaslat indokolásában is alig találunk valamit, ami a változásokat megmagyarázná. Az egyes szakaszokhoz fűzött részletes indokolás gyakorlatilag megismétli a magyarázandó rendelkezéseket, hozzátéve, levezetve, hogy az abban foglaltak az uniós rendelkezésekkel összhangban állnak. Az általános indokolásban a hatóság felállításának indokaként találunk másfél mondatot:

> „…a '90-es évek közepén létrehozott ombudsmani rendszernél lényegesen hatékonyabb hatósági fellépésre van szükség. Erre a szerepre megfelelőbb szervezeti forma a hatóság, így az ombudsmani intézmény helyett az új kihívásokkal szembenézni képes hatóságot kell kialakítani."

Emellett a részletes indokoláshoz hasonlóan, az uniós rendelkezésekkel való összhangról ír 10 sort. Azt gondolom, nem téved, aki azt állítja, hogy ez nem érdemi indokolás. A többi rendelkezésről azonban még ennyi sincs.

IV.4. Mi lenne a legjobb modell?

Többféle országgyűlési biztosi rendszer képzelhető el, s elégítheti ki a legkényesebb demokratikus igényeket.[758] Ilyen a jelenleg hatályos is, ahol egy klasszikus ombudsman látja el feladatát helyettesek segítségével és velük közös adminisztrációval. Ebben az esetben azonban meglátásom szerint szükség lehet több olyan

757 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. június 20., 2011. június 27., 2011. június 29., 2011. július 8. Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. június 22., 2011. június 27., 2011. június 29. Az adatvédelmi biztos véleményéről lásd: AIB/70/2011. (az Alkotmányügyi bizottság iktatószáma) vagy XX-AJFO/1187/2011. (az Adatvédelmi Biztos Hivatalának hivatkozási száma).

758 Lásd például Sziklay Júlia: „Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrákban". In: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában.* Budapest, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.

önálló, a kormánytól független (például adatvédelmi vagy környezetvédelmi) hatóságra, melyeknek eljárását az ombudsman kezdeményezheti. Lehet jó modell a korábbi is, azaz, hogy önálló, egymástól függetlenül működő országgyűlési biztosokat választanak, egymás mellé rendelt jogállással. Ebben az esetben érdemes megfontolni az előkészítő bizottság munkacsoportjának fentebb részletesen ismertetett ajánlásait. Lehet elmozdulni afelé is, hogy az ombudsmantól függetlenül működő biztosok hatósági jogkörrel is rendelkeznek – ahogy Európa több országában az információs biztosokon keresztül az adatvédelem új rendszere kialakulni látszik –, sőt akár az Állami Számvevőszék mintájára, önálló hivatalokká szerveződnek. Ebben az esetben – minthogy az országgyűlési biztosok az Országgyűlés kormányzatot, azon keresztül pedig az államigazgatást ellenőrző jogköreit hivatottak erősíteni és elősegíteni – a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elvei megtörni látszanak. Ezt én kevésbé tartom szerencsésnek, de kétségtelen, hogy az Országgyűlés esetében hasonlóra van példa. A miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok mint a végrehajtó hatalom legfelső vezetői egyúttal országgyűlési képviselőként tagjai lehetnek a törvényhozásnak. Úgy vélem, a megfelelő modell kiválasztása a mindenkori kormány és Országgyűlés joga és felelőssége.

Ha azonban azt vizsgáljuk, hogy az ombudsmani rendszer átalakítása növelte-e vagy csökkentette az Országgyűlés kormányzatot ellenőrző lehetőségeit, a válasz egyértelműen az, hogy az átalakítással a kormányzati fékek és ellensúlyok gyengébbek lettek. Mert míg az adatvédelem terén vitatható, de védhető álláspont, hogy az új adatvédelmi hatóság és az alapvető jogok biztosa együtt gyakorolják azt a hatáskört, ami korábban az adatvédelmi biztost illette meg, a környezetvédelem területén más a helyzet. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának hatósági és perbeli jogköreit nem kapta meg sem az alapvető jogok biztosa, sem más. Emellett nem működik egyetlen olyan hatóság sem, amely ezen a területen független lenne a kormánytól, mondjuk autonóm államigazgatási szerv lenne. Márpedig, ha tovább nem is gondolkodunk róla, azt első ránézésre is megállapíthatjuk, hogy a kormányzati építőipari beruházások megvalósíthatósága szempontjából mekkora jelentőséggel bír az, hogy létezik-e olyan, a kormányzattól független intézmény, amelyik környezetvédelmi okokra hivatkozással fel tud függeszteni akár egy sok száz milliárdos építkezést. És ekkor még szót sem ejtettünk az ellenzéki pártok azon – az Országgyűlésben is nyíltan hangoztatott – meggyőződéséről, hogy a korrupció legmarkánsabb jelensége évek óta az, hogy a kormánypártok és azok vezetői, egy, szinte minden állami pályázatot elnyerő, alapvetően építőipari cégen keresztül jutnak törvénytelen forrásokhoz.

Az adatvédelem területén elsősorban nem a struktúra megváltoztatása okozza a legnagyobb gondot, hanem a személyes adatok védelmét biztosító garanciák megtizedelése és a közérdekű adatok körének – ezáltal az ahhoz való hozzáférésnek – szűkítése. Az állam az állampolgárok kiszolgáltatottságának növelésé-

vel, s emellett az állami működés átláthatóságának szűkítésével szisztematikusan igyekszik átrendezni az állam és polgárainak viszonyát. Ez tetten érhető például az Alaptörvénynél, ahol számos alapjog államcéllá vált, a Munka Törvénykönyvénél, a kormánytisztviselőkre vonatkozó, védettségüket gyengítő rendelkezéseknél, a büntetőeljárásban a terhelti és védői jogok csökkentésénél és az ügyészi jogkörök megnövelésénél, az úgynevezett bérkommandónál, amely a kormány költségvetési politikáját nem támogató magánvállalkozások szankcionálásának elősegítésére állt fel, a titkos információgyűjtésre vonatkozó korlátok lebontásánál, és a sort még lehetne folytatni. Nos, a személyes adatok védelmének csökkentése, s ezzel párhuzamosan a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozása éppen ebbe a sorba illik. A másik probléma az adatvédelmi biztos mandátuma lejárta előtti elmozdítása. Az Európai Bizottság emiatt, a kormánnyal való egyeztetés sikertelensége után, tekintettel arra, hogy hasonló érvek alapján, mint a bírák kényszernyugdíjazása az igazságszolgáltatását, az elfogadott törvény és a biztos menesztése az adatvédelmi felügyelő szerv függetlenségét sérti, ami pedig kötelezően alkalmazandó uniós jogszabályba (95/46/EK Irányelv) ütközik, kötelezettségszegés miatt eljárást indított Magyarországgal szemben az Európai Bíróságon. A kézirat lezárásáig az eljárás addig jutott, hogy az Európai Bíróság ezzel az üggyel megbízott főtanácsnoka előterjesztette véleményét, melyben Magyarországra nézve elmarasztaló döntés meghozatalát javasolja a bíróságnak. A főtanácsnok szerint

> „az adatvédelmi biztos személyi függetlensége – beleértve a mandátuma alatti elmozdításának tilalmát – az uniós jog kiemelt követelménye. Az adatvédelmi biztosi hatóság átszervezése nem indok arra, hogy ettől a követelménytől bárki is eltérjen."[759]

Az adatvédelmi biztos mandátumának lejárta előtti menesztése része a kormány elfogadhatatlan humánpolitikájának. Eddig minden olyan független vezetőt, aki a kormány politikájával szemben nyílt és komolyabb kritikát fogalmazott meg, valamilyen módon menesztették. Az adatvédelmi biztos is erre a sorsra jutott, miután komoly vitába keveredett a kormánnyal. Többek között két olyan ügy is volt, amely a kormánynak presztízskérdést jelentett. A biztos határozott az úgynevezett nemzeti konzultáció során gyűjtött adatok megsemmisítéséről, s amikor a kormány erre nem volt hajlandó, pert indított. Ugyanezt tette továbbá a nagyobbik kormánypárt frakcióvezetőjének polgármesterként tett intézkedése miatt is, a bíróság pedig neki adott igazat. Sőt a biztos nyilvános vitába keveredett az egyik miniszterelnök-helyettessel és a miniszterelnök szóvivőjével, mert

759 Lásd például: http://www.bruxinfo.hu//cikk/20131210-magyarorszag-eliteleset-javasolja-a-fotanacsnok-az-adatvedelmi-ombudsman-ugyben.html – A letöltés ideje: 2013. december 10.

ők cáfolták azon állítását, miszerint a kormány nem egyeztetett vele a nemzeti konzultáció egyik állomását jelentő szociális konzultáció ügyében. Állításának kétségbe vonása miatt a biztos személyiségi jogi pert is indított ellenük. A kormány ezután – kormánypárti képviselőkön keresztül – nyíltan azzal vádolta az adatvédelmi biztost, hogy a várható hivatalvesztése miatti személyes bosszú okán támadja hevesen a kormány intézkedéseit és előterjesztéseit.[760] A bírálatok és a kormány számára kedvezőtlen döntések egy része kétségkívül az adatvédelem strukturális átalakítása tervének nyilvánosságra kerülése után született. Amellett azonban, hogy bizonyítékok nélkül azt feltételezni az adatvédelmi biztosról, hogy véleményét a bosszú motiválta, egy kormány részéről szokatlan, sőt elfogadhatatlan, az tény, hogy a kormányzat számára sérelmes döntéseinek nagy része még a terv nyilvánosságra kerülése előtt született. Ráadásul könnyebb lenne elhinni a kormány jóhiszeműségét, ha más, a kormányzati munkát befolyásolni tudó, kritikus tisztségviselők és közjogi méltóságok nem jutottak volna ugyanerre a sorsra. Mindezek mellett meglátásom szerint eltörpül az a probléma, hogy az új hivatal vezetőjét a miniszterelnök jelöli. A hivatalvezető 9 éves mandátuma azonban része annak a törekvésnek, amelyik a kormánypártok által az ellenzékkel való legkisebb kompromisszumra törekvés nélkül kinevezett vagy megválasztott, s a kormányzati munkát hatékonyan befolyásolni tudó, általuk lojálisnak tekintett vezetőket legalább két kormányzati cikluson keresztül hivatalában tartja.

Nem állítom, hogy az ombudsmani rendszer átalakítása alapvető befolyással lenne a kormányzati fékek és ellensúlyok rendszerére, azt azonban igen, hogy része annak a folyamatnak, amely számos hatalmi ágra és alkotmányos szervre vonatkozó törvények átalakítása és személyi döntések meghozatala révén végül azt eredményezte, hogy Magyarországon jelentősen meggyengült a kormányzati fékek és ellensúlyok rendszere.

760 Az adatvédelmi biztos és a kormány vitájáról lásd például: www.origo.hu/itthon/20110708-interjujori-andras-adatvedelmi-biztossal.html, www.hetivalasz.hu/itthon/tobb-mint-280-visszaelotsikerult-kiszurni-38906 – A letöltések ideje: 2011. július 8. és 2011. október 11.

IV. rész

A közhatalmon kívüli egyéb hatalmi tényezők és a nemzetközi eljárások

I. fejezet

A közhatalmon kívüli egyéb hatalmi tényezőkről

A könyvnek ez a fejezete, ha a jogtudomány fogalmait használom, a komplex hatalommegosztás-tanon alapul. Azon, hogy hatalmi gócok a XX–XXI. században – miként az Alapvetésben kifejtettem – az alkotmányos állami szerveken kívül máshol is kialakulhatnak. Az eredményt tekintve hasonló következtetésre jutnék akkor is, ha e klasszikusnak mondható felfogás alapján vizsgálnám a témát, én azonban ezúttal más megközelítési módot alkalmazok. Az állam és az állampolgárok, az állam és a magánszféra viszonyát elemzem, s ezeken keresztül jutok el a közhatalmon kívüli hatalmi központokhoz.

Az állam és az állampolgárok viszonya komolyan befolyásolja egy kormány mozgásterét. Mondhatjuk azt is, hogy egy szabad, művelt, felvilágosult államalkotó közösség a kormányzati hatalom komoly ellensúlya lehet. Nem véletlen, hogy a diktatúrák első intézkedései között szerepel mindig az állam és polgárainak más alapokra helyezése, az egyéni és kollektív állampolgári jogok megtizedelése, a félelem és a bizalmatlanság légkörének kialakítása, valamint a magánszférába való állami beavatkozás lehetőségeinek kibővítése. A jogállami keretek bomlásának természetes velejárói tehát, hogy megváltozik az állam és az állampolgárok viszonya, mégpedig az állampolgárok kárára. Egyre inkább az államhatalomtól való félelem, a kiszolgáltatottság és a bizonytalanság válik általános életérzéssé, sőt a tekintélyelvű rendszerek esetében teljes valósággá. Végül az állampolgár teljes mértékben kiszolgáltatott eleme lesz az államnak. Az erózió, ami az állampolgári jogokat illeti, megindult a tárgyalt ciklusban.

Az állam és az állampolgárok egymáshoz való viszonyát meghatározó tényezők egzakt módon beazonosítható és ilyen módon beazonosíthatatlan tömegét taxatív módon felsorolni lehetetlen. De még megkísérelni is szükségtelen, ha a kormányzati ellensúlyok változási tendenciáját szeretnénk vizsgálati körünkbe vonni. Ennek a folyamatnak vannak informális, más tudományterületen talán megfogható és definiálható, de egy jogi elemzésben szinte megfoghatatlan elemei.

Ilyen például a tekintélyelvű, paternalista, nacionalizmussal kokettáló, keresztény-konzervatív ideológia uralkodóvá tétele, melyre Magyarországon, be kell látni, sajnos van fogadókészség. E törekvésnek sok eleme érhető tetten. Ilyen az Alaptörvény Nemzeti hitvallása, az új vallásügyi törvény, mely drasztikusan lecsökkentette az elismert egyházak számát, a közterületek átnevezése

(például Köztársaság térről II. János Pál térré, vagy Moszkva térről Széll Kálmán térré), annak elősegítése, hogy az intézmények könnyebben válhassanak állami iskolákból egyházi fenntartásúvá, a Kossuth tér 1944 előtti állapotának visszaállítása, a Horthy- és turulszobrok avatása, a korábbi Alkotmány érvénytelenítése vagy a legnagyobb politikai riválisi megbélyegzése. De ugyanebbe a körbe sorolható, hogy az állami intézményrendszerben az „országos" kifejezés mindenhol „nemzeti"-vé alakult, hogy törvénybe iktatták az alaptörvény napját és a nemzeti összetartozás napját, hogy a nemzeti összetartozás dalának eléneklésére körlevélben hívja fel egy államtitkár az iskolaigazgatókat, hogy az Alaptörvény-vándorkiállítás meglátogatására szintén körlevélben hívja fel a gimnáziumi tanárokat egy kormánymegbízott, hogy felállították az alaptörvény asztalát, hogy a két világháború közötti retorikának megfelelően keresztelték át a bírósági szinteket, hogy a Büntető törvénykönyvben a Szent Koronát beemelték a nemzeti jelképek közé, hogy az Országgyűlés elnöke részt vett a nyilas parlament egyik tagjának újratemetésén, vagy, hogy a pártszlogeneket beillesztették az állami életbe, mintegy összemosva az államot a kormánypárttal. S végül ebben a körben külön kiemelést igényel a „Nemzeti Együttműködési Nyilatkozat" (lásd 7. számú melléklet), amelyik gyakorlatilag elvárásként fogalmazza meg mindenki számára a kormányhűséget, a „Nemzeti Együttműködés Rendszeréhez" való csatlakozást. De jól példázza a hatalom gyakorlóinak hozzáállását, hogy a miniszterelnök lányának esküvője előtt három nappal, közpénzből lebetonozták az odavezető utat. Ahogy a pártállam idején ott, ahol egy fontos elvtárs nyaralót vásárolt.

Persze a fenti körön kívül is számos példát lehet hozni. Így, mondjuk, komoly hatással van az állampolgárok és az állam viszonyára az, ha az állam azt sugallja, sőt időnként egy-egy elbocsátással bizonyítja is, hogy aki nem a kormányzópárt híve, az se állami munkára, se állami megrendelésre ne számítson, vagy hogy mindenki irányultságát számon tudja tartani, sőt számon is tartja. De speciálisabb területről is lehet példát hozni. A Magyar Művészeti Akadémia felállításával e területen gyakorlatilag az részesült támogatásban, akit a kormány támogatni akart. A művészek és tudósok legkomolyabb szakmai díjainak odaítélésében a kormányé lett a döntő szó, s a példák – ha valaki időt és energiát szán rájuk –, bizonyosra veszem, azt mutatják majd, hogy e ciklusban szinte kizárólag a kormányhoz közel álló, de legalábbis jobboldali gondolkodású művészek és tudósok kapták a legrangosabb elismeréseket. A közszolgálati média kormányzati célokra való felhasználása, a burkolt kormánypropaganda népszerűsítése, valamint a kereskedelmi médiaérdekeltségek kormányközeli vállalkozói kör által történő felvásárlása, csakúgy, mint a gazdasági élet – akár kormányzati intézkedésekkel, akár a kívánt gazdasági érdekkört helyzetbe hozó, másokat viszont ellehetetlenítő jogszabályok megalkotásával való – állami befolyásolása szintén a jogi szempontból nehezen megfogható, mégis az állam és az állampolgárok viszonyát komolyan

befolyásoló tényezők közé sorolható. Ahol a kritikus hang alig kap teret, a lojális viszont annál inkább, ahol a kormánnyal kritikus vállalkozó ellehetetlenül, a lojális viszont lehetőségekhez jut, a jobboldali rendező színházigazgató lesz, és kitüntetik, a baloldali vagy liberális viszont ellenszéllel küzd, ott bizony gyengül a civil kontroll.

S végül a félelem légkörének megteremtéséről, mely az állam és állampolgárok viszonyát alapjaiban meghatározó tényező, s melynek eléréséhez az említett példák többsége eszközként használható. A félelemnek sok különböző megjelenési formája volt tapasztalható. Minthogy ezek értelemszerűen nem dokumentált esetek, nehéz hitelesen hivatkozni rájuk. Ezért a számtalan történet közül, állításom alátámasztása céljából, vázolok néhány személyes tapasztalatot. Úgy vélem, nem elképzelhető egy valóban demokratikusan működő társadalomban, hogy egy egyesület elnöke, aki előadóként meghívott, elnézéskérés formájában tájékoztasson arról, hogy sokan szívesen eljöttek volna a rendezvényre, csak nem mertek, mert maguk vagy családtagjaik a közszférában dolgoznak. Vagy: az egyik vidéki járásbíróság elnöke, aki mint képviselőt, az igazságügyért felelős országgyűlési bizottság tagját, a bizottság feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását vizsgáló albizottság elnökét fogadott, arra kért, hogy nyilvánosan ne említsem a találkozót, az maradjon köztünk. Más esetben, a kisvárosi rendőrkapitány, mielőtt egy vidéki körutam programjának részeként fogadott volna, hogy tájékozódhassak a térség közbiztonsági helyzetéről, engedélyt kért erre a felettesétől, aki szintén nem mert egyedül dönteni. Végül belügyminisztériumi jóváhagyással kerülhetett sor a beszélgetésre, melyről a kapitánynak – mint utólag megtudtam – jelentést kellett írnia. Történtek mindezek annak ellenére, hogy az országgyűlési törvény nemcsak a lehetőséget adja meg az állami szerveknek, így azok vezetőinek, hogy a képviselőkkel kontaktust teremtsenek, hanem úgy fogalmaz, hogy

> „kötelesek az országgyűlési képviselőket megbízásuk ellátásában támogatni, és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni."

Ez utóbbi mondatot a jogalkotó olyan fontosnak ítélte, hogy a képviselői igazolvány hátoldalán külön feltüntette. De vegyünk példát egészen más területekről is! Az egyik legnagyobb közvélemény-kutató cég vezetője elmondta, hogy a háromezer ember véleménye alapján elkészített elemzéshez ötezer embert kellett megkérdezniük, mert kétezer nem vállalta az interjút. Egy gazdasági társaság vezetője, aki szerződéses kapcsolatban állt a legnagyobb ellenzéki párttal, komoly félelmének adott hangot cége piacvesztése és egy esetleges adóhatósági ellenőrzés miatt, amikor a szerződéses kapcsolat ténye nyilvánosságra került. Az pedig rendszeresnek volt mondható, hogy az utcai rendezvényeken odajöttek

hozzánk a szavazópolgárok, szóban kifejezték szimpátiájukat, de az aláírásgyűjtő ívet nem merték aláírni. A sort még számos személyesen tapasztalt és számtalan hallomásból ismert példával tudnám folytatni. Heller Ágnes filozófust, miután a kormányt keményen bíráló véleménye miatt elbocsátották állásából, eljárás alá akarták vonni, és kisebb hadjárat indult ellene a médiában, publicisztikájának – József Attila versét idézve – a „Fortélyos félelem igazgat" címet adta. Pár mondatot érdemes itt is idézni belőle, amelyek úgy vélem, önmagukért beszélnek:

> „Jóakaróim figyelmeztettek, hogy nehogy interjút adjak vagy cikket írjak »ellenük«, mert »ezek« bosszúállók, soha semmit sem fognak nekem megbocsátani. Alig ismert emberek óvtak, nehogy bármit mondjak a telefonba, mert »ezek« mindent lehallgatnak, mert »ezeknek« mindenütt kémjeik vannak, egész besúgói hálózatuk. […] Csakhogy ha túl sokan látnak rémeket, akkor a fantomok nem pusztán a képzelet termékei. Hogy sokan félnek, kétségtelen. […] Húsz év, azt hittem, elég lesz ahhoz, hogy feladjuk a félelem ösztönös alkalmazkodássá válásának megszokását. Egyesek továbbra is gyakorolták, de nem volt többé általános. Antall Józseftől Bajnai Gordonig megszűnt a politikai hatalom félelmetessé válni. Az emberek nem féltek, így hát nem is alkalmazkodtak, mindenki hitte és mondta a magáét. Kevesebb, mint egy fél év leforgása alatt minden megváltozott."[761]

A példákkal illusztrált társadalmi folyamat lehető legteljesebb feltárása egy komolyabb szociológiai, esetleg közgazdasági kutatás tárgya lehet, s remélem, lesz is.

Vannak azonban az állam és az állampolgárok viszonyának megváltozásáról árulkodó konkrét, jogilag – közvetlenül – is igazolható tények. Ezek közül, kétségkívül önkényesen, kiválasztottam hat, a társadalmi kontrollt gyengíteni hivatott, jellegét tekintve egymástól nagyon különböző területet, amelyek azonban érintik a jogállamiság Alkotmánybíróság által kimunkált főbb összetevőit, s emellett önmagukban is kiemelt jelentőséggel bírnak. Közülük négyet – a közigazgatást, a szakmai érdekképviseleteket (és szakszervezeteket), a médiát és a gazdaságot – a jogtudomány egyértelműen a közhatalmon kívüli ellensúlyok közé sorolja. A hat terület:

- Az állam minél több információval bírjon a polgárairól, azok pedig meg legyenek győződve arról, hogy az állam mindenről tud, és mindent megtud.

761 http://www.nepszava.hu/m/articles/article.php?id=395797 – A letöltés ideje: 2011. február 20.

- Az állami szférában, a közigazgatásban dolgozók feltétlen lojalitásának biztosítása, s a lehető legkiszolgáltatottabb helyzetben tartása. (Különösen fontos ez, ha a közigazgatást önálló hatalmi tényezőnek tartjuk.)

- Az állami szférán kívül eső munkavállalók és munkáltatók az állammal szembeni érdekérvényesítési lehetőségeinek kollektív szinten való csökkentése.

- A vádhatóság jogköreinek bővítése a terhelti garanciális jogok rovására. Azaz a politika eszköztárává vált büntető eljárások elősegítése, valamint általában az állampolgárok kiszolgáltatottságának növelése.

- A tömegtájékoztatás állami befolyás alá vonása, melynek célja a központi ideológia és a felépített kormányzati kommunikációs stratégia közvetítésének elősegítése, valamint az ellenzéki vélemények lehetőség szerinti korlátozása. E körben a médiafelügyelet átalakítása.

- Az állam lehető legmélyebb beavatkozási lehetőségeinek megteremtése a magánszférába, elsősorban a gazdasági viszonyokba, a tulajdon szentségének normatív vagy csak gyakorlatban történő megkérdőjelezése.

Diktatúrákban ezeket az elemeket többnyire kiteljesítik. Alapvetően jogállami módon működő országokban azonban az állami beavatkozási lehetőségek fejlődési iránya, valamint a változás intenzitása a demokrácia állapotát mutatja. A kormányzat demokratikus értékrend iránti elkötelezettségét pedig az, hogy a fenti viszonyrendszerről mit gondol, regnálása alatt merre mozdítja a jogrendszert. Az államhatalom kiterjesztésének irányába vagy a polgári jogok szélesítésének és a civil kontroll kiteljesítésének irányába. A rendszert persze egységesen kell vizsgálni. Mert mondjuk nehéz gazdasági környezetben minden bizonnyal nem vádolható antidemokratikus törekvésekkel az a kormány, amelyik a fogyasztói jogok védelme érdekében nagyobb állami befolyást enged a gazdasági folyamatokba. De ha a fenti elemek mindegyike tendenciózusan az állami befolyás erősítésének irányába mutat, s az állampolgárok állammal szembeni garanciáit és jogait csorbítja, a megfelelő következtetés levonható.

Talán ez a fejezet okozta számomra a legnagyobb fejtörést. Ha a centralizáció feltárása a cél, a társadalmi kontroll, valamint a közhatalmon kívüli egyéb, a kormányzat ellensúlyaként megjelenő hatalmi tényezők leépítésének és meggyengítésének elemzése elhagyhatatlan. Ahogy teljes körű feltárása is. E fejezetben tehát értelemszerűen nem törekedtem, nem is törekedhettem a teljesség igényére. Célom itt – természetesen a hivatkozott tények forrásának ezúttal is pontos megjelölésével – csak a tendencia felvázolása lehetett.

I.1. Humánpolitika, vezetői kinevezések

I.1.1. Kormánytisztviselők jogállása

Természetes dolog, hogy minden kormány az általa képviselt értékrendet valló vezető kinevezésére törekszik. A kérdés a törekvés mértéke és módja. A választások után az új többség egyik legelső indítványa a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényjavaslat[762] benyújtása volt. Az azóta hatályba is lépett törvénynek témánk szempontjából legfontosabb rendelkezése, hogy az állami szerveknél a köztisztviselőkből kormánytisztviselőkké avanzsált közszolgákat indokolás nélkül, két hónapos felmentési idővel lehet elbocsátani.[763] A törvényjavaslat képviselői önálló indítvány volt, ezért benyújtását nem előzte meg semmiféle egyeztetés a munkavállalói érdekképviseleti szervezetekkel. Ennek ellenére sokan közülük bírálták a jogszabálytervezetet a parlamenti vita 6 hosszú napja alatt.[764] A törvénymódosítást egy ugyancsak önálló képviselői indítványként benyújtott alkotmánymódosítás alapozta meg, melyet szintén a kormánytisztviselők jogállásáról szóló javaslatot előterjesztő képviselők, a kijelölt közigazgatási és igazságügyi miniszter és két későbbi államtitkára nyújtottak be. Eszerint „*a minisztériumok és a kormány alá rendelt szervek alkalmazottainak jogállását*, *díjazását*, *továbbá felelősségre vonásuk módját külön törvény szabályozza*."[765] E módosítási javaslatról gyakorlatilag nem alakult ki diskurzus a parlamenti vitában. Ennek két oka volt. Egyrészt tartalmi szempontból semmi nem látszott még az elképzelésekből, másrészt ezt a változtatást együtt tárgyalta az Országgyűlés a 200 fős parlamentről, a minisztériumok felsorolásáról – azaz a kormányszerkezetről –, továbbá a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvényjavaslatokkal.[766]

A munkavállalókra lényegesen kedvezőbb korábbi felmentési szabályok megváltoztatását a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényjavaslat három do-

762 T/45. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról.

763 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról, 7–10. §.

764 Lásd például Bárdos Judit főtitkár (Belügyi és Rendvédelmi Dolgozók Szakszervezete), Fehér József főtitkár (Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezete) és Agg Géza elnök (Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége) felszólalásait: az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. május 26., valamint Fehér József főtitkár (Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezete) felszólalását: az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 21. (ez a köztársasági elnöki vétó miatt megismételt eljárás része).

765 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 40. § (3) bekezdés, valamint a T/9. számú törvényjavaslat.

766 T/9., T/11., T/17. számú törvényjavaslat, valamint az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. május 17. (2. ülésnap), 1–95. felszólalás.

loggal indokolja. Egyrészt az ország kedvezőtlen gazdasági helyzetével, amely indokolja „*a foglalkoztatás – így különösen a jogviszony-megszüntetés – feltételeinek rugalmasabbá és takarékosabbá tételét*". Másrészt az előterjesztő szerint

> „nincs alkotmányos, célszerűségi vagy etikai alapja annak, hogy a köztisztviselők a többi foglalkoztatotthoz képest – éppen az állammal szemben – kiemelt védelmet élvezzenek, és de facto felmenthetetlenné váljanak az állami feladatok végrehajtása során. Sőt, a jelenlegi fokozott védelem jelentős részben okolható azért, hogy a magyar közigazgatás hatékonysága alacsony és közmegítélése rossz."

Harmadrészt ebből következően az a

> „méltányos megoldás, hogy az államot – ebben az elismerten számára alkotmányosan erősebb helyzetében – megillesse az a jog, hogy legalább olyan feltételekkel szüntesse meg a jogviszonyt, mint a kormánytisztviselő, azaz indokolás nélkül, 2 hónapos felmentési idővel".

A felmentéskori indokolási kötelezettség eltörlésének azonban az előbbi említésen kívül az előterjesztő egyetlen mondattal sem adja okát. Sem az általános, sem pedig a részletes indokolásban.[767] A törvényjavaslat indokolásában foglaltakhoz képest az előterjesztők képviseletében a plenáris ülésen felszólaló képviselő expozéjában sem mondott további indokokat,[768] viszont a szakbizottsági vitában gyakorlatilag kétségbe vonta a közigazgatási-kormánytisztviselői életpályát. Ezt talán a következő mondatával fogalmazta meg a legegyértelműbben:

> „De önmagában azzal a megközelítéssel, hogy itt valakik arra tették fel az életüket, hogy a közszolgálatban dolgoznak, ez egy nem reális élethelyzet".[769]

Megjegyzem, hogy abszurditásán túl érdemes ezt a mondatot szembeállítani ugyanazon minisztérium másik államtitkárának, nem egészen öt hónappal későbbi mondatával:

> „Valóban tervezzük a kormánytisztviselői életpályamodell bevezetését is.".[770]

767 Lásd: T/45. számú törvényjavaslat indokolása.

768 Répássy Róbert (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. május 25. (6. ülésnap), 43. felszólalás.

769 Répássy Róbert (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. május 26.

770 Szabó Erika államtitkár felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 12. (34. ülésnap), 64. felszólalás.

A kormánypárti képviselők főképpen az egyik bizottság vitájában nyilvánítottak véleményt, melynek lényege a kétharmados felhatalmazás hangsúlyozása volt, valamint az, hogy – saját korábbi önkormányzati vezetőként megélt példáikkal – rámutassanak arra, hogy jó az, ha a kormány megkapja a lehetőséget a közszféra átalakítására, amely lehetőséggel bizonyosan nem fog visszaélni.[771]

Az ellenzéki pártok a parlamenti vita során a javaslat igazságosságának és méltányosságának kétségbe vonása és az érdekképviseletekkel való egyeztetés hiánya mellett a könyv által vizsgált körben két problémát emeltek ki. Egyrészt – és ezt talán kivétel nélkül az összes ellenzéki képviselő megemlítette –, hogy a tervezet valójában nem az indokolásban leírt okok miatt fontos a kormánynak, hanem azért, hogy a nekik nem tetsző, velük nem lojális közszolgákat indokolás nélkül, azonnal és az államkasszát nem terhelve lehessen elbocsátani. Másrészt az előterjesztés alkotmányosságát és a nemzetközi jogszabályoknak való megfelelését vitatták az ellenzékiek.[772] A képviselők módosító indítványaikban az Alkotmány 70/A. §-ának, valamint 57. §-ának megsértésére hivatkoztak, valamint arra, hogy az indokolási kötelezettség megszüntetése sérti az Európai Unió Alapjogi Chartájának 30. cikkét,[773] valamint az Európa Tanács Felülvizsgálat Európai Szociális Chartájának 24. cikk a) pontját.[774] Az egyik ellenzéki képviselőcsoport vezérszónoka azzal a mondattal zárta az elbocsátás szabályaira vonatkozó gondolatait, hogy „*ez maga a kegyencrendszer manifesztációja*".[775]

A 2010. június 8-án elfogadott törvényt a köztársasági elnök – akkor még Sólyom László – megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek. Az elnök osztotta azt a véleményt, mely szerint a jogszabály indokolás nélküli munkaviszony-megszüntetésre vonatkozó pontja ellentétes az Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikkével, s kiegészítette az érveket azzal, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (1) bekezdése szerint a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír,

771 Lásd például Kovács Ernő (Fidesz), Czira Szabolcs (Fidesz), Karakó László (Fidesz) felszólalásait: az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. május 25.

772 Lásd például: T/45/7., T/45/8., T/45/12., T/45/14. számú módosító javaslat, T/580/24. számú záró-szavazás előtti módosító javaslat, valamint Gúr Nándor (MSZP) felszólalása (49. felszólalás), Lamperth Mónika (MSZP) felszólalása (53. felszólalás), Staudt Gábor (Jobbik) felszólalása (57. felszólalás), Szilágyi Péter (LMP) felszólalása (59. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. május 25. (6. ülésnap), Lamperth Mónika (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. május 25., Gúr Nándor (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. május 25.

773 „Az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez." http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:HU:PDF – A letöltés ideje: 2010. június 18.

774 „A Felek elismerik a dolgozók jogát ahhoz, hogy munkaviszonyukat ne lehessen megszüntetni tényleges ok nélkül…" 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről.

775 Staudt Gábor (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. május 25. (6. ülésnap), 57. felszólalás.

mint az alapító szerződések. Kiemelte, azért sem ért egyet a törvénnyel, mert az „*a kormánytisztviselők esetében a Munka törvénykönyve alá tartozó munkavállalóknak járó védelemnél is kevesebbet ad*", kiragad egy jogviszonyt a munka világából, teljességgel hiányzik a törvényből a rendszertani szemlélet, s nem veszi figyelembe a közszolgálati jog sajátosságait. (Megjegyzem, ez az érv a parlamenti vitában is felmerült.[776]) Aztán az indokolás nélküli felmentési lehetőséget illető jogalkotói mögöttes szándékok egy részét érintő megjegyzés:

> „Így a politikai semlegesség, a politikai szándékokkal szembeni szakmai és jogi érvek megjelenésének lehetősége veszélybe kerül".[777]

Ugyanezt fogalmazta meg az országgyűlési vitában egy ellenzéki képviselő, de lényegesen erőteljesebb, politikai szónoki stílusban:

> „Szakmai kritika nélküli pártszolgákat akarnak, nem a mindenkori állam iránt lojális köztisztviselőket.".[778]

Az elnöki vétó miatt megismételt vita – melyben az ellenzék gyakorlatilag a korábbi érveit ismételte meg[779] – után az indokolás nélküli két hónapos felmentési rendelkezést június 21-én változatlan formában fogadta el az Országgyűlés. A vita végére az Alkotmánybíróság tett pontot, amely 2011-ben egyhangú határozattal alkotmányellenesnek nyilvánította, s május 31-i hatállyal megsemmisítette az indokolás nélküli elbocsátást lehetővé tévő rendelkezést.[780] A kormányzati cél elérését azonban az Alkotmánybíróság sem akadályozta meg, hiszen a törvény hatálybalépése és hatályon kívül helyezése közötti közel egy év alatt a kívánt személycseréket könnyedén le lehetett bonyolítani.

A fentieken kívül még említést érdemel, hogy néhány, szintén új jogszabályi rendelkezés értelmében az összes államigazgatási szervnél a fontosabb személyi döntéshez a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárának jóváhagyása volt szükséges.[781] A közigazgatási minőségpolitikáért és személy-

776 Gúr Nándor (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. május 25. (6. ülésnap), 73. felszólalás.

777 T/45/28. számú iromány, a KEH nyilvántartása szerint: II-1/01948-4/2010.

778 Lamperth Mónika (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. május 25. (6. ülésnap), 53. felszólalás.

779 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 21. (16. ülésnap), 210–220. felszólalás.

780 8/2011. (II. 18.) ABH.

781 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 67. §, 73. §, valamint 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról, 47. §.

zetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárának jóváhagyása nélkül nem volt kinevezhető és nem is volt jutalmazható egyetlen helyettes államtitkár, minisztériumi főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető vagy központi hivatalvezető sem. Ennek pedig még a törvényjavaslat szerint sem szakmai indokai voltak – igazából érdemi indokolást nem is találunk az előterjesztésekben.[782] Persze nehezen is lehetne elhinni, hogy ez a személy jobban értett minden területhez, a vízügyi igazgatástól az agrárigazgatáson át a nemzetközi magánjogig, mint a vezetőt kinevezni szándékozó közvetlen felettes. A kinevezendő vezető lojalitását viszont meg tudta ítélni, s aki ismeri az akkor e hivatalt betöltő közigazgatási vezetőt, talán még inkább így gondolhatja.

Következtetni talán többre is lehet, két tényt azonban biztosan megállapíthatunk. Az egyik, hogy miközben a közszolgák kötelezettségeit – így például sztrájkhoz való jogukat vagy fegyelmi és anyagi felelősségüket – nem enyhítette, a törvény lebontotta az elbocsátások korlátait a közszférában, szinte korlátlan szabadságot adva személyügyi döntésekben az állami vezetőkön keresztül a kormánynak; a munkaviszonyukat megtartó vagy frissen megszerző kormánytisztviselők pedig kiszolgáltatottabb státusba kerültek. A másik, hogy a gyakorlat azt bizonyította, hogy a törvény hatálybalépését követő rövid időn belül nagy számban bocsátottak el éppen kormánytisztviselővé vált, korábban a közszolgálatban dolgozókat.[783] S mindezeken túl, hogy a lojális utódok kiválasztása is könnyebb legyen, megszűnt az a szabály, amely a központi államigazgatási szervek vezető megbízású alkalmazottainak kinevezését pályázati eljárást követően tette lehetővé.[784]

I.1.2. Személyre szabott jogalkotás

Az elmúlt négy évben számtalan esetben volt valószínűsíthető, illetve bizonyítható a személyre szabott jogalkotás. Egy internetes hírportál 48 ilyen esetet nevesített,[785] s korábban én is többször utaltam e jelenségre. Így például a volt köztársasági elnök özvegyével, az Állami Számvevőszék elnökével, a Legfelsőbb Bíróság elnökével, illetve a jegybank felügyelő bizottsági elnökével összefüggésben. És a

782 Lásd a T/17. számú és a T/45. számú törvényjavaslat indokolását.

783 Lásd például: http://www.origo.hu/itthon/20110215-alkotmanybirosag-alkotmanyellenes-a-kormanytisztviselok-indoklas-nelkuli-kirugasa.html – A letöltés ideje: 2011. február 15. (Az internetes fórum közel nyolcszáz főről ír.)

784 Köztisztviselők esetében lásd: T/17. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, melynek 78. §-a a Köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 10. §-át módosította. Kormánytisztviselők vonatkozásában a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvénybe pedig eleve be sem került e kötelezettség.

785 http://tenytar.blog.hu/2013/06/03/torveny_es_cenzura_a_renitenskedo_kepviselok_megrendszabalyozasara – A letöltés ideje: 2013. június 5.

sor még folytatható lenne, főként, ha ebbe a körbe vonnánk a jogi személyeket érintő, gazdasági tárgyú törvényeket módosító előterjesztéseket is. Most azonban kiemeltem négy olyan esetet, amelyeknél ez a jelenség a társadalmi és történeti kontextusba helyezés nélkül egyértelműen tetten is érhető, bizonyítható. A személyre szabott jogalkotás önmagában is rendkívül káros folyamat, de témánk szempontjából azt is igazolja, hogy amennyiben akadálya van egy, a kormányfő által szorgalmazott vezetői kinevezésnek, illetve jelölésnek, rendszeres jelleggel megállapítható, hogy az akadályt jogalkotási eszközökkel hárítják el. Két politikusnál ez volt az ok. A harmadik személy esetében azt demonstrálja a döntés, hogy megéri lojális vezetőnek maradni, mert őket hosszú távon is megvédi a rendszer, a negyedik esetében csupán a kinevezése miatt összeférhetetlenné vált másik pozíciójának megtartását segítették elő.

a) Borkai Zsolt kormánypárti országgyűlési képviselő, Győr Megyei Jogú Városának polgármestere. A Fidesz frakcióvezetője és az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának kormánypárti elnöke 2010. július 8-án – nem egészen három hónappal az önkormányzati választások előtt – a Magyar Köztársaság Alkotmányát módosítani kívánó önálló képviselői indítványt nyújtottak be, mely szerint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai szolgálati jogviszonyuk alatt és leszerelésük után 5 évig nem indulhatnak jelöltként sem országgyűlési, sem önkormányzati, sem pedig európai parlamenti választásokon.[786] Sokak szerint a javaslat célja az volt, hogy a radikális jobboldali párt jelentős számú tagjának indulását ellehetetlenítsék.[787] Az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottsága július 12-én tárgyalta meg a törvényjavaslatot.[788] Ezen az ülésen, amikor Borkai Zsolt a kérdésére kapott államtitkári válasz után ráébredt, hogy a módosítás őt is érinti, az ő jelöltté válását is ellehetetleníti, szünetet kért az elnöktől, aki a javaslattal teljes mértékben egyetértett. Párttársaival való rövid konzultáció után a képviselő elhagyta az üléstermet. A szünet után az elnök, aki a javaslat egyik előterjesztője, maga érvelt a javaslat mellett, s objektivitására hivatkozott, hogy lám, az Borkai Zsoltot is érinti. A bizottság kormánypárti tagjai igennel szavaztak az általános vitára alkalmasságról. Mindezek után az előterjesztők még ugyanazon a napon visszavonták a javaslatukat, s egyidejűleg benyújtották az 5 éves időtartamot 3 évre módosító indítványukat.[789] Ezt nem egészen 24 órával később tárgyalta meg a szakbizottság,[790] s ez a verzió Borkai Zsoltot már nem érintette. Külön érdekesség, hogy a két indítvány indokolása az időtartamot leszámítva

786 T/649. számú törvényjavaslat.

787 Lásd például Schiffer András (LMP) felszólalását: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. július 13. (25. ülésnap), 181. felszólalás.

788 Az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának jegyzőkönyve: 2010. július 12.

789 T/676. számú törvényjavaslat.

790 Az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának jegyzőkönyve: 2010. július 13.

betű szerint megegyezik. Zárómondatként pedig megjegyezném: Schmitt Pált köztársasági elnökké választása után Borkai Zsolt váltotta a Magyar Olimpiai Bizottság elnöki székében.

b) Szapáry Györgyöt, a miniszterelnök gazdaságpolitikai főtanácsadóját, aki a jelenlegi miniszterelnöknek ellenzéki időszakban nem kevés segítséget nyújtott a Magyar Nemzeti Bank alelnökeként, a kormányfő ki akarta nevezni a Magyar Köztársaság washingtoni nagykövetének. A problémát az jelentette, hogy Szapáry úr 72 éves volt, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény[791] rendelkezése szerint pedig legfeljebb 70 éves koráig lehet valaki kormánytisztviselő, például nagykövet. A megoldás ezúttal Vejkey Imre kereszténydemokrata képviselő fejében született meg, aki módosító indítványában a törvényt új szakasszal javasolta kiegészíteni, a következők szerint:

> „A kormánytisztviselői jogviszony tekintetében a Ktv. 15. § (1) bekezdés e) pontját azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az ott meghatározott életkori korlát alól a miniszterelnök felmentést adhat, ha a kormánytisztviselői kinevezés a külszolgálathoz kapcsolódó képviselet-vezetői megbízáshoz szükséges."[792]

A kormány természetesen támogatta a javaslatot. A parlamenti bizottsági és plenáris üléseken lefolytatott vitákban minden ellenzéki párt rámutatott arra, hogy a javaslat célja csupán Szapáry kinevezésének lehetővé tétele. A felszólaló kormánypárti képviselő, valamint az államtitkár természetesen általános indokokat hangoztattak.[793] A bizottsági vitában, kérdésemre, mely szerint a jelen lévő helyettes államtitkár szakmai hitelességét is mérlegre téve ki meri-e jelenteni, hogy a javaslat „…*egy olyan átfogó, egy olyan elvi módosításnak tekinthető-e, amit nem Szapáry György kinevezése, hanem más kormányzati szempontok is megalapoznak*", kitérő választ adott. Eszerint „…*a módosítás a nemzetközi gyakorlattal összhangban van, nem ellentétes, más országokban is gyakori példák vannak hasonló esetre*".[794] A fenti tényeken túlmenően az is gyengíti a kormány álláspontjának hitelességét, hogy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényt, valamint az azt megalapozó alkotmánymódosító javaslatot – melyet ez a javaslat éppen Szapáry kinevezése előtt módosítani kíván – néhány hónappal a módosító javaslat benyújtása előtt terjesztette be képviselőtársaival egyéni képviselői indítványként az akkor még

791 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról.

792 T/1731. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi CXXXVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény módosításáról.

793 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 22. (50. ülésnap), 194–204. felszólalás.

794 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 24.

csak kijelölt közigazgatási és igazságügyi miniszter, s fogadta el mindösszesen 6 nappal ezután az Országgyűlés.[795] Akkor vajon miért nem merült fel a hangoztatott általános indok?

Egy képviselő szavaz az Országgyűlés ülésén

c) Szász Károly a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke volt az első Orbán-kormány idején, s a második Orbán-kormány hivatalba lépése után ismét elnyerte ezt a pozíciót. A nagy belpolitikai botrányt kavart állami végkielégítésekkel kapcsolatos törvényalkotási munka eredményeképpen, amelynek során gondosan ügyeltek arra, hogy annak hatálya csak az első Orbán-kormány mandátumának lejárta után elbocsátott állami vezetőkre vonatkozzon, kiderült, hogy Szász Károly, tekintettel a bírósági eljárás miatt elhúzódó kifizetésre, mégis a törvény hatálya alá esik.[796] Azaz a volt elnöknek vissza kell fizetnie több mint százmillió forintos végkielégítésének 98%-át. A nagyobbik kormánypárt frakcióvezetője azonban megoldotta a problémát. Kapcsolódó módosító javaslatot nyújtott be, mely szerint a 2005. január 1-je utáni kifizetések maradnak adókötelesek, de – és ez a módosítás – ide nem értve „*…a jogviszony 2005. január 1-jét megelőző megszűnése jogellenességét megállapító bírósági határozatban megállapított*

795 T/9. és T/45. számú törvényjavaslat.

796 T/1447. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi CXXIV. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról.

összegeket…”.[797] A javaslat indokolását elolvasva egyetlen érvet sem találni. Sem tartalmit, sem arra vonatkozót, hogy a javaslatnak ez a része milyen koherenciazavart küszöböl ki. Szász Károlyon kívül pedig hosszas utánajárás eredményeképpen sem sikerült olyan állami vezetőt találnom, akire a rendelkezés vonatkozna.

d) Koltay Andrást – a korábban a kormánypártok delegáltjaként a Magyar Televízió Közalapítvány Kuratóriumának elnökségi tagjaként már bevált szakembert – a kormánytöbbség kívánta az újonnan megalakított Médiatanács tagjává választani. Koltay egy egyetemi lap szerkesztője. Bár az összeférhetetlenségi szabályok között továbbra is szerepel az, hogy nem lehet a Médiatanács tagja

> „hírközlési vagy médiaszolgáltató, műsorterjesztő, reklámügynökség, sajtótermék kiadó, lapterjesztő vállalkozás vezető tisztségviselője, vezető testületének tagja, felügyelő bizottsági tagja”,[798]

a jogalkotó megnyugtatóan rendezte a kollíziót, amikor is rögzítették, hogy

> „a Médiatanács tagja vonatkozásában nem minősül összeférhetetlennek a sajtótermék kiadójával vagy alapítójával létrehozott, tudományos tevékenység végzésére, tudományos eredmények közzétételére vagy tudományos ismeretterjesztésre vonatkozó munkaviszony, valamint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony”.

Koltay András tehát továbbra is elláthatja a lap szerkesztői feladatait, árgus szemmel őrködve annak törvényes működése felett. Az pedig mindenképpen megjegyzendő, hogy az összeférhetetlenség alóli felmentő rendelkezés kodifikátora nem más, mint Koltay András volt, legalábbis ő szerepelt a Karácsony Gergely országgyűlési képviselő részére e-mailben megküldött dokumentum szerzőjeként.[799]

I.2. Titkos információgyűjtés

Jelentős mértékben erősíti a kormányzatot, ha a titkos információgyűjtés szabályait akként változtatja meg, hogy ahhoz az addigi garanciális elemek közül többet kiemel a rendszerből. Az új szabályozás alapján pedig olyan szervek vezetőinek

797 T/1447/23. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

798 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 118. § (1) bekezdés d) pont és a 127. §.

799 Karácsony Gergely (LMP) felszólalása. Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. december 1. (56. ülésnap), 18. felszólalás.

ad ezen a területen többletjogokat, akiknek a lojalitása a kormányhoz biztos vagy valószínűsíthető. Ilyen például az új legfőbb ügyész vagy a kormányfő korábbi testőrparancsnoka, a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt megalakított Terrorelhárítási Központ főigazgatója.

Demokratikus jogállamokban a titkos információgyűjtés annak alkotmányos jogokat, legfőképpen pedig a magánszférát súlyosan korlátozó, illetve sértő jellegére figyelemmel csak kivételes, átmenetileg és megfelelő garanciális szabályok mellett – meghatározott célból, meghatározott személy ellen, meghatározott feltételek mellett – igénybe vehető eszköz lehet.[800] A bíróságok hatékony működése és a bírósági eljárások gyorsítása érdekében alkotott átfogó törvénymódosítás keretében azonban jelentősen átalakult mind a bűnüldözési, mind a nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés eredményének büntetőeljárásban történő felhasználására vonatkozó szabályozás.

A 2011. január 1-je előtt hatályos szabályozás értelmében a bűnüldözési célból folytatott, bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredményének büntetőeljárásban történő felhasználására abban az esetben volt lehetőség, ha a bizonyítani kívánt bűncselekmény tekintetében fennálltak a titkos adatszerzés büntetőeljárási törvényben rögzített feltételei. Ennek határát a törvény a fenti elvekre figyelemmel ott húzta meg, hogy akivel szemben a bíróság a titkos információgyűjtést engedélyezte, azzal szemben nemcsak az engedélyben szereplő bűncselekmény, hanem az általa elkövetett más bűncselekmény bizonyítása kapcsán is felhasználható volt a titkos információgyűjtés eredménye, feltéve, hogy ez utóbbi bűncselekmény vonatkozásában is fennállnak a titkos adatszerzés feltételei. Emellett az ilyen titkos információgyűjtés eredménye az engedélyben szereplő bűncselekmény vonatkozásában, az engedélyben rögzített személy mellett a bűncselekmény valamennyi elkövetőjével szemben felhasználható volt. A nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés eredménye pedig a titkos adatszerzés büntetőeljárási törvényben meghatározott feltételeinek fennállása mellett is kizárólag az engedélyben megjelölt személy bűncselekményének bizonyítására volt felhasználható.[801]

Ezt a szabályozást a kormány az eredeti tervei szerint úgy kívánta módosítani, hogy a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés eredménye az előbbieken túl felhasználhatóvá váljon az engedélyben nem megjelölt személlyel szemben, az általa elkövetett, az engedélyben nem megjelölt bűncselekmény bizonyítására is, s a nem bűnüldözési célú titkos információgyűjtés eredménye is felhasználható legyen az engedélyben megjelölt személy mellett az engedélyben meg nem jelölt

800 Hesz Tibor – Kőhalmi László: „A tanúvédelem a terhelt védőjének aspektusából". In: *A tanú védelmének elméleti és gyakorlati kérdései.* Szerk.: Mészáros Bence. Pécs, 2009, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, 97–100. o.

801 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról 206/A. §. (A 2011. január 1. előtt hatályos szöveg.)

személy ellen is.[802] A miniszteri indokolás szerint a korábbi, indokolatlan korlátozást szüntette volna meg a javaslat.[803] Mindez azonban praktikusan nem jelentett volna mást, mint azt, hogy a titkos információ megszerzésének és felhasználhatóságának minden korlátja leomlik. Az ellenzéki képviselők a parlamenti vitában azt hangoztatták, hogy a célhoz kötöttségnek itt már nyoma sincsen, már csak egy „bianco" engedélyről van szó, ekként értelmét és lényegét veszti, hiszen így lehetetlenné válik a titkos információgyűjtés jogszerűségének követése és ellenőrzése. Ez a megoldás pedig kibúvót jelent, szabad kezet ad, és súlyos visszaélésekre teremt lehetőséget. Tulajdonképpen „készletre" lehet információt gyűjteni bárkiről, azt bárki ellen korlátlanul – akár emberi méltóságát megsértve, a magánszférába mélységében beavatkozva – fel lehet használni.[804] A parlamenti vitában felszólaló államtitkár természetesen a bűnüldözési érdekekre hivatkozott, s a korlátok tervezett elbontását azzal indokolta, hogy ha a lehallgatások során felmerült egy büntetőeljárás megindítására alkalmas adat, akkor azt felhasználhatóvá kell tenni, hiszen nem lehet megkérni az elkövetőt arra, hogy ismételje meg a korábbi mondatát akkor is, amikor már megkérték az engedélyt.[805] Laikusok számára persze tetszetős és logikus érvelés ez, csak hát éppen ezek a – kétségkívül néha kontraproduktív – korlátok tesznek egy államot jogállammá.[806] Ez pedig van olyan súlyos érdek, mint a bűnüldözési. Végül a kormány elfogadta az ellenzék érveinek egy részét, így egy támogatott és elfogadott módosító javaslatnak köszönhetően, az eredeti előterjesztésnek megfelelően beszerzett titkos információ csak akkor válik felhasználhatóvá, ha azt utólag a bíróság engedélyezi.[807] Ez kétségkívül pozitívum, a korábbi szabályozáshoz képest azonban talán nem vitathatóan visszalépés.

Meg kell említeni, hogy ugyancsak a vizsgált időszakban a kormány kibővíteni javasolta azon bűncselekmények körét is – például vesztegetés,[808] környezetkárosítás, természetkárosítás, lelkiismereti és vallásszabadság megsértése –, amelyek esetében a titkos információgyűjtés folytatható, illetve annak eredménye felhasz-

802 T/1864. számú törvényjavaslat, 146. §, kihirdetés után: 2010. évi CLXXXIII. törvény a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló egyes törvények módosításáról.

803 T/1864. számú törvényjavaslat, részletes indokolás a 146. §-hoz.

804 Dorosz Dávid (LMP) felszólalásai (369., 387. és 391. felszólalás), Harangozó Tamás (MSZP) felszólalásai (405., 415. és 423. felszólalás), Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalása (411. felszólalás) és Bárándy Gergely (MSZP) felszólalásai (419. és 425. felszólalás), az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. december 14. (60. ülésnap).

805 Répássy Róbert államtitkár felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. december 14. (60. ülésnap), 385. és 421. felszólalás.

806 Kőhalmi László: „Az alkotmányos jogállami büntetőeljárási kívánalmai". In: *A demokrácia deficitje avagy a deficites hatalomgyakorlás.* Szerk.: Csefkó Ferenc és Horváth Csaba. Pécs, 2008, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 167–169. o.

807 T/1864/53. számú zárószavazás előtti módosító javaslat, 17. pont.

808 Bővebben lásd Gál István László: „A korrupciós bűncselekmények". In: *Új Btk. Kommentár.* 5. kötet. Szerk: Polt Péter. Budapest, 2013, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 183–210. o.

nálható.[809] Ma titkos információgyűjtésre jogosult az ügyészség, a rendőrség – ezen belül a Terrorelhárítási Központ és a Nemzeti Védelmi Szolgálat –, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatok. Kibővült tehát a titkos információgyűjtés folytatására jogosultak köre is.[810]

Azzal a ténnyel, hogy a Terrorelhárítási Központ főigazgatója a miniszterelnök korábbi testőre volt, vitatkozni nem igazán érdemes. Látnunk kell azonban, hogy több van itt személyi átfedésnél. Aggályos a korábban egységes rendőrség átstrukturálása útján újonnan létrehozott szervek közjogi helyzete is, melyel kapcsolatos érveit valamennyi ellenzéki frakció kifejtette. Mind a terrorizmust elhárító szerv, vagyis a Terrorelhárítási Központ, mind pedig a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, vagyis a Nemzeti Védelmi Szolgálat vonatkozásában hiányos volt a törvényi szabályozás. Mindemellett az országgyűlési kontroll sem volt biztosított, hiszen nem létezett törvényi rendelkezés a főigazgatók kinevezés előtti, szakbizottság általi meghallgatására, sem pedig a többi titkosszolgálati eszközzel élni jogosult szervhez hasonló beszámolási kötelezettségre vonatkozóan. Ráadásul az egyébként meglehetősen heterogén feladatokat – a terrorizmus elleni küzdelem mellett a miniszterelnök és a köztársasági elnök védelmét is – ellátó Terrorelhárító Központ bírói engedély nélkül folytathat titkos információgyűjtést a terrorcselekménnyel veszélyeztetett körben, helyszínen vagy objektumban terrorcselekménnyel összefüggésbe hozható személy vagy csoport felderítésére és azonosítására.[811]

A kormány indítványa alapján az ügyészség pedig megkapta a jogot a törvényhozástól arra, hogy ne csak az eddig engedélyezett célból, hanem bűnmegelőzési és bűnfelderítési célból is gyűjthessen titkos információt.[812] Ezt pedig – ahogy a parlamenti vitában az ellenzéki pártok szóvá is tették – az ügyészség közjogi helyzete és a büntetőeljárásban betöltött feladatai biztosan nem indokolhatják.[813]

809 T/1426. számú törvényjavaslat, 25. § (2) bekezdés, kihirdetés után: 2010. évi CXLVII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról. T/1673. számú törvényjavaslat, 32. §, kihirdetés után: 2010. évi CLXI. törvény az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról.

810 T/1426. számú törvényjavaslat, 13. §, kihirdetés után: 2010. évi CXLVII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról.

811 Harangozó Tamás (MSZP) felszólalása (28. felszólalás), Dorosz Dávid (LMP) felszólalása (32. felszólalás), Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) felszólalása (154. felszólalás), az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 3. (42. ülésnap). T/1426. számú törvényjavaslat, 11–13. §, kihirdetés után: 2010. évi CXLVII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról.

812 T/1673. számú törvényjavaslat, 64–65. §, kihirdetés után: 2010. évi CLXI. törvény az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról.

813 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 23. (51. ülésnap), 17–83. felszólalás.

Közhely, de igaz, hogy a tudás és az információ hatalom. Az pedig szintén nyilvánvaló, hogy a megváltozott jogi szabályozás kibővítette a kormányhoz minden bizonnyal lojális vezetők által irányított szervek körét, és lebontotta a titkos információ beszerzésének gyakorlatilag minden korlátját, a beszerzett információ felhasználását pedig könnyebbé tette. Annyira pedig talán jogászként sem lehetünk naivak, hogy a kormány számára egy szabályosan beszerzett, ámde adott esetben fel nem használható információnak ne tulajdonítsunk gyakorlati jelentőséget. Márpedig erre a bírói engedély utólagossá tételével korlátlan lehetőségek nyíltak.

I.3. A terhelti jogok és az ügyészi jogok változásai a büntetőeljárásban

> „El kell dönteni, hogy a bűnözők oldalán álló, pénzt kapó védőügyvédeket tetszenek támogatni, vagy pedig azon az oldalon állnak, ahol mi szeretnénk, ha az állam büntető igénye és az állam büntetőpolitikája érvényesülne”[814]

mondta a nagyobbik kormánypárt frakcióvezetője napirend előtti felszólalásában. Ez a mondat az alábbi téma mottójának is beillik.

Az elmúlt négy év tág értelemben vett büntetőjogi jogalkotási termékeit elemezve tényként kell megállapítani, hogy tendencia mutatkozik abban, hogy az ügyész jogai kibővültek, a védő, s így a terhelt jogai pedig szűkültek a büntető eljárásokban.[815] Azt is láthatjuk, hogy ezek a jogkörmódosulások[816] a rendszerváltozás óta talán a legnagyobb ellenállást váltották ki a szakma részéről, ilyen hevesen az ügyvédi kamara és a jogvédő szervezetek még nem tiltakoztak eljárásjogot módosító törvénytervezet ellen. De mégis, ami a legfigyelemreméltóbb, hogy a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma anélkül, hogy a kormány vagy az Országgyűlés felkérte volna, harmincoldalas tanulmányában mutatott rá az egyik törvényjavaslat alkotmány- és nemzetközijog-ellenességére, elfogadása után pedig emiatt a

814 Lázár János (Fidesz) felszólalása (20. felszólalás): Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve, 2011. június 20. (100. ülésnap).

815 Kőhalmi László: „Jogállami büntetőeljárás – védői észrevételek”. In: *Bizalom – Társadalom – Bűnözés. V. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés Szeged, 2005. október 6–7.* Kriminológiai Közlemények Különkiadás. Szerk.: Jacsó Judit. Miskolc, 2006, Magyar Kriminológiai Társaság – Bíbor Kiadó, 47–52. o.

816 Kőhalmi László: „A védő a magyar büntetőeljárásban”. In: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére.* Szerk.: Gál István László. Pécs, 2011, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 383. o. A szerző szerint egy büntetőeljárási kódex jogállamisága a büntetőeljárás „klasszikus” szereplőinek jogi pozíciója alapján mérhető le. Döntő jelentőségű ugyanis, hogy a jogalkotó mennyire szűkkeblű vagy nagyvonalú a védővel szemben, mennyire kurtítja meg vagy szabja tágra a védői jogosítványokat.

Legfelsőbb Bíróság elnöke – utóbb eredményesnek minősíthetően – Alkotmánybírósághoz fordult. Meggyőződésem, hogy az ügyészség jogkörbővítésének, a legfőbb ügyész hatáskörbővítésének és ezzel párhuzamosan az ügyészi szervezet külső ellenőrizhetősége és számon kérhetősége gyengítésének – ahogy e fejezet bevezetőjében említettem – elsősorban nem büntetőjog-politikai indokai vannak. Ahogy a védői és ezzel párhuzamosan a terhelti jogok csorbításának sem.

Az ügyészi szervezet megerősítéséről, a legfőbb ügyész hatáskörének növeléséről, státusának biztosabb alapokra helyezéséről már korábban írtam. Most a terhelti jogok és az ügyészi jogok változásait vázolom a büntetőeljárásban. E két területen bekövetkezett változás teremtette meg – illetve egy esetben alkotmányellenesség miatt csak tervezte megteremteni – a lehetőségét annak, hogy az állam a jogállami elvekhez és sztenderdekhez képest megengedhetetlen mértékben hozza kiszolgáltatott helyzetbe állampolgárait a büntetőeljárások során, valamint, hogy a politikai érintettségű ügyekben elfogadhatatlan és a nemzetközi jogot sértő eljárási lehetőségekre tegyen szert.

A fejezetben szereplő témáknál azért szentelek ennek kiemelt figyelmet, mert az elemzett három közül az egyik – a leghosszabban tárgyalt – törvényjavaslat nem csupán a büntetőeljárások változásairól informál bennünket, hanem az Országgyűlés működésének jogállamokban szokatlan módjára is rámutat. Az összefüggésekre tekintettel azonban helyesebbnek tartottam itt szólni róla.

I.3.1. A bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló egyes törvények módosításáról szóló T/1864. számú törvényjavaslat

Az e tárgyban beterjesztett első törvényjavaslatot 2010 decemberében fogadta el az Országgyűlés.

A törvényjavaslat ügyészi jogkört növelő rendelkezései:

- A nyomozás határidejének meghosszabbítását az eljáró ügyész számára egyszerűbbé teszi.
- A titkos információgyűjtés lehetőségének, valamint büntetőeljárásban való felhasználhatóságának garanciális korlátait gyakorlatilag megszünteti.
- A korábbi szabályozástól eltérően csak az ügyész indítványa alapján teszi lehetővé, hogy a nyomozási bíró a nyomozás folytatását elrendelje.
- Az ügyész indítványozhatja, hogy a tanú nyomozati vallomásának felolvasása mellett a bíróság mellőzze a tanú kihallgatását.

A törvényjavaslat védői jogkört csorbító rendelkezései:

- Kötelező védelem esetén, ha a védő akadályoztatva van, köteles a helyettesítéséről gondoskodni. Ha ennek nem tesz eleget, a bíróság a védő költségére másik védőt rendel ki.

- Ezenkívül fenti esetben a védő rendbírsággal is sújtható, valamint az okozott költség megtérítésére kell kötelezni.

- Elhagyja azt a törvényi előírást, mely szerint a tanút kihallgatása kezdetén figyelmeztetni kell a mentő körülmény elhallgatásának következményeire is.

- A védő akadályoztatása miatt a tárgyalás nem halasztható el.

- A fenti okból a kirendelt védő sem kérheti a tárgyalás elhalasztását, s a felkészüléséhez sem kötelező, csupán lehetséges időt biztosítani. A tárgyalás csak perbeszédre napolható el.

- Ha az ügyész indítványozza, és a bíró egyetért vele, a védő a tanú nyomozati vallomásának felolvasása után nem kérheti a tárgyaláson való meghallgatását.

- A védő számára az ügy iratanyagát elegendő elektronikus formában hozzáférhetővé tenni, míg az ügyész és a bíró továbbra is papír alapon kapja.

Az elfogadott normaszövegben végül a védő igazolási kérelmével, valamint a titkos információgyűjtéssel összefüggésben komolyabb változások történtek.

Az általános indokolás szerint a fenti módosítások oka egyrészt az eljárások gyorsítása, másrészt pedig „*a védők eljárásbeli fegyelmének, tárgyaláson való részvételének javítása, az eljárást taktikai szempontból elhúzó magatartásának megakadályozása céljából.*”[817]

A részletes indokolásban a miniszter hangsúlyozza a védők perelhúzó magatartásának tarthatatlanságát, e magatartás megakadályozásának szükségességét, valamint kijelenti, hogy „*a védelem ellátása nem feltétlenül személyhez kötött, mert a meghatalmazott védőt más védő is helyettesítheti.*” A mentő körülmény elhallgatására vonatkozó figyelmeztetési kötelezettség megszüntetése körében kifejti, hogy

817 T/1864. számú törvényjavaslat általános indokolása.

mivel az a hamis tanúzás egyik formája, felesleges külön felhívni rá a figyelmet. A nyomozás határidejének hosszabbításával kapcsolatban kiemeli, hogy az automatizmussá vált, ezért ehhez igazítja a jogi szabályozást is. A tanúkihallgatás mellőzésének oka a részletes indokolásban is az eljárás gyorsítására való igény. Ezenkívül folyó szövegben megismétli a normatív rendelkezéseket.[818]

A bizottsági és a plenáris üléseken is az eljárások gyorsításának igénye, illetve a védők rosszhiszemű perelhúzó taktikáinak meggátolása állt az előterjesztői és kormánypárti érvelés középpontjában. Ennél több indokát senki nem adta annak, hogy ezen túlmenően miért szükséges a védői jogok korlátozása és az ügyészi jogok bővítése. A titkos információgyűjtéssel kapcsolatban az expozét tartó államtitkár elmondta, annak módosítása azért szükséges, mert a garanciák indokolatlanul hátráltatták a hatékony bűnüldözést.[819]

A módosítások azt a szemléletet tükrözik, hogy a védők a felelősek az eljárások elhúzódásáért, ezért jogaikat korlátozni kell. Kétségtelen, hogy a védők rosszhiszemű eljárása nem egy esetben eredményezi az eljárások elhúzódását, azonban nincs igaza annak, aki ezt jelöli meg e jelenség legfőbb okaként. Megítélésem szerint az ügyek a nyomozati szakban húzódnak el leginkább, nem pedig az elsőfokú eljárásban, ott pedig a védőnek nincs sok lehetősége elhúzni az ügyet. A nyomozati eljárás elhúzódásának oka a túlbizonyítás, a túlbiztosított nyomozati eljárások, a szakértői csúszások stb. Maga a törvényjavaslat indokolása rögzíti, hogy a két éven túli ügyek 70%-a, az öt éven túli ügyeknek pedig a több mint 80%-a a Fővárosi, illetve a Pest Megyei Bíróságon folyik. Valószínűleg ennek nem az az oka, hogy itt ennyivel több lenne a rosszhiszemű ügyvéd, mint máshol az országban. A védő az ügyfele érdekében jár el. Így a jogalkotó a védői fegyelmezetlenséget a vádlott védekezéshez való jogának korlátozásával szankcionálja. A módosításnak azonban, úgy hiszem, semmi köze a szakmai megfontolásokhoz. Rendszeresnek volt mondható, hogy vezető kormánypárti politikusok nagyobb beszédeikben kiemeltek egy-egy társadalmi vagy szakmai csoportot, akiket felelőssé tettek valamilyen komoly problémáért. Ilyenek voltak például a táppénzcsalók, az uzsorások, a bankok, az Európai Unió, a korkedvezményes nyugdíjasok. Az ügyvédek nem örvendenek túl nagy népszerűségnek a társadalomban, így nem nehéz bűnbakká tenni őket az eljárások elhúzódásáért. Ehhez persze társítani szükséges a megfelelő jogalkotói aktusokat is. Erről volt szó, és nem másról, valamint az ügyészi mozgástér növeléséről.

818 T/1864. számú törvényjavaslat részletes indokolása.

819 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvei: 2011. december 6. és 2011. december 15. Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. december 14. (60. ülésnap), 346–438. felszólalás.

A javaslat a védelemhez való jogot formálissá tette azáltal, hogy tagadta a szabad védőválasztás létjogosultságát, s felkészülés hiányában, pusztán a formális jelenlét biztosításával – indirekt módon annak feleslegessé nyilvánításával – megvalósulni gondolta a védelem jogát. Ez egyértelműen ellentétes az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 6. cikk 3. bekezdésének c) pontjával, illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának e rendelkezéssel kapcsolatos esetjogával. A Bíróság szerint ugyanis a védelemhez való emberi jog nem lehet csupán elméleti vagy formális. Súlyosan sérti az eredeti előterjesztés – és ha jogalkotói szándékot vizsgálunk, ez talán fontosabb, mint az Országgyűlés által jóváhagyott végleges szöveg – a fegyveregyenlőség és a közvetlenség elvét azzal, hogy a védő kérésére sem kötelező a tanú meghallgatása a tárgyaláson. A terhelt így nemcsak a közvetlenségből adódó esetleges előnyt veszíti el, hanem egyedül neki és a védőjének nem lesz lehetősége kérdéseket intézni a tanúhoz.[820] Az állam és állampolgárai megváltozott viszonyának igényéről árulkodik az a szabály, hogy a titkos információgyűjtés garanciális korlátainak lebontására tettek javaslatot. Érdekes szemléletet tükröz a nyomozás meghosszabbítására vonatkozó rendelkezések módosítása is. A miniszter szerint, ha az ügyészség egy garanciális szabályt automatizmussá, sablonossá tesz, akkor annak kívánatos következménye az kell hogy legyen, hogy a jogszabályt hozzáigazítjuk e diszfunkcionális gyakorlathoz. A felsorolt – és fel nem sorolt – súlyos jogkorlátozásokhoz, melyek alkotmányosságát is alappal vitathatjuk, az eljárások gyorsításán kívül egyetlen érvet sem vonultat fel a kormány.

A védői jogok ilyen mértékű csorbítása ellen kormánypárti képviselők is tiltakoztak, sőt a védői kimentést kizáró rendelkezés megváltoztatására módosító javaslatokat is benyújtottak.[821] Részben ennek hatására támogatta az Alkotmányügyi bizottságban minden frakció azt a módosító javaslatot, amely lehetővé tette, hogy a védő elháríthatatlan vagy előre nem ismert akadály felmerülése esetén kimentéssel élhessen.[822] Végül a kormány egy zárószavazás előtti módosító javaslattal szűkebbre szabta a lehetőségek körét, hiszen a kimentési lehetőség az előre nem ismert, elháríthatatlan akadály felmerülésének esetére korlátozódott.[823] A kormány a parlamenti záróvitában a módosítás indokát sem írásban, sem pedig szóban nem adta meg. Pedig az eltérés lényeges. Egyrészt az előre nem látható

820 Érdemes utalni arra, hogy a tudomány képviselői már többször kimutatták, hogy a kihallgatások során a kérdezési jog egyoldalú biztosítása a valóság feltárásának torzulásához vezethet. Lásd Elek Balázs: *A vallomás befolyásolása a büntetőeljárásban*. Debrecen, 2008, TKK, 1–200. o.

821 Lásd például Rubovszky György (KDNP) felszólalását: Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 15. Varga István (Fidesz) és Rubovszky György (KDNP) felszólalásait: Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve, 2010. december 14. (60. ülésnap).

822 T/1864/7. számú módosító javaslat.

823 T/1864/53. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

elháríthatatlan akadályokra szűkül a lehetőségek köre, másrészt érdekes helyzetet teremthet, ha a jövőben egy előre látható, de objektíve elháríthatatlan akadály esetén bírságolják meg a védőt. Például, amikor 10 nappal a tárgyalás előtt esik kómába. Ugyancsak változott a titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályozás, de csak annyiban, hogy a felhasználást kötötte utólagos bírói engedélyhez. Gyűjteni azonban azóta érdemi korlátozás nélkül lehet, ahogyan azt a titkos információgyűjtéssel kapcsolatban korábban kifejtettem.[824]

I.3.2. Az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló T/3522. számú törvényjavaslat

A törvényjavaslathoz fűzött általános indokolás 14 sorban ad számot arról, hogy a változások a törvényes rend, a köz- és jogbiztonság fenntartásának, a jó és olcsó állam megteremtésének érdekében indokoltak.[825] „*Az állam irányában a polgárok részéről meglévő közbizalom fenntartásának fontos elemeiről*" anélkül, hogy a módosításokat pontról pontra végigelemeznénk, jól látszik, hogy azok mindegyike ügyészi jogkört növel, vagy védői jogkört csökkent, mégpedig úgy, hogy rendelkezéseit a már folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma harmincoldalas véleményt juttatott el róla a kormányhoz, majd honlapján is közzétette álláspontját.[826] Ez gyakorlatilag egy az egyben megegyezik az ellenzéki pártok, valamint a társadalmi szervezetek álláspontjával, s én is osztom az érvek helytállóságát. Egyik kiindulópontunk igazolásához – mely szerint a jogalkotó a jogállam alappilléreit alkotó jogelveket negligál, s a jogforrási hierarchia magasabb fokán álló normák betartására sem fordít kellő figyelmet – szükség van a törvényjavaslat áttekintő elemzésére.[827] E javaslat elemeiben és összességében is igazolja az állításom.

Vegyük elsőként az ügyészi jogkört bővíteni hivatott rendelkezéseket és az azzal szemben felvethető alkotmányossági kifogásokat.[828] A Legfelsőbb Bíróság ál-

824 Uo.

825 T/3522. számú törvényjavaslat általános indokolása.

826 Lásd még Kőhalmi László: „Der nicht enden wollende Kampf gegen die Korruption". In: *De iurisprudentia et jure publico.* VII. évfolyam, 2013/1., 108. o. (http://www.dieip.hu/2013_7_1_szam.pdf – A letöltés ideje: 2013. november 17.)

827 A törvényjavaslat védőket érintő rendelkezéseinek részletes szakmai elemzését lásd Bócz Endre: „A védelemhez való jog új felfogása". In: *Ügyvédek Lapja.* L. évfolyam, 2011. október–november.

828 A jelenség tudományos értékeléséről bővebben lásd Kőhalmi László: *A büntetőjog alapproblémái.* Pécs, 2012, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, 38. o. A szerző szerint a közelmúlt jogalkotásának jogbiztonsági aspektusú megközelítése komoly kételyeket ébresztett a hazai kriminalisták körében. Kőhalmi jogalkotási zsákutcának tekinti azt a fajta büntetőjog-alkotást, amely az aktuális napi politikai igények kiszolgálójává degradálja a büntetőjogot. A büntetőjog-szabályokat – miként számtalan kutatás már bizonyította – tilos általános társadalmi problémamegoldó eszközként használni. Hibás az a jogalkotói elképzelés, mely büntetőjog-idegen funkciókat telepít a büntetőjog-szabályokhoz.

láspontja és később az Alkotmánybíróság véleménye szerint is a törvényjavaslat mind az akkor hatályos Alkotmánnyal, mind az Alaptörvény rendelkezéseivel ellentétes rendelkezést tartalmaz akkor, amikor az előre meghatározott, absztrakt szabályok alapján szervezett bírósági rendszer területi alapú szervezését megszüntetve, eljárási törvényünk rendelkezéseit megkerülve, lehetővé teszi, hogy kiemelt ügyekben a legfőbb ügyész döntése alapján a törvény szerint illetékes bíróság helyett az a bíróság is eljárhasson, ahol az adott ügyész vádat emelt. Az illetékesség ily módon történő megállapítása felülírja és sérti a bírák függetlenségének és egyenlőségének elvét a bírósági szervezeten kívül álló és – diszkrecionális, szakmai indokokkal alá nem támasztandó – döntéséről számot adni nem köteles legfőbb ügyész vádemelési utasítása alapján.

Hivatkozással arra, hogy a „*személyes adatok zárt kezelésének túlzott alkalmazása az egyes tényállások beazonosítását megnehezíti, a sorozat jellegű cselekmények bizonyítási eljárását lehetetlenné teszi*”,[829] a törvény a bíróságot, az ügyészt vagy a nyomozó hatóságot alkotmányos indok vagy cél konkrét megjelölése nélkül feljogosítja arra, hogy a tanú személyi adatainak zárt kezelését mellőzze, mégpedig nevezett személy kérelmével ellentétes módon.

Bár a testület álláspontja szerint nem állítható egyértelműen, hogy eléri az alkotmányellenesség szintjét, az ügyészi jogkört indokolatlanul bővítő rendelkezés az, hogy a törvény a különös méltánylást érdemlő esetekben lehetővé teszi a vádemelés elhalasztását ötévi szabadságvesztéssel nem súlyosabban büntetendő bűncselekmény esetében is, emellett ez esetben a vádemelés elhalasztása előtti gyanúsítotti kihallgatás kötelező jellegét megszünteti.

Nem először tapasztalhatták meg a kormánypártok alapvető, hazai és nemzetközi jogi normákkal szembehelyezkedő, szankciós jellegű jogalkotási technikáját azok a testületek, amelyek a „szabályozási koncepció”-val ellentétes gyakorlatot folytatnak, vagy más elvek mentén tartják megvalósíthatónak a hatalmi ágak jogállami működését. Ezúttal a bíróságokra került a sor, amikor válaszul a Bkv. 93. számú kollégiumi véleményben a nyomozási bíró eljárására vonatkozó elveket megfogalmazó rendelkezésekre, a jogalkotó törvénymódosítással reagált. Azzal, hogy a nyomozási bíró eljárásában köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész nyomozástaktikai szempontjaira, így különösen arra, hogy a gyanúsított és a védő a nyomozás adatait, tényeit és bizonyítékait csak a nyomozásra irányadó szabályok alapján ismerheti meg, nem csupán a bírósági eljárás kontradiktórius jellegét negligálta, hanem a jellegénél fogva pártatlan és független bíróságot az eljárási funkció megosztás-alapelvi követelményével ellentétes módon a nyomozás sikerének előmozdítására kényszerítette. Ugyanígy: a jövőben a vádirat hiányosságainak pótlása a bíróság feladata lett volna, mely nem csupán a már

829 T/3522. számú törvényjavaslat 5. §-ához fűzött részletes indokolás.

említett funkciómegosztás alapelvi szintű deklarációjával, hanem a bizonyítási teherről rendelkező eljárási elvvel is ütközik. Nem különben sérti mindezen elveket az, hogy a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása céljából a bíróság csak akkor keresheti meg az ügyészséget,

> „ha a bizonyítás felvétele kiküldött bíró vagy megkeresett bíróság útján nem lehetséges (304. §), és a bizonyítás kiegészítése tárgyaláson nem végezhető el".

Ki kell emelni, hogy az előzetes letartóztatás iratainak megismeréséhez való védői és terhelti jogokat az Országgyűlés a kormány előterjesztésére egy, a parlamenti ciklus végén elfogadott módosító javaslattal mégis kénytelen volt a Legfelsőbb Bíróság kollégiumi véleményében foglalt módon biztosítani, tekintettel arra, hogy egy 2012-ben elfogadott uniós irányelv kifejezetten kötelezte erre Magyarországot.[830]

Az Alkotmánybíróság végül nem mondta ki a rendelkezés alkotmányellenességét, de úgy vélem, a normavilágosság elé állított, az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen alkalmazott, egyértelműen megfogalmazott követelményrendszerrel áll ellentétben a nyomozás során hozott egyes határozatokkal szemben benyújtható panaszjog szűkítő újraszabályozása, amely a második tárgyalt témakör, jelesül a védői, illetve terhelti jogok csorbítását eredményező rendelkezések elemzését igényli. Immáron csupán közvetlen érintettség esetén nyújtható be panasz a további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, illetve vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról szóló határozat ellen. Hogy ezek a határozatok mire vonatkoznak, sem az elfogadott törvényből, sem az ahhoz fűzött indokolásból nem derülnek ki. Nem csupán a panasz előterjesztésére jogosultak, hanem valamennyi határozattal szemben jogorvoslati eszköz igénybevételére jogosult személy eljárási joga szűkül a jövőben, tekintettel arra, hogy a jogorvoslati jog megfordulva, immáron nem általánosan, csupán a „*törvényben meghatározottak szerint*" gyakorolható.

A tárgyalásról lemondás elnevezésű külön eljárás esetében az elfogadott törvény csak az együttműködő terhelt esetében írja elő a Btk. 87/C. § szerinti enyhébb büntetési tételkeretek alkalmazását. A „nem együttműködő" terhelt tárgyalásról lemondó nyilatkozatát a Btk. 87. § (2) bekezdése szerinti, egyszeres leszállási szabály alkalmazásával rendeli értékelni. Írásbeli megállapodást is csak az együttműködő terhelttel kell kötni. Egyéb esetben elegendő lesz a „*tárgyalásról lemondás*" szabályainak alkalmazásához a terhelt beismerő vallomása és a tárgyaláshoz való jogáról lemondó nyilatkozata.

830 T/12617. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2013. évi CLXXXVI. törvény az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról. A módosítás okáról lásd a törvényjavaslat általános indokolását, 2012/13/EU Irányelv.

Az általános indokolásban célként tételezett közbizalom erősítését aligha, a terhelt eljárási jogainak csorbítását annál inkább szolgáló rendelkezés, amely hatályon kívül helyezi a büntetőeljárási törvény azon rendelkezéseit, amelyek a terhelt vagy a védő indítványára kötelezővé teszik szakértő kirendelését.

A kiemelt jelentőségű ügyek eljárási szabályainak büntető és polgári perrendtartásba iktatásával kapcsolatos alkotmányossági aggályokat az idézett kollégiumi vélemény hosszan részletezi, kiemelve azon kérdéseket, melyeket a jogszabály előkészítése során mind magam, mind más ellenzéki képviselők feltettek, és melyek a mai napig válasz nélkül maradtak. Az egymással anyagi-jogi kapcsolatba nem hozható, egyetlen logikai rend szerint sem egymáshoz illeszkedő inkoherens személyi kör által különböző jogi tárgyakat sértő bűncselekmények vonatkozásában bevezetett új külön eljárás a Legfelsőbb Bíróság véleménye szerint is idegen test a jelenlegi külön eljárási rendben. A jelen pontban kifejtett „alternatív" jogalkotói célt látszik alátámasztani az, hogy az eddig csupán nyomós indok esetén, rendkívül szűken szabott határok mentén korlátozható alapjogokat önkényesen, ésszerű indok nélkül sértő új szabályozás az eljárás valamennyi résztvevőjét – ekként a védőt is – bűnüldözési célok megvalósítására, vagyis arra kötelezi, hogy saját eszközeivel biztosítsa az eljárás soronkívüliségét. Mindez a többi szabállyal összhangban gyakorlatilag a védelemhez való jog kiüresítését jelentheti. Annak egyértelműsége miatt nem részletezem a terhelt és védője érintkezésére vonatkozó rendelkezések konkrét alkotmányellenességét, azonban figyelemre méltó a Legfelsőbb Bíróság által hivatkozott, azóta elfogadott büntetőeljárási irányelvvel való inkoherencia. Eszerint ugyanis a tagállamoknak garantálniuk kell a terhelt haladéktalan hozzáférését egy ügyvédhez, mely hozzáférés nem lehet későbbi, mint a személyi szabadság elvonásának kezdete. Mindez azt jelenti, hogy Magyarország büntetőjogrendszere nem csupán saját alkotmányával és a nemzetközi normákkal kerül szembe, hanem az Európa-szerte kívánatosnak tartott jogfejlődéssel is ellenkező irányba halad.[831]

A törvényjavaslat elfogadása után a Legfelsőbb Bíróság elnöke a kollégiumi véleményben megfogalmazott indokolással az Alkotmánybírósághoz fordult.

Nem új keletű probléma a hatékonyság és jogbiztonság közötti helyes arány meghatározásának nehézsége. Az igazságügyi kormányzat az Országgyűlés szakpolitikusaival karöltve időről időre elmozdítja a hatékonyság és a jogbiztonság közötti képzeletbeli skálán elhelyezett mutatót, hol egyik, hol másik irányba. Ettől önma-

831 A nemzetközi joggal és gyakorlattal való inkoherencia részletes elemzését lásd Grád András – Lakatos Viktor: „A büntetőeljárási törvény módosításának emberi jogi kérdései". In: *Ügyvédek Lapja* L. évfolyam, 2011. október–november.

gában még nem sérülnek a jogállami büntetőjog kritériumai. Ezzel a módosítással azonban e finom műszert oly mértékben kilendítették, hogy a jogászi szakmának nem volt olyan hivatásrendje, amelyik ne tiltakozott volna ellene. Az elmúlt évtizedekben itthon és más országokban egyaránt, kialakultak azok a határok, amelyeken belül mozgástér mutatkozott, s e mozgásteret nem volt szokás túllépni. Ha mégis, nagyon komoly ok – mint például a 2001. szeptember 11-i terrortámadás – kellett hozzá. Nagyon komoly ok kell ahhoz, hogy évtizedek, sőt évszázadok alatt kijegecesedett, a jogállam alappilléreit jelentő jogok csorbítását tudomásul lehessen venni, vagy legalábbis ezt a változást ne utasítsuk el azonnal és mereven. Axiómaként lehet elfogadni azt, hogy e jogok relativizálása és gyengítése lényegesen több mint jogkérdés. Az állam szemléletének és ebből fakadóan az állami szervek működési modelljének e jogok hiányában módosuló gyakorlata már egy más világot, egy más társadalomképet, a polgárok és az államhatalom átalakult viszonyát eredményezi. Hogy mennyire mást, az a módosítás terjedelmétől függ.

A módosítással korlátozott jogok – például a tisztességes eljáráshoz való jog, a személyi szabadsághoz való jog, a jogorvoslathoz való jog, a funkciómegosztás elve, a védelemhez való jog és a fegyveregyenlőség elve – nem vitathatóan a jogállami büntetőjog alappillérei. Érdemes tehát megvizsgálni, vajon – a fentebb elemzett okokon túl – mi motiválta a jogalkotót ezek csorbítására. Egy pillanatra hagyjuk figyelmen kívül azt, hogy vajon az Alkotmány módosítása és a nemzetközi egyezmények felmondása nélkül egyáltalán megtehető-e, s nézzük meg az elérni kívánt célt! Mi az a társadalmi előny, amelyet az előterjesztő e súlyos jogkorlátozással el kívánt érni?

A törvényjavaslat tizennégy soros általános indokolása összefoglalható úgy, hogy társadalmi érdek a közérdeklődésre számot tartó kiemelt ügyek gyors és szakszerű elbírálása.[832] Nem illegitim e cél érdekében jogszabályt módosítani – az Alkotmánybíróság szerint sem –, de a jogállami alappillérek gyengítéséhez a fent megkívánt „komoly ok" hiányzik, s a későbbi események ismeretében meg kell jegyezni, a rendelkezések túlnyomó többségét hatályon kívül helyező alkotmánybírósági határozat szerint erre alkotmányos lehetőség sincs.

A részletes indokolást elolvasva is hamar tovaszáll a remény, hogy esetleg megtudhatjuk a jogalkotó szándékát. Az előterjesztés 23. §-ához, a három és fél oldalas normaszöveghez, mellyel a jogalkotó egy új fejezetet, „a kiemelt jelentőségű ügyek eljárási szabályai"-t büntető-eljárásjogunk részévé teszi, 11 soros indokolást fűz, melynek lényege, hogy indokoltak a normaszövegben leírt módosítások, mert így az indokoltan meghatározott kiemelt ügyek gyorsulni fognak, és az új szabályok meggátolják az ilyen eljárások indokolatlan, rosszhiszemű elhúzását.[833]

832 T/3522. számú törvényjavaslat általános indokolása.

833 T/3522. számú törvényjavaslat 23. §-ához fűzött részletes indokolás.

Egyetlen szót sem találunk azonban benne arról, hogy miért kizárt a védő jelenléte az első 48 órában, hogy miért nem vehet részt ebben az időszakban a kihallgatáson, hogy az ilyen ügyekben miért lehet 120 óra az őrizetbe vétel tartama a 72 óra helyett, hogy egyáltalán miért az ott feltüntetett ügyek a kiemelt ügyek, hogy mi indokolja azt, hogy ilyen ügyekben a tanú vallomása poligráf alkalmazásával is vizsgálható, stb.[834]

De maradjunk kitartóak, s vizsgáljuk meg, vajon a parlamenti vitában, a szakbizottságok előtt, a plenáris ülésen a kormány és a kormánypártok mivel indokolták a módosítás szükségességét! Már az általános vita megkezdése előtt, a házszabálytól eltérésről való döntés kapcsán komoly vita kezdődött a javaslatról.[835] Az általános vita lefolytatására még a benyújtás napján, pontosabban fogalmazva, másnapján, hajnali 5 és 6 óra között került sor. Az alig egyórás vitában az elnökön és a jegyzőkönyvvezetőn kívül négyen voltunk az ülésteremben. Rajtam kívül az egyik előterjesztő, az igazságügyi államtitkár és az LMP egyik képviselője. A vitában sem az előterjesztőtől, sem az államtitkártól nem hallhattunk semmi érdemit az írásos indokolásban foglalt érvek terjengős kifejtésén kívül. Az államtitkár talán csak annyit tett hozzá, hogy nem vitatja a javaslat poligráfos tanúkihallgatásra vonatkozó rendelkezésének alkotmányellenességét, de az az ellenzéki állítás nem igaz, hogy erre ne lenne európai példa.[836] Az egy héttel később megtartott részletes vitában ellenzéki képviselők több felszólalásukban is arra kérték a kormány képviselőjét, illetve az előterjesztőt, hogy adjon érdemi válaszokat a felvetett alkotmányossági és az ellenzéki képviselők által valódi jogalkotói célokként megjelölt felvetésekre. Az ellenzéki pártok érvrendszere – ami a jogi és alkotmányossági kérdéseket illeti – megegyezett a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának hivatkozott elemzésével. Ezen túlmenően a parlamenti vitában számtalanszor hangzott el az a kérés, hogy a kormány vagy az előterjesztő adjon választ, miért van szükség arra, hogy a terhelt 48 órán keresztül ne találkozhasson a védőjével. Mit kívánnak tenni ebben a 48 órában a fogva tartott terhelttel? Ugyancsak többszöri kérés ellenére maradt el a válasz arra a kérésre, hogy cáfolja meg valaki azt a feltételezést, mely szerint a poligráfos tanúkihallgatás lehetővé tétele, a védelhalasztás lehetőségeinek kiszélesítése és a 48 órás védő nélküli időszak egy törvénytelen vádalkufolyamatot lehetővé tévő gyakorlat szükséges elemei. Felvetődött, hogy a javaslat a pártállami

834 A témáról lásd még Barbara Herceg – László Kőhalmi: „The fight against corruption in Hungary and Croatia". In: *Contemporary Legal Chalenges: EU – Hungary – Croatia. Szerk.:* Tímea Drinóczi – Mirela Župan – Zsombor Ercsey – Mario Vinkovic. Pécs – Osijek, 2012, Faculty of Law, University of Pécs and Faculty of Law, J.J. Strossmayer University of Osijek, 380. o.

835 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 14. (98. ülésnap), 44–50. felszólalás.

836 Répássy Róbert államtitkár felszólalásai (487., 491. és 497. felszólalás), Cser-Palkovics András (Fidesz) felszólalása (483. felszólalás). Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 14. (98. ülésnap).

idők büntető igazságszolgáltatását idézi. Az érdemi válasz ezúttal is elmaradt. Az előterjesztő viszont bejelentette, hogy módosító javaslatot nyújtott be, amelyben többek között a védő 48 órás korlátozására vonatkozó szabályt 24 órára csökkentette, s javaslata elfogadása esetén a kihallgatás nem történhetne meg a védő távollétében. Arra a kérdésre, hogy a 24 óra mennyiben alkotmányosabb, mint a 48, nem adott választ. Vitathatatlan siker, ha a piacon az árat valaki képes lealkudni 48-ról 24-re, de be kell látni, ez alkotmányossági szempontból teljesen indifferens. Egy zárószavazás utáni módosító javaslat – egy sor indokolás nélkül – pedig végül mégis visszahozta a 48 órát, így még a látszólagos eredményből sem maradt semmi. Illetve mégis, hiszen ebben a 48 órában védő nélkül nem hallgatható ki a terhelt. Így aztán még inkább jogos a kérdés, hogy vajon mi történik majd ebben a 48 órában.[837]

A záróvitában az ellenzéki képviselők elismételték érveiket, idézték a Legfelsőbb Bíróság és a civil szervezetek véleményét, rákérdeztek arra, hogy miért emelik vissza a 24 órát 48-ra, azonban tekintettel arra, hogy egyetlen kormánypárti képviselő sem szólalt fel, a kérdésekre nem érkezett válasz.[838]

A plenáris üléseket megelőző bizottsági viták az érveket tekintve a plenáris viták tükörképei voltak. Más szempontból azonban érdemes kicsit elidőzni az elemzésükkel. Az Alkotmányügyi bizottság elnöke az ülés megnyitásakor közölte, ki kéne egészíteni a napirendet egy új javaslattal, amit 2 órával korábban kapott meg, s melyet a bizottság javaslataként kíván benyújtani. Minthogy a tartalmát nem ismeri, átadta a szót az igazságügyi államtitkárnak, aki majd „*pontosan elmondja, mit tartalmaz*". Miután az államtitkár szót kapott, a jegyzőkönyv így folytatódik: „*Tisztelt Bizottság! A javaslatot teljes mélységében nem fogom tudni ismertetni. (Derültség)*" Kicsit később az ellenzék azon kérdésére, hogy akkor ki hozta ide a javaslatot, az kitől származik, az elnök azt mondta: „*…én úgy vagyok informálva, hogy az előterjesztésnek a háttérgazdája, a Legfőbb Ügyészségen ők szeretnék ezt, ha hatályba lépne…*" Az elnök később a sajtóban is megerősítette, hogy a javaslatot az ügyészségen készítették. Az államtitkár felszólalásában kiemelte: „*Tárcánk álláspontja szerint, tisztelt bizottság, van egy szakasza ennek a javaslatnak – ez a védő és a terhelt 48 órán belüli találkozásának tilalma –, amely súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel…*" Egyórányi vita után egy kormánypárti ügyrendi javaslatra az elnök lezárta a vitát.[839]

837 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 20. (100. ülésnap), 267–315. felszólalás. T/3522/10. és T/3522/15. számú módosító javaslat, T/3522/56. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

838 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. július 4. (107. ülésnap), 222–228. felszólalás.

839 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14. Valamint: http://www.nepszava.hu/articles/articla.php?id=438905, http://www.webradio.hu/index.php?option=content&task=view&id=241359&Itemid=127 és http://www.168ora.hu/itthon/hopsz-balsait-az-ugyeszseg-cafolja-77522.html – A letöltés ideje: 2011. június 18.

Hasonló vita bontakozott ki a javaslat alkotmányosságát illetően az Emberi jogi bizottságban is. Az államtitkár szerint az, hogy

> „az első 48 órában nem találkozhat a védőjével a gyanúsított vagy a terhelt, az mindenesetre aggályosnak tűnik, tehát erre én is felhívnám a figyelmet, hogy itt van egy ilyen aggályos szabály. Ezzel összefüggően még vannak hasonló szabályok…"

Az előterjesztő szerint pedig

> „…valóban vannak itt olyan büntetőeljárás-jogi rendelkezések, amelyek egyrészt időutazást jelentenek a gyakorló jogászok számára, másrészt pedig teljesíthetetlenek is."[840]

Szokatlan, hogy egy kormánypárti előterjesztésről így nyilatkozik az igazságügyi kormányzat második embere, valamint a javaslat benyújtója – anakronisztikus mivoltára való utalása mellett – teljesíthetetlennek nevezi saját javaslata egyes rendelkezéseit. Ha korábban nem is említette volna senki, ekkor nyilvánvalóvá tette mindkét politikus, hogy nincs köze a javaslat kidolgozásához. Az sem jó, ha képviselőket strómanként használva nyújtanak be törvényjavaslatokat, az azonban még ennél is rosszabb, ha meghatározó jelentőségű törvényjavaslatokat nem a szakminisztériumban kodifikálnak. Ez pedig sajnos tendencia volt. Sem az Alaptörvény, sem pedig az Alkotmánybíróságról szóló, a bírósági rendszert átalakító vagy éppen a választójogi sarkalatos törvények nem a tárcánál készültek. És a sort még lehetne folytatni. Nem gondoltam, hogy valaha hallani fogok egy olyan mondatot egy országgyűlési képviselőtől, amikor egy módosító javaslatról beszélgetek vele, hogy „*nem tudom még mi lesz*, *a minisztérium próbál alkudozni az ügyészséggel*, *talán engednek*." Ennek nem folyosói változata volt, amikor az Alkotmányügyi bizottság kormánypárti alelnöke módosító javaslatcsomagjának jelentős részét benyújtásának másnapján visszavonni kényszerült. De jó példa erre egy ellenzéki és egy kormánypárti képviselő párbeszéde, amelyben a módosító javaslatok támogatotti soráról folyt a vita.[841] A védőkre vonatkozó 48 órás eltiltás jogi és alkotmányossági szempontból sem elhanyagolható, azonban más értelmet is nyert a parlamenti vitában. Presztízskérdéssé válva megmutatta az erőviszonyokat a két vitába keveredett fél között. Végül egy kapcsolódó módosító indítvánnyal az utolsó

840 Lásd Répássy Róbert államtitkár és Balsai István (Fidesz) képviselő felszólalásait. Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14.

841 Lásd Lendvai Ildikó (MSZP) és Zsiga Marcell (Fidesz) képviselők vitáját. Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 20.

pillanatban visszakerült a törvénybe. E gyakorlat káros és elfogadhatatlan mivoltáról jelen könyv olvasóját úgy hiszem, nem kell meggyőznöm. Úgy vélem, megengedhetetlen az is, hogy a kormányfő kodifikációs tanácsadó testületének használja az ügyészséget, de az is, hogy az ügyészség megrendeléseket adjon az Országgyűlésnek. A Legfőbb Ügyészség helyettes szóvivője mindezt cáfolta, s állította, hogy csak véleményezésre kapták meg az anyagot, de a fentiek fényében ez nehezen hihető. Úgy vélem, az előadottakon túl, sokatmondó, hogy egy ilyen súlyú ügyben egy helyettes szóvivő szólal meg, s – minthogy a kormány és a szakbizottság sem ismerte el sajátjának az előterjesztést – érdekes lett volna megtudni, vajon kitől kapták véleményezésre, valamint vajon hol tekinthető meg az elkészített vélemény. S persze azt is érdemes lenne megtudni, hogy ha az ügyészség megkapta véleményezésre az anyagot, vajon a bíróság és az ügyvédi kamara milyen logika alapján nem kaphatta meg. Kérdésekre a helyettes szóvivő nem válaszolt.[842]

A Legfelsőbb Bíróság elnökének, két országgyűlési képviselőnek, a Magyar Ügyvédi Kamara elnökének, valamint egy jogvédő szervezet vezetőjének indítványa alapján az Alkotmánybíróság – érveik túlnyomó többségét elfogadva – hatályon kívül helyezte a törvény fontosabb elemeinek szinte mindegyikét. A legfőbb ügyész bíróságkijelölési jogát összeegyeztethetetlennek tartotta a pártatlan bírósághoz való alapjoggal, megállapította, hogy az sérti a fegyverek egyenlőségének elvét, és nemzetközi szerződésbe ütközik. Ahogy arról korábban írtam, a döntés után az Országgyűlés a bíróságkijelölési jogot alkotmányos szintre emelte – így az Alkotmánybíróságot meg tudta kerülni. A személyes adatok védelmét sértő rendelkezést az Alkotmánybíróság az indítványozók által felvetett okokból nyilvánította alkotmányellenesnek. Azt a szabályt, amely a nyomozási bírót arra kötelezte, hogy figyelemmel legyen a nyomozó hatóságnak és az ügyésznek a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontjaira, a funkciómegosztás elve, a tisztességes eljáráshoz való jog, ezen belül pedig a pártatlan bírósághoz való jog megsértése miatt mondta ki alkotmányellenesnek, s megállapította a nemzetközi szerződésbe ütközést is. Ugyancsak alkotmányellenesnek és nemzetközi szerződésbe ütközőnek találta a terhelt távollétében lefolytatható tárgyalás szabályainak megváltoztatásáról szóló törvényi rendelkezést. A kiemelt jelentőségű ügyekben a védőre és az őrizet időtartamára vonatkozó rendelkezéseket a jogbiztonság sérelme, a személyi szabadsághoz fűződő alapjog aránytalan korlátozása és a védelemhez való jog lényeges tartalmának korlátozása miatt alkotmányellenesnek és nemzetközi szerződésbe ütközőnek nyilvánította. Kimondta továbbá, hogy a törvény vég-

842 http://www.168ora.hu/itthon/hopsz-balsait-az-ugyeszseg-cafolja-77522.html – A letöltés ideje: 2011. június 18.

rehajtására való felkészülésre lényegében egyáltalán nem állt rendelkezésre idő, ami súlyosan sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét.[843]

A törvényjavaslat és annak megalkotási körülményei számos következtetés levonására adnak alapot és lehetőséget, de a védői jogokat csökkentő és az ügyészi jogokat szélesítő új szabályokból szerencsére szinte semmi nem maradt meg.

I.3.3. Az egyes büntetőjogi vonatkozású törvények módosításáról szóló T/4657. számú törvényjavaslat

Az egyes büntetőjogi törvények módosításáról szóló törvénytervezet – amelyik rögtön egy, a polgári jogi törvény végrehajtásáról szóló, törvényt módosító rendelkezéssel indít – két jól elhatárolható részre tagolódik. A javaslat egyik fele egyes nemzetközi egyezmények és döntések alapján módosítja a büntetőjogi tárgyú törvényeket. Ezek a rendelkezések tükrözik az európai jogfelfogást. Világos elvek és a javaslat által is részletezett indokok alapján tartalmaznak – mondjuk így – szigorító, pontosító és enyhébb megítélést lehetővé tevő rendelkezéseket. Ezzel éppen ellentétes szemléletet tükröz a javaslat rendelkezéseinek másik csoportja, amely egyértelműen a konzervatív irányba mozdítja tovább a büntetőjogrendszert.

Ami a védői és ügyészi jogok közötti hangsúlyeltolódást illeti, a javaslat továbbhaladt a megkezdett úton az addigi hozzáállás mentén. Visszaemelt egy, a védők elzárására vonatkozó szabályt, amelyet néhány hónappal azelőtt – vélhetően véletlenül – vett ki a jogalkotó a törvényből, és továbbszűkítette az ügyészi határozatokkal kapcsolatos panaszjogot. A jövőben az őrizetbe vételt elrendelő határozat ellen tett panasz elbírálását mellőzni kell, ha az ügyész a terhelt előzetes letartóztatásának elrendelésére indítványt tesz a bíróságnak. A látszólag logikus és praktikus rendelkezéssel az a probléma, hogy míg a panasz a határozat jogszerűségét támadja, addig az előzetes letartóztatásról való döntés annak indokoltságáról rendelkezik. Lehet indokolt az előzetes letartóztatás elrendelése törvénysértő módon foganatosított őrizetbe vétel után is. A rendelkezés tehát nem csupán egy formális szabályt iktatott ki, hanem támadhatatlanná tette a nyomozó hatóság egyik érdemi döntését.

A legnagyobb vitát azonban a javaslat azon rendelkezése váltotta ki, melynek alapján a jövőben a tanú érdekében eljáró ügyvédnek a tanú kihallgatásán való jelenlétét az ügyész az ügy körülményei alapján megtilthatja. Az eddigiekben ismertetett kormányzati hozzáállást legjobban a tanú érdekében eljáró ügyvéd jelenlétének korlátozhatóságát indítványozó szakaszhoz fűzött miniszteri indokolás egyik mondata bizonyítja. Eszerint:

843 1149/C/2011. (III. 1.) ABH.

> „A Javaslat kiemelt jelentőségű ügyekben meg kívánja akadályozni azt, hogy a tanú érdekében eljáró ügyvéd – aki ez esetben valójában nem a tanú érdekeit tartja szem előtt, és esetleg csak formailag jár el az ő megbízásából – azért vegyen részt a kihallgatáson, hogy értesüljön a tanúvallomás tartalmáról, és arról tájékoztatni tudja a terheltet vagy más olyan személyt, akinek ez érdekében áll."[844]

Egy kormánypárti módosító javaslattal ez a rendelkezés még elfogadhatatlanabbá vált. A javaslat beemelésével a sértetti kihallgatást leszámítva maga a törvény zárja ki a tanú érdekében eljáró ügyvéd jelenlétét a tanúkihallgatás során. Ráadásul nem csupán a kiemelt jelentőségű ügyekben, hanem minden büntetőeljárásban. Indokolásképpen annyit olvashatunk, hogy

> „a tanú érdekében eljáró ügyvédnek a tanú kihallgatásán való jelenléti jogával kapcsolatban nem indokolt különbséget tenni a kiemelt jelentőségű ügy és a nem kiemelt jelentőségű ügy között."

Ki tudja, miért? Ahogy arra sem kapunk választ, vajon mi indokolja, hogy ne az ügyész tilthassa meg a jelenlétet a konkrét ügy körülményeinek mérlegelése alapján, hanem minden esetre kiterjedően maga az eljárási törvény.[845]

Ehhez kommentárként annyit lehet fűzni, hogy a nagyobbik kormánypárt frakcióvezetőjének mottóként idézett véleményét az ügyvédi hivatásrend megítéléséről e mondat szakmaibb köntösbe bújtatta. Nem az a kérdés, hogy van-e ilyen eset. Van. Csakhogy e rendelkezéssel és a hozzá fűzött indokolással a jogalkotó sommás véleményt mondott a teljes ügyvédi karról. Külön érdekessége az indokolásnak, hogy bár jelen esetben nem a védőről, hanem a tanú érdekében eljáró ügyvédről van szó, a miniszteri indokolás a terhelttel a jogszabályokat megkerülve összejátszó ügyvédek miatt tartotta szükségesnek a módosítást.

Az igazságügyi államtitkár a szakbizottsági vitában kiegészítette e véleményt. Szerinte a rendelkezés „*teljes anakronizmus*", amelyet 2003-ban a „*megfelelő ügyvédi lobbi hatására építettek be ebbe a törvénybe*". Hozzátetette, megfontolandónak tartja, hogy ne csak kiemelt ügyekben, hanem általánosan állítsák vissza a 2003 előtti állapotot, s álláspontja szerint „*paranoiából nem érdemes eljárási törvényeket alkotni*", e rendelkezés pedig ilyen. Kíváncsiak lettünk volna, hogy miképpen lehet megítélni, hogy mely eljárási garanciák beiktatását motiválta paranoia, s melyeket tart indokoltnak, s hogy mi lehet a különbségtétel vezérlőelve, de erre a felvetésre nem érkezett válasz. Álláspontja szerint a kormány nem tesz mást, mint hogy az elmúlt időszakban a védői jogok irányába megbomlott egyensúlyt

844 T/4657. számú törvényjavaslat 70. §-ához fűzött részletes indokolás.

845 T/4657/23. számú kapcsolódó módosító javaslat.

visszaállítja, s nem reális az a kritika, amely szerint hangsúlyeltolódás lenne. Kértük, mondjon egyetlen olyan esetet, bárhonnan a három törvényjavaslatból, ahol vagy a védő jogköre nő, vagy az ügyészé csökken. Erre a kérdésre sem érkezett válasz.[846] Sem a plenáris ülésen, sem az általános vitában. Az ellenzéki pártokon kívül viszont bírálta e rendelkezést a nagyobbik kormánypárt első felszólalója is, aki paradox módon előterjesztője annak a módosító javaslatnak, amely a jelenléttel kapcsolatos védői jogkört tovább csökkentette. E könyvben nem szeretném idézni azt a mondatot, amelyet akkor hallottam tőle, amikor felvilágosítottam arról, hogy többek között milyen rendelkezést tartalmazó módosító javaslatot írattatott alá vele a frakciója. A rendelkezés elhagyására az ellenzéki pártok módosító javaslatokat nyújtottak be.[847]

A bemutatott jogalkotási folyamat után meglepő volt, hogy a parlamenti ciklus vége felé a kormány indítványára megszűnt a tanú érdekében eljáró ügyvéd kihallgatáson való részvételi lehetőségeinek korlátozása, azaz visszaállt a régi szabályozási mód. Az idézett kormányzati hozzáállást ismerve, rendkívül furcsának hat a törvényjavaslathoz fűzött indokolás:

> „Ahhoz, hogy a büntetőeljárás során a tanú gyakorolhassa az őt megillető jogokat, alapvetően szükséges, hogy az érdekében eljáró ügyvéd a nyomozás során is jelen lehessen a kihallgatásnál, és a jogairól felvilágosítást adhasson, ezért a Javaslat a 2011. december 31-ig hatályban volt szabályozást visszaállítva, megteremti ennek a lehetőségét."[848]

De térjünk vissza az elemzett indítványra! Nem megismételve a korábbi törvényjavaslatoknál részletezett érveket, tényként itt is megállapítható: tendencia a védői jogok csorbítása és az ügyészi jogok növelése. Egy pozitív – védőket és ügyészeket egyaránt érintő – rendelkezést ki kell emelni: a kiemelt jelentőségű ügyekben a bíróságot értesítési kötelezettség terheli majd, hogy a határnapra mely tanúkat idézte meg.

Az elemzett változásokat, úgy vélem, elsősorban a kormány szemléletmódja motiválta, melyet a legkülönfélébb eszközökkel kívánt a társadalomban elfogadtatni. A büntetőjog területén ennek egyik legfőbb jele annak sugallása, hogy a védők mellett a garanciális szabályok felelősek az igazságszolgáltatás kudarcáért. A ga-

846 Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. október 18.

847 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. október 19. (120. ülésnap), T/4657/6. és T/4657/14. számú módosító javaslat.

848 T/12617. számú törvényjavaslat, 9. §, és az ahhoz fűzött részletes indokolás, kihirdetés után: 2013. évi CLXXXVI. törvény az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról. A módosítás okáról lásd a törvényjavaslat általános indokolását.

ranciális szabályok kétségkívül lassítják az eljárást, azonban, ami ennél fontosabb, feltétlenül közelebb visznek az igazság megismeréséhez. E két érdeket pedig a populista politika szinonimaként kezeli. Az önkényes hatósági eljárások bizonyosan gyorsabb, de jó eséllyel megalapozatlanabb eredményhez vezetnek. S ha nincs is okunk feltételezni a hatóság tagjainak elfogultságát vagy negatív hozzáállását, az igazság kiderítése iránti elhivatottság mellett más körülmények – például feletteseiknek a gyors eredmény iránti elvárása – is befolyásolják munkájukat. Köztudomású az is, hogy a kontroll csökkentéséből minden esetben következik a hibaszázalék emelkedése. Márpedig, ha célunk elsősorban az igazság kiderítése, nem pedig csupán a gyors eredmény, nem érdemes elmozdulni a statáriális eljárási jog irányába. A védőket persze, el kell ismerni, alapvetően nem ez a magasztos cél motiválja, ahogy a vadászt sem a vadgazdálkodás szempontjai, amikor célba veszi a vadat, de munkájuk mégis ezt a kívánatos egyensúlyt teremti meg.[849] Szerencsés lett volna, ha minimális felelősséget tanúsítva, mindezt a törvényjavaslatok tényleges – és nem formális – előterjesztői, a kormány és egy esetben a legfőbb ügyész, szem előtt tartják, s utóbbi nem kéri egy előre láthatóan is alkotmányellenes és nemzetközi joggal ellentétes – mára emiatt már hatályát vesztett – jogszabályban hatáskörének bővítését.

A védői jogok korlátozása egyértelműen fakad a koncentrált hatalom igényéből is, hiszen az állami akarat érvényesülésének kétségkívül gátja a védő. A paternalista felfogás pedig az élet minden területén nagyobb állami befolyást kíván. Mára a védő bűnbakká vált, a büntetőeljárásokban kimentését tekintve még a vádlottnak is több joga lett. A társadalmat pedig a vizsgált törvényalkotási lépések – és legfőképpen a nyilvánosság előtt hozzájuk fűzött magyarázatok – nem vitathatóan az ügyvédek ellen hangolják.

A védői kar démonizálása, a garanciális jogok megtizedelése, ezen keresztül az állampolgárok kiszolgáltatottságának növelése, valamint a hatékonyság demagóg felmagasztalása nem a demokratikus jogállamok ismérve. A védői jogok csorbításának, s az ügyészi jogok növelésének tehát a legkevésbé a büntetőjogpolitikai szemléletváltás az oka. Sokkal inkább érdemes e változásokat a büntetőjog keretei közül kilépve, a könyv által bemutatott folyamat részeként áttekinteni és értékelni.

849 Bár a mondatot más kontextusban fogalmazták, annak igazságtartalmát és büntetőjogi vonatkozásait igazolja Elek Balázs könyve, melyre annak kiválósága miatt hivatkozom. Elek Balázs: *A vadászszenvedély bűncselekményei.* Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

I.4. A gazdasági szféra és az állam viszonyának átalakítása

A magángazdaság és az állami szféra viszonyának változásait illetően, tekintettel az esetek és a szabályozási elemek taxatív felsorolásának lehetetlenségére, valamint egyes összefüggések bizonyíthatatlanságára, hat, tényekkel alátámasztható példát vázolok.

I.4.1. Elvárt mértékű béremelés

A kormány az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetésekor megígérte, hogy senki nem fog kevesebbet keresni emiatt. E kijelentés tarthatatlansága már akkor látszott, hiszen a munkavállalók többsége a 16%-os adókulcsnál kedvezőbben adózott. Amikor a választópolgárok szembesültek azzal, hogy a rendelkezés hatálybalépése után mégis kevesebbet keresnek, a kormány a közszférában dolgozókat kompenzálta úgy, hogy bérüket megemelte. A magánszférában, ahol a rosszabbul járt munkavállalók túlnyomó többsége dolgozott, nem tudott bért emelni. A munkaadók viszont nem emeltek. Ezért első körben a kormánypárti frakciók 2011. február 15-én kizárólag kormánypárti országgyűlési képviselőkből felállítottak egy tisztázatlan státusú bér- és adómonitoring bizottságot, melyhez be lehetett jelenteni, ha valamelyik munkavállalónak nem emelték meg a bérét.[850] Ugyanezen a napon az Országgyűlés gazdasági bizottságának elnöke sajtótájékoztatóján elmondta, hogy

> „a kormány és a Fidesz–KDNP-képviselőcsoport nyomást fog gyakorolni a magánszférára is annak érdekében, hogy az ajánlásban foglalt bérfejlesztést végrehajtsák."[851]

A törekvés azonban nem járt sikerrel. Ezért a kormánytöbbség néhány hónappal később törvényt alkotott az elvárt béremelésről. Eszerint a kormány felhatalmazást kapott arra, hogy meghatározza a 300 ezer forint alatti munkabérek nettó értékének megőrzéséhez szükséges munkabéremelés elvárt mértékét. Lehetővé vált, hogy ennek betartását munkaügyi ellenőrzés keretében kontrollálják. Azok a munkáltatók pedig, akik nem hajtották végre az elvárt béremelést, két évig nem indulhattak közbeszerzési eljáráson, illetve nem részesülhettek a költségvetési támogatásból, és nem kaphattak elkülönített állami pénzalapokból származó támogatást sem.[852]

850 Lásd például: http://old.privatbankar.hu/frisshir/hircentrum/rogan_vezeti_a_berkommandot_felgyorsitjak_az_idot_95884 – A letöltés ideje: 2013. május 28.

851 www.fidesz.hu/index.php?Cikk=158966 – A letöltés ideje: 2013. május 28.

852 T/3589. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2011. évi XCIX. törvény az alacsony keresetű munkavállalók bérének emelését ösztönző egyes törvények módosításáról.

I.4.2. Különleges csődeljárási és felszámolási szabályok

„*A nemzetgazdasági szempontból kiemelt vállalkozások vagyonfelügyelőjeként és felszámolójaként állami felszámoló társaság jár el*" – írja a törvényjavaslat indokolása. Arra, hogy egy állami felszámoló mennyivel jobb és hatékonyabb, mint egy magáncég, egyetlen mondattal sem utal a javaslat. Így nem adja indokát a változtatásnak. Az állami nonprofit gazdasági társaság által vezetett felszámolási és csődeljárás nemcsak állami cégek, hanem magánvállalkozások vonatkozásában is lehetővé vált. Úgy vélem, a tények önmagukban mutatják azt, hogy ez a rendelkezés újabb eleme annak a rendszernek, melyben a kormányzó pártok a gazdasági élet egyre nagyobb területén teremtik meg az állami beavatkozás lehetőségét.[853]

I.4.3. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési hatásköreinek kibővítése

Egy mindösszesen 12 szakaszból álló, 2012 novemberében elfogadott törvény jelentősen kiterjesztette – s eredetileg szinte korlátlanul ki is kívánta terjeszteni – a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) ellenőrzési hatásköreit. A módosítás egy folyamat részeként értékelhető, melynek célja jól láthatóan az volt, hogy az állam ellenőrzés jogcímén beletekinthessen a magyarországi gazdasági társaságok üzleti titkaiba és szerződéses viszonyaiba. A KEHI mint kormányzati szerv, melyet a miniszterelnök a Miniszterelnökség jogi ügyekért felelős államtitkárán keresztül vezet, 2011-ig az állami költségvetésben külön fejezetben szereplő szervek, intézmények, cégek és alapok gazdálkodását ellenőrizhette. 2011 januárjától az ellenőrzési körét kiterjesztették a többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaságokra, valamint a támogatások felhasználásának ellenőrizhetősége céljából gyakorlatilag azokra a cégekre és szervezetekre, amelyek állami vagy uniós forrásokat felhasználó cégekkel vagy intézményekkel szerződéses viszonyba léptek.[854] A 2011-ben elfogadott, az államháztartásról szóló törvény hatálybalépése után pedig a KEHI külön megbízás nélkül is keresetindítási jogot kapott az állami követelések visszaszerzése érdekében.[855] És ugyanebben az évben, néhány hónappal korábban kapta meg az ellenőrzési jogot a magán-nyugdíjpénztárak tevékenysége felett is.[856] A 2012-ben benyújtott törvényjavaslat tovább bővítette volna a hatáskörét az összes olyan gazdasági társaság ellenőrzésére, amelyben az állam jelentős ré-

853 T/3504. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2011. évi CXV. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek csődeljárásának és felszámolásának különleges szabályairól.

854 T/1665. számú törvényjavaslat, 5. § (64) bekezdés, kihirdetés után: 2010. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról, 10. § (65) bekezdés.

855 T/ 5069. számú törvényjavaslat, 68. §, kihirdetés után: 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról, 64. §.

856 T/2250. számú törvényjavaslat, 2. §, kihirdetés után: 2011. évi XIII. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alappal, valamint a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő törvények módosításáról.

szesedéssel (25% + 1 szavazat) rendelkezik vagy rendelkezett. Akár több évtizeddel korábban, akár csak egyetlen napig, hiszen a törvényjavaslat nem állított volna fel semmiféle időbeli korlátot. Ezzel olyan óriásvállalatok és szerződéses partnereik váltak volna ellenőrizhetővé, mint például a MOL vagy a Richter. Előbbi azért érdemel külön kiemelést, mert az állam nem sokkal korábban vásárolt meg egy ötszázmilliárd forint értékű részvénycsomagot, s szerzett ezzel 25%-os részesedést a magyar olajipari vállalatban. A javaslat ezen rendelkezését azonban az utolsó pillanatban, a zárószavazás napján egy bizottsági módosító javaslattal kiemelték az egységes szerkezetbe foglalt javaslatból. Ugyancsak korlátok közé szorították a KEHI adatigénylési jogát. Az eredeti javaslat szerint a hatóság jogosulttá vált volna a személyi adat- és lakcímnyilvántartásba felvett adatok teljes körének igénylésére. A módosítás miatt azonban ez a lehetőség nem terjed ki a családi állapotra, a házasságkötés vagy bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének helyére, a nemre és a nyilvántartásból való kikerülés okára vonatkozó adatra. Minden másra azonban igen![857] A többi lényeges újítás azonban az eredetileg beterjesztett javaslatnak megfelelően lépett hatályba.

Az ellenőrzés lehetőségének mélysége is szinte korlátlanná vált. A KEHI az adathordozókról tükörmásolatot készíthet, kérheti a büntetőeljárásokhoz kapcsolódó iratok megismerését, és vele szemben nem áll fenn a banktitok megtartásának lehetősége. Indokolás és célhoz kötöttség nélkül folytathat vizsgálatot, az együttműködési kötelezettség megszegése esetén kezdeményezheti az adószám felfüggesztését, és a rendőrség közreműködését veheti igénybe. Széles körű keresetindítási lehetősége lett, méghozzá a közvetlen jogi érdek fennállásának igazolása nélkül, és az általa indított minden eljárás „kiemelt jelentőségű" üggyé vált. A KEHI az eljárása alatt álló állami gazdasági társaság vizsgálata során, amikor annak más cégekkel kötött szerződéses ügyleteit vonja ellenőrzése alá, az ismertetett rendkívül széles körű lehetőségeinek alkalmazásával gyakorlatilag teljes körűen, üzleti titkaikra kiterjedően ellenőrizheti mindazokat a gazdasági társaságokat is, amelyek állami cégekkel szerződéses viszonyban álltak vagy állnak. Azaz, a miniszterelnök hivatala közvetlenül, az ügyészséghez, az Állami Számvevőszékhez vagy az adóhatósághoz hasonló, sőt bizonyos tekintetben talán azokénál is szélesebb körben kapott lehetőséget a magyar gazdaság szinte valamennyi jelentősebb szereplőjének ellenőrzésére, üzleti adatainak és kapcsolati rendszerének megismerésére.[858]

857 T/8890/12. számú bizottsági módosító javaslat.

858 T/8890. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2012. évi CLXXXIX. törvény az egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról.

I.4.4. A miniszterelnök viszonya a magántulajdonhoz

A magánszféra, a magántulajdon és az államhatalom, akárcsak a miniszterelnök és a törvényhozás a miniszterelnök által helyesnek vallott viszonyát jól példázza a kormányfő és a főpolgármester kamerák előtt folytatott egyik beszélgetése. A diskurzus 2013. május 2-án zajlott az új Mercedes busz próbaútján. Rögzítendő, hogy a főpolgármesternek nincs törvénykezdeményezési joga. Az alábbiakban a beszélgetésről készült ATV-felvétel részletének leiratát közlöm:

Miniszterelnök: Te István, még mindig az ukránok kezén vannak ezek az épületek?

Főpolgármester: Azt se tudtam, hogy az ukránok kezén van.

Miniszterelnök: Azt olvastam, hogy valami ukránok kezén vannak…

Főpolgármester: A Balettintézet, az egy portugál kezében van…

Miniszterelnök: Az egy portugál kezében van, és vissza is akarnám szerezni. Még a Szőcs Gézának adtam… (Ő volt a kultúráért felelős államtitkár) A főváros kezdeményezheti.

Főpolgármester: Ehhez jogszabály kell, nem elég fővárosi rendelet.

Miniszterelnök: Hát kezdeményezzétek, hogy legyen törvény! Én csinálok egyet.

Főpolgármester: Ezen ne múljon…

Miniszterelnök: Csak adjatok egy javaslatot, én nem tudom ezt kitalálni helyettetek, de ha kitaláljátok…

Főpolgármester: Miniszterelnök úr, egy-két törvényjavaslatot adhatok?

Miniszterelnök: Majd igen, de… ne sasszézzál rögtön oldalra, most erről az egyről beszélünk.

Főpolgármester: Konkrétan?

Miniszterelnök: Adjátok be!

Főpolgármester: Jó, beadjuk![859]

859 http://atv.hu/cikk/20130503_tarlos_miert_kell_gunyolodni – A letöltés ideje: 2013. május 3.

Nyolc nappal a beszélgetés után a belügyminiszter benyújtotta az Országgyűléshez az egyes ingatlanok fővárosi önkormányzat részére történő átadásával összefüggő törvénymódosításokról szóló törvényjavaslatot, mely – minden bizonnyal a fenti beszélgetést követően kialakult botrány miatt – éppen a Balettintézetet nem vonta szabályozási körébe.[860] 11 nap múlva lefolyt a javaslat általános, másnap pedig a részletes vitája.[861]

I.4.5. A nagyobbik kormánypárt szóvivőjének viszonya a magán-, illetve az állami tulajdonhoz

A nagyobbik kormánypárt szóvivője egy televíziós riportjában a közműcégek államosításáról beszélt:

> „Ami a közműcégek közösségi tulajdonba vételére vonatkozó elképzelést illeti, Hoppál úgy fogalmazott, az önkormányzatok és az állam az a tulajdonos, amely az emberek érdekeit a leghatékonyabban tudja érvényesíteni, ezért nyilvánvalóan egy olyan nonprofit rendszer létrehozására lehet javaslatot tenni, amelynek a tulajdoni háttere valamilyen módon az ország közösségének az érdekeit képviseli. Ez a tulajdoni háttér pedig az állami szférában van."[862]

Ezek a mondatok elhangozhattak volna akár a kommunizmus idején is, amikor az államosítások megkezdődtek. Nem elsősorban a közműcégek állami tulajdonba vételének szándékával van a probléma, ennek lehet számos előnye, hanem az indokolással.

I.4.6. A kisajátítási lehetőségek bővítése

Néhány héttel ezután a kormány benyújtotta az egyes gazdasági tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslatot. A törvényjavaslat önálló kisajátítási célként nevesítette a közjogi megbízatást betöltő személyek elhelyezéséhez szükséges létesítmények érdekében történő kisajátítási célt. Ilyen személy például az államfő, az Országgyűlés elnöke, a miniszterelnök, az Alkotmánybíróság és a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, de még az Állami Számvevőszék elnöke és az ombudsman is. Akárcsak az országgyűlési képviselők. Az állami tisztségviselők érdekében ismét sor került a magántulajdon korlátozására.[863] Igaz, az általános kisajátítási okot egy módosító javaslattal két speciális ingatlantípusra szűkítették

860 T/11110. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2013. évi LXXIV. törvény az egyes ingatlanok fővárosi önkormányzat részére történő átadásával összefüggő törvénymódosításokról.

861 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyvei: 2013. május 13. (276. ülésnap), 330–340. felszólalás, 2013. május 14. (277. ülésnap), 249. felszólalás.

862 http://www.atv.hu/belfold/20130923-hoppal-peter/hirkereso – A letöltés ideje: 2013. szeptember 23.

863 T/11398. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2013. évi CXV. törvény egyes gazdasági tárgyú törvények módosításáról.

le, az egyik főpolgármester-helyettes pedig a sajtó érdeklődésére el is mondta, hogy konkrétan melyik az a két fővárosi ingatlan, amelyet jogalkotási segítséggel akarnak megszerezni.[864]

Jól tudom, hogy a legkomolyabb problémát e körben nem a törvények által kialakított új jogi környezet, hanem a gyakorlati problémák, az egyéni gazdasági érdekeket szolgáló jogalkotás, a közbeszerzések irányított kiírása – nevezzük nevén: az intézményesített korrupció – jelenti. Az úgynevezett „trafiküg" – amely miatt a Transparency International a többi korrupcióellenes szervezettel együtt megszakította együttműködését a kormánnyal –, a szerencsejáték-piac újraosztása, vagy az, hogy a közbeszerzések túlnyomó többségét az a gazdasági társaság nyerte el, amelyiknek a tulajdonosa a miniszterelnök volt szobatársa és bizalmasa, vezérigazgatójának öccse pedig a nemzeti fejlesztési miniszter állatorvos végzettségű főtanácsadója. Nem tűnnek alaptalannak azok a vélemények, melyek szerint húsz év után a piac újrafelosztása zajlik napjainkban. Több korrupcióellenes civil szervezet is kimutatta, hogy a korrupciógyanús ügyek legjelentősebb része egy jól körülhatárolható érdekcsoporthoz köthető.[865] Ennek elemzését azonban más tudományterületre és a tényfeltáró újságírásra hagyom. Olyanokéra, mint például Boros Tamás és Varga Áron tanulmánya, melyben csak a 2012 áprilisa és 2013 márciusa között történt 69, a magyar médiában megjelent kormányközeli korrupciógyanús ügyet sorolnak fel és értékelnek röviden.[866] Avagy olyanokra, mint Debreczeni József néhány hónapja megjelent *A fideszes rablógazdaság* című könyve.[867]

Zárásképpen azonban egyetértésemet fejezem ki az MNB egykori elnökének idézetében foglaltakkal:

> „De lássuk be: a magyar társadalomból nem tűnt el sem a korrupció, se a magánérdek mögé sorakozó állami tekintély."[868]

864 T/11398/7. számú bizottsági módosító javaslat. T/11398/8. számú kapcsolódó módosító javaslat. György István főpolgármester-helyettes nyilatkozatáról lásd: www.hvg.hu/itthon/20130612_kisajatitas_Orszaggyules_Kossuth_ter – A letöltés ideje: 2013. június 12.

865 Lásd például: www.transparency.hu/National_integrtity_study. A teljes elemzésről lásd: http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption_Risks_in_Hungary_NIS_2011.pdf www.atlatszohu/2012/09/24/a-nemzeti-egyuttmukodes-rendszere-kik-ejtettek-foglyul-a-magyar-allamot – A letöltés ideje: 2013. június 13.

866 A felsorolást lásd Boros Tamás – Varga Áron: „Az elszámoltatók elszámoltatása". In: *Forradalom volt? Tanulmánykötet a második Orbán-kormány harmadik évéről.* Budapest, 2013, József Attila Alapítvány, 113–120. o.
További adatokról lásd még: http://tenytar.blog.hu/2013/06/03/torveny_es_cenzura_a_renitenskedo_kepviselok_megrendszabalyozasara – A letöltés ideje: 2013. június 5.

867 Debreczeni József: *A fideszes rablógazdaság.* Miskolc, 2013, De.hu Kft.

868 www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/bod-peter-akos-csodben-a-gulyaskapitalizmus-401584 – A letöltés ideje: 2013. április 14.

I.5. Médiahatóság – a média felügyelete

Az országban és az Európai Unióban a médiaszabályozás megváltoztatásának volt a legnagyobb visszhangja. Egyesek a szólásszabadság és a sajtószabadság megszüntetéséről, a média világának államosításáról, míg mások a balliberális média és értelmiség hisztériakeltéséről és hazaáruló viselkedéséről beszéltek. A riportalanyokként megszólaltatott, többnyire felkészületlen emberek vitája, valamint a szabályozás hallatlanul bonyolult rendszere nem segítette a gondolkodást. Ami tény, hogy az Unió a közösségi joggal való összhang megteremtése érdekében változtatásra kötelezte a magyar kormányt, a szabályozás rendelkezéseinek összefoglalásával pedig, úgy vélem, igazolni lehet azt, hogy ha a sajtószabadság eltörléséről és a média államosításáról nem is, de a médiatartalmak kontrollálhatóságáról és szankcionálhatóságának széles körű lehetőségeiről, s a média világának a kormány szoros felügyelete alá rendeléséről nyugodtan beszélhetünk.[869]

Kerstin Lundgren (jobbra az első) és Jana Fischerova (jobbra a második), az Európa Tanács Monitoring Bizottságának raportőrei az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottsága képviseletében Menczer Erzsébet (balra a második) és L. Simon László (balra a harmadik) kormánypárti, valamint Mandúr László (balra a negyedik) ellenzéki képviselőkkel találkoznak a Képviselői Irodaházban

869 A témáról bővebben lásd még: Bárándy Aliz: „A magyarországi médiaszabályozás újrastrukturálása a kormányváltás után". In: *PhD tanulmányok 10.* Szerk.: Ádám Antal. Pécs, 2011, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 9–32. o.

I.5.1. Új struktúra

A médiaszabályozás újrastrukturálása a kormánypártok kizárólagos döntési kompetenciájának égisze alatt 2010. május 14-én vette kezdetét.[870] A téma azért érdemel bővebb kifejtést, mert a szabályozási rendszer kialakítása egy igen összetett, több törvény módosításával és megalkotásával együtt járó folyamat eredménye volt.

A strukturális összpontosítás egy, a frekvenciapolitikát megvalósító intézményt a tartalmi felügyeletet ellátó szervvel egyesítő, az Országos Rádió és Televízió Testület, valamint a Nemzeti Hírközlési Hatóság összevonásával vette kezdetét. A Nemzeti Hírközlési Hatóság és a Hírközlési Felügyelet jogutódjaként a hatalomkoncentráció szervezeti keretét kialakítandó, felállították a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (a továbbiakban: NMHH). Annak ellenére, hogy elviekben „*a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság autonóm államigazgatási szerv, amely a kormány által nem utasítható, közjogi státusa független*,"[871] a testület önálló hatáskörrel rendelkező elnökét (a továbbiakban: NMHH elnöke) a miniszterelnök nevezte ki kilenc évre, mely mandátum korlátlan alkalommal megújítható volt. Megjegyzem, e területen kisebb változást tudott kikényszeríteni az Európai Unió, ugyanis ma már az NMHH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, és nem újraválasztható.[872]

A közvetlen személyi alárendeltség a többi önálló hatáskörrel rendelkező szervnél is tapasztalható. A Médiatanács hivatali szerveként is működő Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (a továbbiakban: NMHH Hivatala) élén az NMHH elnöke által kinevezett, közvetlen ellenőrzés alatt álló főigazgató áll. Egy zárószavazás előtti módosító javaslat teremtette meg annak a lehetőségét, hogy az NMHH Hivatala szervezetében és a főigazgató irányítása alatt működő Közigazgatási Frekvenciagazdálkodási Hatóság igazgatóját az NMHH elnöke a főigazgató javaslatára nevezze ki.

A kormány informatikai és hírközlési feladatainak ellátásában közreműködni rendelt Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (a továbbiakban: NHIT) esetében a közvetlen kormányzati befolyás nem meglepő. Az már inkább elgondolkodtató, hogy az NHIT Irodáját annak az NMHH-nak a szervezeti egységeként

870 Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 14. (14. ülésnap), 305. felszólalás. T/360. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi LXXXII. törvény a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról.

871 A T/360. számú törvényjavaslat általános indokolása.

872 T/10051. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2013. évi XXXIII. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályozásairól szóló 2010. évi CIV. törvény és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény módosításáról.

állították fel, amely elvileg független státusú autonóm államigazgatási szerv, és kizárólag a törvénynek – tehát nem a kormánynak – van alárendelve.[873]

Az Országos Rádió és Televízió Testületet felváltó, öttagú Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa (a továbbiakban: Médiatanács) felállításával megalkották a központosított irányítási rendszer strukturális vázát. Az NMHH autonóm szerveként aposztrofált Médiatanács – kizárólag törvénynek alárendelt, tevékenységi körében nem utasítható[874] – tagjai választási rendjének hála, olyan testület állt fel, amelyben kizárólag a kormánypártoknak megfelelő tagok képviseltetik magukat.[875] Az NMHH miniszterelnök (később a köztársasági elnök) által kinevezett elnöke a kinevezés tényével és időpontjában a Médiatanács elnökjelöltjévé válik, akit az Országgyűlés 2/3-os többséggel választ meg. A szabályozás mentén a Médiatanács – „*széles parlamenti konszenzussal*, *kétharmados többségi szavazással*"[876] – kilenc évre megválasztott elnöke az akkor várt módon Szalai Annamária, a nagyobbik kormánypárt volt országgyűlési képviselője lett. Tagjai pedig Auer János, Kollarik Tamás, Koltay András, valamint Vass Ágnes lettek.[877] A jelölési és a választási rendszerrel kapcsolatos, a rendszerbe épített garanciák, melyek mindezt lehetővé tették, a következők: a megszűnt ORTT paritásos alapon működött, elnökét pedig a miniszterelnök és a köztársasági elnök közösen jelölhette. Ehhez képest az új szabályozással a Médiatanács elnökének jelölési joga kizárólag a miniszterelnöké lett, ugyanakkor a tagokat jelölő eseti bizottság[878] mandátumarányos megegyezéssel – ennek hiányában kétharmados többséggel – volt képes határozatot hozni – a megalakulásától számított öt napon belül jelölendő – tagok személyét illetően.[879]

A médiaszabályozás kormányzati ellenőrzés alá vonása jegyében új alapokra került a közszolgálati műsorszolgáltatók szabályozása. A norma „újításait" két csoportba osztottan érdemes tárgyalni. Az első csoportképző ismérv a centralizált,

873 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 122. § (1) bekezdés.

874 2010. évi LXXXII. törvény a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról, 16. §.

875 Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása: Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 14.

876 T/360. számú törvényjavaslat 16. §-ához fűzött indokolás.

877 95/2010. (X. 15.) számú országgyűlési határozat a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa elnökének és tagjainak megválasztásáról.

878 81/2010. (IX. 15.) számú országgyűlési határozat a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság felállításáról.

879 92/2010. (X. 8.) számú országgyűlési határozat a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának tagjait jelölő eseti bizottság tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról. Az elnöki tisztséget Cser-Palkovics András, az alelnöki posztot Mesterházy Attila töltötte be, míg a tagok Pálffy István, Pörzse Sándor és Karácsony Gergely voltak.

függőségi viszony létrehozását célzó szerkezeti átalakítás, a második az ennek érdekében megalkotott vagyonelvonás.

A Magyar Televízió Közalapítvány átalakításával a Magyar Rádió Közalapítványból és a Hungária Televízió Közalapítványból – e két utóbbi megszüntetése mellett – létrejött a Közszolgálati Közalapítvány (a továbbiakban: Közalapítvány).[880] A Közalapítvány kezelő szerve a Kuratórium, amely az Országgyűlés kétharmados többsége által egyenkénti szavazással 9 évre választott – felerészben a kormánypárt, felerészben az ellenzék által megállapodás alapján jelölt – hat tagból és a törvényben meghatározott szervezet által delegált elnökből, valamint a szintén általa delegált egy további tagból áll. A személyi függetlenség kiküszöbölésére a demokrácia jegyében a parlamenti arányokat tükröző összeállítás érdekében[881] a Kuratórium elnökét és egy további tagját a Médiatanács delegálja 9 évre.[882] A kormánypárti akarat tehát a Kuratórium összetételében is tükröződik. Lehetővé téve a csonka kuratórium működését, a norma kimondja, hogy nem akadálya a Kuratórium megalakulásának, ha akár a kormánypárti, akár az ellenzéki oldal nem állít jelöltet. Ebben az esetben a testület felállításához legalább 3 tag megválasztása szükséges.

A Kuratórium által kezelt közszolgálati részvénytársaságok, valamint a Magyar Távirati Iroda részvénytársaság vezérigazgatóinak jelölési és kiválasztási rendszere szintén az eddigiekhez hasonló belterjes séma szerint zajlott. A Médiatanács elnöke társaságonként 2-2 vezérigazgató jelöltre tesz javaslatot a Médiatanácsnak. Ha a testület a két jelöltet egységesen elfogadja, a személyi javaslatot a Kuratórium elé terjeszti, mely grémium – első jelölési körben kétharmados, a második jelölési körben egyszerű többséggel – választhat egyet a megnevezettek közül. A részvénytársaságok vezérigazgatói feletti munkáltatói jogokat – a Médiatanács által javasolt tartalmú, a vezérigazgatók választásával egy időben elfogadott munkaszerződés alapján – a Kuratórium gyakorolja.

A Közszolgálati Közalapítvány, a Magyar Rádió Zrt., a Magyar Televízió Zrt., a Duna Televízió Zrt., valamint a – nemzeti hírügynökségi tevékenységet kizárólagosan ellátó – Magyar Távirati Iroda Zrt. vagyonának elvonásával teljessé vált a közszolgálati részvénytársaságok archívumait[883] és ingatla-

880 Bővebben minderről a 80/2010. (IX. 15.) számú országgyűlési határozat a Közszolgálati Közalapítvány felállításáról rendelkezik.

881 L. Simon László (Fidesz) felszólalása: Az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 17.

882 2010. évi LXXXII. törvény a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról, 21. §.

883 109/2010. (X. 28.) számú országgyűlési határozat a Közszolgálati Közalapítvány, a Magyar Rádió Zrt., a Magyar Televízió Zrt., a Duna Televízió Zrt. és a Magyar Távirati Iroda Zrt. vagyona meghatározott körének a Műsorszolgáltatás Támogató és Vagyonkezelő Alap részére történő átadásáról, 4. pont.

nait[884] – tehát a két egzakt vagyonelemet – elvonó, „*gazdasági gyarmatosítás.*"[885] Főszabállyá a „*közmédiumok kiszámítható működését*"[886] biztosító állami tulajdonlás vált, akként, hogy a térítésmentesen állami tulajdonba került vagyon feletti tulajdonosi jogokat a törvény hatálybalépésétől a Médiatanács által kezelt Műsorszolgáltatás Támogató és Vagyonkezelő Alap gyakorolja, a Médiatanács által meghatározott részletes szabályok alapján. A közszolgálati részvénytársaságoknál maradó, műsorkészítéshez és szerkesztéshez szükséges vagyon pontos körét az adott közszolgálati részvénytársaság – Médiatanács elnöke által jelölt és a Kuratórium által megválasztott – vezérigazgatójának javaslata alapján a Közalapítvány jogosult meghatározni.[887] Az erre vonatkozó javaslatot tehát az terjeszti a Közalapítvány elé, akit maga a Közalapítvány választott meg. A vagyon körének meghatározása, az azzal való gazdálkodás szintén központi irányítás alá került, ellenőrizhetetlenné téve azt, hogy mely vagyonelem milyen elvek mentén idegeníthető el.[888] Az elfogadott törvényt a házelnök sürgősségi kérelem nélkül küldte meg a köztársasági elnöknek, aki – 2010. augusztus 6-i hivatalba lépését követően – a Magyar Köztársaság alkotmányával összeegyeztethetőnek találván, kézjegyével látta el.

I.5.2. A kommunikációs alapjogi szabályozás új alapokra helyezése

A médiaszabályozás reformjának égisze alatt végrehajtott alkotmánymódosítás kis híján oda vezetett, hogy az Alkotmányt módosító törvényjavaslat – pusztán azért, mert az Alkotmány által használt fogalmak jelentős részét az előterjesztő elavultnak, a modern médiapiaci folyamatok alaptörvényi szintű szabályozására alkalmatlannak találta – új alapokra helyezte a kommunikációs alapjogi szabályozás eddigi rendszerét.[889] Az előterjesztők alkotmányjogi felkészültségét jelzi, és az Alaptörvény szakmai színvonalát demonstrálja az, hogy „*a magyar történelmi hagyományokhoz*"[890] való visszatérés érdekében a véleménynyilvánítás szabadságát nemes egyszerűséggel a szólásszabadságra cserélték, ugyanis semmi különbséget

884 Uo., 6. pont.

885 Mandur László (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 11. (33. ülésnap), 334. felszólalás.

886 L. Simon László (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 11. (33. ülésnap), 332. felszólalás.

887 109/2010. (X. 28.) számú országgyűlési határozat a Közszolgálati Közalapítvány, a Magyar Rádió Zrt., a Magyar Televízió Zrt., a Duna Televízió Zrt. és a Magyar Távirati Iroda Zrt. vagyona meghatározott körének a Műsorszolgáltatás Támogató és Vagyonkezelő Alap részére történő átadásáról, 2. pont.

888 Mandur László (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 11. (33. ülésnap), 338. felszólalás.

889 T/359. számú törvényjavaslat.

890 T/359. számú törvényjavaslat 1. §-ához fűzött indokolás.

nem láttak a két alapjog között.[891] Az előterjesztők tehát anélkül helyezték új alapokra az e tárgyú alapjogokat, hogy fogalmuk lett volna arról, hogy éppen a demokratikus társadalom fokmérőjét jelentő kifejezés szabadságát korlátozzák pusztán a verbális megnyilvánulásokra. Az ellenzéki képviselők gigászi küzdelme árán,[892] több módosító javaslat beterjesztését[893] követően fogadta csak el a jogalkotó, hogy a két fogalom között különbség mutatkozik, nem is akármilyen. Nem mellékes, hogy az elhatárolás szükségességét célzó, azt taglaló érvelés, amely szerint a szólás szabadságának kategóriája a véleménynyilvánítás szabadságából levezetett, tehát szűkebb körű alapjog, majdnem süket fülekre talált, ugyanis ez alkalommal a plenáris ülésen jelen lévő néhány kormánypárti képviselő inkább futballmérkőzést nézett.[894] Végül – miután az emberi jogi bizottságban a kormánypárti képviselők „*átgondolták a dolgot*”,[895] elfogadásra érdemesnek tartották az ellenzéki pártok egybehangzó érveit a véleménynyilvánítás szabadságának fenntartása mellett, a történelmi hűség érdekében azonban a szólásszabadság továbbra is külön kezelt tétel maradt. [896]

Nem törődve azzal, hogy az intézményvédelmi kötelezettség beiktatásával az Alkotmány absztrakciós szintje megbomlik,[897] annak érdekében, hogy a közszolgálati médiaszabályozás az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétes ne legyen, az Alkotmány a közszolgálatok tekintetében is módosult.[898] Ezzel szemben a legnagyobb ellenzéki párt 2010. június 14-én benyújtott módosító javaslata[899] – amely annak a közszolgálatiság alapvonását jelentő[900] tételnek normaszövegbe építését célozta, hogy a sokszínű demokratikus nyilvánosság biztosításának érdekében a közszolgálati médiaszolgáltatás megkülönböztetett és átháríthatatlan feladata a közügyekről való kiegyensúlyozott, hiteles és arányos tájékoztatás[901] – már

891 Révész Máriusz (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 15.

892 Lásd például Schiffer András (LMP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 14. (14. ülésnap), 295. felszólalás.

893 T/359/13. számú kapcsolódó módosító javaslat; T/359/14. számú kapcsolódó módosító javaslat.

894 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 14. (14. ülésnap).

895 Kővári János (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 15. (15. ülésnap), 170. felszólalás.

896 Az Alkotmánymódosítás 2010. június 28-án elfogadott szövege.

897 Schiffer András (LMP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 14. (14. ülésnap), 295. felszólalás.

898 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 61. § (4) bekezdés.

899 T/359/8. számú módosító javaslat, melyet az LMP T/359/16. számú kapcsolódó módosító javaslatával támogatott.

900 Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 15.

901 Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 15. (15. ülésnap), 166. felszólalás.

érthető módon nem fért bele az Alkotmány módosításába. A tájékoztatás ilyen jellegének megkövetelése, főleg annak alkotmányi rangra emelése ugyanis túlzott demokratikus kontrollt biztosított volna a központosított közszolgálat felett.[902]

A jórészt az előterjesztők távollétében tárgyalt, átgondolatlan, minden eszközt a cél alá rendelő jogalkotás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Alig három hónap alatt világossá vált, hogy a médiaszabályozás módosításra szorul. A megkezdett koncentrációs folyamat precizírozása és az előző jogszabályból kimaradt pontatlanságok megoldása érdekében elfogadott törvény újabb személyi és egyoldalú intézményi garanciák bevezetését tette lehetővé.[903] A jogszabály az önálló vagyon feletti rendelkezéstől megfosztott közmédiumok eszközei feletti rendelkezési jogot gyakorlatilag teljes mértékben központi befolyástól potenciálisan terhelt személyek és testület kezébe helyezte.[904] Jól mutatja mindezt az a módosítás, amely szerint a Kuratórium nem tekinthető megalakultnak tagjainak a paritásos rendszer halvány emlékét még hordozó megválasztásával, csak ha a főléjük rendelt elnökét és egy további tagját a Médiatanács delegálta.

I.5.3. A médiaalkotmány

A médiaalkotmánynak elkeresztelt – a szervezeti „reform" után a média tartalmi vonatkozásait is maga alá gyűrő – törvény több szempontból jelentett újdonságot az eddigiekhez képest. Először is azért, mert ez volt az egyetlen olyan törvényjavaslat, melynek elfogadását szakmai vita előzte meg.[905] Nem véletlen, hogy a szakmai egyeztetésre éppen a Médiaalkotmány esetében került sor, hiszen ez az egyetlen olyan jogszabály, amely „csupán" általános deklarációt rögzít, és nem a központi irányításnak alárendelt strukturális és ebből fakadó tartalmi kérdéseket hivatott rendezni. Az egyeztetéssel egyetlen gond volt csupán, hogy az a törvényjavaslat parlamenti vitájával párhuzamosan zajlott.[906]

A valamennyi médiatartalomra – tehát az erre vonatkozó és átültetni rendelt uniós irányelv kifejezetten ellentétes tartalma ellenére az internetre is – kiterjedő, funkcionálisan túlterhelt szabályozás oda vezetett, hogy a blogoktól a keres-

902 Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 14.

903 T/168. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2010. évi CIII. törvény a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról.

904 Mandur László (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottságának jegyzőkönyve: 2010. október 6.

905 Az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottságának jegyzőkönyve: 2010. október 6.

906 Mandur László (MSZP) felszólalása: Az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 17.

kedelmi csatornákig valamennyi médium kormányzati ellenőrzés alá került.[907] Mivel a törvény által bevezetett fogalom-meghatározás[908] alapján a hírportál a blogtól nem különböztethető meg, lehetővé vált a regisztrációs kötelezettség[909] és a médiahatóság totális tartalmi és személyi felügyelete a magánszemély által véleményének kinyilvánítása érdekében működtetett internetes felület felett is.[910] A törvény extraterritoriális hatályával, amely szerint abban az esetben, ha azt a média sokszínűségének fenntartása vagy más nyomós közérdek indokolja, a hatály a más országból nyújtott médiatartalom-szolgáltatásra is kiterjedt, megnyílt az út a külföldön honos szolgáltatók feletti ellenőrzés és szankcionálás előtt.

A valamennyi médiaszolgáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettséget[911] egyfelől a közönség jogaként, másfelől a sajtó kötelezettségeként határozták meg. A többször hangoztatott felvetés,[912] amely szerint, mivel nem várható el egy kereskedelmi médiumtól az, hogy valamennyi – konkrétan nem is meghatározott – közérdeklődésre számot tartó eseményről tudósítson, ám a közpénzekből közintézmények által fenntartott közszolgálatnak a kiegyensúlyozottság és a véleménypluralizmus tükrözése éppen hogy elsődleges kötelessége, indokolt e tekintetben a tartalomtípusok szerinti szegmentáció a közszolgálati és kereskedelmi médiaszolgáltatók között, süket fülekre talált.[913] A két tartalomszolgáltatás összemosásának indokain nem kell sokat gondolkodni: a kötelezettség megszegése a médiahatóság által kiszabott – a jogorvoslati lehetőségek igénybevételétől függetlenül, előzetesen végrehajtandó – bírsággal, adott esetben még terhesebb jogkövetkezményekkel szankcionálható.

I.5.4. A médiatörvény

A valamely terület feletti totális hatalomgyakorlás bevált menetrendje szerint az első lépésben megteremtett strukturális feltételek adottságait kihasználva kell a részletszabályokat oly mértékben testre szabni, hogy a személyi összpontosítás mellett a gazdasági hatalomgyakorlás is teljessé válhasson. A hatalomkoncentrá-

907 Mandur László (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. július 19. (26. ülésnap), 204. felszólalás.

908 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól, 1. §, 1. és 6. pont.

909 Uo., 5. § (1) bekezdés.

910 Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. július 21. (27. ülésnap), 180. felszólalás.

911 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól, 10. és 13. §.

912 Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 14.

913 Karácsony Gergely (LMP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. július 21. (27. ülésnap), 76. felszólalás

ció megteremtésének végső állomását jelentő, szokás szerint önálló képviselői indítványként benyújtott médiatörvény – betetőzve a valamennyi médiumot érintő jogalkotási folyamatot – egységes szerkezetbe foglalva pontosítja az addigi szervezeti struktúrát. A jogszabályt a szabályozási környezetre vonatkozó hatástanulmány elkészítése, a szakmai szervezetekkel való egyeztetés és társadalmi vitára bocsátás nélkül, ám a koncepciót „*sok mindenkivel*" megbeszélve és megnyugtató módon a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság véleményének kikérésével alkották meg.[914] Az előterjesztő vezérszónoki felszólalásának bevezetője egy mondatban összegzi azt a cinizmust, amely a jogalkotási folyamat egészét áthatotta. Eszerint

> „a parlamenti képviselők bölcsességén és önkorlátozásán múlik most az, hogy a megszületőújtörvény olyan lesz-e, amely a demokratikus nyilvánosságot, az egyéni szabadságot, a köz- és magánérdekeket egyaránt szolgálja."[915]

A parlamenti képviselők vagy nem gyakoroltak kellő önmérsékletet, vagy nem ezen múlt a szabályozás demokratikus jellege.

A teljes körű gazdasági hatalomkoncentráció jegyében a törvény gyakorlatilag egy új adónemet bevezetve,[916] a gazdasági hatalomgyakorlás mezsgyéjére lépve, a jelentős befolyással bíró médiaszolgáltatók vonatkozásában az NMHH előtt a piacbefolyásolás kapuját megnyitó, 3%-os különadót vezetett be.[917] A közszolgálatok finanszírozása szintén központilag irányítottá vált. Eddig törvényben szabályozott százalékos megosztás alapján részesültek a közszolgálati médiumok az üzemben tartási díjakból, az új jogszabály értelmében az ennek helyébe lépő közszolgálati hozzájárulást a hét tagból álló Közszolgálati Költségvetési Tanács osztja fel diszkrecionális jogkörben eljárva.[918] A befolyástól korántsem mentes Tanács tagjaiból négyet az egyes szervezetek vezérigazgatói jelölnek ki, míg kettőt az Állami Számvevőszék elnöke esetileg delegál. Az elnök természetesen a Műsorszolgáltatási és Támogatási Alap vezérigazgatója, akit nem más, mint az NMHH elnöke jogosult kinevezni. A közszolgálati médiavagyon előzőek szerint állami tulajdonba, a Műsorszolgáltatási és Támogatási Alap kezelésébe került. Nóvum az, hogy beigazolódott, amitől az ellenzéki képviselők annyira tartottak,

914 Menczer Erzsébet (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 24.

915 Menczer Erzsébet (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. december 1. (56. ülésnap), 2. felszólalás.

916 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, V. fejezet.

917 Mandur László (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 24.

918 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 108. §.

és ami ellen a kormánypártok oly hevesen tiltakoztak: sem a közmédiumok ingatlanai, sem azok archívumai nem képezik az elidegeníthetetlen vagyontárgyak körét, azokat szabadon meg lehet terhelni, és el is lehet adni.

A közszolgálati médiaszolgáltatás szakmai önállóságának felszámolása az előző ülésszakban elfogadott törvények által előkészített terepen, villámcsapásszerűen zajlott. Kiküszöbölve azt a veszélyt, hogy ugyanazon eseményt az egyes közmédiumok esetleg egymástól eltérő szellemiségben interpretálják, a definíció szerint az államtól ugyan független, de a kormánypártokkal nagyon is függőségi viszonyban álló Magyar Távirati Iroda, mint nemzeti hírügynökség,[919] kizárólagosan vált jogosulttá a közszolgálati hírműsorok készítésére, valamint hírportálok szerkesztésére.[920]

A médiatörvény hatálybalépésével szuperhatósággá avanzsált Médiatanács gyakorlatilag a hatósági feladatok teljes körét gyakorolta. Nyilvántartást vezetett, adatokat gyűjtött, engedélyezett, rendeletet alkotott, és büntetett is: tévét, rádiót, nyomtatott sajtót, internetes portálokat. Megszűnt az a fajta függetlensége főleg az eddig nyomtatott és internetes médiának, hogy bármilyen kifogás érte a működésüket, azt bírósági úton lehetett érvényesíteni. A médiahatóság hatósági eljárás keretében tehette mindezeket.[921] A Médiatanács túlhatalmának egyik legmarkánsabb normatív deklarációja szerint a testület – a rendelkezés mögött meghúzódó jogpolitikai cél elérése érdekében kellőképp tágan meghatározott – közfeladat ellátása érdekében pályázati eljárás nélkül is feljogosíthatott valamely vállalkozást médiaszolgáltatás végzésére.[922] E médiaszolgáltatási jogosultságra a Médiatanács hatósági határozatában a jogosultság iránti kérelmet elsőként benyújtó – vagyis a kínálkozó alkalomról elsőként értesített, a Médiatanácshoz közel álló – médiaszolgáltatót jogosítja fel. A rendelkezés ellen felhozott érvekre[923] megnyugtató választ adott a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium osztályvezetője, aki szerint a Médiatanács által a jövőben elkészítendő iránymutatás pontosan körbe fogja járni a kérdést.[924]

919 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 101. §.

920 Mandur László (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. december 1. (56. ülésnap), 8. felszólalás.

921 Mandur László (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. december 1. (56. ülésnap), 12. felszólalás.

922 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 48. § (6) bekezdés.

923 Lendvai Ildikó (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 6.

924 Bodnár Bence osztályvezető felszólalása: az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 6.

2010 decemberére a Médiaalkotmány és a médiatörvény elfogadását követően egyetlen területen nem rendelkezett az NMHH a teljes médiaszabályozásra kiható jogkörrel, ez pedig a jogalkotás volt. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó hatáskört az Alkotmányban kell rögzíteni, a feladat a végrehajtó hatalomnak alárendelt, alapvetően jogalkalmazó szervként megalkotott NMHH jogalkotási hatáskörének megteremtése volt. A Médiahatóság függetlensége és autonómiája által támasztott követelményeket[925] kielégítendő, az NMHH, valamint annak elnöke alkotmányos rangra emelkedett az ez utóbbi személyt megillető rendeletalkotási joggal egyetemben. Ezzel szemben talán a legélesebb kritikát Répássy Róbert közigazgatási és igazságügyi minisztériumi államtitkár fogalmazta meg, amikor a tervezet ellen azzal érvelt, hogy mivel az NMHH hatáskörébe nem tartoznak olyan kérdések, melyeket más jogalkotó ne tudna rendezni, a rendeletalkotási jog delegálása teljes mértékben felesleges.[926] Az egyszemélyi igény szülte alkotmányos felhatalmazás mindenesetre lehetővé tette a sajtószabadság körébe tartozó kérdések jogforrási hierarchia legalsó fokán álló normával történő szabályozását.

Ironikus, hogy a médiaszabályozás megalkotása során a kétharmados felhatalmazás mellett hangoztatott legfőbb érv az volt, hogy a magyar szabályozás bizony meg kell hogy feleljen az Európai Unió elvárásainak és szellemiségének.[927] A három kormánypárti képviselő által megálmodott és alig néhány hónap alatt megalkotott médiapiaci szabályozás azonban nemhogy nem felelt meg az Unió elvárásainak, de kifejezetten kellemetlen nemzetközi helyzetbe hozta az Európai Unió soros elnöki tisztségét betöltő Magyar Köztársaságot. A médiacsomag elfogadását követően a nemzetközi sajtó attól volt hangos, hogy hazánkban megszűnt a sajtószabadság. Az Unió által közölt problémákra meghallgatása alkalmával a miniszterelnök először úgy reagált, hogy ő bizony nem fogja engedni, hogy Magyarországgal feltöröljék a padlót, majd az egyre határozottabb és erősödő nyomásnak engedve a kormány a szabályozás módosításáról állapodott meg. Az erre való tekintettel újfent rohamtempóban, az ellenzék bevonása nélkül elkészített, a Médiaalkotmány és a médiatörvény módosításáról szóló, indokolással együtt kerek hétoldalas, látszatmegoldásokat tartalmazó, törvénymódosító javaslat sürgősségi kérelemmel 2011. február 23-án érkezett az Országgyűlés Hivatalához. Az előterjesztő ezúttal a Magyar Köztársaság kormánya volt. A módosítás azonban sem a struktúrán, sem a szabályozás szellemiségén nem változtatott, s ezt maga az előterjesztő ismerte el, amikor indokolásában úgy fogalmazott, hogy

925 T/1940. számú törvényjavaslat általános indokolása.

926 Répássy Róbert államtitkár felszólalása: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 13.

927 Lásd például Menczer Erzsébet (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. december 1. (56. ülésnap), 2. felszólalás.

„a Javaslat szerinti módosításoknak tehát alapvetően kiigazító, pontosító szerepük van, lényeges koncepcióváltást, újraszabályozást nem eredményez…"[928]

Az ezt követő három évben a médiaszabályozás folyamatos kritika tárgyát képezte, és sorozatosan kiemelt témája volt uniós és más nemzetközi eljárásoknak. Az Európai Parlament külön vitanapot tartott ebben a témában, és elmarasztaló határozatot hozott. Ennek ellenére a struktúra és a jogkörök lényegüket tekintve változatlanok maradtak. A legkomolyabb változásoknak tekinthetők, hogy a médiahatóság elnökét nem a miniszterelnök nevezi ki, hanem az ő javaslatára a köztársasági elnök, hogy a médiatanács elnöke és tagjai nem újraválaszthatók, s hogy szűkültek az ellenőrzési lehetőségek az internetes tartalmak vonatkozásában.[929]

A másik komoly változás személyi természetű volt. A Médiatanács és a Médiahatóság elnökét, Szalai Annamáriát halála után Karas Mónika váltotta. Az új elnök kötődése a kormánypártokhoz szintén egyértelmű volt. Karas Mónika a kormányhoz rendkívül közel álló két sajtóorgánum, a Magyar Nemzet és a Hír TV állandó jogi képviselője volt, s nem egy kormánypártokhoz kötődő személyt és önkormányzatot képviselt, például a miniszterelnök egyik főtanácsadóját vagy a Fidesz parlamenti frakcióvezetője által vezetett V. kerületet. Ráadásul kinevezéséig a nagyobbik kormánypárt országgyűlési frakciójával is szerződéses viszonyban állt, jogi tanácsadást vállalt.[930]

I.6. Az érdekegyeztetési rendszer átalakítása

Az Országos Érdekegyeztető Tanácsban (OÉT) korábban a munkaadók, a munkavállalók és a kormány egyeztetett. Ezt a tripartit rendszert szüntette meg a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács létrehozásáról rendelkező törvény. Az új érdekegyeztető fórumtól elvett korábbi döntési kompetenciákat – például a minimálbér meghatározása –, s átalakította az összetételét.[931] A kormány és a

928 T/2471. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2011. évi XIX. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályozásairól szóló 2010. évi CIV. törvény és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény módosításáról.

929 A későbbi változásokról lásd Bárándy Aliz: „A magyarországi médiaszabályozás két éve". In: *PhD tanulmányok 11.* Szerk: Ádám Antal. Pécs, 2012, PTE Állam- és Jogtudományi Kar. T/7022. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2012. évi LXVI. törvény a médiaszolgáltatásokkal és a sajtótermékekkel összefüggő egyes törvények módosításáról. T/10051. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2013. évi XXXIII. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályozásairól szóló 2010. évi CIV. törvény és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény módosításáról.

930 http://444.hu/2013/05/22/itt-vannak-a-frakciok-szerzodesei/, http://tablet.hvg.hu/itthon/20130815_Karas_Monika_portre_palyaja – A letöltés ideje: 2013. augusztus 15.

931 T/3359. számú törvényjavaslat, kihirdetés után: 2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról.

kormánypárti képviselők szerint az új rendszer célja a hatékonyabb érdekérvényesítés, valamint a kormány döntési kompetenciájának növelése volt.[932] Az egyik kormánypárti képviselő, a KDNP későbbi vezérszónoka, ékesszólóan örömét fejezte ki, hogy

> „az egész kormányzat leszögezi, hogy a kormányzat jogosult kormányzati – mondhatom azt – tevékenységre ebben az országban. Nagyon fontos a párbeszéd, és az itt meg is lesz, de a közös döntés szerintem talán kevésbé fontos, hiszen nem lehet kiállni később majd a választópolgárok elé, és szerintem a választópolgárok sem érzik ennek a lehetőségét, hogy egyszer majd kiállunk, és azt mondjuk, hogy mi nagyon szép dolgokat akartunk, de hát a szakszervezetek meggátolták vagy a munkaadók vagy az akárki."[933]

Az ellenzéki képviselők legfőbb kifogása az volt, hogy a konzultáció nem azonos az érdekegyeztetéssel, a javaslat valódi célja az OÉT megszüntetése és a valódi érdemi befolyással bíró érdekegyeztető fórum eljelentéktelenítése. Az új érdekegyeztető tanácsnak érdemi hatásköre nem lesz, a korábbi rendszertől eltérően egyetlen döntése sem bír kötelező erővel, a kormány pedig formálisan is kivonul a testületből, megszüntetve ezzel a tripartit rendszert. Az ellenzék a hatalomkoncentráció egyik állomásaként értékelte a javaslatot, melynek célja a kormányzati fékek lebontása.[934]

Az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának ülésén a legjelentősebb szakszervezeti vezetők közül hárman hozzászóltak a vitához. Pataky Péter, a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége képviseletében elmondta, hogy véleménye szerint „tévesek az előterjesztésben a hivatkozások" és az előterjesztés indokolása „*félrevezeti a képviselőket és a közvéleményt is.*" Sérelmezte, hogy megszűnik a tripartit rendszer, álláspontja szerint „*ez azt jelenti, ez egyértelmű jelzés arra, hogy a párbeszédből a kormány kivonul.*" Végül úgy értékelte, hogy a törvényjavaslat az ENSZ munkaügyi szervezetének szabályait is megsérti.[935]

Dávid Ferenc, a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége képviseletében így kezdte hozzászólását:

932 Lásd például Czomba Sándor (államtitkár) és Spaller Endre (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14.

933 Spaller Endre (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14.

934 Kaufer Virág (LMP), Nemény András (MSZP), Bertha Szilvia (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14. Józsa István (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés Gazdasági és informatikai bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14., továbbá T/3359/5., T/3359/6., T/3359/7., T/3359/8. számú módosító javaslat.

935 Pataky Péter (Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége) felszólalása: az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14.

> „Köszönöm szépen a lehetőséget. Annak a ritka helyzetnek vagyunk tanúi, amikor az MSZOSZ elnökével [Pataky Péter] mindenben egyetértek, ez az elmúlt húsz évben nem volt gyakori…"

Nehezményezte, hogy a törvényjavaslatot a kormány előzetesen nem egyeztette sem a szakszervezetekkel, sem pedig a munkaadói szövetségekkel. Így fogalmazott:

> „Lehet, hogy azt gondolták, hogy a korábbi elvnek megfelelően (amikor leeresztjük a halastavat, akkor azt nem beszéljük meg a békákkal, meg a halakkal), hát rólunk szól a történet, a mi véleményünk nem nagyon számít."

Úgy vélte, hogy a létrejövő új szervezet „*tökéletesen alkalmatlan arra*, *hogy Magyarországon érdemi társadalmi párbeszéd folyjon*." A szakszervezeti vezető szerint a kormány „*…az egész rendszert tompítani*, *jelentéktelenné akarja tenni*, *nem működtetni akarja…*"[936]

Horváth Lajos, a LIGA Szakszervezetek képviseletében egyetértett két kollégájával. Véleményét, felszólalásának első három mondata jól összefoglalja:

> „Azzal kezdeném, hogy egyetértek mind Pataky úr, mind Dávid úr felszólalásával, csak néhány kiegészítést tennék. Az első az, hogy az én saját tapasztalataim szerint mind az Érdekegyeztető Tanács, mind a Munkaerő-piaci Alap irányító testülete, amelynek tagja vagyok, az elmúlt egy évben törvénysértő módon működött. Ez a törvénysértés abban is megnyilvánult, hogy az érdekegyeztetés átalakítását sem tárgyalta meg az erre hivatott fórum."

A szakszervezeti vezetők kritikái után egy kormánypárti képviselő, a nagyobbik kormánypárt munkástagozatának elnöke, kompetens módon, felszólalása érdemét tekintve a következőképpen reagált:

> „Az elmúlt 8 évben az egyes szakszervezetek, akik az OÉT-ben is szerepelnek, szerződést kötöttek, és ennyire képviselték, segítették vagy szemet hunytak, vagy nem protestáltak, hogy az a politika ne tudja tönkretenni az országot. Tehát az embereket és az országot is tönkretette, tehát ezért kell változtatni az Országos Érdekegyeztető Tanácson."[937]

Az érdekegyeztetésről, a társadalmi vita elmaradásáról szóló kritikákra, amit a

936 Dávid Ferenc (Vállalkozók és Munkaadók Országos Szövetsége) felszólalása: az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14.

937 Kontur Pál (Fidesz) felszólalása: az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14.

szakszervezeti vezetőkön kívül az ellenzéki képviselők a plenáris ülésen is hangoztattak, a kisebbik kormánypárt vezérszónoka, a plenáris ülésen, az általános vitában válaszolt. Felszólalásából nem csupán a bizottsági ülésen is tetten érhető kifinomult stílusa és retorikai képességei miatt érdemes idézni, hanem azért is, mert tapasztalatom alapján sok képviselőtársához hasonlóan úgy tűnik, jogalkotóként sajnos valóban hiszi, hogy ez a társadalmi és szakmai vita, s a nagyarányú választási győzelmük ennél többet nem is tesz szükségessé:

> „Azt is mondták önök, hogy egyeztetés nem volt. Én ott ültem azon a bizottsági ülésen, amit Gúr Nándor elnökölt *[az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának 2011. június 14-én megtartott ülése, a bizottság elnöke Gúr Nándor (MSZP)]* és ott bizony a szakszervezetek és a munkaadók is elmondták a véleményüket. Van egy előterjesztés, arról lehetett beszélni, és nem rejtették véka alá azt, hogy mit gondolnak erről. Hogy ez nem egy faragott, cirádás teremben sok pogácsával és kólával, órákon át történt, hanem egyszerűen csak tényszerűen, az anyaghoz hozzászólva lehetett elmondaniuk a véleményüket, ez egy másik kérdés. Lehet, hogy önök azt szeretnék, vagy ezek a szervezetek azt hiányolják, hogy kevés volt a pogácsa és a kóla, ezt legközelebb lehet pótolni, de maga a lehetőség, hogy a véleményüket elmondják, azt kérem, ne mondják, hogy ilyen lehetőségük nem volt, hiszen még egyszer mondom: ott voltak, Gúr Nándor úr vezette."[938]

De térjünk vissza a bizottsági vitára! Az államtitkár válaszában ismét az érdekegyeztetés kibővítését, valamint hatékonyabbá tételét jelölte meg célként, valamint a költségvetési megtakarítást. Kiemelte, hogy a fórum bővítésével több vélemény csatornázódik majd be, például az egyházaké, valamint civil szervezeteké. A kormánynak érdeke lesz majd figyelembe venni az új Tanács véleményét, és így is lesz majd. A tripartit rendszer megszüntetését a kormány befolyásának helytelenségével, a tanácson belüli nem kívánatos súlyával indokolta. Végül kiemelte:

> „Tudtuk, hogy az államadósság és a munkanélküliség a mi ellenségünk. Ahhoz, hogy ezt az ellenséget le tudjuk győzni, ahhoz az kell, hogy olyan eszközrendszer, olyan fegyver legyen a kezünkben, amivel képesek vagyunk érdemben harcolni e mellett a két nagyon fontos terület mellett."[939]

Világos beszéd. Elismeri, hogy a kormányzati eszközrendszer bővítése a törvényjavaslat egyik célja.

938 Spaller Endre (KDNP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 15. (99. ülésnap), 291. felszólalás.

939 Czomba Sándor államtitkár felszólalása: az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14.

A plenáris ülésen, a több mint három órán át tartó általános vitában a kormány, illetve a frakciók képviselői megismételték a bizottsági vitában elmondott érveiket.[940] A bizottsági üléshez képest kiterjedt vitát folytattak arról, hogy szabad-e egy asztalhoz ültetni a munkaadókat, a tőkét képviselő szervezeteket a munkavállalók képviselőjével, főleg úgy, hogy a kormány kivonul az egyeztetésből. Szerencsés modell-e, ha az egyházak, egyéb civil szervezetek, a Magyar Tudományos Akadémia képviselői és a munkáltatók, illetve munkavállalók egy asztalhoz ülnek. Ez egy jó megoldás, vagy a legkisebb ellenzéki párt frakcióvezetőjének hasonlatával élve, „*olyan*, *mint a gyermekmesében*, *amikor a róka a medvével reggelizik*".[941] Ami azonban a fékek és ellensúlyok rendszerének lebontását illeti, abban mindhárom frakció egyetértett. Az MSZP képviselői szerint a javaslat „…*demokrácia deficithez fog vezetni*…"[942], valamint, „…*centralizál*, *döntéscentralizálást hajt végre*".[943] A Jobbik képviselője szerint

> „elmondható erről a nemzeti gazdasági és társadalmi tanácsról, hogy ez egy újabb lufi a nemzeti konzultáció karneváljén, és mint ahogy az eddigiek, így ez is ki fog pukkadni, és látszani fog, hogy valójában a nemzeti konzultáció nem létezik, hanem diktálás van a kormány részéről."[944]

Az LMP frakcióvezetője fogalmazott a legkonkrétabban:

> „Ez az önök célja: egyik oldalon láthatatlanná tenni az alapvető feszültséget a munkaadók és a munkavállalók között, hiszen ezt a kizsákmányoló, igazságtalan gazdaságpolitikát úgy gondolják, hogy így lehet majd sikerre vinni, hogy befogják mindenkinek a száját, felszámolnak mindenféle ellensúlyt, letörik a munkavállalói jogokat; másik oldalon pedig a Kádár-rendszerből ismert technikával élnek, létrehozzák a szimbolikus reprezentáció intézményeit, létrehozzák azokat a fórumokat, amikre majd mindig lehet hivatkozási alapként

940 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 15. (99. ülésnap), 242–354. felszólalás.

941 Lásd például Szatmáry Kristóf államtitkár expozéja (243. felszólalás), Román István (Fidesz) felszólalása (253. felszólalás), Schiffer András (LMP) felszólalásai (301., 333. és 341. felszólalás), Józsa István (MSZP) felszólalásai (311. és 353. felszólalás), Gúr Nándor (MSZP) felszólalásai (343. és 351. felszólalás), László Tamás (Fidesz) felszólalása (335. felszólalás), Kupcsok Lajos (Fidesz) felszólalása (347. felszólalás): az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 15. (99. ülésnap).

942 Józsa István (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 15. (99. ülésnap), 247. felszólalás.

943 Gúr Nándor (MSZP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 15. (99. ülésnap), 251. felszólalás.

944 Bertha Szilvia (Jobbik) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 15. (99. ülésnap), 295. felszólalás.

> mutogatni. Nagyon átlátszó az, amit önök itt megkísérelnek megoldani, nagyon kilóg a lóláb."[945]

A törvényjavaslat részletes vitájában, illetve záróvitájában egyetlen új érv sem hangzott el.[946]

Érdekes és kulcsfontosságú kérdés, hogy valóban megszűnt-e, vagy jelentős csorbát szenvedett-e az érdekegyeztetés rendszere, hogy szembe megyünk-e a nemzetközi normákkal, s hogy mindennek milyen hatása lesz a munka világára. Jelen könyv keretén belül azonban nem célom a munka világára vonatkozó törvénymódosítások elemzése. A fentiekből viszont egy dolog biztosan és – az államtitkár szerint is – tényszerűen következik, s ez végső konklúzióm levonása miatt jelentőséggel bír. A munkaadókra és munkavállalókra vonatkozó döntések meghozatalában kevésbé kötötté vált a kormány keze, fogalmazhatunk úgy is, hogy megnőtt a hatásköre, ezzel pedig a magánszektor, benne mind a munkavállalók, mind pedig a munkaadók, kiszolgáltatottabb helyzetbe kerültek az állammal szemben. Az egyeztetési fórum felhígításával lényegesen nehezebbé válik majd a konszenzus, s a civil szféra, valamint az egyházak bevonása miatt számos más érdek is megjelenik majd, mint munkavállalói, illetve mint munkaadói. Mindez várhatóan megnehezíti majd az érdekérvényesítést. A tripartit rendszer megszüntetése pedig azt eredményezte, hogy a tanács többé nem háromoldalú egyeztetési fórum, ahol az egyik oldal a kormány, hanem egy olyan – valójában tanácsadó – testület, amely ajánlásokat és javaslatokat fogalmaz meg a kormány felé. Az egyeztetési rendszerben tehát a kormány mellérendelt helyett fölérendelt szerepkört tölt be. Egy pillanatra tegyük félre a döntési kompetenciák megváltozását, s tegyük fel, a tanácskozás eredményétől függetlenül az egyik fél szabadon dönt. Ekkor sem mindegy, hogy a félnek részt kell-e vennie vitában, meg kell-e védenie az álláspontját, lehet-e hozzá kérdést intézni, legalább informálisan köti-e az adott szó, vagy írásban kap egy véleményt, amelyről később eldönti, hogy figyelembe veszi-e, vagy sem. Egy dolog biztos: ezen a területen is gyengült egy kormányzati ellensúly.

945 Schiffer András (LMP) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 15. (99. ülésnap), 301. felszólalás.

946 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyvei: 2011. június 20. (100. ülésnap), 371–388. felszólalás, valamint 2011. július 4. (107. ülésnap), 234. felszólalás.

II. fejezet

Nemzetközi vizsgálatok és határozatok a demokrácia általános állapotáról

Számba venni sem érdemes azokat a hazai és külföldi mértékadó lapokban és internetes oldalakon megjelent, a fékek és ellensúlyok lebontását, a demokratikus intézményrendszer felszámolását és a sajtó szabadságát elemző cikkeket, melyek az elmúlt négy évben a magyar kormányt bírálták. A magyar tudósítások száma biztosan sok ezerben, talán tízezerben határozható meg, de csak az általam olvasott külföldi, bírálatokat közlő cikkekből is több százat gyűjtöttem össze. Rendszeresnek volt mondható, hogy magyar internetes portálok nem csupán összefoglalót írtak egy-egy hazánkról szóló külföldi kritikáról, hanem annak nagyobb száma miatt összegzést, egyfajta sajtófigyelést készítettek az aznap megjelent külföldi tudósításokról. Időről időre persze megjelentek az alkotmányozást és a kormány közjogi politikáját méltató, a bírálókat pedig bíráló cikkek is. Nos, én ezek komoly jelentőségét nem látom, ugyanis az általam olvasott cikkek túlnyomó többsége egy addig ismeretlen, azelőtt sosem hallott, jellemzően határon túli magyar nevű szerző tollából jelent meg. Ráadásul a szövegek íve nagyon hasonlít a kormány által használt retorikához, mely szerint a magyar baloldali ellenzék által megtévesztett hiányos tudású külföldi bírálók alaptalanul, politikai célzattal támadják Magyarországot.[947] Ezeket a cikkeket azonban minden rendelkezésre álló kormánypárti kommunikációs eszközzel próbálták népszerűsíteni. A többi esetben is erős a gyanú erre, egy esetben azonban kifejezetten bebizonyosodott – tanulmányában ugyanis maga írta meg –, hogy a pozitív véleményt megfogalmazó német szakember, volt kereszténydemokrata politikus éppen a magyar kormány megrendelésére publikálta pozitív véleményét.[948] Nem arról van szó persze, hogy a bírálatok mindegyike szakmailag tökéletesen megalapozott, a politikai véleményt teljesen nélkülöző, objektív írásmű lett volna, de arról igen, hogy a – nem mellesleg konzervatív és liberális, jobb- és baloldali irányultságú külföldi lapokban megjelenő – bíráló cikkek tartalma szinte teljes átfedésben volt a hivata-

947 Lásd például Tibor Fischer londoni cikkét: http://inforadio.hu/hirek/kulfold/hir-554890 vagy Feszty Dániel ottawai egyetemi docens cikkét: http://tablet.mno.hu/lanchidradiohirei/ottawaban-is-kiallnak-az-orban-kormany-mellett-hang-1042681, de volt, hogy a francia szélsőjobb állt ki Orbán és a 4. alkotmánymódosítás mellett: http://tablet.hvg.hu/vilag/20130314_A_francia_szelsojobb_egyetert_Orbannal – A letöltések ideje: 2013. május 12.

948 http://www.klubradio.hu/cikk.php?id=16&cid=157000 – A letöltés ideje: 2013. május 12.

los – politikai és szakmai – nemzetközi szervezetek által később megfogalmazott álláspontokkal, kritikákkal. Valamint arról, hogy a külföldi bíráló cikkek, publicisztikák és tanulmányok között fehér hollóként lehetett találni csupán a közjogi reformokat védelmükbe vevő írásokat.

Európai és amerikai vezetők a diplomáciában szokatlan nyíltsággal bírálták a magyarországi folyamatokat, a fékek és ellensúlyok lebontásának rendszerét. Komoly és nyílt kritikát fogalmazott meg az Európai Bizottság elnöke és az igazságügyekért felelős alelnöke, a német kancellár, az amerikai külügyminiszter és még sokan mások. A felsoroltak egy kivételével jobboldali politikusok. A bírálat ténye, ami kiemelésre méltó, a kritikai megállapítások alapjául szolgáló szakmai érveket ugyanis legfőképpen az eddig, illetve az alábbiakban elemzett uniós és Európa tanácsi vizsgálatok képezték. Hozzá kell tenni azonban, hogy nagykövetségeik útján saját apparátusaik is minden bizonnyal egészen pontos információkkal rendelkeztek a magyarországi folyamatokról. Az Egyesült Államok és Németország vonatkozásában ezt nemcsak feltételezem, hanem tudom. Az Egyesült Államok esetében emellett bárki meg is bizonyosodhat erről, hiszen külügyminisztériumának országjelentései, melyek bárki számára elérhetőek, hozzájuk fűzött értékelés nélkül, meglepő részletességgel mutatják be nem csupán a közjogi folyamatokat, hanem az ellenzék, a civilek és a Velencei Bizottság véleményeit is.[949] Akkor sem lehetne őket hamis információkkal megvezetni, ha az országjelentésekben foglaltakhoz képest egy betűvel sem állna több információ az apparátusuk részére. Ezt az evidenciát csak azért érdemes megemlíteni, mert a kormányzati ciklus első felének kormányzati kommunikációja szerint e bírálatok alapja, hogy a balliberális pártok és média a tényeket nélkülöző rágalomhadjáratukkal megtévesztik a nemzetközi közvéleményt. Ehhez később, amikor a bírálatok egyre intenzívebbé váltak, csatlakozott még egy elem. Eszerint Brüsszel, az uniós államok és Magyarország vitája abból fakad, hogy a nagy nemzetközi cégek a magyar kormány több intézkedésének, a bankadónak, a multiadónak és a rezsicsökkentésnek a visszavonását szeretnék elérni az EU-ban.

> „Erről szól Brüsszel és Magyarország vitája, az összes többi ügy, politikai, emberi jogi és egyéb ügy, csak ürügy. A közjogi köntösben megjelenő bírálatok is csak ürügyek a magyar gazdaságpolitika miatt, amely sérti a nagy nyugati cégek érdekeit."

949 Lásd például a 2012. évről készült jelentést: http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012/eur/204294.htm – A letöltés ideje: 2013. május 30.

mondta a miniszterelnök.[950] Ez a retorika pedig tendenciózus és tervezett volt. A miniszterelnök is megismételte többször, például egy napirend előtti felszólalásában:

> „az Európai Uniónak három fontos intézménye van: a Miniszterelnökök Tanácsa, a Bizottság és a Parlament. Mindegyik területen támadják Magyarországot tételesen a rezsicsökkentés miatt. Tételesen a rezsicsökkentés miatt!"[951]

De a kormánypárti szóvivők is rendszeresen ismételtek ehhez hasonló mondatokat, s egy később elemzésre kerülő országgyűlési határozat is egyértelműen rögzítette ezt a vélekedést.[952]

Mégis, e folyamatot a miniszterelnök 2013. május közepén tett kijelentése koronázta meg. Egy interjúban a német – amúgy kereszténydemokrata – kancellár kiemelte, hogy teljes mértékben egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy változtatni kell azokon a magyar jogszabályokon, amelyek nincsenek összhangban az uniós szerződésekkel. Elmondta, hogy mindent meg kell tenni azért, hogy Magyarország a helyes útra térjen, de az Európai Unióból való kizárást nem érdemes kilátásba helyezni, mert ha az megtörténik, akkor az unió közössége nem tud befolyást gyakorolni a magyarországi folyamatokra. Az uniós szerződés hetedik cikkére utalva, mely lehetővé teszi az uniós tagállamok szavazati jogának felfüggesztését, hozzátette: „*nem kell rögtön a lovasságot küldeni.*" A magyar miniszterelnök e kijelentésre úgy reagált, hogy „*a németek küldtek már lovasságot Magyarországra*, *tankok formájában jöttek*, *ne küldjenek*, *az a kérésünk*. *Nem volt jó ötlet*, *nem vált be*." A miniszterelnök ezzel Magyarország legfontosabb gazdasági partnerét, az Európai Unió egyik legfontosabb tagját, a világ egyik legelismertebb demokráciáját a náci Németországhoz hasonlította.[953]

A kormányzati érvelésnek, a Magyarországgal szembeni ellenséges hozzáállásnak azonban nem lehetett volna egyértelműbb cáfolatát adni, mint hogy az Európai Bizottság és a Pénzügyminiszterek Tanácsa nem egészen egy évvel a választások előtt, kiengedte az országot az úgynevezett túlzottdeficit-eljárás alól.

Hazai és külföldi szakmai és jogvédő civil szervezetek is markáns véleményt fogalmaztak meg. A legtöbb és a legmegalapozottabb kritikát hazánkban a Magyar

950 www.atv.hu/cikk/20130517_az_egesz_vilag_felreerti_a_magyar_kormanyt?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. május 17.

951 Orbán Viktor (miniszterelnök) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. július 4. (295. ülésnap), 15. felszólalás.

952 Lásd például Zsigó Róbert pártszóvivő nyilatkozatát: http://nol.hu/belfold/zsigo_szerint__reding_haduzenetet_kuldott_magyarorszagnak_?ref=sso – A letöltés ideje: 2013. június 4.

953 Lásd például: www.vg.hu/kozelet/politika/merkel-ha-kitennenk-magyarorszagot-az-eu-bol-nem-tudnank-hatni-rajuk-403846 – A letöltés ideje: 2013. május 17.

Helsinki Bizottság, az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet és a Társaság a Szabadságjogokért Egyesület írt, ezekből könyvemben nem egyszer idéztem is. A külföldi szervezetek közül a Transparency International és a Human Rights Watch fogalmazott meg színvonalas elemzéseket. De számos hazai és külföldi kutató is foglalkozott a témával, utóbbiak közül kiemelném Kim Lane Schleppelét, a washingtoni Princeton Egyetem tanárát, akinek elemzéseit szintén felhasználtam korábban. Véleményük egyezik a korábban általam leírtakkal, valamint a magyar demokrácia állapotát átfogóan vizsgáló hivatalos határozatokkal és véleményekkel, melyeket az alábbiakban részletesen értékelek. Ilyenek az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának országjelentései, az Európai Parlament határozatai, az Európa Tanács Monitoring Bizottságának jelentése, valamint az ennek alapján hozott parlamenti közgyűlési határozat.

Az eddig ismertetett és az ebben a fejezetben elemzett nemzetközi vélemények és döntések között minőségi különbség határozható meg. Az eddigiek egy-egy törvényt, törvénycsomagot, területet bíráltak, az ebben a fejezetben lévők azonban már rendszerszintű kritikát fogalmaznak meg. Éppen ezért nem illeszthetőek egyetlen korábban tárgyalt fejezethez sem. 2013-ra mind az Európa Tanács (annak Parlamenti Közgyűlése, Monitoring Bizottsága és Velencei Bizottsága), mind pedig az uniós intézmények (Európai Parlament, Európai Bizottság) eljutottak oda, hogy rendszerkritikát fogalmaztak meg; a jogalkotási folyamat és a kormányzati munka értékelésével az általános demokrácia-deficitet tették szóvá. S nem csupán szóvá tették, hanem az Európai Unióban szokatlan helyzet miatt eddig nem létező szankcionálási mechanizmusok bevezetését szorgalmazták.

Ebben a fejezetben, a korábbiaktól eltérően, lényegesen többet idézek szó szerint az elfogadott dokumentumokból. Sőt az idézetek mennyisége talán meghaladja a törzsszövegét is. Az elfogadott határozatokban foglalt megállapítások ugyanis tömörek, felesleges volna tartalmukat alig rövidebben összefoglalni, elemzésüket pedig legtöbbször mellőzni lehet. Éppen ezek a dokumentumok mutatnak rá ugyanis a korábbi megállapításaim helytállóságára, hiszen az azonos jogintézmények, valamint az azokhoz kapcsolódó, fentebb értékelt nemzetközi dokumentumok vizsgálata során szinte minden esetben azonos következtetésre jutottam. Úgy véltem helyesnek tehát, hogy ezt a rendívül komoly átfedést érzékeltessék maguk a határozatok.

II.1. Magyarországi előzmények

Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek elfogadása, de még inkább annak alkotmányellenessé nyilvánítása és az Alaptörvény negyedik módosítása fordulópontnak tekinthető. Az Átmeneti rendelkezések elfogadása után bő egy

hónappal az Európai Parlament elfogadta *„a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről”* szóló állásfoglalását, melyet az úgynevezett Tavares-jelentés előfutáraként a későbbiekben ismertetek. Az Átmeneti rendelkezések önmagukban is határesetet képeznek, hiszen a legerősebb politikai riválisok kriminalizálásával, adminisztratív eszközökkel való felszámolása lehetőségének megteremtésével, a kollektív bűnösség deklarálásával a kormánypárt olyan határt lépett át, amelyet még az azt megelőző két év közjogi átalakításait jól ismerő emberek sem feltételeztek. Azonban, szem előtt tartva egy parttalanná váló elemzés hátrányait, az Átmeneti rendelkezésekkel kapcsolatban úgy ítéltem meg, hogy a fékek és ellensúlyok lebontása szempontjából releváns részeit még teljes egészében az egyes fejezetekhez kapcsoltan, a szakági elemzések keretében (Alkotmánybíróság, bírói és ügyészi szervezet) kell értékelni. Az Átmeneti rendelkezésekről szóló alkotmánybírósági határozat azonban már egyértelműen a demokrácia általános állapotát vizsgáló és értékelő nemzetközi rendszerkritika közvetlen előzményeként kezelendő.

II.1.1. Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek nagyobb részét hatályon kívül helyező alkotmánybírósági határozat

Az Alkotmánybíróság 2012 decemberében megsemmisítette az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek érdemi részeit. Az Alkotmánybíróság e határozatában is megerősítette, hogy nem bírálhat felül, nem semmisíthet meg alkotmányi-alaptörvényi rendelkezéseket. Ez alól egyetlen kivételt jelent, ha az alaptörvény-módosítás közjogi érvényessége vitatott. A testület – minthogy az Átmeneti rendelkezések jogforrási helyzete alapján dönthető el az Alkotmánybíróság hatáskörének fennállása vagy annak hiánya – először azt állapította meg, hogy az Átmeneti rendelkezések nem tekinthető az Alaptörvény részének, de még módosításának és kiegészítésének sem. Az Átmeneti rendelkezések megalkotására nem az Alaptörvény módosítására vonatkozó szabályok alapján került sor, mint különálló jogszabály pedig megtöri az Alaptörvény egységességét, így ellentétes az Alaptörvény egységes dokumentum jellegével. Az Országgyűlés

> „az Átmeneti rendelkezések megalkotása során mind tartalmi szempontból, mind az időbeliséget tekintve túllépte a felhatalmazás kereteit azzal, hogy nem csak átmeneti rendelkezéseket alkotott meg.”

Ezért *„a felhatalmazás kereteit túllépő nem átmeneti rendelkezések tekintetében közjogilag érvénytelen.”* Megállapította a testület azt is, hogy *„az Átmeneti rendelkezések jelenlegi formájában egyfajta »nyitott kapu« vagy »csúszdatörvény«, illetve az Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó törvény.”* Kiemelte, hogy később hiába nyilvánította az Alaptörvény első módosítása az Átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvény részévé, a megalkotásakor fennálló közjogi érvénytelenség utólag már nem

korrigálható, az eredeti alaptörvényi felhatalmazás hiánya utólag nem pótolható. Mindezek alapján pedig visszamenőleges hatállyal megsemmisítette a nem átmeneti rendelkezéseket, azaz gyakorlatilag minden érdemi szabályt. A testület, korábbi gyakorlatát alapul véve, megsemmisítette azokat az indítvánnyal nem érintett, de az indítványban megjelölt rendelkezésekkel szoros tartalmi összefüggésben álló rendelkezéseket is, melyek hatályban tartása sértené a jogbiztonságot. Tekintettel arra, hogy közjogi érvénytelenség megállapítása esetén az Alkotmánybíróság a beadvány további elemeit nem vizsgálja, nem foglalt állást a konkrét, támadott rendelkezések alkotmányosságát illetően.[954]

Mesterházy Attila, az MSZP frakcióvezetőjének felszólalása az Országgyűlés ülésén

II.1.2. Az Alaptörvény negyedik módosítása

Az Alaptörvény negyedik módosításának az Alkotmánybíróságot, a bírói és az ügyészi szervezetet érintő részeit korábban már ismertettem, most csupán visszautalok ezekre. A módosítást ezúttal mint a Velencei Bizottság és az Európai Parlament rendszerkritikáit közvetlenül megalapozó jogszabályt tárgyalom.

A törvényjavaslat benyújtását a kormánypártok a parlamenti vitában azzal magyarázták, hogy az Alkotmánybíróság által formai okokból hatályon kívül helyezett alaptörvényi átmeneti rendelkezéseket be kell emelni az Alaptörvénybe, így alapjában véve technikai módosításról van szó. Emellett pedig néhány kisebb és

954 45/2012. (XII. 29.) ABH.

nagyobb jelentőségű rendelkezést is az Alaptörvénybe emelnek. A vitában több, a javaslatok tartalmát elemző kormánypárti felszólalás is elhangzott, azonban a felszólaló képviselők egyetlenegyszer sem tettek említést arról, hogy e rendelkezéseket miért kell alaptörvényi szintre emelni, s miért nem elegendő alacsonyabb szintű jogszabályban szabályozni.[955]

Ha az előterjesztést és benyújtásának okait vizsgáljuk, érdemes kategóriákba sorolni az egyes javaslatokat. Az első kategóriába az Alkotmánybíróság mozgásterét érintő javaslatok sorolhatók, melyeket korábban részletesen ismertettem. A másodikba azok, amelyek az Alkotmánybíróság által korábban hatályon kívül helyezett rendelkezéseket emelik az Alaptörvénybe. Ilyenek voltak a hallgatói szerződéseket, a családok fogalmára vonatkozó egyes rendelkezéseket, az egyetemi gazdasági autonómiát, a választási kampányt, az egyházakat és a hajléktalanok szankcionálhatóságát érintő rendelkezések. A harmadikba a választási kampánnyal és a politikai ellenfelekkel kapcsolatos szabályozást sorolom. A kategóriák között persze van átfedés. A harmadik kategóriába tartozó rendelkezéseket külön-külön is érdemes lenne értelmezni, ez azonban túlmutatna munkám célján.

A rendszerkritika szintjén leginkább a második kategóriával érdemes bővebben foglalkozni. A hatályon kívül helyezett rendelkezések beemelése egy rendkívül fontos dolgot bizonyít. Azt, hogy a kormánypártok nem tudták, nem akarták elfogadni azt a tényt, hogy addig lehet jogállamról beszélni, amíg egy országban nem létezik korlátok nélküli hatalom. A kormánypártok, visszaélve kétharmados többségükkel, nem tudomásul vették az Alkotmánybíróság döntéseit, hanem a jogállamiság elveit terhesnek érző hatalmi szereplők ismert hozzáállását vallva relativizálni kezdték a törvényeket, és sulykolták a hangzatos és populista érvet – ahogy a miniszterelnök tette –, mely szerint „*a mi alapállásunk az, hogy nem az emberek vannak a törvényekért, hanem a törvények vannak az emberekért.*"[956] Azaz nem a törvények adják a politikai mozgástér kereteit, hanem az Alkotmányt is beleértve azokat alakítják az aktuális céljaikhoz. A Miniszterelnökséget vezető államtitkár pedig egy interjúban utalt arra, hogy azért nem tartja az általuk vallott felfogást problémásnak, mert ő a többféle létező felfogásból az „*angolszász abszolútdemokrácia felfogást*" vallja, azt, hogy – tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság tagjait az országgyűlési képviselőkkel ellentétben nem a nép választotta, hanem az Országgyűlés, így lényegesen kisebb legitimitásuk van – az Országgyűlésnek egyértelmű primátusa van az Alkotmánybírósággal szemben. Így döntései, akár-

955 Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. február 19. (254. ülésnap), 19–55. és 138–222. felszólalás, 2013. február 25. (255. ülésnap), 207–309. felszólalás.

956 Ennek egyik példáját lásd Orbán Viktor (miniszterelnök) azonnali kérdésre adott válasza: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. március 4. (257. ülésnap), 138. felszólalás.

csak jogköre, bármikor aggály nélkül felülírható az Országgyűlés által.[957] Hasonló, bár az ország harmadik közjogi méltóságához nem feltétlenül méltó módon előadott véleményt fogalmazott meg az Országgyűlés elnöke is, miután egy interjúban feltette saját magának a kérdést:

> „Ki is a demokrata? Én, aki szerint a nép szabad döntésén múlik az ország iránya, aztán négy év múlva lehet korrigálni, vagy az, aki a nép iránti bizalmatlanságában egy szűk grémiumtól várja, hogy a csillagok állásából, belekből és madárcsontokból olvassa ki, hogy alkotmányosságisten mit üzen a földi halandóknak?"[958]

Örülnék, ha a kormány mindenben az angol politikai kultúrát vallaná, melynek persze szerves része, hogy nagyon sok olyan lehetőséggel, melyet a jogszabályok elvileg lehetővé tennének, évszázadok óta nem él a kormány, s nem él a törvényhozás. A probléma az államtitkár és a házelnök hozzáállásával csupán az, hogy ellentétben a brit modellel, ahol a parlament valóban egyedüli főhatalmat gyakorol, Magyarország Alaptörvénye nem minősíti az Országgyűlést a legfőbb államhatalmi szervnek. Az Alkotmánybíróság első elnöke mutat rá arra a publicisztikájában, hogy

> „a parlament mindenek fölötti jogállása Magyarországon a kommunista egypártrendszer jellemzője volt. […] Azonban a magyar demokrácia alkotmánya éppen ezzel a rendszerrel szemben hozta létre a valódi Alkotmánybíróságot, amelynek az alkotmányosságot a törvényhozóval szemben is garantáló szerepét és jogállását az Alaptörvény kifejezetten fönntartotta."[959]

Hasonló véleményen volt Sári János is:

> „A szocialista államépítés formálisan a többségi elvet, illetve a képviseleti szervek feltétlen primátusának gondolatát veszi át, amit egyébként a XIX. század második felének parlamentarizmusa törekedett megvalósítani a hatalommegosztásos kormányzati technikák alternatívájaként, illetve tagadásaként."[960]

Még Pokol Béla, a kormánypártok és a radikális jobboldali párt által megválasztott alkotmánybíró, akinek álláspontja szerint – ahogy korábban már megírtam

957 www.hvg.hu/itthon/20130321_Lazar_Janos_interju_kormany_teljesitmenye – A letöltés ideje: 2013. március 21.

958 http://hetivalasz.hu/itthon/ki-is-a-demokrata-62127 – A letöltés ideje: 2013. március 27.

959 www.nol.hu/archivum/20130311-a_hatalommegosztas_vege – A letöltés ideje: 2013. május 18.

960 Sári János: *A hatalommegosztás.* Budapest, 1995, Osiris, 128. o.

– az Alkotmánybíróság nem arra való, hogy az alapjogok védelmében a törvényhozás felett ellenőrzést gyakoroljon, hanem inkább dogmatikai tanácsadója, törvényelőkészítője a parlamentnek; is a következőt írta:

> „A parlamenti szuverenitás tényleg nem megfelelő formulát jelent Magyarország – és általában az európai országok – számára, mivel ez csak speciális angol viszonyokra alkalmazható. Más államokban ez elméleti torzulást okoz."

De ha Locke-nak az angol hatalommegosztásról vallott elméletét vesszük alapul, amely a törvényhozás legfőbb hatalmi pozícióját vallja, a törvényhozó hatalomnak akkor is vannak korlátai: isten törvénye és a természeti törvény, amelyek érvényesülését a bíró ki is kényszeríti.[961] Érdemes emellett – már csak a tényszerűség kedvéért is – megjegyezni, hogy a Miniszterelnökséget vezető államtitkár vágyai nem az általa említett angol, hanem sokkal inkább a XVIII. századi francia forradalmat követő gondolkodók kontinentális modelljének meghonosítására vonatkoztak, melyek lényegét Magyarországon valóban a szocializmus időszakában vallották.

Az idézett kormánypárti álláspontnak azonban további cáfolatát adni is felesleges. Elegendő csak utalni az angolszász és a kontinentális felfogásnak az Alapvetésben röviden elemzett és a szakirodalomban senki által sem vitatott különbségére, valamint az Alaptörvény és a korábbi alkotmány félre sem magyarázható rendelkezéseire. Emellett ezt a felfogást a kormánypárt egyetlen képviselőjétől sem lehetett hallani 1990 és 2010 között. Sőt inkább csak az ezzel szöges ellentétben állót. Érdemes felidézni például a miniszterelnök azon két mondatát, melyet egy megválasztása előtt három évvel készített interjúban mondott:

> „Magyarország olyan ország, ahol az Alkotmánybíróság döntései mindenkire kötelezőek. Nincs kibúvó, nincs kiskapu, ez a magyar demokrácia egyik vastörvénye."[962]

Ezután viszont alappal vonhatjuk le azt a következtetést, hogy a megfontolás hátterében nem jogfilozófiai megfontolások, hanem sokkal inkább egyszerű aktuálpolitikai hatalmi érdekek álltak, melyek a kormányzati hatalom további kiterjesztésének lehetőségéről szóltak. Az Alkotmánybíróság hatáskörének tendenciózus csökkentése és a megsemmisített rendelkezések sorozatos beépítése az Alkotmányba, illetve az Alaptörvénybe, s végül az Alkotmánybíróság jogkörének az alkotmánymódosítások felülbírálatára vonatkozó korlátjának Alaptörvénybe eme-

961 John Locke: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról.* Budapest, 1986, Gondolat, 132–153. o.

962 Lásd például: www.orbanviktor.hu/interju/kuzdeni_akkor_kell_ha_van_ertelme – A letöltés ideje: 2013. március 26.

lése, a hatalom megosztásán, a hatalmi ágak elválasztásán, azok együttműködésén és egyensúlyán alapuló jogállam tagadását jelenti a kormányzat részéről.

Az Alaptörvény negyedik módosítása hazánkban és külföldön egyaránt az utolsó csepp volt a pohárban. Szimbolikus elemét jelentette annak a közjogi átalakulásnak, amely az azt megelőző három évet jellemezte. Magyarországon diákok egy csoportja megszállta a nagyobbik kormánypárt székházát, s egymást érték az utcai demonstrációk.[963] Publicisztika jelent meg az Alkotmánybíróság első elnökétől, volt köztársasági elnöktől, aki egyenes mondatokkal mutatott rá a tervezet és a folyamat elfogadhatatlanságaira.[964] De nem fukarkodtak a kritikákkal más egyetemi tanárok és köztiszteletben álló jogászok, filozófusok sem.[965] Az ombudsman pedig az Alkotmánybíróságon támadta meg a törvényt.[966] Külföldön gyakorlatilag nem volt olyan potentát, aki 2013 márciusának második hetében ne tiltakozott volna. Az Európai Bizottság elnöke telefonon kérte a miniszterelnököt, hogy ne szavazzák meg a törvényjavaslatot, s azonnal bejelentette, a Bizottság kritikus szemmel fogja megvizsgálni a dokumentumot. Szintén a szavazás elhalasztását kérte az Európa Tanács főtitkára, amíg a Velencei Bizottság nem vizsgálja meg a javaslatot.[967] Emellett bírálta a törvénytervezetet az Amerikai Egyesült Államok külügyi szóvivője, az Európai Parlament elnöke, az Európai Tanács elnöke, a német kancellár, az ENSZ Emberjogi Bizottsága, az osztrák, a holland, a dán és a finn külügyminiszter, a Norvég Helsinki Bizottság, a bajor házelnök pedig a törvényjavaslat miatt lemondta a találkozóját a magyar házelnökkel.[968] Külföldi tudósítások sora temette a magyar jogállamot a *Der Spigel*, a *Die Welt*, a *Berliner*

963 Lásd például: www.nol.hu/belfold/tuntetok_hatoltak_be_a_fidesz_szekhazaba – A letöltés ideje: 2013. március 7.

964 www.nol.hu/archivum/20130311-a_hatalommegosztas_vege – A letöltés ideje: 2013. május 18.

965 www.atv.hu/cikk/20130312_orban_veget_vet_a_jogallamisagnak_megszolalt_a_vilaghiru_filozofus?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. március 13. www.atv.hu/cikk/20130315_jogallamtalanitas?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. március 16.

966 AJB-2055/2012. (Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának iktatószáma).

967 www.privatbankar.hu/makro/emelik-a-tetet-barroso-ujabb-eljarasokkal-fenyegette-magyarorszagot-256869 – A letöltés ideje: 2013. április 13. www.nol.hu/belfold/barroso_telefonon_beszelt_orbannal_alkotmany_ugyeben – A letöltés ideje: 2013. március 8. www.nol.hu/belfold/az_alkotmanymodositas_elhalasztasara_szolitotta_fel_a_magyar_kormanyt_az_europa_tanacs – A letöltés ideje: 2013. március 8.

968 www.nol.hu/kulfold/amerikanak_sem_tetszik_az_uj_magyar_alkotmanymodositas – A letöltés ideje: 2013. március 8. www.nol.hu/kulfold/nem_kell_kover_a_bajor_hazelnoknek – A letöltés ideje: 2013. március 12. www.nol.hu/kulfold/meglehetosen_ellentmondasos_eszmecsere_ader_es_westerwelle_kozott – A letöltés ideje: 2013. március 12. www.hvg.hu/vilag/20130311_Az_EPelnok_szerint_gyengulhetnek_a_demok A letöltés ideje: 2013. március 11. www.nol.hu/kulfold/van_rompuy_is_aggodik A letöltés ideje: 2013. március 11. www.nol.hu/belfold/valodi_demokracia_marad_magyarorszag A letöltés ideje: 2013. március 13. www.profitline.hu/hircentrum/hir/283886/Az-ENSZ-Emberjogi-Bizottsaga-biralja-a-magyar-alkotmanymodositast A letöltés ideje: 2013. március 15. www.m.index.hu/kulfold/2013/03/16/az_osztrak_kulugyminiszter_is_biralja_orbant/?rnd=281 – A letöltés ideje: 2013. március 16.

Zeitung, a *Der Tagesspiegel*, a *Washington Post*, az *Independent*, a *Die Presse*, a *Le Monde* és más ismert és kevésbé ismert lapok hasábjain.[969]

II.2. Európai előzmények

Az Európai Parlament a később részletesen elemzett Tavares-jelentés előtt három, a magyarországi közjogi átalakításokat elemző határozatot fogadott el. Az egyik ebből nem a demokrácia általános állapotát, hanem kifejezetten a médiát érintő változásokat vizsgálta. A másik kettő azonban a közjogi változások sorát értékelte. Azért sorolom őket mégis az előzmények közé, mert bár rendkívül részletesen sorra veszik a fékek és ellensúlyok lebontásának állomásait, s rámutatnak a centralizáció veszélyeire is, egyértelmű rendszerkritikát mégsem fogalmaz meg egyik sem. A dokumentumokat – akárcsak kicsit később az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének határozatát, ahogy az e fejezethez kapcsolódó bevezetőmben előre jeleztem is – teljes terjedelmükben közlöm.

II.2.1. A felülvizsgált magyar alkotmány (TA(2011)0315)

Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása
a felülvizsgált magyar Alaptörvényről

Az Európai Parlament,

- tekintettel az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2., 3., 4., 6. és 7. cikkére, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 49., 56., 114., 167. és 258. cikkére, az Európai Unió Alapjogi Chartájára és az Emberi Jogok Európai Egyezményére (EJEE) az alapjogok tiszteletben tartása, előmozdítása és védelme tekintetében,

- tekintettel Magyarország új Alaptörvényére, amelyet a Magyar Köztársaság Országgyűlése 2011. április 18-án fogadott el, és amely 2012. január 1-jén lép életbe (a továbbiakban: az új Alaptörvény),

- tekintettel a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) által közzétett CDL(2011)016. és CDL(2011)001. számú, az új magyar Alaptörvényről és az új magyar Alaptörvény kidolgozásának folyamatával kapcsolatban felmerült három jogi kérdésről szóló véleményekre,

969 Az összeállításokról lásd például: www.femina.hu/hirhatter/kulfold_velemenyek – A letöltés ideje: 2013. március 16. www.klubradio.hu/cikk.php?id=16&cid=154141 – A letöltés ideje: 2013. március 11.

- tekintettel az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésén „Komoly visszalépések a jogállamiság és az emberi jogok területén Magyarországon” című, 2011. január 25-én beterjesztett, 12490. számú állásfoglalásra irányuló indítványára,

- tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának 30141/04. számú ítéletére (Schalk és Kopf kontra Ausztria), és különösen annak közbevetett bírói véleményeire (obiter dicta),

- tekintettel az új magyar Alaptörvényről az Európai Parlamentben beterjesztett szóbeli választ igénylő kérdésekre, valamint a felülvizsgált magyar Alaptörvényről szóló tanácsi és bizottsági nyilatkozatokra, továbbá a 2011. június 8-án ezt követően tartott vitára,

- tekintettel eljárási szabályzata 115. cikke (5) bekezdésére és 110. cikkének (2) bekezdésére,

(A) mivel az Európai Unió az EUSZ 2. cikkében foglaltak szerint a demokrácia és a jogállamiság értékein, az Európai Unió Alapjogi Chartájában és az EJEE-ben rögzített alapjogok és szabadságok kétségbevonhatatlan tiszteletén és az említett jogok, szabadságok és elvek jogi értékének elismerésén alapul, amit tovább erősít az EU közelgő csatlakozása az EJEE-hez,

(B) mivel Magyarország aláírta az EJEE-t, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát és olyan más nemzetközi jogi eszközöket, amelyek arra kötelezik, hogy tiszteletben tartsa és végrehajtsa a hatáskörök elkülönítésének elvét, az intézményi fékek és egyensúlyok végrehajtását, valamint a demokrácia és az emberi jogok előmozdítását,

(C) mivel noha új alkotmány kidolgozása és elfogadása tagállami hatáskör, a jelenlegi és a csatlakozó tagállamok, valamint az EU feladata, hogy biztosítsák, hogy a tartalom és a folyamatok megfeleljenek az uniós értékeknek, az Alapjogi Chartának, az EJEE-nek, továbbá hogy az elfogadott Alaptörvény szövege és szellemisége ne mondjon ellent ezen értékeknek és eszközöknek; mivel mindezt egyértelműen bizonyítja az, hogy a jelenlegi tagállamok közül számosnak felül kellett vizsgálnia és módosítania kellett alkotmányát az uniós csatlakozás érdekében, vagy az egymást követő uniós szerződésekhez kellett igazítania elsősorban a Bizottság kérésére,

(D) mivel az alkotmányozási folyamat nem volt átlátható és az új Alaptörvény kidolgozása és elfogadása rendkívül gyorsan történt, ami nem biztosított elég időt a tervezett szövegről szóló alapos és lényegi nyilvános vita lebonyolításához; és mivel egy sikeres és legitim alkotmánynak a lehető legszélesebb konszenzuson kell alapulnia,

(E) mivel az Alaptörvényt nemzeti, európai és nemzetközi nem kormányzati szervezetek, a Velencei Bizottság és a tagállamok kormányainak képviselőit magukban foglaló szervezetek széles köre bírálta, és csak a kormányzó pártok parlamenti képviselői szavazták meg, és így nem jött létre politikai és társadalmi konszenzus,

(F) mivel az Európai Parlament osztja a Velencei Bizottság által megfogalmazott aggodalmakat, különösen az elfogadás folyamatának átláthatósága, nyitottsága és az e folyamatban való részvétel, továbbá a folyamat időkerete tekintetében, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerének gyengülését, különösen az Alkotmánybíróságra, a bíróságokra és a bírákra vonatkozó azon rendelkezéseket illetően, amelyek a magyar bírói testület függetlenségét veszélyeztethetik,

(G) mivel az új Alaptörvény nem fogalmaz meg egyértelműen számos olyan elvet, amelyet Magyarországnak nemzetközi jogi kötelezettségeiből adódóan tiszteletben kell tartania és támogatnia kell, így például a halálbüntetés, a tényleges életfogytig tartó börtönbüntetés, a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmával és az alapjogok különleges jogrendben történő felfüggesztésével vagy korlátozásával kapcsolatos kötelezettségeket,

(H) mivel az új Alaptörvény a benne rögzített értékek és a homályos megfogalmazások révén, amelyekkel olyan alapvető fogalmakat határoz meg, mint a „család” és az élethez a fogantatás pillanatától való jog, bizonyos társadalmi csoportok, nevezetesen az etnikai, vallási és szexuális kisebbségek, az egyszülős családok, a bejegyzett élettársi viszonyban élők és a nők ellen irányuló megkülönböztetés veszélyét hordozza,

(I) mivel a preambulum szövege nem egyértelmű, különösen azok a részek, amelyek a magyar államnak a külföldön élő magyar etnikumú személyek iránti kötelezettségeiről szólnak, jogalapot teremthet olyan fellépésekhez, amelyeket a szomszédos országok belső ügyeikbe való beavatkozásnak tekintenének, ami a feszültségek fokozódásához vezethet a régióban,

(J) mivel az új Alaptörvény szerint a preambulum jogi érvénnyel rendelkezik, ami jogi és politikai következményekkel járhat, és jogi bizonytalansághoz vezethet,

(K) mivel – amint az a Velencei Bizottság által kiadott véleményben is szerepel – az Európai Unió Alapjogi Chartájának az új Alaptörvénybe történő beépítése a magyar és a nemzetközi bíróságok hatásköreinek átfedését növelheti,

(L) mivel az új Alaptörvény a sarkalatos törvények széles körű alkalmazásáról rendelkezik, amelyek elfogadásához szintén kétharmados többség szükséges, és amelyek Magyarország intézményi rendszerével, az alapvető jogok gyakorlásával és fontos társadalmi intézkedésekkel kapcsolatos számos kérdést szabályoznak; mivel mindez e törvények elfogadását gyakorlatilag az új magyar alkotmányozási folyamat részévé teszi,

(M) mivel az új Alaptörvény szerint számos kérdést, így például az általában a kormány hatáskörébe és a törvényhozó testület döntéshozatali jogkörébe tartozó, a családjogra, az adó- és nyugdíjrendszerre vonatkozó speciális aspektusokat szintén a sarkalatos törvények fogják meghatározni, ami csökkenti a jövőbeni választások jelentőségét, továbbá több lehetőséget biztosít egy kétharmados többséget élvező kormány számára politikai preferenciái bebetonozására; mivel az egyedi és részletes szabályok sarkalatos törvényekkel való meghatározása veszélybe sodorhatja a demokrácia elvét,

(N) mivel ahogy a Velencei Bizottság rámutatott, a kulturális, vallási, társadalmi-gazdasági és pénzügyi politikákat nem indokolt sarkalatos törvényekkel kőbe vésni,

(O) mivel a korlátozott demokratikus legitimációjú Költségvetési Tanács, amely nem országgyűlési szerv, megvétózhatja az általános költségvetés Országgyűlés általi elfogadását, és ebben az esetben az államfő feloszlathatja az Országgyűlést, ami rendkívüli mértékben szűkíti a demokratikusan megválasztott törvényhozó testület mozgásterét,

(P) mivel a négy országgyűlési biztos hatékony rendszere helyett mindössze egy általános ombudsman fog működni két helyettessel, ami nem biztosítja a jogvédelem ugyanolyan szintjét, és az általános ombudsman hatásköre nem terjed ki az adatvédelemért és információ-

szabadságért felelős korábbi parlamenti biztos hatásköreire; mivel ez utóbbi hatásköreit egy hatóság kapja meg, amelynek működéséről még nincsenek pontos információk,

(Q) mivel a magyar kormány és a kormányzó pártok az új Alaptörvény elfogadásával egy időben olyan kulcsfontosságú pozíciókban hajtottak végre személyi cseréket, mint a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke és a Költségvetési Tanács elnöke; mivel a Magyar Országgyűlés az új Alaptörvényben foglaltaknak megfelelően új magyar alkotmánybírákat választott; mivel a jelölési eljárást és a választást nem alapozta meg politikai konszenzus;

(R) mivel az új Alaptörvény rendkívül általános szabályokat rögzít az igazságügyi rendszerre vonatkozóan, és nem egyértelmű, hogy az új elnevezést kapott Legfelsőbb Bíróság jelenlegi elnöke hivatalban marad-e,

(S) mivel az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az új magyar Alaptörvényről szóló jelentés elkészítéséről határozott, amely a Velencei Bizottság véleményét veszi alapul,

(T) mivel az új Alaptörvény kidolgozása és elfogadása nem szerepelt a kormányzó pártok választási programjában,

(U) mivel Ban Ki Mun ENSZ-főtitkár kijelentette, hogy „nagyra értékelné, ha a magyar kormány az országon belülről és az Európa Tanácstól vagy az ENSZ-től kérne tanácsot" és útmutatást, és úgy véli, hogy Magyarországnak európai uniós tagállamként az európai intézményekhez kellene fordulnia tanácsért és az Alaptörvény felülvizsgálata ügyében,

1. felszólítja a magyar hatóságokat, hogy fontolják meg a Velencei Bizottság véleményében felvetett problémákat és aggályokat, és hajtsák végre az ajánlásokat vagy az új Alaptörvény módosítása révén, vagy a jövőbeni sarkalatos törvények és rendes jogszabályok meghozatala során, nevezetesen;

   (a) az új Alaptörvényben rögzített sarkalatos törvények közelgő kidolgozásával és elfogadásával kapcsolatban tevékenyen törekedjenek a széles körű konszenzusra, biztosítsanak nagyobb átláthatóságot, segítsék elő a valódi politikai és társadalmi részvételt és a széles körű nyilvános vitát;

(b) az adó- és nyugdíjrendszert, a családpolitikát, valamint a kulturális, a vallás- és a társadalmi-gazdasági politikát szabályozó sarkalatos törvények tekintetében csak az alapvető és egyértelműen meghatározott alkalmazási kört fogadják el, lehetővé téve, hogy a jövőbeni kormányok és demokratikusan megválasztott törvényhozói testületek e politikákra vonatkozóan önálló döntéseket hozhassanak; vizsgálják felül a Költségvetési Tanács megbízatását;

(c) biztosítsanak minden polgár számára – függetlenül vallási, szexuális, etnikai vagy társadalmi hovatartozásától – egyenlő jogvédelmet az Alapjogi Charta 21. cikkében, az Alaptörvényben és annak preambulumában foglaltaknak megfelelően;

(d) egyértelműen biztosítsák az Alaptörvényben és annak preambulumában is, hogy Magyarország a külföldön élő magyar etnikumú személyek támogatására törekedve tartsa tiszteletben más országok területi integritását;

(e) erősítsék meg a bírói testület függetlenségét oly módon, hogy visszaállítják az Alkotmánybíróság hatáskörét a költségvetéssel kapcsolatos jogszabályok kivétel nélküli felülvizsgálatára az EJEE-n alapuló jognak megfelelően, felülvizsgálják a bírák kötelező nyugdíjkorhatárának csökkentésére vonatkozó rendelkezést, továbbá egyértelműen biztosítják az igazságügyi rendszer független irányítását;

(f) Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek megfelelően egyértelműen védjék az új Alaptörvényben az összes alapvető polgári és szociális jogot, mondják ki a halálbüntetés, a tényleges életfogytig tartó börtönbüntetés, valamint a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát, megfelelően szavatolják az alapjogok védelmét, és tegyék egyértelművé, hogy az alapjogokat mindenki születésénél fogva, feltétel nélkül megszerzi;

(g) garantálják, hogy az országgyűlési biztosok rendszerének átszervezése ne szolgálja a nemzeti kisebbségek védelme, a személyes adatok védelme és a közérdekű információk átláthatósága, valamint az e területekért felelős megfelelő testületek függetlensége tekintetében meglévő jogok védelmét és előmozdítását szolgáló biztosítékok felszámolását;

(h) gondoskodjanak arról, hogy az Alapjogi Charta beépítése az új Alaptörvénybe ne okozzon értelmezési problémákat és hatáskörátfedéseket a hazai bíróságok, az új magyar Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság között;

2. felszólítja a Bizottságot, hogy alaposan vizsgálja felül és elemezze az új Alaptörvényt és a jövőben elfogadandó sarkalatos törvényeket annak ellenőrzése érdekében, hogy összhangban állnak-e a közösségi vívmányokkal, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájával, valamint a Szerződések szövegével és szellemével;

3. utasítja illetékes bizottságait, hogy a Velencei Bizottsággal és az Európa Tanáccsal együttműködve kövessék nyomon az ügyet, és vizsgálják meg, hogy az ajánlásokat végrehajtották-e, és milyen módon hajtották végre;

4. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak, a Bizottságnak, az Európa Tanácsnak, a tagállamok kormányainak és parlamentjeinek, az Alapvető Jogok Ügynökségének, az EBESZ-nek és az ENSZ-főtitkárnak.

II.2.2. Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről (2012/2511(RSP))

Az Európai Parlament

- tekintettel az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2., 3., 4., 6. és 7. cikkére, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 49., 56., 114., 167. és 258. cikkére, az Európai Unió Alapjogi Chartájára és az Emberi Jogok Európai Egyezményére (EJEE), melyek az alapjogok tiszteletben tartására, előmozdítására és védelmére vonatkoznak,

- tekintettel Magyarország új Alaptörvényére, amelyet a Magyar Köztársaság Országgyűlése 2011. április 18-án fogadott el, és amely 2012. január 1-jén lépett hatályba (a továbbiakban: az új alkotmány), és tekintettel az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseire, melyet az Országgyűlés 2011. december 30-án fogadott el (a továbbiakban: Átmeneti rendelkezések),

- tekintettel az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottsága (Velencei Bizottság) által közzétett CDL(2011)016. és CDL(2011)001. számú, az új magyar alkotmányról és az új magyar alkotmány kidolgozásának folyamatával kapcsolatban felmerült három jogi kérdésről szóló véleményekre,

- tekintettel a magyarországi médiatörvényről szóló 2011. március 10-i állásfoglalására, és a felülvizsgált magyar alkotmányról szóló 2011. július 5-i állásfoglalására,

- tekintettel a Bizottságnak az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkéről: az Unió alapértékeinek tiszteletben tartásáról és előmozdításáról szóló közleményére (COM(2003)0606 végleges);

- tekintettel arra, hogy az Európai Bizottság alelnöke, Neelie Kroes a médiaszabadsággal és -pluralizmussal foglalkozó magas szintű munkacsoportot hozott létre,

- tekintettel a Tanácsnak és a Bizottságnak az Európai Parlament 2012. január 18-i plenáris ülésén a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről tett nyilatkozataira, valamint az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság által szervezett 2012. február 9-i meghallgatásra,

- tekintettel az Európai Bizottság 2012. január 17-i döntésére, melynek értelmében gyorsított jogsértési eljárást indított Magyarország ellen a központi bank és az adatvédelmi hatóságok függetlenségének, valamint a bíróságokat érintő intézkedések ügyében,

- tekintettel eljárási szabályzata 110. cikkének (2) bekezdésére,

(A) mivel az Európai Unió az EUSZ 2. cikkében foglaltak szerint a demokrácia és a jogállamiság értékein, az Európai Unió Alapjogi Chartájában és az EJEE-ben rögzített alapjogok és szabadságok kétségbevonhatatlan tiszteletén és az említett jogok, szabadságok és elvek jogi értékének elismerésén alapul, amit még inkább bizonyít az EU közelgő csatlakozása az EJEE-hez;

(B) mivel a jelenlegi és csatlakozó tagállamok, valamint az EU feladata annak biztosítása, hogy a tagállamok jogszabályainak tartalma és a jogalkotás folyamata megfeleljen az uniós jogszabályoknak és értékeknek, különösen a koppenhágai kritériumokban, az Alapjogi Chartában és az EJEE-ben foglaltaknak, továbbá hogy az elfogadott jogszabályok betűje és szelleme ne mondjon ellent ezen értékeknek és eszközöknek;

(C) mivel Magyarország 2011. április 18-án új alkotmányt fogadott el, melynek elfogadását és egyes rendelkezéseit az Európai Parlament bí-

rálta 2011. július 5-i állásfoglalásában, melyben felhívta a magyar kormányt, hogy rendezze a Velencei Bizottság által kiemelt kérdéseket és aggályokat, és amelyben felhívta az Európai Bizottságot, hogy alaposan tekintse át és elemezze az új alkotmányt és az abban rögzített sarkalatos törvényeket annak ellenőrzése érdekében, hogy következetes összhangban állnak-e a közösségi vívmányok betűjével és szellemével, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájával;

(D) mivel a sarkalatos törvények elfogadása számos területen aggályokat ébresztett, nevezetesen a bírói függetlenséggel, a központi bank függetlenségével, az adatvédelmi hatóság függetlenségével, a politikai verseny és hatalomváltás tisztességes feltételeivel, valamint a jövedelemadó rendszerét kétharmados döntéshozatal alá rendelő, úgynevezett stabilitási törvénnyel kapcsolatban, továbbá a sarkalatos törvényekkel kapcsolatban, amelyek a jelenlegi többségnek kizárólagos jogot biztosítanak arra, hogy szokatlanul hosszú időre nevezzen ki tisztviselőket, ami korlátozza a jövőbeli kormányok kormányzási képességét;

(E) mivel az Országos Bírósági Hivatal elnökének és a legfőbb ügyésznek jogában áll majd az ügyek bíróságok elé utalása, ami sérti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogát és a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a bírói függetlenséget;

(F) mivel az új alkotmánynak és átmeneti rendelkezéseinek megfelelően a Legfelsőbb Bíróságot Kúriává nevezték át, és a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökének 6 évre szóló megbízatását 2 év után, idő előtt megszakították;

(G) mivel az új alkotmány előírja a bírák és ügyészek kötelező nyugdíjkorhatárának 70 évről 62 évre való csökkentését, kivéve a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész esetében, ami diszkriminatív lehet, és mintegy 300 bíró nyugdíjazását eredményezi, ami az igazságszolgáltatás működésébe való súlyos beavatkozásnak minősül;

(H) mivel az új alkotmány rendelkezéseinek értelmében a négy parlamenti biztosból álló rendszert egyetlen biztosra szűkítették, idő előtt megszüntetve ezáltal az adatvédelemért és a közérdekű adatok nyilvánosságáért felelős korábbi parlamenti biztos 6 évre szóló megbízatását, hatáskörét pedig egy újonnan létrehozott hatósághoz helyezték át, ami a függetlenségébe való súlyos beavatkozásnak minősül;

(I) mivel a magyar Országgyűlés több visszamenőleges hatályú törvényt is elfogadott, megsértve ezzel az európai jog egyik alapelvét, nevezetesen azt, hogy nem lehet visszamenőleges hatályú törvényeket elfogadni;

(J) mivel az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló, nemrégiben elfogadott törvény szokatlanul szigorú szabályokat határoz meg az egyházak bejegyzését illetően, és a bejegyzés feltételéül szabja a parlament kétharmados többséggel hozott jóváhagyását;

(K) mivel az új alkotmány rendelkezései jelentősen megnyirbálták a magyar Alkotmánybíróságnak a költségvetéssel kapcsolatos törvények felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét;

(L) mivel – amint arra a Velencei Bizottság jelentése is rámutat – aggodalomra ad okot azon kérdések jelentős száma, amelyeket kétharmados többséget igénylő sarkalatos törvényekben kell részletesen szabályozni, ideértve az olyan kérdéseket is, amelyeket a rendes politikai folyamatokra kellene bízni, és amelyekről általában egyszerű többséggel szokás dönteni;

(M) mivel az Európai Bizottság alelnöke, Viviane Reding hangsúlyozta, hogy az Európai Bizottság ellenőrizni kívánja, hogy sérti-e a bírói függetlenséget a magyar bírósági rendszer átszervezése; mivel az Európai Bizottság alelnöke, Neelie Kroes, valamint a média szabadságával és pluralizmusával foglalkozó magas szintű munkacsoport vezetője, Vaira Vīķe-Freiberga többször hangot adott aggályainak a magyarországi média szabadságával és pluralizmusával kapcsolatban;

(N) mivel az Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso 2012. január 18-án hangsúlyozta, hogy a jogi szempontok mellett a magyarországi demokrácia minőségével kapcsolatban is aggályok merülnek fel, és felszólította a magyar hatóságokat, hogy tartsák tiszteletben a demokrácia és a szabadság elveit, és ne csupán elméletben, hanem a gyakorlatban, valamint az ország politikai és társadalmi életében is érvényesítsék azokat;

(O) mivel az Európai Bizottság 2012. január 17-én jogsértési eljárásokat indított Magyarország ellen három kérdésben, nevezetesen a Magyar Nemzeti Bank függetlensége, a bírák kötelező nyugdíjkorhatárának a magyar Alaptörvényben rögzített csökkentése, valamint az adatvé-

delmi hivatal függetlensége ügyében, ezenkívül további tájékoztatást kért a magyar hatóságoktól a bírói függetlenséggel kapcsolatban;

(P) mivel az Európai Parlament „Az alapvető jogok helyzete az Európai Unióban (2009) – A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő hatékony végrehajtás " című, 2010. december 15-i állásfoglalásában szorgalmazta „az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkéről szóló 2003. évi közlemény nyomon követését annak érdekében, hogy meghatározzák az emberi jogok lehetséges megsértése okozta problémák kezelésének átlátható és koherens módozatait, továbbá hogy az új emberi jogi szerkezet alapján megfelelő módon alkalmazzák az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkét";

(Q) mivel a magyar kormány, és konkrétan a magyar miniszterelnök a Bizottságnak szóló levelében és európai parlamenti felszólalásában jelezte, hogy kész a jogsértési eljárások hátterében álló problémák kezelésére, a kérdéses jogszabályok módosítására és az európai intézményekkel való, a jogi eljárásokon túli további együttműködésre;

(R) mivel az Európai Parlament szerepet vállal az uniós vívmányokban foglalt alapvető jogok, szabadságok és elvek mind a 27 tagállamban történő tiszteletben tartásának ellenőrzésében;

1. súlyos aggodalmának ad hangot a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és szociális jogok, a fékek és ellensúlyok rendszere, az egyenlőség és a megkülönböztetés tilalma terén fennálló magyarországi helyzet miatt;

2. a magyar állampolgárok és az Európai Unió közös érdekében felhívja a magyar kormányt, hogy tegyen eleget az Európai Bizottság, az Európa Tanács és a Velencei Bizottság fent említett kérdésekkel kapcsolatos ajánlásainak, bírálatainak és kéréseinek, és az Európai Unió alapvető értékeinek és normáinak tiszteletben tartása mellett módosítsa ennek megfelelően az érintett jogszabályokat;

3. tudomásul veszi, hogy az Európai Bizottság, az Európa Tanács és a Velencei Bizottság elkötelezett annak alapos vizsgálata mellett, hogy megfelelnek-e a magyar jogszabályok nemcsak az európai jogszabályok betűjének, hanem azok szellemének is;

4. felhívja az Európai Bizottságot mint a szerződések őrét, hogy szorosan kövesse nyomon a fent említett jogszabályok esetleges módosításait és

végrehajtását, valamint az európai szerződések betűjének és szellemének való megfelelésüket, továbbá végezzen alapos vizsgálatot az alábbiak biztosítása érdekében:

(a) a bíróságok teljes körű függetlensége, különös tekintettel annak biztosítására, hogy az Országos Bírósági Hivatalt, a Legfőbb Ügyészséget és általában a bíróságokat politikai befolyástól mentesen irányítsák, és a függetlenül kinevezett bírák mandátumát ne lehessen önkényesen lerövidíteni;

(b) a Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó szabályozásnak az európai jogszabályokkal való összhangja;

(c) az adatvédelem intézményi függetlenségének és az információ szabadságának helyreállítása és a vonatkozó törvény betűje és végrehajtása révén történő szavatolása;

(d) az Alkotmánybíróság bármely jogszabály felülvizsgálatával kapcsolatos jogának visszaállítása, ideértve a költségvetési és adóügyi törvények felülvizsgálatához való jog visszaállítását is;

(e) a média szabadságának és pluralizmusának a magyar médiatörvény betűje és végrehajtása révén történő garantálása, különös tekintettel a civil társadalom és az ellenzék képviselőinek a Médiatanácsban való részvételére;

(f) az új választási törvény európai demokratikus normáknak való megfelelése és a politikai hatalomváltás elvének tiszteletben tartása;

(g) a politikai ellenzék demokratikus fellépéshez való jogának intézményeken belüli és azokon kívüli szavatolása;

(h) annak biztosítása, hogy az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény tiszteletben tartsa a lelkiismereti szabadság alapvető elveit, és ne kösse a magyar parlament kétharmados többsége általi jóváhagyáshoz az egyházak bejegyzését;

5. felhívja az Európai Bizottságot, hogy kérje ki a Velencei Bizottság véleményét az új alkotmányból, az átmeneti rendelkezésekből és a sarkalatos törvényekből álló jogalkotási csomag egészéről, és továbbra is működjön együtt e kérdésekben az Európa Tanáccsal;

6. utasítja az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságot, hogy az Európai Bizottsággal, az Európa Tanáccsal és a Velencei Bizottsággal együttműködve kísérje figyelemmel a Bizottság és az Európai Parlament ezen állásfoglalás 4. pontjában foglalt ajánlásainak végrehajtását és a végrehajtás módját, és megállapításairól készítsen jelentést;

7. utasítja az Elnökök Értekezletét, hogy a 6. pontban említett jelentés fényében mérlegelje, hogy szükség van-e intézkedések – köztük az eljárási szabályzat 74e. cikke és az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedések – életbe léptetésére;

8. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak, a Bizottságnak, az Európa Tanácsnak, a tagállamok kormányainak és parlamentjeinek, az Alapvető Jogok Ügynökségének, az EBESZ-nek és az ENSZ-főtitkárnak.

II.3. A Velencei Bizottság véleménye az Alaptörvény negyedik módosításáról

II.3.1. A Velencei Bizottság véleménye

A Velencei Bizottság már véleményének elején tisztázta, hogy a jelentés nem csupán a részleteket elemzi, hanem szisztematikusan vizsgálja, hogy a rendelkezések összességének milyen hatása van a jogállamiságra, illetve a fékek és ellensúlyok rendszerére.

Kiemelte, hogy a klasszikusan kormányzati hatáskörbe tartozó gazdasági, szociális, oktatási, családjogi és egyéb szakpolitikai rendelkezések sarkalatos törvényben rögzítése komoly veszélyt jelent a demokráciára. Ezek a választói akaratot szinte felülírva, megkötik a következő kormány kezét. A kormánynak az a védekezése, mely szerint összességében nem nőtt a sarkalatos törvények száma, azért nem elfogadható, mert nem a sarkalatos törvények száma az érdekes, hanem az, hogy mely területek minősülnek annak. Itt pedig komoly változások voltak. Ugyancsak és ismét komoly kritika kell hogy illesse azt a törvényalkotási folyamatot, amelyik nem tette lehetővé az ellenzékkel és a civil társadalommal való megfelelő konzultációt.[970]

A bizottság „az Alkotmány eszközként való használata” alcím alatt hangsúlyozta, hogy az Alkotmány nem része a politikai térnek, hanem feladata, hogy meghatározza ennek a térnek az alapvető szabályait. Ezért az Alkotmánynak (Alaptörvénynek) semleges és általánosan elfogadott szabályokat kell tartalmaznia. Elfogadásához és

970 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary CDL-AD (2013)012, 129–134. pont.

módosításához pedig széles körű konszenzusra kell törekedni, ami Magyarországon a vizsgált időszakban nem történt meg. Az alkotmánymódosítások gyakorisága az Alkotmány eszköz jellegű használatának aggasztó jele, ez a módszer nélkülözi a széles politikai konszenzus elérésére irányuló erőfeszítéseket.[971]

Megjegyzem, ezeket a gondolatokat osztotta a magyar Alkotmánybíróság is egyik határozatának indokolásában:

> „Az Alkotmányba rövid időn belül nagyszámú, és nem az Alkotmány szabályozási tárgykörébe tartozó rendelkezés került be, a gyakori módosítások megnehezítették az Alkotmány hatályos normaszövegének a követését és megállapítását. Az említett módosításokkal a közjogi hagyományoktól és gyakorlattól gyökeresen eltérő olyan új alkotmánymódosítási gyakorlat alakult ki, amely veszélyeztette az alkotmány stabilitását és időtállóságát, ezen keresztül az alkotmányos jogállam elveit és követelményeit."[972]

S e gyakorlatot kárhoztatta az Alkotmánybíróság elnöke is, amikor egy rádióinterjúban elmondta, hogy fontosnak tartja, hogy a kormány és a törvényhozás ne hagyja figyelmen kívül az alkotmánybírósági határozatokban foglaltakat, hiszen a közelmúltban is előfordult, hogy mintegy versenyfutásszerűen próbálták megelőzni, vagy különböző megoldásokkal megkerülni azokat. A konkrét döntést és annak szellemiségét is meg kell valósítania a törvényhozásnak, ez a jogállamiság egyik legfontosabb kritériuma.[973]

A Velencei Bizottság véleménye szerint egy intézmény minél nagyobb hatalommal rendelkezik, annál erősebb kontrollmechanizmusokra van szükség. Ezt alapul véve, az intézkedések összességükben támadást jelentenek az alkotmányos igazságszolgáltatásra, és szembe mennek az Alaptörvényben lefektetett alapelvekkel. Az Alkotmánybíróság jogköreinek tendenciózus szűkítése pedig hátrányosan hat az Európa Tanács három alappillérére, a hatalmi ágak elválasztására mint a demokrácia alapelvére, az emberi jogok védelmére, valamint a jogállamiságra. A vizsgált gyakorlat aláássa az alkotmányossági felülvizsgálat lehetőségét, s ezzel veszélyezteti a fékek és ellensúlyok alkotmányos rendszerét. A bizottság szerint a kétharmados többség politikai eszközként használta az Alaptörvényt és a sarkalatos törvényeket, s az Alaptörvény negyedik módosítása is ennek az eredménye. Ez a gyakorlat elmossa a különbséget a törvényhozás és az alkotmányozás között.[974]

971 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary CDL-AD (2013)012, 135–137. pont.

972 45/2012. (XII. 29.) ABH, III. pont.

973 Az MTI összefoglalója Paczolay Péter interjújáról, amely az MR1-Kossuth Rádió *180 perc* című reggeli műsorában hangzott el 2012. július 19-én.

974 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary CDL-AD (2013)012, 138–148. pont.

II.3.2. A magyar kormány válasza a Velencei Bizottság véleménytervezetére

A kormány a jelentés elfogadása előtt véleményezte a tervezetet, és álláspontját megküldte a Velencei Bizottságnak. Ebben – azon általános érven felül, hogy a kétharmados többség birtokában joga volt a vitatott rendelkezések elfogadásához – az alábbi főbb ellenvetéseket fogalmazta meg:

- A Velencei Bizottság nem veszi figyelembe azt, hogy az Alaptörvény egyes kifogásolt rendelkezései más törvényekkel együtt értelmezendők, ha pedig így vizsgálnák őket, a megfogalmazott kritikák nem állnák meg a helyüket.

- Az Országgyűlés nem az Alkotmánybíróság által megsemmisített rendelkezéseket emelte vissza az Alaptörvénybe, mert az új rendelkezéseknek csak a tárgyköre azonos, a megfogalmazása nem.

- Az Országgyűlés nem felülírta az Alkotmánybíróság határozatát, az ugyanis az ismét Alaptörvénybe emelt rendelkezéseket nem tartalmi, hanem csak formai okokból semmisítette meg. Így az Alkotmánybíróságnak tartalmi kifogása nem volt e szabályozással kapcsolatban, az Alaptörvény negyedik módosítása pedig éppen a formai hibát javítja ki. Így tulajdonképpen az Országgyűlés az Alkotmánybíróság határozatában foglaltaknak tesz eleget.

- Több támadott rendelkezés igazából inkább szimbolikus, értékrendet tartalmazó deklaratív szabály, melyeket nem önmagukban, hanem az Alaptörvény más rendelkezéseivel összhangban kell értelmezni.[975]

Az első pont vonatkozásában kiemelendő, hogy úgy tűnik, a kormány azt tartaná helyesnek, ha a magasabb szintű jogszabályt (az Alaptörvényt) értelmeznénk az alacsonyabb rangú tükrében, s így az alaptörvényi rendelkezés értelme módosulna az alacsonyabb rendű jogszabály által. E logika helytelenségét úgy hiszem, nem érdemes bővebben magyarázni.

A második pontban foglaltakhoz annyit érdemes hozzáfűzni, hogy szó szerint valóban nem ugyanazok a rendelkezések kerültek az Alaptörvény negyedik módosításába, amelyeket az Alkotmánybíróság megsemmisített. Csak a tartalmuk és a céljuk volt ugyanaz. Ki-ki döntse el maga, hogy a kormány érve így is megállja-e a helyét.

A harmadik ponthoz annyit jegyeznék meg, hogy az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseit hatályon kívül helyező határozatában is kiemelte az Alkot-

975 http://www.kormany.hu/download/d/5c/e0000/HUresponse_VenCom_DraftOp_20130611%28FINALfin%29.pdf – A letöltés ideje: 2013. június 12.

mánybíróság: ha közjogi érvénytelenség miatt nyilvánít alkotmányellenesnek egy törvényt, töretlen gyakorlata, hogy további tartalmi vizsgálatot nem folytat. Azaz a határozatból nem lehet azt a következtetést levonni, hogy a testület egyéb vonatkozásaiban alkotmányosnak találta a rendelkezéseket. Ráadásul volt olyan megsemmisített és a negyedik módosításba beemelt rendelkezés is, amit tartalmi okokból nyilvánított alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság. Ilyen volt például a választási kampányhirdetésekről szóló rendelkezés.

Végül az utolsó ponthoz: a kormány ezzel a logikával önkényesen súlyozott az Alaptörvény rendelkezései között. Meghatározhatatlan szempontrendszer alapján kívánta eldönteni, hogy mely normatív rendelkezést kell szimbolikusnak tekinteni, és melyiket kötelező erejű, kikényszeríthető rendelkezésnek.[976]

Engem tehát nem győztek meg a kormány érvei. De ami ennél lényegesen fontosabb, hogy a Velencei Bizottságot sem, ezért a fent ismertetett véleményt fogadta el.

II.4. Az Európa Tanács monitoring eljárása

Az Európa Tanács Monitoring Bizottsága 2013. április 25-én tette közzé jelentését.[977] A vizsgálat 2011 januárjában kezdődött egy néppárti (jobboldali) svéd képviselő kezdeményezésére. A bizottság delegációja – ahogyan azt jelentésükben részletezték – több alkalommal járt Magyarországon, s konzultáltak kormánytagokkal, kormánypárti és ellenzéki képviselőkkel, civil szervezetekkel, illetve a folyamatban érintett közjogi méltóságokkal, így például az Alkotmánybíróság elnökével, az OBH elnökével és a Kúria elnökével. A Monitoring Bizottság elnöke – ahogy korábban már írtam róla – több vélemény elkészítésére kérte fel a Velencei Bizottságot, melyeket véleménye kialakításához felhasznált. A két jelentéstevő több mint két év előkészítő munka után nyújtotta be jelentését a Bizottságnak. Ebben az időszakban a magyar kormány az addigi legkomolyabb nemzetközi nyomásnak volt kitéve. A jelentés parlamenti közgyűlési tárgyalásával szinte egybeesett a Velencei Bizottság előbb bemutatott határozata (két héttel korábban fogadták el), illetve az ezután bemutatásra kerülő európai parlamenti határozat (Tavares-jelentés), melyet egy héttel a monitoring eljárásról szóló határozat elfogadása után szavaztak meg. Az ügy az európai baloldal és az európai néppárt (jobboldal) presztízsharcává is vált.

976 A kormány álláspontjának részletes kritikájáról lásd Magyar Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Intézet – Társaság a Szabadságjogokért Egyesület: „A magyar kormány és az ő alaptörvénye." www.ekint.org/ekint_files/File/kormany_alapt%F6rv%E9nye_20130628.pdf – A letöltés ideje: 2013. július 2.

977 AS/Mon(2013)08. Elérhető: http://www.assembly.coe.int/Communication/amondoc08_2013.pdf. – A letöltés ideje: 2013. május 5.

Kerstin Lundgren (középen) és Jana Fischerova (jobbra a második), az Európa Tanács Monitoring Bizottságának raportőrei Harangozó Gábor (jobbra a harmadik), Bárándy Gergely (balra a második), Szabó Vilmos (jobbra) és Lendvai Ildikó (balra a harmadik) szocialista képviselőkkel találkoznak az Országházban

A jobboldali pártcsaládhoz tartozó jelentéstevő a Monitoring Bizottság ülése előtt lemondott tisztségéről, és a jelentést egyoldalúnak és elfogultnak minősítette. Lépését eltérően értelmezték. A jelentéstervezet kritikusai lelkiismereti döntésnek minősítették a lemondást, a támogatók azonban rámutattak arra, hogy a kérdés a jobb- és baloldali erők közötti nemzetközi presztízskérdéssé vált, a jelentéstevőt pedig valójában pártcsaládja mondatta le mandátumáról, az nem az ő szabad döntése volt. Lemondatásával azt kívánták elérni, hogy a Monitoring Bizottság ne vegye napirendre a jelentés megtárgyalását. Ez utóbbi érvelés helytállóságát erősíti az a tény is, hogy a jelentéstevő részt vett az összes magyarországi találkozón, részt vett a jelentés előkészítésében, sőt jelentéstevőként alá is írta a szerinte elfogult és egyoldalú dokumentumot. Lemondását pedig csak ezt követően nyújtotta be. Egyes képviselők – pont az egyik jelentéstevő lemondására tekintettel – valóban kérték a jelentés megtárgyalásának levételét a Monitoring Bizottság napirendjéről. Erre viszont éppen azért nem került sor, mert a jelentéstevők mindegyike aláírta a dokumentumot.

A bizottság szűk többséggel, de lényeges módosítások nélkül fogadta el a jelentést. A dokumentum csak a Parlamenti Közgyűlés napján változott meg komolyabban. Mielőtt az eltérés okait vizsgálnánk, érdemes elolvasni egymás mellett a két változatot:

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése elé terjesztett Határozati Javaslat (a Monitoring Bizottság véleménye; 2013. június 10.)	Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott Határozat (2013. június 25.)
1. A Parlamenti Közgyűlés üdvözli a Magyarország elleni vizsgálat megkezdését kezdeményező jelentést, amely a „Súlyos visszásságok Magyarországon a jogállam és az emberi jogok érvényesülése terén” (12409 dok. (2011)) határozat meghozatalát követően készült el. Tudomásul veszi és támogatja a Jog eszközével a Demokráciáért Európai Bizottságnak (Velencei Bizottság) a magyar Alaptörvényre és a Sarkalatos Törvényekre vonatkozó javaslatait és annak összegzését, amely többek között a Monitoring Bizottság beadványa alapján készült el.	1. A Parlamenti Közgyűlés tudomásul veszi a Magyarország elleni vizsgálat megkezdését kezdeményező jelentést, amely a „Súlyos visszásságok Magyarországon a jogállam és az emberi jogok érvényesülése terén” (12409 dok. (2011)) határozat meghozatalát követően készült el. Tudomásul veszi a Bureau véleményét, amely nem támogatta a Magyarország elleni monitoring eljárás megindítását. Erre figyelemmel a Közgyűlés támogatja, hogy a Jog eszközével a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) és a Magyar Kormány között zajló párbeszéd folytatódik.
2. Az Alaptörvény és a hozzá szervesen kapcsolódó jogszabályok jelentik az ország jogállami és demokratikus működésének alapját. Biztosítják az alapvető demokratikus jogokat és az állampolgárokat megillető emberi jogok védelmének, valamint a jogállam iránti elkötelezettség keretét. A Közgyűlés véleménye szerint ennek az alkotmányos keretnek stabilnak kell lennie, és olyannak, amely széles társadalmi támogatottsággal rendelkezik, és politikai konszenzuson alapult.	2. Az Alaptörvény és a hozzá szervesen kapcsolódó jogszabályok jelentik az ország jogállami és demokratikus működésének alapját. Biztosítják az alapvető demokratikus jogokat és az állampolgárokat megillető emberi jogok védelmének, valamint a jogállam iránti elkötelezettség keretét. A Közgyűlés véleménye szerint ennek az alkotmányos keretnek stabilnak kell lennie, és olyannak, amely széles társadalmi támogatottsággal rendelkezik, és politikai konszenzuson alapult. A 2010. évi választás eredményeként egyetlen pártszövetség több mint kétharmados többséghez jutott a Magyar Országgyűlésben, amely, a közös európai sztenderdek alapján, megfelelő legitimitást jelent az Alkotmány módosításához.

3. A Közgyűlés sajnálattal veszi tudomásul, hogy az Alaptörvény és a sarkalatos törvények elfogadása elhamarkodottan és áttekinthetetlen formában történt, amely megsértette az illő demokratikus eljárásrendet, és amely végeredményben a magyar társadalom politikai szereplőinek nem a lehető legszélesebb együttműködésének konszenzusán alapult. Ez az új magyar alkotmányos szerkezet demokratikus legitimációját ássa alá.

4. A Közgyűlés megítélése szerint a sarkalatos törvények és rendelkezések túlságosan kiterjedt használata, illetve az általuk szabályozott tárgyak széles köre – amelyeknek megváltoztatásához kétharmados többségre van szükség – ellentmond a demokratikus elveknek. A Közgyűlés ezt csak úgy tudja értelmezni, mint a jelenlegi kormányzó többség arra irányuló kísérletét, hogy értékeit és politikai preferenciáit az alkotmányos szerkezetbe betonozza be azzal a céllal, hogy a magyar választóktól kapott mandátumán messze túlmenően is ellenőrizze az ország politikáját. A hatóságok ilyen szándékait mutatja már az ennek keretében létrehozott vagy megváltoztatott intézmények és szabályozó testületek puszta száma is. Az országos politikának és a szabályozási kereteknek a hatóságok mostani mandátumán messze túlnyúló ellenőrzése fontos kérdéseket vet fel az új alkotmányos szerkezetnek az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikkének alapvetéseivel való megfelelésével kapcsolatban.

3. A Közgyűlés megállapítja, hogy az új Magyar Országgyűlés, a szabad és demokratikus Magyarország történetében először, a régi egypárti alkotmányt egy új és modern Alaptörvénnyel váltotta föl, demokratikus eljárásban, intenzív parlamenti vitákat követően és a magyar civil társadalom közreműködésével.

4. A Közgyűlés támogatja a Velencei Bizottság véleményét, megjegyezve, hogy az új Alaptörvény elfogadása óta a kétharmados többséggel szabályozott tárgykörök száma nem növekedett. Annak érdekében, hogy ezeket a törvényeket a civil társadalom lehető legszélesebb támogatásával lehessen alkalmazni, a Közgyűlés felhívja a kormánytöbbséget és valamennyi ellenzéki pártot további együttműködésre ezekben a tárgykörökben.

5. Az alkotmányos szerkezetnek a társadalomban széles körben elfogadott értékeken kell nyugodnia. A Közgyűlés ezért sajnálja, hogy az újonnan elfogadott alkotmányos szerkezet több olyan nyilatkozatot és szabályozást tartalmaz, amely a magyar társadalomban ellentéteket gerjesztő és megosztó normákat és értékeket foglalja jogi keretbe. Ez befolyással van az alkotmányos szerkezet legitimitására és társadalmi elfogadottságára, ami aggályokat kelt.	5. Az alkotmányos szerkezetnek a társadalomban széles körben elfogadott értékeken kell nyugodnia. A Közgyűlés megjegyzi, hogy számos rendelkezés aggodalmat ébreszt a magyar társadalom egy részében. Ezek a rendelkezések ugyanakkor tradicionális európai értékeken alapulnak, számos más európai ország alkotmányában fellelhetők, és demokratikus kétharmados többség fogadta el azokat a Magyar Országgyűlésben. Ez befolyással van az alkotmányos szerkezet legitimitására és társadalmi elfogadottságára, ami aggályokat kelt.
6. A Közgyűlést mélyen aggasztja a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének eróziója, ami az új magyarországi alkotmányos szerkezet eredménye. Ez az új szerkezet túlságosan is koncentrálta Magyarországon számos kormányzati intézmény és szabályozó testület jogköreit, növelte intézkedési szabadságukat, illetve csökkentette beszámoltathatóságukat és törvényi ellenőrzésüket.	6. A Közgyűlést mélyen aggasztja a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének eróziója, ami az új magyarországi alkotmányos szerkezet eredménye. Ez az új szerkezet túlságosan is koncentrálta Magyarországon számos kormányzati intézmény és szabályozó testület jogköreit, növelte intézkedési szabadságukat, illetve csökkentette beszámoltathatóságukat és törvényi ellenőrzésüket.
7. A Közgyűlés véleménye szerint az Alkotmánybíróság – amely fontos ellensúlyozó és stabilizáló intézmény a magyar politikai rendszerben – jogkörének és kompetenciájának korlátozása a fékek és ellensúlyok rendszere magyarországi eróziójának újabb bizonyítéka. Ebben az összefüggésben az a tény, hogy a kormányzó koalíció kétharmados parlamenti többségével visszaélve megkerülte az Alkotmánybíróság döntéseit, és visszaírt az Alkotmánybíróság által korábban	7. A Közgyűlés véleménye szerint az Alkotmánybíróság – amely fontos ellensúlyozó és stabilizáló intézmény a magyar politikai rendszerben – jogkörének és kompetenciájának korlátozása a fékek és ellensúlyok rendszere magyarországi eróziójának újabb bizonyítéka. Ebben az összefüggésben az a tény, hogy a kormányzó koalíció kétharmados parlamenti többségével visszaélve megkerülte az Alkotmánybíróság döntéseit, és visszaírt az Alkotmánybíróság által korábban

megsemmisített rendelkezéseket az Alkotmányba, aggályokat keltett abban a tekintetben, hogy a hatóságok betartják-e a jogállamiság alapvető elveit.

8. 2010 májusa és az új Alaptörvény 2012. január 1-jei életbe lépése között az előző Alkotmányt tizenkét alkalommal változtatták meg. Az új Alaptörvényt azóta négyszer változtatták meg, az utolsó alkalommal jelentősen. Az Alkotmánynak a szűk pártérdekek mentén való állandó változtatgatása aláássa az alkotmányos rendszer megkívánt stabilitását. A Közgyűlés továbbá ki kívánja emelni, hogy alkotmányos ügyekben a minősített kétharmados többség fő igazolása az alkotmányos rendszer védelme a kormánypártok önkényes változtatásaitól és annak biztosítása, hogy az Alkotmány az összes politikai erőnek az Állam törvényi és demokratikus alapjaira vonatkozó lehető legszélesebb konszenzusán alapuljon. A kétharmados többséggel való rendelkezés nem menti fel a kormányzó pártot az irányú kötelezettsége alól, hogy törekedjen a konszenzusra, és tiszteletben tartsa, illetve vegye figyelembe a kisebbségi nézeteket és érdekeket. A magyarországi kormányzó koalíció törekvése, hogy különleges kétharmados többségével reformokat hajtson végre, ellentmondásban van ezekkel a demokratikus elvekkel.

9. A Közgyűlés sajnálatosnak tartja az úgynevezett negyedik alkotmánymódosítás sok magyar és külföldi

megsemmisített rendelkezéseket az Alkotmányba, aggályokat keltett abban a tekintetben, hogy a hatóságok betartják-e a jogállamiság alapvető elveit.

8. 2010 májusa és az új Alaptörvény 2012. január 1-jei életbe lépése között az előző Alkotmányt tizenkét alkalommal változtatták meg. Az új Alaptörvényt azóta négyszer változtatták meg, az utolsó alkalommal jelentősen. Az Alkotmánynak a szűk pártérdekek mentén való állandó változtatgatása aláássa az alkotmányos rendszer megkívánt stabilitását. A Közgyűlés továbbá ki kívánja emelni, hogy alkotmányos ügyekben a minősített kétharmados többség fő igazolása az alkotmányos rendszer védelme a kormánypártok önkényes változtatásaitól és annak biztosítása, hogy az Alkotmány az összes politikai erőnek az Állam törvényi és demokratikus alapjaira vonatkozó lehető legszélesebb konszenzusán alapuljon. A kétharmados többséggel való rendelkezés nem menti fel a kormányzó pártot az irányú kötelezettsége alól, hogy törekedjen a konszenzusra, és tiszteletben tartsa, illetve vegye figyelembe a kisebbségi nézeteket és érdekeket. A magyarországi kormányzó koalíció törekvése, hogy különleges kétharmados többségével reformokat hajtson végre, ellentmondásban van ezekkel a demokratikus elvekkel.

9. A Közgyűlés sajnálatosnak tartja az úgynevezett negyedik alkotmánymódosítás sok magyar és külföldi szakértő

szakértő és Magyarország nemzetközi partnereinek kifejezett javaslatai ellenére történt közelmúltbeli elfogadását. Az a tény, hogy ez a negyedik alkotmánymódosítás szándékosan egy sor olyan rendelkezést tartalmaz, amelyet korábban a magyar Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélt, és/vagy az Európa Tanács Velencei Bizottsága úgy jelölt meg, mint amely szembemegy az európai elvekkel és normákkal, elfogadhatatlan, és felveti azt a kérdést, hogy a jelenlegi hatóságok be szándékoznak-e tartani az európai követelményeket és normákat.

---

11. Az Alkotmány és néhány sarkalatos törvény az Európa Tanácsa Velencei Bizottságának szakértői által történt vizsgálata alapján egy sor kérdés merül fel az egyes európai követelményeknek és normáknak, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága eseti döntéseinek való megfelelést illetően. A Közgyűlés felszólítja a magyar hatóságokat, hogy

szakértő és Magyarország nemzetközi partnereinek kifejezett javaslatai ellenére történt közelmúltbeli elfogadását. Az a tény, hogy ez a negyedik alkotmánymódosítás szándékosan egy sor olyan rendelkezést tartalmaz, amelyet korábban a magyar Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélt, és/vagy az Európa Tanács Velencei Bizottsága úgy jelölt meg, mint amely szembemegy az európai elvekkel és normákkal, elfogadhatatlan, és felveti azt a kérdést, hogy a jelenlegi hatóságok be szándékoznak-e tartani az európai követelményeket és normákat.

Új 10. (a következő pontok számozása értelemszerűen változik)
A Közgyűlés figyelemmel van a Velencei Bizottságnak az alaptörvény negyedik módosításáról szóló véleményére, a következtetésekre és megállapításokra, amelyek megerősítik a Közgyűlésnek a jelen határozatban és a Monitoring Bizottság jelentésében kifejezett aggályait. Sürgeti a magyar hatóságokat, hogy a Velencei Bizottsággal való szoros együttműködésben teljesen oszlassák el az aggályokat, és ültessék át a véleményben megfogalmazott ajánlásokat.

---

11. Az Alkotmány és néhány sarkalatos törvény az Európa Tanácsa Velencei Bizottságának szakértői által történt vizsgálata alapján egy sor kérdés merül fel az egyes európai követelményeknek és normáknak, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága eseti döntéseinek való megfelelést illetően. A Közgyűlés felszólítja a magyar hatóságokat, hogy

tóságokat, hogy csökkentsék a sarkalatos törvények és rendelkezések által szabályozott területek számát, továbbá használják ki teljes egészükben a Velencei Bizottság javaslataiban lévő előnyöket.

---

12. A Közgyűlés továbbá felszólítja a magyar hatóságokat a következők vonatkozásában:

12.1. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény:

12.1.1. a vallási felekezetek egyházként való elismerésének jogát vegyék ki a parlament jogkörei közül, mivel utóbbi önmagából fakadóan politikai testület, és annak garantálására, hogy az ilyen döntéseket világos törvényi kritériumok alapján, pártatlan adminisztratív hatóság hozza meg;

12.1.2. hozzák létre az egyházak elismerésének világos és pártatlan kritériumát, amely teljesen megfelel a nemzetközi normáknak és az Európai Emberi Jogi Bíróság eseti döntéseinek;

12.1.3. tegyék lehetővé a normális bírósághoz való fellebbezést minden, egyházként elismerő vagy azt megtagadó döntés ellen, mind tartalmi, mind eljárásjogi alapon.

12.2. Törvény az országgyűlési képviselők megválasztásáról:

tóságokat, hogy folytassák a nyílt és konstruktív párbeszédet a Velencei Bizottsággal és valamennyi más európai intézménnyel.

---

12. A Közgyűlés továbbá felszólítja a magyar hatóságokat a következők vonatkozásában:

12.1. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény:

12.1.1. a vallási felekezetek egyházként való elismerésének jogát vegyék ki a parlament jogkörei közül, mivel utóbbi önmagából fakadóan politikai testület, és annak garantálására, hogy az ilyen döntéseket világos törvényi kritériumok alapján, pártatlan adminisztratív hatóság hozza meg;

12.1.2. hozzák létre az egyházak elismerésének világos és pártatlan kritériumát, amely teljesen megfelel a nemzetközi normáknak és az Európai Emberi Jogi Bíróság eseti döntéseinek;

12.1.3. tegyék lehetővé a normális bírósághoz való fellebbezést minden, egyházként elismerő vagy azt megtagadó döntés ellen, mind tartalmi, mind eljárásjogi alapon.

12.2. Törvény az országgyűlési képviselők megválasztásáról:

12.2.1. biztosítsák, hogy a választókörzeteket rendszeres időközönként független hatóság jelölje ki világos törvényi kritériumok és a határoknak a választásokban érdekeltek széles körű elfogadása alapján;	12.2.1. biztosítsák, hogy a választókörzeteket rendszeres időközönként független hatóság jelölje ki világos törvényi kritériumok és a határoknak a választásokban érdekeltek széles körű elfogadása alapján;
12.2.2. biztosítsák, hogy a körzethatárokat ne törvények, főként ne sarkalatos törvények határozzák meg. Továbbá, a Közgyűlés azt ajánlja, hogy a hatóságok törekedjenek minden érdekelt fél széles körű konszenzusára az úgynevezett kompenzációs formula tekintetében, illetve arra, hogy a kisebbségi szavazóknak egészen a választások napjáig módjukban álljon eldönteni, hogy hagyományos pártra vagy kisebbségi listára adják-e voksukat.	12.2.2. biztosítsák, hogy a körzethatárokat ne törvények, főként ne sarkalatos törvények határozzák meg. Továbbá, a Közgyűlés azt ajánlja, hogy a hatóságok törekedjenek minden érdekelt fél széles körű konszenzusára az úgynevezett kompenzációs formula tekintetében, illetve arra, hogy a kisebbségi szavazóknak egészen a választások napjáig módjukban álljon eldönteni, hogy hagyományos pártra vagy kisebbségi listára adják-e voksukat. A Közgyűlés megállapítja, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény elfogadásával a hatóságok választ adtak a Velencei Bizottság ajánlására és az Alkotmánybíróságnak a választókörzetek aránytalanságára vonatkozó határozatára;
12.3.3. iktasson közbe kötelező várakozási időt a politikai tevékenység és az alkotmánybíróvá választás között.	12.3.3. iktasson közbe kötelező várakozási időt az országgyűlési képviselőkre nézve, amely már létezik a kormány tagjaira, politikai pártban vezető szerepet betöltőkre vagy állami vezetőkre nézve, a politikai megbízatásuk vége és az új tisztségük kezdete, alkotmánybíróvá való megválaszthatóságuk között.

12.4. A bíróságokra vonatkozó törvények, dacára a vonatkozó jogszabályokban az Európa Tanács főtitkárával együttműködve eszközölt javításoknak:

12.4.1. az Európai Bíróság (ECJ) döntésének megfelelően teljesen vonják vissza a gyakorlatban a bírók és ügyészek korai nyugdíjaztatását;

12.4.2. szüntessék meg annak lehetőségét, hogy az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének jogkörébe tartozzon ügyek más bíróságra történő áthelyezése;

12.4.3. szüntessék meg annak törvényi lehetőségét, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke a bírói kinevezések során figyelmen kívül hagyja a pályázatok eredményét;

12.4.4. garantálják törvényileg, hogy az OBH elnökének döntései ellen mind tartalmi, mind formai okokból bíróság előtt lehessen fellebbezni.

12.5. Családvédelmi törvény:

12.5.1. távolítsák el a család fogalmának nyíltan korlátozó megfogalmazását, megfelelően az Alkotmánybíróság döntésének és a nemzetközi normáknak.

12.6. Médiatörvények:

12.6.1. töröljék el a nyomtatott és on-line médiára vonatkozó regisztrációs előírásokat;

12.4. A bíróságokra vonatkozó törvények, dacára a vonatkozó jogszabályokban az Európa Tanács főtitkárával együttműködve eszközölt javításoknak:

12.4.1. az Európai Bíróság (ECJ) döntésének megfelelően teljesen vonják vissza a gyakorlatban a bírók és ügyészek korai nyugdíjaztatását;

12.4.2. szüntessék meg annak lehetőségét, hogy az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének jogkörébe tartozzon ügyek más bíróságra történő áthelyezése;

12.4.3. szüntessék meg annak törvényi lehetőségét, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke a bírói kinevezések során figyelmen kívül hagyja a pályázatok eredményét;

12.4.4. garantálják törvényileg, hogy az OBH elnökének döntései ellen mind tartalmi, mind formai okokból bíróság előtt lehessen fellebbezni.

12.5. Családvédelmi törvény:

12.5.1. távolítsák el a család fogalmának nyíltan korlátozó megfogalmazását, megfelelően az Alkotmánybíróság döntésének és a nemzetközi normáknak.

12.6. Médiatörvények:

12.6.1. töröljék el a nyomtatott és on-line médiára vonatkozó regisztrációs előírásokat;

12.6.2. funkcionálisan és törvényileg is válasszák ketté a Médiatanácsot és a Médiahatóságot;

12.6.3. garantálják törvényileg, hogy a Médiatanács és a Médiahatóság döntései mind tartalmi, mind formai okokból bíróság előtt megfellebbezhetők legyenek.

13. A Közgyűlés úgy látja, hogy a jelen döntésben megfogalmazott minden egyes aggály önmagában véve is komoly a demokráciát, a jogállamiságot és az emberi jogok tiszteletben tartását illetően. Külön-külön szemlélve is okot szolgáltatnának a Monitoring Bizottság alapos vizsgálatára. Jelen esetben azonban megdöbbentő a kulcsfontosságú intézmények politikai ellenőrzésére irányuló reformoknak az összessége, amellyel párhuzamosan szándékosan gyengítik a fékek és ellensúlyok rendszerét, beleértve az Alkotmánybíróság megkerülését és kiüresítését.

14. Az Európa Tanácsba való belépésekor Magyarország önkéntes kötelezettséget vállalt a lehető legmagasabb szintű normák betartására a demokratikus intézményrendszer működésének, az emberi jogok védelmének és a jogállamiság tiszteletben tartásának vonatkozásában. A fent említett fejlemények sajnálatos módon komoly és tartós aggodalomra adtak okot abban a tekintetben, hogy az ország mennyiben teljesíti még ezen kötelezettségeit. A Közgyűlés ezért úgy dönt, hogy Magyarország vonat-

12.6.2. funkcionálisan és törvényileg is válasszák ketté a Médiatanácsot és a Médiahatóságot;

12.6.3. garantálják törvényileg, hogy a Médiatanács és a Médiahatóság döntései mind tartalmi, mind formai okokból bíróság előtt megfellebbezhetők legyenek.

13. A Közgyűlés úgy látja, hogy a jelen döntésben megfogalmazott minden egyes aggály önmagában véve is komoly a demokráciát, a jogállamiságot és az emberi jogok tiszteletben tartását illetően. Külön-külön szemlélve is okot szolgáltatnának a Monitoring Bizottság alapos vizsgálatára. Jelen esetben azonban megdöbbentő a kulcsfontosságú intézmények politikai ellenőrzésére irányuló reformoknak az összessége, amellyel párhuzamosan szándékosan gyengítik a fékek és ellensúlyok rendszerét, beleértve az Alkotmánybíróság megkerülését és kiüresítését.

14. Az Európa Tanácsba való belépésekor Magyarország önkéntes kötelezettséget vállalt a lehető legmagasabb szintű normák betartására a demokratikus intézményrendszer működésének, az emberi jogok védelmének és a jogállamiság tiszteletben tartásának vonatkozásában. A fent említett fejlemények sajnálatos módon komoly és tartós aggodalomra adtak okot abban a tekintetben, hogy az ország mennyiben teljesíti még ezen kötelezettségeit. A Közgyűlés ennek ellenére úgy dönt, hogy Magyaror-

kozásában monitoring eljárást indít, amely addig tart, amíg Magyarország az egyebek között ebben a döntésben és a mellékelt véleményben említett aggodalmakat megfelelő módon nem orvosolja.

ság vonatkozásában monitoring eljárást nem indít, ám elhatározza, hogy fokozott figyelemmel kíséri a magyarországi helyzetet, és leltárt készít az e határozatban foglaltak átültetésének folyamatáról.

A Monitoring Bizottság véleményét közvetítő szöveg komolyabb elemzésére a monográfiában kifejtett eddigi okfejtések ismeretében nincs szükség. Az gyakorlatilag megegyezik az ellenzéki pártok, a Velencei Bizottság, az Európai Parlament és más kritikusok véleményével. Ami a véleményt rendszerkritikává emeli, az nem csupán a megállapítások természete, hanem maga az eljárás jellege. A jelentés ugyanis monitoring eljárás megindítását javasolja. Átfogó monitoring eljárást pedig nem egyes, konkrét közjogi hiányosságok miatt indít az Európa Tanács, hanem olyan államok esetében, ahol az Európa tanácsi tagsággal vállalt legfontosabb szabályokat rendszeresen szegi meg egy tagállam, s a fékek és ellensúlyok módszeres leépítése miatt a jogállamiság kerül komoly veszélybe. Ilyen eljárásra európai uniós tagállam esetében még sosem tettek javaslatot. A javaslat tehát a demokratikus normák rendszeres és szoros figyelemmel kísérését indítványozta.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Házbizottsága, a „Büro" nem javasolta a monitoring eljárás megindítását. Ezért a bizottság jelentése az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése elé került. A Parlamenti Közgyűlés megszavazott több, jobboldali képviselők által benyújtott módosító javaslatot, s így alakult ki a Közgyűlés által végül elfogadott határozat. A határozat legfontosabb tartalmi módosulása az volt, hogy nem rendelte el a hivatalos monitoring eljárást, azonban egy addig nem ismert eljárást igen: Magyarországot „szoros megfigyelés alá vonta." A szoros megfigyelés tartalmi elemeinek meghatározását pedig a Büróra bízta.

A zárószavazás napján elfogadott módosító javaslatok a határozat koherenciáját törték meg, s magát a megfigyelési eljárás indokoltságát cáfolták.[978] A dokumentum egyrészt továbbra is fenntartotta, hogy a fékek és ellensúlyok komoly eróziója ment végbe Magyarországon, s e rendszer lebontásában komoly és aggodalomra okot adó lépéseket tett a kormány. Az aggályok külön-külön is komolyak a demokráciát, a jogállamiságot és az emberi jogok tiszteletben tar-

978 Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott Határozathoz benyújtott módosító javaslatok: 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 14., 16. (Doc. 13229.).

tását illetően. Magyarország esetében azonban megdöbbentő a kulcsfontosságú intézmények politikai ellenőrzésére irányuló reformok összessége. A közjogi rendszerben beállt változások komoly és tartós aggodalomra adnak okot, éppen ezért nem az eljárás megszüntetése indokolt, hanem Magyarország szoros megfigyelés alá vonása.

Másrészt azonban a határozat kimondja azt, hogy a kétharmados többség az európai sztenderdek alapján megfelelő legitimitást biztosít az alkotmány módosításához, hogy az egypárti alkotmányt felváltó Alaptörvényt intenzív parlamenti vitákat követően és a magyar civil társadalom közreműködésével alkották meg. Ráadásul a közjogi változásokat megalapozó rendelkezések tradicionális európai értékeken alapulnak, számos európai ország alkotmányában fellelhetőek, és a demokratikusan megválasztott kétharmad fogadta el őket.

Jana Fischerova (balra) és Kerstin Lundgren (balra a második), az Európa Tanács Monitoring Bizottságának raportőrei Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszterrel tárgyalnak az Országházban

Ha az ellentét nem is antagonisztikus a megállapítások között, azért mindenképpen ellentét. Feloldani azonban az érvek csoportosításával és egy ahhoz fűzött magyarázattal – bár lehetséges, de – hiba lenne. Az ellentét ugyanis nem szakmai alapokon nyugszik. Ennek magyarázata pedig az, hogy az európai (többségében néppárti, azaz a jobboldali pártcsaládba tartozó) vezetők megállapodtak abban, hogy meg-

figyelés alá vonják Magyarországot, de nem az Európa Tanács égisze alatt, melynek olyan államok is tagjai, mint Azerbajdzsán, Grúzia és Fehéroroszország, hanem az uniós intézményrendszeren belül. Ennek alapját pedig az alább elemzett, e határozat meghozatalát követően éppen egy héttel elfogadott, úgynevezett Tavares-jelentés adta. Így tehát az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében a jobboldali pártcsaládhoz tartozó képviselők – akik a többséget alkották – nem szavazták meg a monitoring eljárás megindítását. Azonban, mivel az uniós eljárást fontosnak tartották, azt sem tehették meg, hogy az eljárás megszüntetésére voksolnak – az erre irányuló módosító javaslat amúgy 10%-os támogatást sem kapott. Ezért találták ki, hogy egy addig még nem létező „szoros megfigyelési eljárást" indítanak, ami jelzi a problémát, van is, de mégsem hivatalos monitoring, amire uniós ország esetében még nem volt példa. A döntéshez azonban szükség volt hivatkozási alapra is, hiszen amennyiben a Monitoring Bizottság által előterjesztett eredeti szöveget fogadja el a Parlamenti Közgyűlés, disszonáns lett volna a monitoring eljárás elutasítása. Így a politikai alku részeként a képviselők elfogadták a dokumentumot jelentősen felpuhító módosító javaslatokat.

A szavazások révén összevissza változtatgatott tudathasadásos, ellentmondásos szöveg kerekedett ki – írta Andreas Herkel, a Monitoring Bizottság néppárti elnöke blogbejegyzésében, melyben további, a bizottságban leadott szavazatát indokoló érveket sorakoztatott fel. Az elnök szerint vannak országok, amelyek defenzív pozícióban vannak, és saját érdekeik miatt bármilyen monitoring eljárással szembehelyezkednek. Ezekben az országokban – például Ukrajnában vagy Oroszországban – lényegesen komolyabb probléma van a demokráciával, mint Magyarországon. Ha Magyarország átkerül ezeknek a nem éppen demokratikus állomoknak a táborába, egyre nagyobb veszélybe kerül a monitoring eljárások megindítását támogató szavazattöbbség mind a Monitoring Bizottságban, mind pedig a Parlamenti Közgyűlésben. Másrészt, rossz szemmel nézte, hogy a magyarországi politikai kultúra (vagy inkább kulturálatlanság) elkezdett beszivárogni az Európai Unióba.

> „Az a dualista démonizálás, ami a magyarországi konzervatív Fideszt és a kommunistákból kinőtt szociáldemokratákat jellemzi, már európai szintre is kiterjed. Ez különösen jól megfigyelhető a magyar kérdés vitájában. […] Hasonló politikai fundamentalizmus terjed most egész Európában, ami nem vezet sehová, és nem old meg semmit."

A Monitoring Bizottság által megfogalmazott kritikákat valósnak véli, de szerinte a helyzet nem fekete-fehér. Igazak például a hatalomkoncentrációról, a párbeszéd hiányáról, az Alkotmánybíróság jogkörcsorbításáról vagy a médiafelügyelet elfogultságáról felsorakoztatott kritikák, de mondjuk a család védelmét kritizáló vélemények nem alaposak. A baloldali összeesküvés elméletét azonban egyenesen

komikusnak ítélte. Annak, hogy végül a monitoring eljárás megindítása ellen szavazzon, egy tartalmi és egy gyakorlati okát adta.

> „Tartalmi érvelésem az volt, hogy Magyarországot nem lehet besorolni olyan eljárás alatt álló országok közé, ahol sem szabad választások, sem a fejlett demokráciákra jellemző vonások sincsenek. Gyakorlati érvem pedig az volt, hogy ennyi ország felügyelete nem kivitelezhető, és mindez ahhoz a nem kívánt eredményhez vezethet, hogy a monitoring, mint politikai eljárási forma, elveszítheti a politikai támogatottságot."

A vizsgálatot – melyet amúgy szükségesnek tartott – ő is az Európai Unió keretein belül képzelné el, melyeket „*nem hátráltatnak olyan tekintélyelvű országok, mint az Európa Tanácsot.*" Egyben felhívta a figyelmet arra, hogy a Velencei Bizottság véleményeit Magyarországnak nem kritizálnia, hanem sokkal inkább megfogadnia volna indokolt. Amikor a magyar kormánypárti delegáció a szavazás után ellátogatott hozzá, hogy megköszönje hozzáállását, az elnök, blogja szerint, a következő szavakkal foglalta nekik össze a helyzetet:

> „Uraim, az, hogy most Önöket támogattam, semmi esetre sem jelenti azt, hogy elfogadom azt, amit Önök tettek."[979]

Az elnök véleményét – különös tekintettel a kormánypárti delegációnak adott zárómondatát – megismerve; ismerve a folyamatokat, ismerve a Tavares-jelentés és a Velencei Bizottság megállapításait, figyelembe véve, hogy a Monitoring Bizottság jelentését hosszas vizsgálat és szakmai előkészítés előzte meg, elfogulatlanul állapíthatjuk meg, hogy a két évig tartó monitoring eljárást előkészítő folyamat utolsó napján elfogadott módosítás sokkal inkább tekinthető egy politikai alku eredményének, mint akár a tagállami vezetők véleményének, akár valóságnak. A határozat indokolásában megjelenő ellentét pedig így, meggyőződésem szerint, egészen más megvilágítást kap. Ezért, aki a nemzetközi diplomáciai folyamatokat kutatja, szerencsés, ha a Parlamenti Közgyűlés által elfogadott határozatból indul ki, aki azonban a magyarországi helyzetről alkotott szakmaibb típusú Európa tanácsi elemzésekre kíváncsi, többre jut, ha a Velencei Bizottság vagy a Monitoring Bizottság által elfogadott dokumentumokat vizsgálja meg. Ezért döntöttem amellett, hogy jelentőségükre való tekintettel, könyvembe mindkettőt teljes terjedelmében beemelem.

979 http://www.herkel.net/?menu_id=208&mainmenu_id=0&news_id=529 – A letöltés ideje: 2014. február 10. (A 2013. július 4-én észt nyelven írt blogbejegyzés fordításában Nikicser László, a Magyar Köztársaság volt tallinni nagykövete nyújtott segítséget.)

II.5. Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (a Tavares-jelentés)

Az Európai Parlament a 2012. február 16-i állásfoglalásában határozott arról, hogy

> „utasítja az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságot, hogy az Európai Bizottsággal, az Európa Tanáccsal és a Velencei Bizottsággal együttműködve kísérje figyelemmel a Bizottság és az Európai Parlament ezen állásfoglalás 4. pontjában foglalt ajánlásainak végrehajtását és a végrehajtás módját, és megállapításairól készítsen jelentést."[980]

A parlamenti bizottság Rui Tavares zöldpárti képviselőt jelölte ki raportőrnek. A jelentés előkészítésekor a bizottság tagjai látogatást tettek Magyarországon, anyagokat kértek be, s több alkalommal konzultáltak kormánytagokkal, kormánypárti és ellenzéki képviselőkkel, valamint civil szervezetek vezetőivel. A jelentést közel másfél éves előkészítő munka után fogadta el az Európai Parlament 370 igen szavazattal, 82 tartózkodás mellett és 249 nem ellenében.[981] Itt érdemes megjegyezni, hogy a parlamenti mandátumarányok alapján legalább kéttucat néppárti, azaz a magyar kormánypártok európai családjához tartozó képviselő tartózkodott. A szélsőjobboldalt képviselő 30 fős frakció, s a függetlenek egy része is nyíltan a jelentés ellen érvelt és voksolt. Ez a 274 fős néppárti frakcióval legkevesebb 310 „nem" szavazatot kellett volna, hogy jelentsen. A 765-ből összesen 64 képviselő maradt távol a szavazástól, s természetesen nem csupán néppártiak. Ebből könnyen kiszámítható a következtetésem, még akkor is, ha a jelentést támogató frakciókból senki sem szavazott ki. A 82 tartózkodó szavazat tehát vélhetően néppárti és más jobboldali képviselőktől érkezett. Ez azt is jelenti, hogy az európai jobboldal, annak ellenére, hogy a vitában igen, a szavazáskor – ahogy az előzetes reakciókból várni lehetett – mégsem volt egységesen elutasító a jelentéssel kapcsolatban.[982]

A Tavares-jelentés egyik legfontosabb vizsgálati területe a fékek és ellensúlyok rendszere, valamint az igazságszolgáltatás függetlensége volt. Azonban már a címéből is kiderül, hogy a vizsgálat ennél lényegesen nagyobb területre, az alapvető

980 Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről (2012/2511(RSP)), 6. pont.

981 Elfogadása előtt az indítvány megnevezése: Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) (2012/2130 (INI)).

982 A képviselőcsoportok tagjainak megoszlásáról lásd: www.europarl.eu/meps/hu/hemicycle.htlm – A letöltés ideje: 2013. július 29. A szavazás eredményéről lásd például: A magyar kormány által átnyújtott memorandum (Európai Elemzések – a Magyarországgal kapcsolatos jelentéstervezetről szóló európai parlamenti plenáris vita. Strasbourg, 2013. július 2–3.).

jogok helyzetére is kiterjedt. Ezért, tartva magam eddigi gyakorlatomhoz, a jelentésnek csupán a hatalommegosztás, avagy fordítva, a centralizáció szempontjait elemző részeivel foglalkozom, ahogyan a kormányzati reakcióból is csupán az erre adott válaszokkal. S minthogy a jelentés struktúráját emiatt mindenképpen megbontom, a fékek és ellensúlyok rendszerét, az Országgyűlés működését, az adatvédelmi biztost, az Alkotmánybíróságot és az igazságszolgáltatás függetlenségét elemző megállapításokat és javaslatokat a könyv struktúrájához igazítom.

II.5.1. A Tavares-jelentés előzményei és jogalapja

A jelentés először végigveszi azokat a nemzetközi szervezetek által elfogadott véleményeket, ajánlásokat, határozatokat, jelentéseket, valamint nemzetközi szervezetek vezetői által tett hivatalos nyilatkozatokat, amelyek a jelentés előzményeinek tekinthetőek, s amelyek releváns részéről korábban én is beszámoltam.

A „Háttér és főbb kérdések" című első pont elején pedig azokat az európai értékeket és jogszabályokat idézi, amelyek alapján az Európai Parlament eljárt. Ez a rész azért is érdekes, mert a magyar kormánynak a jelentés elfogadása után az egyik legfőbb kifogása az volt, hogy az Európai Parlament túllépte hatáskörét, valamint megsértette a magyar állam szuverenitását. Arra tekintettel azonban, hogy célom nem nemzetközi jogi elemzés elvégzése, hanem annak bemutatása, hogyan értékelték a magyar közjogi átalakítást az unióban, s annak milyen következményei lettek és lehetnek, csak röviden térek ki az uniós jog rendelkezéseire.

A jelentés elsősorban az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkére hivatkozik. Eszerint

> „az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában."[983]

Eljárása alapjául jelöli meg továbbá a 7. cikk második bekezdését, mely szerint:

> „A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket."[984]

983 Az Európai Unióról szóló szerződés, 2. cikk.

984 Az Európai Unióról szóló szerződés, 7. cikk (2) bekezdés.

E két idézett rendelkezést kiegészíti még az Európai Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament számára az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkéről. Ennek releváns mondatai a következőek:

> „A 7. cikk hatálya nem korlátozódik az uniós jog hatálya alá eső területekre. Ez azt jelenti, hogy az Unió nemcsak akkor léphet fel, ha a közös értékek megsértése e korlátozott hatókörön belül történt, hanem abban az esetben is, ha a közös értékek megsértésére olyan területen kerül sor, amelyen a tagállamok önálló hatáskörrel járnak el.
>
> Az EUSZ 7. cikkének horizontális és általános hatálya teljesen érthető egy olyan cikk esetében, amely az uniós tagsághoz szükséges feltételek tiszteletben tartását kívánja biztosítani. Ellentmondásos volna az Unió fellépési lehetőségeit az uniós jog hatálya alá eső területekre korlátozni azzal, hogy ne vegyen tudomást a közös értékeknek a nemzeti jogalkotás hatálya alá eső területeken elkövetett súlyos megsértéseiről. Ha valamely tagállam az alapvető értékeket olyan súlyosan megsérti, hogy az már kiválthatja a 7. cikk alkalmazását, akkor ez valószínűleg az Unió alapjait és a tagállamok egymás iránti bizalmát rendíti meg, bármely területen történjék is a közös értékek megsértése."[985]
>
> „A Tanács mérlegelési hatásköre azonban nem kerülhet ki az Európai Parlament által biztosított demokratikus ellenőrzés alól, a Tanács ugyanis csak azután járhat el, hogy ehhez az Európai Parlament hozzájárulását adta."[986]
>
> „Ha valamely tagállamot egy nemzetközi bíróság (például az Emberi Jogok Európai Bírósága) vagy nem igazságszolgáltatási nemzetközi testületek (például az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése vagy az Egyesült Nemzetek Szervezetének Emberi Jogi Bizottsága) egyazon típusú jogsértés miatt egy bizonyos időszakban ismételten elmarasztaltak, és a kérdéses tagállam semmilyen hajlandóságot sem mutatott arra, hogy gyakorlati intézkedéseket tegyen a megoldás érdekében, akkor ez a körülmény ugyancsak figyelembe vehető."[987]
>
> „A 7. cikkben említett mechanizmus alkalmazása nemcsak a bírált tagállamra, hanem az Unió egészére nézve is következményekkel jár. Az ebből fakadó helyzet komolysága miatt valószínűleg szükségessé válik az összehangolt fellépés, különösen az Európai Parlamenttel és az érintett országgal.
>
> Ha a Bizottságnak javaslatot kell tennie, akkor hatásköreinek megfelelő tiszteletben tartása mellett arra törekszik majd, hogy a két másik érintett féllel

985 A Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament számára az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkéről – az Unió alapértékeinek tiszteletben tartása és előmozdítása (COM(2003)606), 1.1 pont. (A mechanizmusok a tagállamok minden tevékenységi területén alkalmazandók.)

986 1.2 pont. (A mechanizmusok módot adnak a Tanács politikai mérlegelésére.)

987 1.4.4. pont.

szoros kapcsolatokat alakítson ki a javaslat előterjesztését megelőző különböző eljárási szakaszokban annak érdekében, hogy a valószínűleg a 7. cikk hatálya eső helyzeteket azonosítsa, elemezze, és felvegye az első, informális kapcsolatokat az érintett tagállam hatóságaival."[988]

„Az Európai Unió mindenekelőtt és mindenekfelett az értékek és a jogállamiság uniója. Ezeknek az értékeknek a kivívása az európai történelem eredménye. Ezek az értékek az uniós azonosságtudat legbelső magját alkotják, és minden polgár önmagáénak vallhatja őket."[989]

A jelentés rögzíti továbbá, hogy:

- „e közös értékek tiszteletben tartása és előmozdítása nemcsak lényeges eleme az Európai Unió identitásának, hanem az EUSZ 3. cikkének (1) és (5) bekezdéséből eredő kifejezett kötelezettség, és ennélfogva elengedhetetlen feltétel is az uniós tagállammá válást, valamint a tagsággal járó előjogok maradéktalan fenntartását illetően;

- a koppenhágai kritériumok értelmében a tagjelölt országokra vonatkozó kötelezettségek az EUSZ 2. cikkének, valamint a lojális együttműködés elvének megfelelően a tagállamokra az EU-hoz való csatlakozásukat követően is alkalmazandók, és ezért valamennyi tagállamról rendszeres értékelést kell készíteni annak ellenőrzése céljából, hogy továbbra is tiszteletben tartják-e az Unió közös értékeit;

- az EUSZ 2. cikkében meghatározott, a Szerződések és az Alapjogi Charta preambulumában rögzített, továbbá az EJEE preambulumában és az Európa Tanács alapszabályában említett közös értékek a hatalom független intézmények közötti megosztását írják elő, amely a fékek és ellensúlyok megfelelően működő rendszerén alapul, és mivel ezen alapelvek alapvető elemei többek között: a jogszerűség tiszteletben tartása, ideértve az átlátható, számon kérhető és demokratikus jogalkotási folyamatot is; a jogbiztonság; a szabad választásokon és az ellenzék jogainak tiszteletben tartásán alapuló képviseleti demokrácia szilárd rendszere; a jogszabályok alkotmánnyal való összeegyeztethetőségének hatékony ellenőrzése; a hatékony, átlátható, részvételen alapuló és elszámoltatható kormány és közigazgatás; a független és pártatlan

988 2.2 pont. (Egyeztetés az intézmények között és a tagállamokkal.)

989 A Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament számára az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkéről – az Unió alapértékeinek tiszteletben tartása és előmozdítása (COM(2003)606), Következtetés.

> igazságszolgáltatás; a független média; valamint az alapvető jogok tiszteletben tartása."[990]

S valóban, az Európai Unió Alapjogi Chartája Preambulumában rögzíti:

> „Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik."[991]

Akárcsak az Emberi Jogok Európai Egyezményének Preambuluma:

> „újra megerősítve mélységes hitünket azokban az alapvető szabadságokban, amelyek az igazság és a béke alapjai a világon, és amelyek fenntartásának legjobb eszköze egyrészt a hatékony politikai demokrácia…"[992]

Az Európa Tanácsnak a hatalommegosztással kapcsolatos szabályait és álláspontját pedig a fennhatósága alá tartozó Velencei Bizottság idézett véleményei világossá tették.

A magyar kormánynak tehát abban igaza volt, hogy az Európai Parlament határozatának Magyarországra nézve közvetlen hatása nincs. A politikai következményeket persze, most nem említem. Abban azonban, hogy egy ilyen tartalmú deklarációt ne fogadhatott volna el, biztosan téved. Emellett az Európai Parlament, mint uniós szerv, szoros együttműködésben működik az Európai Bizottsággal és az Európai Tanáccsal. A számukra megfogalmazott ajánlásoknak azonban már közvetlen hatásuk lehet, ha osztják a parlament által megfogalmazott kritikák és javaslatok akár csak kis részét is. Ahogyan lett is.

II.5.2. A Tavares-jelentés által kifogásolt rendelkezések és az értékelés

Ahogy az ehhez a ponthoz tartozó bevezetőmben említettem, a Tavares-jelentés lényegesen szélesebb körben végzett vizsgálatot a magyar demokrácia állapotáról, mint a fékek és ellensúlyok rendszere. Elemezte a választási reformot, a médiaszabályozást, a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, a vallás- és lelkiismereti szabadságra, valamint az egyházak elismerésére vonatkozó szabályokat; azaz általában az alapvető jogok érvényesülését. A jelentésnek a hatalommegosztás témáját érintő első fele az alábbi területeket érintette konkrétan:

990 Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről (2012/2511(RSP)) I.: D., E. és Q. pont.

991 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, Preambulum.

992 Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, Preambulum.

a) Az Országgyűlés és az alkotmányozás

Kifogásolt rendelkezések:

- „Magyarország Alaptörvényét rövid időn belül, a javaslat (T/2627) Országgyűlés elé terjesztésétől számított 35 naptári nap alatt fogadták el (2011. április 18-án, kizárólag a kormánykoalíció képviselőinek szavazatával, a kormánykoalícióhoz tartozó személyek által megfogalmazott tervezet alapján), ezáltal korlátozva azt a lehetőséget, hogy az ellenzéki pártok és a civil társadalom mélyreható és lényegi vitát folytathasson a tervezett szövegről;

- az Alaptörvénynek a 2011. március 14-én az Országgyűlés elé terjesztett tervezete nem a kifejezetten az új Alaptörvény megszövegezése céljából felállított eseti parlamenti bizottságban lefolytatott megbeszélések alapján kidolgozott dokumentum volt, hanem a Fidesz–KDNP-koalíció megválasztott képviselői által kidolgozott szöveg, ami továbbfokozta az ellenzékkel folytatott konzultáció hiányát;

- az alkotmányozásról tartott nemzeti konzultáció igen konkrét témákra vonatkozó 12 kérdésből állt, amelyeket a kormánypárt fogalmazott meg oly módon, hogy azok magától értetődő válaszokat sugallhattak, és mivel a konzultáció nem tartalmazta az Alaptörvény tervezett szövegét;

- az alapvető jogok magyar biztosának beadványa alapján az Alkotmánybíróság 2012. december 28-án megsemmisítette (45/2012. határozat) az átmeneti rendelkezések több mint kétharmadát, mivel azok nem voltak átmeneti jellegűek;

- az Alaptörvény 2013. március 11-én elfogadott negyedik módosítása beépíti az Alaptörvény szövegébe a Magyar Alkotmánybíróság által megsemmisített átmeneti rendelkezések többségét, csakúgy, mint egyéb, korábban már alkotmányellenesnek minősített rendelkezéseket;

- az Alaptörvény 26 olyan témakört tartalmaz, amelyet sarkalatos (vagyis kétharmados többséget igénylő) törvények útján kell szabályozni, és ezek a témakörök lefedik a Magyarország intézményi rendszerével, az alapvető jogokkal és a társadalom alapvető kérdéseivel kapcsolatos szempontok széles spektrumát;

- az Alaptörvény elfogadása óta az Országgyűlés 49 sarkalatos törvényt[993] fogadott el (másfél év alatt);

- számos olyan kérdést is sarkalatos törvények szabályoznak, amelyek általában a jogalkotó rendes döntéshozatali eljárása alá tartoznak, ilyenek például a családjog bizonyos szempontjai, illetve az adó- és nyugdíjrendszer;

- fontos jogszabályokat, köztük az Alaptörvényt, annak második és negyedik módosítását, az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit és több sarkalatos törvényt is egyéni képviselői indítványként fogadtak el, vagyis nem vonatkoztak rájuk a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényben és az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011 (VIII. 9.) közigazgatási és igazságügyi miniszteri rendeletben meghatározott szabályok, aminek következtében az ilyen „akadálytalanított" eljárásban elfogadott jogszabályokról csak korlátozott nyilvános vita alakulhatott ki;

- igen rövid időn belül jelentős számú sarkalatos törvényt fogadtak el, köztük a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényt, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényt, a vallásszabadságról szóló törvényt, valamint a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényt, és ez elkerülhetetlenül korlátozta az ellenzéki pártokkal és a civil társadalommal, köztük adott esetben munkáltatói szervezetekkel, szakszervezetekkel és érdekcsoportokkal folytatott megfelelő konzultáció lehetőségét;

- az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény a házelnököt kiterjedt mérlegelési hatáskörrel ruházta fel a képviselők felszólalási szabadságának korlátozására;

- mivel egy korlátozott demokratikus felhatalmazással bíró, nem parlamenti testület, a Költségvetési Tanács az általános költségvetés feletti vétójogot kapott, ezáltal korlátozva a demokratikusan megválasztott törvényhozás mozgásterét, és lehetőséget adva a köztársasági elnöknek az Országgyűlés feloszlatására."[994]

993 Ezek közé tartoznak olyan sarkalatos törvények, amelyeknek valamennyi rendelkezése kétharmados többséget igényel, olyan sarkalatos törvények, amelyeknek bizonyos rendelkezéseit egyszerű többséggel kell elfogadni, valamint olyan törvények is, amelyeknek bizonyos rendelkezései a jelen lévő képviselők kétharmados többségét igénylik.

994 Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) (2013/0315(RSP)) I. AB–AL. és az AS. pont.

Értékelés:
Az Európai Parlament

- „emlékeztet rá, hogy a jogszerűség tiszteletben tartása, amely alkotmányozás esetén is magában foglalja az átlátható, elszámoltatható és demokratikus törvényalkotási folyamatot, valamint a szabad választásokon és az ellenzék jogainak tiszteletben tartásán alapuló, erős képviseleti demokrácia iránti tisztelet a demokrácia és a jogállamiság fogalmának kulcselemei, az EUSZ 2. cikkében („Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.") és az Európai Unióról szóló szerződés és az Alapjogi Charta preambulumaiban rögzítettek szerint; sajnálattal állapítja meg, hogy a múltban az uniós intézmények az alapvető európai értékek védelme tekintetében nem mindig tudtak megfelelni saját elvárásaiknak; ennélfogva hangsúlyozza különös felelősségét azt illetően, hogy uniós szinten és a tagállamokban is kiálljon az EUSZ 2. cikke szerinti alapvető európai jogok tiszteletben tartása mellett;

- határozottan megismétli, hogy miközben egy új alaptörvény kidolgozása és elfogadása tagállami hatáskörbe tartozik, a tagállamok és az EU közös felelőssége annak biztosítása, hogy az alkotmányozási folyamat és az alaptörvények tartalma összhangban álljon a tagállam által az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló szerződésben vállalt kötelezettségekkel, azaz az Unió közös értékeivel, az Alapjogi Chartával és az EJEE-vel;

- sajnálatosnak tartja, hogy Magyarország Alaptörvényének kidolgozása és elfogadása nem átlátható, nyitott, befogadó és végső soron konszenzusra épülő folyamat keretében történt, ahogyan ez egy modern, demokratikus alkotmányozási folyamattól elvárható lenne, és ez magának az Alaptörvénynek a legitimitását is gyengíti;

- tudomásul veszi az Alkotmánybíróság fent említett, 2012. december 28-i határozatát, amely kimondja, hogy a Magyar Országgyűlés túllépte jogalkotási hatáskörét, amikor elfogadta az Alaptörvény állandó és általános szabályozást tartalmazó átmeneti rendelkezéseit, megállapítva többek között, hogy „az Alkotmánybíróság döntését követően az alkotmányozó feladata és felelőssége a részleges megsemmisítés utáni

helyzet tisztázása. Az Országgyűlés köteles egyértelmű és világos jogi helyzetet teremteni.", valamint előírva azt is, hogy ez nem jelentheti a megsemmisített rendelkezések Alaptörvénybe történő automatikus, megfontolás nélkül beillesztését, mivel „Az Országgyűlésnek felül kell vizsgálnia a megsemmisített nem átmeneti rendelkezések szabályozási tárgyait, dönteni kell arról, hogy ezek közül melyek újraszabályozására van szükség és milyen jogforrási szinten. Arról, hogy az újraszabályozandó rendelkezések közül mely rendelkezéseket kell az Alaptörvényben elhelyezni és melyeket kell törvényi szinten újraszabályozni, szintén az Országgyűlésnek kell határoznia";

- határozottan bírálja az Alaptörvény negyedik módosításának rendelkezéseit, amelyek aláássák az Alaptörvény felsőbbségét azáltal, hogy több olyan szabályt foglalnak újra bele annak szövegébe, melyeket az Alkotmánybíróság korábban alkotmányellenesnek – eljárási vagy tartalmi okokból az Alaptörvénybe ütközőnek – nyilvánított;

- emlékeztet rá, hogy az Alkotmánybíróság a fent említett, 2012. december 28-i határozatában egyértelműen nyilatkozik az alkotmányosság kritériumairól, kijelentve, hogy az „alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben, és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere"; úgy véli, hogy ez az egyértelmű és méltóságteljes kijelentés az Európai Unióra és annak valamennyi tagállamára nézve egyaránt alkalmazandó;

- emlékeztet rá, hogy az Unió demokráciára és jogállamiságra vonatkozó közös értékei szabad választásokon és az ellenzék jogainak tiszteletben tartásán alapuló, erős képviseleti demokrácia rendszerét igénylik, és hogy az EJEE-hez fűzött 1. sz. jegyzőkönyv 3. cikke szerint a választásoknak garantálniuk kell „a nép véleményének kifejezését a törvényhozó testület megválasztását illetően";

- úgy véli, hogy – bár más tagállamokban is elterjedt a kétharmados többséget igénylő törvények alkalmazása, ami 1989 óta a magyar alkotmányos és jogrendnek is részét képezi – a sarkalatos törvények kiterjedt, rendkívül konkrét és részletes szabályok előírása céljából történő al-

kalmazása aláássa a demokrácia és a jogállamiság elveit, mivel lehetővé tette a jelenlegi – minősített többség támogatását élvező – kormány számára, hogy politikai irányvonalakat véssen kőbe, ami meg fogja nehezíteni az Országgyűlésben mindössze egyszerű többséggel rendelkező mindenkori jövőbeli kormányok számára, hogy reagáljanak a társadalmi változásokra, ezáltal potenciálisan csökkentve az új választások jelentőségét; úgy véli, hogy a sarkalatos törvények ily módon történő alkalmazását újra kell értékelni annak biztosítása érdekében, hogy a jövőbeli kormányok és parlamenti többségű erők érdemleges és átfogó módon végezhessék jogalkotási munkájukat;

- úgy véli, hogy az egyéni képviselői indítvány alkalmazása az Alaptörvény (sarkalatos törvények révén történő) végrehajtására nem tekinthető átlátható, számon kérhető és demokratikus jogalkotási eljárásnak, mivel nem tartalmaz az érdemleges társadalmi vitát és konzultációt biztosító garanciákat, és hogy az ilyen indítványok magával az Alaptörvénnyel is ellentétesek lehetnek, következésképpen a kormányokat (és nem az egyes képviselőket) terheli az a kötelezettség, hogy az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat benyújtsák az Országgyűlésnek;

- tudomásul veszi a Velencei Bizottság CDL-AD(2011)016. számú véleményét, amely szerint a Velencei Bizottság „különösen üdvözli azt a tényt, hogy az új Alaptörvény a demokrácia, a jogállamiság, valamint az alapvető jogok védelmének elvein alapuló alkotmányos rendet hoz létre"; továbbá tudomásul veszi a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)001. számú véleményét, amely szerint a jelentős mennyiségű jogszabály rövid idő alatt történő elfogadásával magyarázható, hogy néhány új rendelkezés nem felel meg az európai normáknak; ezenfelül tudomásul veszi a Velencei Bizottságnak a magyar Alaptörvény negyedik módosításáról szóló, CDL-AD(2013)012. számú véleményét, amely kimondja, hogy „a negyedik módosítás hiányosságokat teremt Magyarország alkotmányos rendszerében vagy állandósítja azokat."[995]

Ajánlások a magyar kormánynak:

- „Maradéktalanul állítsák vissza az Alaptörvény elsőbbségét, törölve belőle azokat a rendelkezéseket, amelyeket az Alkotmánybíróság a korábbiakban alkotmányellenesnek nyilvánított;

995 II. 1–10. pont.

- mérsékeljék a sarkalatos törvények visszatérő alkalmazását, meghagyva a rendes, egyszerű többséget igénylő jogalkotás számára az olyan politikai területeket, mint a család- és szociálpolitika, a költségvetési és az adóügyek;

- hajtsák végre a Velencei Bizottság ajánlásait, és különösen a jövőbeni érdemleges választások biztosítása céljából vizsgálják felül a minősített többséget igénylő politikai területek listáját;

- biztosítsanak az ellenzéki erőket is tiszteletben tartó, élő parlamentáris rendszert, ésszerű időt biztosítva arra, hogy érdemleges vita alakuljon ki a többség és az ellenzék között, és hogy a széles körű nyilvánosság is részt vehessen a jogalkotási eljárásban;

- biztosítsa valamennyi parlamenti párt számára az alkotmányozási folyamatban való lehető legszélesebb körű részvételt annak ellenére, hogy a szükséges minősített többséggel a kormánykoalíció egyedül is rendelkezik."[996]

b) Az Alkotmánybíróság

Kifogásolt rendelkezések:

- „Az Alaptörvényben az Alkotmánybíróság előtti alkotmányos panasz két új formáját is bevezették, miközben az utólagos normakontrollra irányuló, Alkotmánybíróság előtti „actio popularis" intézményét eltörölték;

- az Alaptörvény értelmében jelentősen szűkült az Alkotmánybíróság hatásköre a költségvetési vonatkozású törvények tartalmi szempontú, utólagos alkotmányossági vizsgálata tekintetében, amely immár csak tételesen meghatározott jogok megsértésére terjed ki, vagyis egyéb alapvető jogok, például a tulajdonhoz való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog és a megkülönböztetésmentességhez való jog megsértése esetén nem lehetséges az alkotmányosság felülvizsgálata;

- az Alaptörvény negyedik módosítása nem változtatta meg az Alkotmánybíróság azon meglévő jogát, hogy eljárási szempontból vizsgálja az Alaptörvény módosításait, és mivel a módosítás értelmében az Alkotmánybíróság a jövőben nem vizsgálhatja tartalmi szempontból az alkotmánymódosításokat;

996 II. 72. pont.

- az Alkotmánybíróság a fent említett 45/2012. határozatában megállapította, hogy „az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett ius cogens. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja." (a határozat IV.7. pontja.);

- az Alaptörvény negyedik módosítása kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt általa hozott határozatokat nem veheti figyelembe, és ezzel kifejezetten ellentmond az Alkotmánybíróság 22/2012. sz. határozatának, amelyben az AB megállapította, hogy az alapvető jogok, az emberi jogok és szabadságok, valamint az Alaptörvény által lényegesen nem módosított alkotmányos intézmények tekintetében tett megállapításai továbbra is érvényesek; mivel a negyedik módosítás visszahelyez az Alaptörvény szövegébe bizonyos, az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányellenesnek minősített rendelkezéseket."[997]

Értékelés:
Az Európai Parlament

- „emlékeztet arra, hogy a demokrácia és a jogállamiság megköveteli a hatáskörök független intézmények közötti megosztását a fékek és ellensúlyok megfelelően működő rendszere és a jogszabályok hatékony alkotmányos normakontrollja alapján;

- emlékeztet arra, hogy az alkotmányos többség az alkotmánybírák számát 11-ről 15-re emelte, és eltörölte azt a kötelezettséget, hogy az alkotmánybírák választása tekintetében meg kell állapodni az ellenzékkel; aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy ezen intézkedések következményeképpen a jelenleg hivatalban lévő 15 alkotmánybíró közül 8-at (egy kivétellel) kizárólag a kétharmados többség választott meg, közöttük a testület két új tagját is, akiket az országgyűlési képviselői székből közvetlenül jelöltek az alkotmánybírói tisztségre;

997 I. AM. és AO–AR. pont.

- üdvözli annak bevezetését, hogy két új típusú alkotmányos panasszal lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, és megérti, hogy a jogállamiságra alapozott demokratikus rendszer megfelelő működéséhez nincs feltétlenül szükség alkotmánybíróságra; emlékeztet ugyanakkor a Velencei Bizottság CDL-AD(2011)016. számú véleményére, amely megjegyzi, hogy azokban az államokban, amelyek alkotmánybíróság létrehozása mellett döntöttek, e bíróság számára jogot kell biztosítani arra, hogy valamennyi törvény esetében megvizsgálja, összhangban áll-e az alkotmányban garantált emberi jogokkal; ezért úgy véli, hogy a központi költségvetésre és az adózásra vonatkozó törvényekkel kapcsolatos alkotmánybírósági hatáskör korlátozása gyengíti az intézményi és eljárási garanciákat több alkotmányos jog védelme, valamint az Országgyűlés és a kormány költségvetési hatásköreinek ellenőrzése vonatkozásában;

- emlékeztet arra, hogy amint azt az Alkotmánybíróság 45/2012. határozatában megállapította, „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak… Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja”;

- úgy véli, hogy az Alaptörvény politikai akaratot tükröző rendszeres módosításainak fényében az Alkotmánybíróság már nem a legfőbb szerve az Alaptörvény védelmének, különösen azóta, hogy a negyedik módosítás kifejezetten megtiltja az Alkotmánybíróságnak, hogy felülvizsgálja a más alkotmányos követelményekkel és elvekkel ellentétes Alaptörvény-módosításokat;

- figyelembe véve a demokratikusan megválasztott Országgyűlés azon jogát, hogy az alapvető jogokkal összhangban, a politikai kisebbségeket tiszteletben tartva és demokratikus szempontból megfelelő és átlátható eljárás keretében törvényeket fogadjon el, továbbá a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság azon kötelezettségét, hogy megőrizzék a törvények Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségét, hangsúlyozza a hatalommegosztás elvének és a fékek és ellensúlyok megfelelően működő rendszerének fontosságát; ezzel összefüggésben aggasztónak tartja az alkotmányos kérdésekben az Országgyűlés javára és az Alkotmánybíróság kárára történt hatáskör-eltolódást, amely súlyosan sérti a hatalommegosztás elvét és a fékek és ellensúlyok megfelelően működő rendszerét, amelyek a jogállamiság két fő

szükségszerű elemét képezik; e tekintetben üdvözli a magyar Alkotmánybíróság elnöke, Paczolay Péter és a román alkotmánybíróság elnöke, Augustin Zegrean által 2013. május 16-án, Egerben kiadott közös nyilatkozatot, amely hangsúlyozza, hogy a kétharmados többséggel kormányzott országok alkotmánybíróságaira különös felelősség hárul;

- hasonlóképpen rendkívül aggasztónak tartja a negyedik módosítás azon rendelkezéseit is, amelyek 20 évnyi alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatot tesznek semmissé, amely alapelvek és alkotmányos követelmények egész rendszerét foglalta magában, ideértve az uniós jog és az európai emberi jogi normák alkalmazását érintő esetleges ítélkezési gyakorlatot is; megjegyzi, hogy az Alkotmánybíróság az értelmezés forrásaként már támaszkodott is korábbi határozataira; mindazonáltal aggodalmának ad hangot amiatt, hogy adott esetben más bíróságok sem alapozhatják határozataikat az Alkotmánybíróság korábbi ítélkezési gyakorlatára;

- aggodalmát fejezi ki a negyedik módosítás azon rendelkezésének uniós joggal való összeegyeztethetősége miatt is, amely lehetővé teszi a magyar kormány számára, hogy különadót vessen ki az Európai Bíróság fizetési kötelezettséget eredményező ítéleteinek végrehajtása érdekében, amennyiben az állami költségvetésben nem áll rendelkezésre elegendő forrás, és az államadósság meghaladja a bruttó hazai termék felét; megjegyzi, hogy a magyar kormány és az Európai Bizottság jelenleg párbeszédet folytat e kérdésről;

- bírálja, hogy gyorsított ütemben történik fontos törvények elfogadása, mivel ez aláássa az ellenzéki pártok azon jogát, hogy ténylegesen részt vegyenek a jogalkotási folyamatban, ami korlátozza a többség és a kormány tevékenységének ellenőrzésére irányuló képességüket, és végső soron kedvezőtlenül befolyásolja a fékek és ellensúlyok rendszerét."[998]

998 II. 13–21. pont.

Juan Fernando López Aguilar, az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságának elnöke és Rui Tavares európai parlamenti képviselő sajtótájékoztatót tartanak a Budapesten folytatott tárgyalásaikról

Ajánlások a magyar kormánynak:

- „Maradéktalanul állítsák vissza az Alkotmánybíróságnak – mint az alkotmányvédelem legfőbb szervének – előjogait és ezáltal az Alaptörvény elsőbbségét, törölve annak szövegéből egyrészt az Alkotmánybíróságnak a bármely alaptörvény-módosítás alkotmányosságának felülvizsgálatával kapcsolatos hatáskörét korlátozó, másrészt két évtized alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatát hatályon kívül helyező rendelkezéseket; állítsák vissza az Alkotmánybíróság kivétel nélkül valamennyi jogszabály felülvizsgálatához való jogát, ellensúlyozva a parlamenti és végrehajtó intézkedéseket és biztosítva a mindenre kiterjedő bírósági felülvizsgálatot; e bírósági és alkotmányossági felülvizsgálatra a nemzeti alkotmány történeti sajátosságaitól függően a különböző tagállamokban eltérő módon kerülhet sor, de ha az alkotmánybíróság már létrejött – mint Magyarországon is, ahol az Alkotmánybíróság a kommunista rendszer bukása után gyorsan hírnevet szerzett magának az európai legfelsőbb bíróságok között –, azzal szemben nem szabad olyan intézkedéseket alkalmazni, amelyek célja hatásköreinek csökkentése és ezáltal a jogállamiság aláásása;

- állítsák vissza annak lehetőségét, hogy a bírósági rendszer hivatkozzék az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott ítélkezési gyakorlatára, különösen az alapvető jogok terén;

- az ellenzék érdemi bevonása mellett törekedjenek konszenzusra az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásakor, és biztosítsák, hogy az alkotmánybírák mentesek legyenek a politikai befolyástól;

- állítsák vissza az Országgyűlést költségvetési téren megillető előjogokat, és ezáltal biztosítsák a költségvetési döntések teljes demokratikus legitimitását, megszüntetve a parlamenti hatásköröknek a Költségvetési Tanács – e nem parlamenti szerv – általi korlátozását."[999]

c) A bíróságok (igazságszolgáltatás)

Kifogásolt rendelkezések:

- „Az Alaptörvény és átmeneti rendelkezései értelmében a (Kúriának átnevezett) Legfelsőbb Bíróság volt elnökének hatéves megbízatása két év elteltével, idő előtt megszűnt;

- 2012. július 2-án a Magyar Országgyűlés módosította az igazságszolgáltatásról szóló sarkalatos törvényeket (a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényt), részben eleget téve a Velencei Bizottság ajánlásainak;

- az Alaptörvény nem szabályozza az igazságszolgáltatás függetlenségének főbb garanciáit, így például az elmozdíthatatlanságot, a garantált hivatali időt, az irányító testületek szerkezetét és összetételét, hanem ezekről – az igazságszolgáltatás szervezetére és igazgatására vonatkozó részletes szabályokkal egyetemben – módosított sarkalatos törvények rendelkeznek;

- az Alaptörvény nem rögzíti sem az Alkotmánybíróság függetlenségét, sem az igazságszolgáltatás igazgatásának függetlenségét;

- az igazságszolgáltatásról szóló sarkalatos törvények azon módosítása, amelynek értelmében az Országos Bírósági Hivatal elnöke az ügyek ésszerű időn belül való elbírálása érdekében jogosult ügyeket

999 II. 72. pont.

az eljáró bíróságról más bíróságra áthelyezni, nem határozza meg az áthelyezendő ügyek kiválasztásának objektív, normatív kritériumait;

- az Alaptörvény, annak átmeneti rendelkezései, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. sarkalatos törvény hatálybalépése óta a bírák kötelező nyugdíjkorhatára 70-ről 62 évre csökkent;

- az Európai Unió Bíróságának 2012. november 6-i határozata kimondja, hogy a magyar bírák, ügyészek és közjegyzők nyugdíjkorhatárának 70-ről 62 évre való radikális csökkentése életkoron alapuló, nem igazolható megkülönböztetésnek minősül, és mivel magyar bírák két csoportja 2012. június 20-án kérelemmel fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához, kérve annak megállapítását, hogy a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentéséről szóló magyar jogszabályok sértik az emberi jogok európai egyezményét;

- a Magyar Országgyűlés 2013. március 11-én elfogadta a felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvényt annak érdekében, hogy részben megfeleljen az Alkotmánybíróság 2012. július 16-i, valamint az Európai Unió Bírósága 2012. november 6-i határozatának."[1000]

Értékelés:

Az Európai Parlament

- „emlékeztet arra, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége alapkövetelmény az Alapjogi Charta 47. cikke és az emberi jogok európai egyezményének 6. cikke, valamint a hatalommegosztásra vonatkozó, az EUSZ 2. cikkéből levezetett demokratikus elv szerint is;

- emlékeztet arra, hogy az Alkotmánybíróság fent említett, 33/2012. határozatában az igazságszolgáltatás és a bírák függetlenségét Magyarország történeti alkotmányának vívmányaként jellemezte, amikor kijelentette, hogy a „bírói függetlenség elve, ennek elemeivel együtt, minden kétséget kizáróan vívmány. Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Így olyan értelmezési alapelv az Alaptörvény előírása

1000 I. AV–BC. pont.

alapján, amely mindenkire kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell";[1001]

- „hangsúlyozza, hogy Európában az igazságszolgáltatás függetlenségének hatékony megőrzése a demokrácia alapját képezi, egyúttal előfeltétele a különböző tagállamok igazságszolgáltatási intézményei közötti kölcsönös bizalom megerősödésének, következésképpen pedig az igazságszolgáltatás közös területén folytatott, határokon átnyúló zökkenőmentes együttműködésnek is, az EUMSZ 81. cikkében (polgári ügyek) és 82. cikkében (büntetőügyek) rögzített kölcsönös elismerés elve alapján;

- fájlalja, hogy a számos elfogadott intézkedés – valamint néhány folyamatban lévő reform – nem nyújt kielégítő biztosítékokat az igazságszolgáltatás és Magyarország Alkotmánybírósága függetlenségének alkotmányos garanciáira nézve;

- úgy véli, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének a hivatali ideje lejárta előtti menesztése sérti a megbízatás stabilitására vonatkozó garanciát, amely az igazságszolgáltatás függetlenségének egyik kulcsfontosságú eleme;

- üdvözli az Alkotmánybíróság fent említett, 33/2012. határozatát, amely kimondja a bírák 62 éves korban való kötelező nyugdíjazásának alkotmányellenességét, valamint az EU Bíróságának fent említett, 2012. november 6-i határozatát, amely szerint a bírák nyugdíjkorhatárának radikális csökkentése Magyarországon életkoron alapuló, nem igazolható megkülönböztetésnek minősül, következésképpen sérti a 2000/78/EK tanácsi irányelvet;

- üdvözli a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvénynek, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvénynek a Magyar Országgyűlés által 2012. július 2-án elfogadott módosításait, amelyek az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalásában és a Velencei Bizottság véleményében felvetett számos aggályos kérdést rendeztek;

- ugyanakkor fájlalja, hogy nem hajtották végre a Velencei Bizottság valamennyi ajánlását, különösen ami az Országos Bírósági Hivatal elnökének az ügyek áthelyezésére irányuló személyes hatásköre korlátozá-

1001 A határozat (80) pontja.

sára vonatkozó ajánlást illeti, mivel ez a hatáskör sértheti a tisztességes eljáráshoz és a törvényes bíróhoz való jogot; tudomásul veszi, hogy a magyar kormány kinyilvánította az ügyek áthelyezésére vonatkozó rendszer felülvizsgálatára irányuló szándékát; úgy véli, hogy a Velencei Bizottság e területre vonatkozó ajánlásainak eleget kellene tenni;

- üdvözli az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló, 2013. évi XX. törvény elfogadását, amely egy 10 éves átmeneti időszak végétől kezdődően a bírák öregségi nyugdíjkorhatárát 65 évben állapítja meg, és rendelkezik a jogellenesen megszüntetett bírói szolgálati jogviszonyok helyreállításáról;

- sajnálja azonban, hogy a 2013. évi XX. törvény az elnöklő bírák esetében csak akkor írja elő a korábbi vezetői tisztségbe való visszahelyezésüket, ha ezek az igazságügyi tisztségek még betöltetlenek, amiből az következik, hogy csupán néhány jogellenesen felmentett bíró esetében biztosított a felmentés előtti pozícióval teljesen azonos, ugyanazon feladatkört és felelősséget jelentő posztra történő visszahelyezés;

- üdvözli a Bizottságnak a mind a 27 tagállamra kiterjedő, állandó igazságügyi eredménytábla létrehozására irányuló, Reding alelnök asszony által előterjesztett javaslatát, amely jól mutatja, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségének megőrzése általános törekvés az EU-ban; hangsúlyozza, hogy e kérdésekkel kapcsolatban több tagállamban súlyos aggályok merülhetnek fel; kéri, hogy az igazságügyi eredménytáblát a korábbi kéréseknek megfelelően terjesszék ki a büntető igazságszolgáltatásra, az alapvető jogokra, a jogállamiságra és a demokráciára is;

- elismeri a magyar jogászközösség professzionalizmusát és elszántságát, valamint a jogállamiság iránti elkötelezettségét, és emlékeztet arra, hogy az Alkotmánybíróságot a magyarországi demokratikus folyamat kezdete óta kiemelkedő alkotmányos testületként ismerik el szerte Európában és az egész világon."[1002]

Ajánlások a magyar kormánynak:

- „Maradéktalanul garantálják az igazságszolgáltatás függetlenségét, az Alaptörvényben rögzítve a bírák elmozdíthatatlanságára és hivatali

1002 II. 27–38. pont.

idejük biztosítására vonatkozó elveket, az igazságszolgáltatási irányító testületek felépítésére és tagjaira vonatkozó szabályokat, valamint az Alkotmánybíróság függetlenségére vonatkozó biztosítékokat;

- időben és megfelelően hajtsák végre az Európai Unió Bíróságának fent említett, 2012. november 6-i ítéletét és a magyar Alkotmánybíróság határozatait, lehetővé téve a hivatalukból felmentett bírák számára, hogy – amennyiben így kívánják – ismét elfoglalhassák korábbi hivatalukat, ideértve azon volt vezető beosztású bírákat is, akiknek eredeti vezetői helyeit időközben betöltötték;

- határozzanak meg objektív kiválasztási kritériumokat, vagy bízzák meg az Országos Bírósági Hivatalt ilyen kritériumok meghatározásával annak biztosítása érdekében, hogy az ügyek áthelyezésére vonatkozó szabályok tiszteletben tartsák a tisztességes eljáráshoz és a törvényes bíróhoz való jogot;

- hajtsák végre a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)001. számú véleményének elfogadását követően módosított, az igazságszolgáltatásra vonatkozó magyar sarkalatos törvényekről szóló CDL-AD(2012)020. számú véleményében rögzített többi ajánlást."[1003]

d) Az alapvető jogok biztosa – az adatvédelmi biztos

Kifogásolt rendelkezések:

- „Az információszabadságról szóló, 2011 júliusában elfogadott törvény megszüntette az adatvédelmi biztos intézményét, idő előtt megszüntetve annak hatéves megbízatását és átadva hatásköreit az újonnan létrehozott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak; mivel e változtatásokat az Európai Unió Bírósága jelenleg vizsgálja;

- a Bizottság 2012. június 8-án kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben arra hivatkozva, hogy Magyarország nem tett eleget a 95/46/EK irányelvből eredő kötelezettségeinek azáltal, hogy megbízatásának lejárta előtt elmozdította tisztségéből az adatvédelmi biztost, és így veszélyeztette e tisztség függetlenségét."[1004]

1003 II. 72. pont.

1004 I. AT–AU. pont.

Értékelés:
Az Európai Parlament

- „emlékeztet arra, hogy az adatvédelmi hatóságok függetlenségét az EUMSZ 16. cikke és az EU Alapjogi Chartájának 8. cikke garantálja;

- hangsúlyozza, hogy a hivatali idő alatt a tisztségből való elmozdítással szembeni védelem a nemzeti adatvédelmi hatóságok függetlenségére vonatkozó uniós jogi követelmény egyik alapvető eleme;

- hangsúlyozza, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben a korábbi adatvédelmi biztos megbízatása megszűntének vitatott jogszerűsége miatt, az intézmény megfelelő függetlensége tekintetében, és az ügy jelenleg az Európai Bíróság előtt van."[1005]

Ajánlások a magyar kormánynak:

„Adjanak világos tájékoztatást arról, hogy az adatvédelmi hatóság intézményi függetlenségének biztosítása érdekében a magyar hatóságok miként kívánják orvosolni a vezető tisztviselők megbízatásának idő előtti megszüntetését."[1006]

Látható, hogy a Tavares-jelentés nagyjából hasonló pontokon látja a problémákat, mint a hazai ellenzéki pártok és civilek látták, s kritikái szinte teljes átfedésben vannak az általam megfogalmazottakkal. Kétségtelen, hogy néhol másként súlyoz, illetve, hogy számos rendelkezést, amelyek kétségkívül komoly hatással bírtak a fékek és ellensúlyok rendszerének meggyengítésére, figyelmen kívül hagy. Nem szól például semmit az ügyészségről, az önkormányzati hatáskörök centralizációjáról, s ugyanígy figyelmen kívül hagy az elemzett területeken számos olyan módosítást, amely a hatalommegosztás elve ellen hatott. Ténybeli tévedést azonban alig lehet találni benne, sokkal inkább olyan megjegyzéseket, amelyek lényegüket tekintve igazak, azonban kisebb pontosításra szorulnak. A jelentés végkövetkeztetését tekintve azonban ugyanoda jut, ahová én, további vizsgálatok után:

1005 II. 23–25. pont.
1006 II. 72. pont.

Az Európai Parlament

> „fájlalja, hogy a fent említett intézményi változások egyértelműen gyengítették a jogállamiság és a hatalommegosztás demokratikus elve által megkövetelt fékek és ellensúlyok rendszerét."[1007]

> „A fentebb kifejtett okokból arra a következtetésre jut, hogy az alkotmányos és jogszabályi keretek nagyon rövid időn belüli ismételt módosításainak rendszerszintű és általános trendje, valamint e módosítások tartalma összeegyeztethetetlen az EUSZ 2. cikkében, az EUSZ 3. cikkének (1) bekezdésében és az EUSZ 6. cikkében említett értékekkel, valamint eltér az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében meghatározott elvektől; véleménye szerint e trend – hacsak azon időben és megfelelő módon nem változtatnak – az EUSZ 2. cikkében említett értékek súlyos megsértésének kockázatát eredményezi."[1008]

Mindezek alapján

> „nyomatékosan felhívja a magyar hatóságokat, hogy mielőbb hajtsák végre mindazon intézkedéseket, amelyeket az Európai Bizottság mint a Szerződések őre az uniós joggal és a Magyar Alkotmánybíróság határozataival való teljes összhang elérése érdekében szükségesnek ítél, továbbá a lehető leghamarabb tegyenek eleget az – a Velencei Bizottság, az Európa Tanács és a jogállamiság és az alapvető jogok védelmével foglalkozó egyéb nemzetközi szervek ajánlásaival összhangban álló – ajánlásoknak annak érdekében, hogy maradéktalanul tiszteletben tartsák a jogállamiságot és annak az alkotmányos rendre, a fékek és ellensúlyok rendszerére, valamint az igazságszolgáltatás függetlenségére, továbbá az alapvető jogok – többek között a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság, a vallásszabadság, a kisebbségek védelme, a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés, valamint a tulajdonhoz való jog – érvényesülésének szilárd biztosítékaira vonatkozó fő követelményeit."[1009]

II.5.3. Ajánlások az uniós politikai intézményeknek és javaslat egy új mechanizmus létrehozására

A magyar kormánynak tett ajánlásokon túl az Európai Parlament határozata más testületek számára is fogalmazott meg ajánlásokat.

1007 II. 26. pont.
1008 II. 58. pont.
1009 II. 72. pont.

Az Európai Unió valamennyi tagállamhoz intézett felhívásában ismét hangsúlyozta, hogy a jelentés nem csupán Magyarországról szól, s felhívta a tagállamokat, hogy szerződéses kötelezettségeiknek eleget téve, tartsák tiszteletben, garantálják és mozdítsák elő az Unió közös értékeit, mert ez a demokrácia tiszteletben tartásának elengedhetetlen feltétele. Az európai értékek védelme minden tagállam és az uniós intézmények erkölcsi és jogi kötelessége. Emellett felhívta a nemzeti parlamenteket, hogy fokozzák az alapvető értékek tiszteletben tartásának ellenőrzésében betöltött szerepüket.[1010]

Az Európai Tanácshoz intézett felhívásában „*csalódottan állapítja meg, hogy az Európai Tanács az EU egyetlen politikai intézménye, amely továbbra is hallgat…*" Ezért „*felhívja az Európai Tanács elnökét, hogy tájékoztassa a Parlamentet arról, miként ítéli meg ezt a helyzetet.*"[1011]

Az Európai Bizottsághoz intézett felhívásában a Parlament felhívta a Bizottságot, hogy biztosítsa eltökélten az uniós szerződésben foglalt közös alapvető értékek és jogok maradéktalan tiszteletben tartását, s indítson kötelezettségszegési eljárást, ha egy tagállam ezeket megsérti. Ugyanakkor kerülje a kettős mérce alkalmazását.

> „Figyelmét ne csupán az uniós jogszabályok megsértésének egyedi, és így az EUMSZ 258. cikke alkalmazásával orvosolandó eseteire összpontosítsa, hanem adjon megfelelő választ arra, ha valamely tagállam alkotmányos rendjét és jogrendszerét, valamint alkotmányos és joggyakorlatát rendszerszerűen alakítják át, miközben a halmozott és visszatérő szabálysértések sajnálatos módon a jogi bizonytalanság állapotához vezetnek, ami már nem felel meg az EUSZ 2. cikkében foglalt rendelkezéseknek."

Az alapvető jogok megsértésével már a korai szakaszban foglalkozzon, s tevékenységének egyértelmű hatással kell lennie az érintett tagállammal, a különböző uniós területeken folytatott tárgyalások teljes skálájára. Ne zárja le a tárgyalásokat semmilyen más területen addig, ameddig a közös alapvető értékek maradéktalan tiszteletben tartása nem biztosított. Emellett felhívja a Bizottságot egy olyan hatékony módszer kidolgozására, amely erőteljesebben tudja előmozdítani az alapvető értékek megóvását és a jogállami kultúra érvényesülését. Kéri, hogy készítsen javaslatot egy gyors és független ellenőrzési mechanizmus és egy korai figyelmeztető rendszer létrehozására, s rendszeresen vizsgálja meg az európai igazságszolgáltatási térség megfelelő működését.[1012]

1010 III. 62–65. pont.
1011 III. 67. és 69. pont.
1012 III. 70. pont.

A parlamenti állásfoglalás végül javasolja egy új mechanizmus létrehozását.

> „Megismétli, hogy sürgősen megoldást kell találni az úgynevezett „koppenhágai dilemmá”-ra, ami abban áll, hogy az EU rendkívül szigorúan megköveteli ugyan a tagjelölt országoktól a közös értékek és normák tiszteletben tartását, a csatlakozásukat követően azonban már nem rendelkezik hatékony ellenőrzési eszközökkel és szankciókkal. Határozottan kéri, hogy a tagállamokat kettős mércék alkalmazása nélkül rendszeresen értékeljék abból a szempontból, hogy továbbra is tiszteletben tartják-e az Unió alapvető értékeit, és megfelelnek-e a demokrácia és a jogállamiság követelményeinek, mindvégig szem előtt tartva, hogy ezen értékelésnek az alkotmányos és jogi normák közösen elfogadott európai értelmezésén kell alapulnia; határozottan kéri továbbá, hogy a tagállamokban felmerülő hasonló eseteket ugyanolyan szempontok szerint vizsgálják, hiszen ellenkező esetben sérülne a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségének elve.”[1013]

A határozat „javasolja, hogy e mechanizmus:

- a tagállamok ellenőrzésére szolgáló valamennyi európai uniós mechanizmushoz hasonlóan legyen független a politikai befolyástól, valamint legyen gyors és hatékony;
- teljes mértékben működjön együtt más, az alapvető jogok és a jogállamiság védelmével foglalkozó nemzetközi testületekkel;
- rendszeresen ellenőrizze az alapvető jogok, a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartását minden tagállamban, maradéktalanul tiszteletben tartva eközben a nemzeti alkotmányos hagyományokat;
- ezen ellenőrzést valamennyi tagállamban ugyanolyan módon hajtsa végre annak elkerülése érdekében, hogy a tagállamok között kettős mércét alkalmazzanak;
- korai szakaszban figyelmeztesse az EU-t az EUSZ 2. cikkében rögzített értékek megsértésével kapcsolatos bármely veszélyre;
- tegyen közzé ajánlásokat az EU intézményei és a tagállamok számára arra vonatkozóan, miként tartsák tiszteletben az EUSZ 2. cikkében rögzített értékeket, illetve hogyan orvosolják azok bármely sérülését.”[1014]

1013 III. 73–74. pont.

1014 III. 81. pont.

A jelentés röviden taglalja az új mechanizmus létrehozásának folyamatát is.[1015] Végül javaslatot tesz az ajánlások nyomon követésére és számonkérésére.[1016]

II.5.4. A magyar kormány álláspontja a Tavares-jelentésről

A Tavares-jelentésben megfogalmazott kritikát a magyar kormány kritikai észrevételeinek tükrében érdemes tárgyalni, hiszen a kormány – érthető módon – megkísérelte cáfolni a jelentés megállapításait. Az alábbiakban csupán ismertetem a kormány kifogásait, hiszen azok cáfolatát adni ehelyütt nem volna értelme. Az ezekre vonatkozó észrevételeimből állnak össze ugyanis a könyv fejezetei, így azok az olvasó számára már ismertek. Másként fogalmazva, úgy hiszem, hogy a Tavares-jelentés bővebben ki nem fejtett megállapításainak helytállóságát éppen a könyvemben kifejtett tények, adatok és következtetések támasztják alá. Az Unió hatáskörével kapcsolatos felvetésekről pedig e fejezeten belül írtam.

Az Európai Parlament a jelentéstervezet elkészülte után megküldte azt a magyar kormánynak. A kormány az alábbi észrevételeket fűzte hozzá:[1017]

- Csalódással jegyezte meg, hogy a jelentéstervezet nem éri el a gondosság azon szintjét, ami egy olyan felelős politikai döntéshozó szervtől várható, mint az Európai Parlament.
- A jelentés számos megállapítása alapul tényszerűen téves információkon vagy az információk elhallgatásán.
- Olyan ajánlásokat támogat, amelyek nem csupán az Európai Parlament hatáskörét lépik túl, de az Európai Unió egészének hatásköreit is.
- A jelentéstervezetet egy olyan szerencsétlen kísérlet, amely felboríthatja a jogilag meghatározott egyensúlyt, egyrészt a tagállamok és az Unió, másrészt az EU egyes intézményei között.
- A jelentéstervezet nyíltan alkalmaz kettős mércét Magyarország kárára.

1015 III. 75–80. és 82–84. pont.

1016 III. 85–87. pont.

1017 A kormány hivatalos válasza a Tavares-jelentésre: http://www.kormany.hu/download/d/b3/e0000/A%20magyar%20korm%C3%A1ny%20hivatalos%20%C3%A1ll%C3%A1spontja%20az%20eur%C3%B3pai%20parlamenti%20jelent%C3%A9s%20tervezet%C3%A9r%C5%91l.pdf – A letöltés ideje: 2013. június 17.

- Az összes jogszabály megalkotása teljes összhangban történt az irányadó eljárási feltételekkel, ezért téves az a kritika, hogy a reformok különösen rövid időn belül történtek.

- Nem igaz, hogy az alkotmányozás egy hónap alatt zajlott volna le, a valóságban több mint egy évig tartott.

- Nem igaz, hogy az ellenzéki pártok nélkül történt az alkotmányozás, ugyanis a pártoknak megvolt a lehetőségük a részvételre, amivel önként nem éltek, s vonakodtak attól is, hogy javaslatokat tegyenek. Az állampolgárokat pedig nemzeti konzultáció keretében kérdezték meg levélben a véleményükről (12 kérdésről). Így hamis állítás, hogy a szövegtervezetről nem volt az ellenzékkel és a civil társadalommal folytatott kimerítő és tartalmas vita.

- Az Alaptörvény negyedik módosítására nem az Alkotmánybíróság ellenére, hanem éppen az ítélete miatt került sor. A beemelt egyetlen rendelkezést sem tartalmi okok miatt semmisítette meg a testület. Ráadásul nincs olyan általános elvárás, miszerint az alkotmányos felülvizsgálat nem mehet szembe egy Alkotmánybíróság döntésével.

- Az előző alkotmány is nagyjából azonos számú és témájú kétharmados törvényt tartalmazott.

- Az egyéni képviselői indítványok korlátozására nincs mód, mert az komolyan sértené az Országgyűlés demokratikus legitimációját.

- Az Alkotmánybíróság jogkörének csorbításáról szóló kritika nem megalapozott, ugyanis a költségvetéssel kapcsolatos jogkörkorlátozás csak ideiglenes jellegű, korábbi határozatait a testület ezután is használhatja, olyan jogköre pedig sosem volt, hogy alkotmánymódosításokat tartalmi alapon felülvizsgáljon.

- Valótlan a jelentés azon megállapítása is, hogy az alkotmánybírók megválasztása konszenzust igényelt volna az Országgyűlésben.

- A Költségvetési Tanács vétójoga a költségvetés elfogadásakor éppen az Európa Tanács követelése volt, ezért a bírálat itt is alaptalan.

- Az adatvédelmi ombudsman ügye az Európai Bíróság előtt van, ezért erről korai a véleménynyilvánítás.

- A Legfelsőbb Bíróság elnökének mandátuma lejárta előtti menesztését az indokolta, hogy ez a pozíció megszűnt létezni eredeti formában, s ezt a magyar alkotmánybíróság is így ítélte meg. Az Európai Bizottság pedig nem indított kötelezettségszegési eljárást az ügyben.

- Az ügyek bíróságok közötti áthelyezésének lehetőségéről új tervezet került benyújtásra, ezért a kritika korai.

- A korábbi bírósági elnöki pozíciók visszaállítása kezelhetetlen jogi szituációt eredményezne.

- A jelentés-tervezet nem hoz példát arra, hogy az új Alaptörvény tartalmának mely része ellentétes az Európai Unió szerződéseivel.

- „*Összefoglalva: A jelentés konklúziói nem előre meghatározott referenciákon alapulnak, hanem önkéntes alapon meghatározott elvárásokat támasztanak, anélkül hogy ezt az Európai Unió jogrendszere alátámasztaná. Továbbá a jelentés még saját szabályrendszerét tekintve is célt téveszt, mivel nem tudja bizonyítani, hogy Magyarország megsértené az idézett eljárási és tartalmi alkotmányos követelményeket.*"

A kormány részleteiben is erősen vitatható, legtöbbször – a korábbi fejezetekben idézett adatokkal alátámaszthatóan – tételesen cáfolható válaszában éppen arra a leglényegesebb megállapításra nem ad választ, hogy a közjogi átalakítások sora a fékek és ellensúlyok rendszerének a demokratikus értékrendet veszélyeztető lebontásához vezetett. S éppen emiatt téved, amikor az egyes rendelkezésekhez, jogintézményekhez kapcsolódóan vitatja az EU hatáskörét. A hatáskört ugyanis – ahogy fentebb részletesen szóltam róla – éppen a folyamat, a maga egészében, illetve annak az európai közösségre való veszélye teremti meg.

Néhány nappal a jelentés plenáris ülésen való vitája előtt már szinte biztosra lehetett venni annak elfogadását. A kormány az Európai Parlamentben zajló vita napján kiadott még egy „memorandumot" a Tavares-jelentésről. Ebben, a most ismertetett véleményhez képest, semmi újdonság nem szerepelt, gyakorlatilag annak rövidített formája volt a Magyarországon megszokott, azonban az uniós tárgyalási stílustól idegen, kemény politikai megfogalmazásokba burkolva.[1018]

1018 A magyar kormány által átnyújtott memorandum (Európai Elemzések – a Magyarországgal kapcsolatos jelentéstervezetről szóló európai parlamenti plenáris vita. Strasbourg, 2013. július 2–3., 1. számú melléklet.).

II.5.5. A magyar országgyűlés határozata a Tavares-jelentésről

A Tavares-jelentés elfogadásának harmadnapján a magyar Országgyűlés határozatban ítélte el az Európai Parlamentet. Az unióellenes nyílt nacionalizmus határait feszegető országgyűlési határozat gyakorlatilag azokhoz a diktatúrákhoz hasonlítja az Európai Uniót, amelyek Magyarországon mint külföldi elnyomó rendszerek voltak jelen, s melyek ellen a magyar emberek véráldozatok árán is küzdöttek, hogy szabadságukat visszanyerjék. A párhuzam e rendszerek és az EU között ügyes áthallások sorával, de egyértelműen és félreérthetetlenül lényegi eleme a határozatnak. Emellett, a határozat szerint

> „az Európai Parlament olyan határozatot hozott, amelyhez nincs joga, és amellyel az Európai Parlament túllépi hatáskörét."

Ami azonban a legmeglepőbb, hogy – immár jogszabályi rangra emelve az eddig csupán politikai retorikát – a javaslatot támogató képviselőket nyíltan korrupcióval vádolja meg:

Szabó Tímea (balra) és Jávor Benedek (jobbra) független képviselők, a Párbeszéd Magyarországért társelnökei molinót tartanak az Országgyűlés ülésén, tiltakozásul azért, hogy a parlament határozatban ítélte el az Európai Parlament a Tavares-jelentést elfogadó döntését

> „További aggodalomra ad okot, hogy a Magyarországot sújtó hatalmi visszaélés mögött üzleti érdekek húzódnak meg. Magyarország csökkenti a magyar családok által felhasznált energia árát. Ez sértheti több európai nagyvállalat érdekeit, akik monopol helyzetük révén hosszú éveken át extraprofitot termeltek Magyarországon. Elfogadhatatlan, hogy az Európai Parlament ezeknek a nagyvállalatoknak az érdekében próbál nyomást gyakorolni hazánkra."

Végül felszólítja a kormányt, hogy „*ne engedjen az Európai Unió nyomásának.*"[1019]

A határozatot a benyújtás másnapján kivételes sürgős eljárásban fogadta el az Országgyűlés. A vitára minden kormánypárti képviselőt berendeltek, szinte hiánytalanul megteltek a széksorok. Olyan esetben, amikor a vitát aznap már semmiféle szavazás nem követte, ez rendkívül szokatlan jelenség volt. A vita maga sem azt a hangulatot tükrözte, mint ami vélelmezhető lett volna egy XXI. századi uniós tagország országgyűlésében. A meglehetősen indulatos vitában kormánypárti képviselők elismételték, hogy szerintük jogtalan volt az Európai Parlament eljárása, az túllépte hatáskörét, tényszerűen nem igazak az állásfoglalás állításai, a támadást Magyarország ellen pedig a rezsicsökkentés miatt indították. Az ellenzéki oldalon kiemelték, hogy az állásfoglalás tényállításai igazak, s az eljárások nem Magyarországot, hanem az Orbán-kormány antidemokratikus működését támadják, éppen a magyar emberek védelmében.[1020]

A határozatot kizárólag a két kormánypárt szavazta meg.

A bemutatott nemzetközi – elsősorban uniós – eljárásoknak folytatásuk lesz. Főleg, ha a választáson a jelenlegi kormánypártok megőrzik többségüket. A kézirat lezárásáig ebből még csupán annyi látszott, hogy az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága 2014. január 13-án meggyőző többséggel (31 igen szavazat mellett, 18 nem és 5 tartózkodás ellenében) a Tavares-jelentésre (hivatalosan már az EP határozatára) hivatkozással elfogadott egy, az Európai Parlament plenáris ülésére benyújtott jelentést. Ebben a bizottság, s később az Európai Parlament, az illetékeseket a Tavares-jelentésben javasolt új – szankciós eszközöket is alkalmazó – mechanizmus kidolgozására kérné fel, mely az uniós alapértékek betartását és a csatlakozási feltételeknek való folyamatos megfelelést ellenőrizné. A jelentés annyival megy tovább a Tavares-jelentésnél, hogy lényegesen több konkrétumot és

1019 H/11729. számú országgyűlési határozati javaslat, kihirdetés után: 69/2013. (VII. 5.) számú országgyűlési határozat a Magyarországot megillető egyenlő elbánásról.

1020 A vitáról lásd az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. július 4. (295. ülésnap), 197–238. felszólalás.

határozott cselekvési tervet tartalmaz; ezen túlmenően pedig a jelentés a mechanizmus „haladéktalan, késedelem nélküli" bevezetését írná elő. Kifejezetten felszólítaná az Európai Bizottságot, hogy hozza létre az új mechanizmust. A tervezetről várhatóan e könyv megjelenésével nagyjából azonos időpontban szavaz az Európai Parlament.[1021]

1021 A jelentés-tervezetről és a bizottság döntéséről lásd: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bIM-PRESS%2b20140113IPR32514%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-519.501%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHU – A letöltés ideje: 2014. január 14.

Záró gondolatok

Szeretném hinni, hogy az elindított folyamat megreked, s visszájára fordul. Szeretném hinni, hogy egyes kutatók véleményével ellentétben a hatalommegosztás elve nem kihalóban van a mai társadalmakban. Mert – ahogy sokan állítják, s e véleményt magam is osztom – nem az a fontos, hogy a hatalom megosztása milyen technikával valósul meg, hanem az, hogy létezik-e korlátozhatatlan hatalom, avagy sem.

Az új irány veszélyesebb, mint Pokol Béla kívánatosnak tartott állammodellje, ahol választásonként a kormány mindent visz. A 2010–2014-es ciklusra ez nagyjából igaz volt. Csak nem az alkotmányi elvek megváltozása, de még csak nem is kizárólag az intézményi változtatások miatt. Az ellensúlyok hiányának jelentős része a kormány személyzeti politikáján múlott. Esetünkben tehát a fékek és ellensúlyok rendszerére épülő struktúra jórészt megmaradt, sőt a hatalommegosztás elve normatív módon is alkotmányos szintre emelkedett, azonban egy esetleges kormányváltás után az ellensúlyt jelentő alkotmányos szervek – jól megtervezett személyi összetételük miatt – jó eséllyel válhatnak majd ellensúly helyett ellenféllé, figyelmen kívül hagyva az alkotmányos szervek alkotmányban rögzített együttműködési kötelezettségét.

A kormány (végrehajtó hatalom) mozgásterének elvi alapon nyugvó kiszélesítésébe aligha fért volna bele, hogy a hagyományosan az aktuális kormányzat hatáskörébe tartozó témák egy részét – úgymint például az adópolitika, a családpolitika, a szociálpolitika vagy a büntetőjog-politika egyes elemei – kétharmados törvényekbe foglalják. Elvi alapon éppen a kétharmados szabályozási tárgykörök csökkentése lett volna indokolt. Nem gondolom, hogy negyed évszázaddal a rendszerváltozás után ne lehetne más államszervezeti modellben gondolkodni, melynek része lehet akár az Alkotmánybíróság valóban példátlanul széles hatásköreinek csökkentése is. Lehetnek egészen más megfontolások, mint a rendszerváltozáskor. Más a politikai és más a társadalmi környezet is. Azok a veszélyek, amelyek az akkori döntéshozók szerint fennálltak, már régóta nem élnek, adódtak viszont mások. A probléma az átalakításokkal az volt, hogy – miként az elemzett folyamat egyértelműen bizonyította – a reformoknak semmiféle összhangzó értelmük nem volt, sem társadalmi, sem pedig közjogi koncepció nem húzódott meg mögöttük. Megjegyzem, ha lett volna ilyen, a megvalósított változások mélysége valódi változás elérésére alkalmatlan lett volna. A reformnak nevezett központosításnak azonban egyetlen, de összetett célja volt: a kormányfő hatalmának kiszélesítése és megszilárdítása, a hatékony kormányzati munka akadályainak lebontása, valamint a kormány-

pártok politikai befolyásának további két-három parlamenti cikluson keresztüli megőrzése, választási vereség esetére is. Az elemzett ciklusban elsősorban az Országgyűlés szavazógéppé silányításával, az Alkotmánybíróság jogköreinek megcsonkításával és tagjai többségének a kormányhoz lojális emberekkel való feltöltésével nem volt szükség semmiféle „felhatalmazási törvény"-re, hiszen a demokratikus díszletek fenntartásával tudták előállítani azt a helyzetet, hogy a kormányfő akaratának érvényesítése elé semmiféle jogszabályi akadály nem állhatott.

Ha nem szállunk be abba a vitathatatlanul komoly tudományos vitába, hogy a demokrácia, azon belül pedig a parlamentáris jogállam életképes, működőképes és megtartandó rendszer-e – Európa erre a modellre épülő államai nem csupán formálisan demokratikus államok, de valóban demokráciaként is működnek, avagy sem –, hanem elemzésünket azzal az előfeltevéssel végezzük, hogy a kérdésre a válasz igen, nem juthatunk más eredményre, mint hogy komoly kár érte a jogrendszert, a jogállamot, és ezen keresztül a társadalmat is a vizsgált parlamenti ciklusban. A jogállamiság egyfajta kultúrát, gondolkodásmódot, viselkedési módot is jelent. Például azt, hogy a hatalom gyakorlói elfogadják, a világnak nem a nyers erő az egyetlen rendező elve. A jelenlegi hatalomnak pedig ilyen szempontból sem volt gyerekszobája. Amelyik részének pedig korábban volt, megtagadta az ott tanultakat.

Ha nem vitatjuk, hogy a hatalommegosztás elve ma sem meghaladott, valamint azt a – Locke-tól Montesquieu-n és Bibón át a mai alkotmányelmélettel foglalkozó kutatókig – mindenki által elismert igazságot, hogy a hatalommegosztás lényege, hogy a hatalmat kizárólagosan senki ne birtokolhassa, meg kell állapítanunk, hogy bármilyen legyen is majd a jövő közjogi rendszere, a hatalommegosztás legfontosabb, több évszázados elvi tételével ellentétes irányba mozdultunk el.

Ha pedig egy ettől eltérő, más elvek mentén felálló más rendszerben látjuk a jövő útját, azzal kell majd összevetni a változásokat. De bárhogyan gondolkozunk is erről, a kormányfő motivációja akkor sem definiálható másként, mint központosításként, és az elemzett folyamatok alapján csupán a véletlen műve lehet az, hogy ha bármilyen tekintetben is eltalálta a jövő helyeselhető vagy helytelenithető irányát.

Hogy valóban megvalósul-e a miniszterelnök által vizionált centrális politikai erőtér, s abból kinő-e később valaki teljhatalma, avagy sem, ki fog derülni. Elindultunk egy veszélyes úton, melyen haladva minden egyes lépésnél megkérdőjelezhetetlenül megnövekedett kicsit a végrehajtás fejének hatalma. Bízom abban, hogy a miniszterelnök legnagyobb tévedése az lesz, hogy Európa követi majd a magyar utat. Remélem, Magyarország talál vissza a lehető leghamarabb az ez idő tájt kétségkívül bizonytalan, göröngyös, de még mindig helyes irányba tartó európai útra.

Érdekes volt olvasni azt az interjúkötetet, amelyikben különböző beállítottságú elismert alkotmányjogászok – köztük volt alkotmánybírák – mondták el a véleményüket az Alaptörvényről. Komoly szakmai megfontolásokon nyugvó dicsérő és kritikus észrevételeket tettek. A riportalanyok nagy része ezen túl hozzátett néhány, a közjogi átalakításokkal kapcsolatos gondolatot is. E körben rendkívül kritikusak voltak, a jövővel kapcsolatban pedig úgy vélekedtek, hogy az a közjogi út, amelyikre a második Orbán-kormány rálépett, nem jó irányba vezet. Azt fejtegették, hogy talán van reális esélye annak, hogy nem ugyanerre haladunk majd tovább. De a jobboldali nézetrendszert valló jogtudósok közül is csupán egyvalaki – aki az alkotmánykoncepció kidolgozásában nyíltan komoly szerepet vállalt – dicsérte a változás egészét. A többiek legfeljebb távolságtartó, kevésbé kritikus és a pozitívumokat is hangsúlyozó véleményt közöltek, vagy méltatva azt, de szigorúan megmaradtak az Alaptörvény keretei között. Tölgyessy Péter, aki a legnagyobb terjedelmű riportot adta, a közjogi átalakításokkal kapcsolatban, lényegesen szélesebb körű történeti és társadalmi folyamatokba ágyazva, is gyakorlatilag azonos következtetésre jutott, mint ebben a könyvben én.[1022]

Ahogy a könyv elején említettem, a kötetet szándékosan jelentetem meg közvetlenül a választások előtt. Ennek okait a Bevezetésben részleteztem. A 2014-es általános országgyűlési választás utáni események kimenetelét éppen ezért nem kívánom megjósolni. Sokan megtették már ezt – komoly és kevésbé komoly szakemberek. Azonban, ha a források feltárását tűztem ki célul, érdemes szólni egy-egy olyan objektív tényről, amely példázza, miként gondolkodott a két politikai oldal, mit tervezett választási győzelem esetén, de még azelőtt. Ez elsősorban az ellenzéki pártok esetében érdekes, hiszen a kormánypártok általában – s a kormányzati kommunikációt alapul véve ezúttal is – a kormányzásuk stílusát kívánják folytatni. Kiemelendő azonban, hogy a kormányzó frakciószövetség az alkotmányozás és a közjogi átalakítások korszakát a választásokig lezártnak tekintette. Erre utalt a sajtóban való megszólalásokat követően több parlamenti felszólalás is.[1023] Ez persze nem csak azt jelentette, hogy a kormánypártok győzelem esetén, ha lehetőség nyílik rá, sem terveztek változást. Egyrészt, a kormányzati sikertörténet egyik elemeként, a választási kommunikációjuk részét képezte az új Alaptörvény és a megvalósult – így lezárt – közjogi reform. Másrészt, az alkotmányozásról a hazai és a nemzetközi kommunikációs térben vívott harcot mielőbb szerették volna lezárni. Utaltak azonban jelek arra is, hogy már ebben az időszakban sem tekintették lezártnak a folyamatot. Az Országgyűlés elnöke

1022 *Mérlegen az Alaptörvény. Interjúkötet hazánk új alkotmányáról.* Budapest, 2013, HVG–ORAC.

1023 Lásd például Répássy Róbert (államtitkár) felszólalása: az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. szeptember 9. (299. ülésnap), 237. felszólalás

az egyik kereskedelmi rádióban a kormányzati ciklus utolsó ötödében, amikor a közjogi átalakítások szinte kivétel nélkül hatályba léptek, azt nyilatkozta:

> „Azt tartanám normálisnak, függetlenül attól, hogy a következő ciklusokban milyen kormányok lesznek, ha a parlament csak a legalapvetőbb garanciális szabályok megalkotására tartana igényt, és adna egy felhatalmazást négy éven keresztül a kormánynak."

Hozzátette: ez egyfajta rendeleti kormányzás lenne, a rendeleti kormányzás rossz íze nélkül.[1024] Az ellenzék és a társadalom többsége hevesen tiltakozott a kijelentés ellen, a modellt a náci Németország kormányzati rendszeréhez hasonlították, s a házelnök lemondását követelték.[1025] A kormánypártok – és maga a házelnök is – azt bizonygatták egy nappal később, hogy félreértették a szavait, az elnök éppen az ellenkezőjét javasolta, az Országgyűlés ellenőrző szerepének növelésére tett javaslatot.[1026] Vitatható, hogy egy szerencsétlenül megfogalmazott mondatról vagy valóban egy, a diktatúrákra jellemző kormányzati modellről volt-e szó, az azonban nem kérdőjelezhető meg, hogy a házelnök az addig kialakítottnál is szabadabb mozgásteret javasolt a kormánynak.

Az ellenzéki közjogi egyeztetés résztvevői megkezdik a tanácskozást a Pallas Páholyban

Ellentétben a kormánypártokkal, az ellenzék komoly közjogi átalakításban gondolkozott, tudva persze azt, hogy csak kétharmados győzelem esetén van reális esély annak megvalósítására. 2013. január 2-án a legnagyobb ellenzéki párt kezdeményezésére különböző szakpolitikai témákban egyeztetések kezdődtek a

1024 http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-583878 – A letöltés ideje: 2013. szeptember 10.

1025 http://nol.hu/belfold/_kover_laszlonak_mennie_kell_ – A letöltés ideje: 2013. szeptember 12.

1026 Lásd például: http://tablet.hvg.hu/itthon/20130910_rendeleti_kormanyzas_kover, http://www.mon.hu/kover-az-ellenkezojet-akartam-mondani-annak-amit-az-ellenzek-belemagyaraz/2357762?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+mon%2Forszagos+%28Magyar+Online+Országos%29 – A letöltés ideje: 2013. szeptember 12.

későbbi választási szövetségben lehetségesen részt vevő demokratikus ellenzéki pártok között. Első volt ezek közül a demokrácia és jogállamiság témájában megtartott egyeztetéssorozat. A sajtó által kiemelt érdeklődéssel kísért folyamat eredményeképpen kilenc ellenzéki párt, illetve egyesület március 7-én megállapodott a jogállamiság és a demokrácia helyreállításához szükséges legfontosabb elvekben (lásd 8. számú melléklet). A megállapodás legfontosabb elvi tétele az volt, hogy az aláírók valódi társadalmi egyeztetés után megalkotott új alkotmány elfogadását tartják szükségesnek, „*amelynek legfontosabb üzenete a társadalmi-, szociális-, gazdasági- és jogbiztonság*", azonban annak elfogadásáig a hatályos Alaptörvény módosításával alkotmányos korrekciót hajtanak végre. A korrekció tartalmi elemeiről a tárgyaló felek álláspontja szinte teljes mértékben megegyezett. A különböző szakmapolitikai témákban lefolytatott egyeztetéssorozatok közül a közjogi azért volt egyedülálló, mert ott a megállapodást aláírta a három legnagyobb társadalmi támogatottsággal bíró, később választási szövetségre lépett baloldali politikai erő: a Magyar Szocialista Párt, az addig utolsó baloldali miniszterelnök nevével fémjelzett Együtt 2014 párt – akkor még választói mozgalom – és a Demokratikus Koalíció. A változtatás tervezett iránya összhangban volt a Velencei Bizottság, az Európai Parlament és a Monitoring Bizottság állásfoglalásaival, valamint a legnagyobb és a legkisebb parlamenti ellenzéki párt, sőt többnyire még a radikális jobboldali parlamenti párt által a parlamentben képviselt véleményekkel is.

A véglegesített választási megállapodást követően a szocialista párt kongresszusa is elfogadott egy választási programot, melynek természetesen része volt a közjogi program is. Ez azonban nemhogy nem állt ellentétben a vázolt megállapodással, hanem valójában annak kivonatos változatának tekinthető. Éppen ezért a 2013. márciusi tárgyalássorozat eredménye tekinthető a baloldali választási szövetség közjogi programjának.

A delegációvezetők sajtótájékoztatója az ellenzéki szakpolitikai egyeztetéssorozat első közjogi egyeztetését követően. A résztvevők (balról jobbra): Bárándy Péter (Együtt 2014), Molnár Csaba (Demokratikus Koalíció), Nagy Marianna (Szövetségben, Együtt Magyarországért Párt), Bárándy Gergely (Magyar Szocialista Párt), Suha György (Magyarországi Szociáldemokrata Párt)

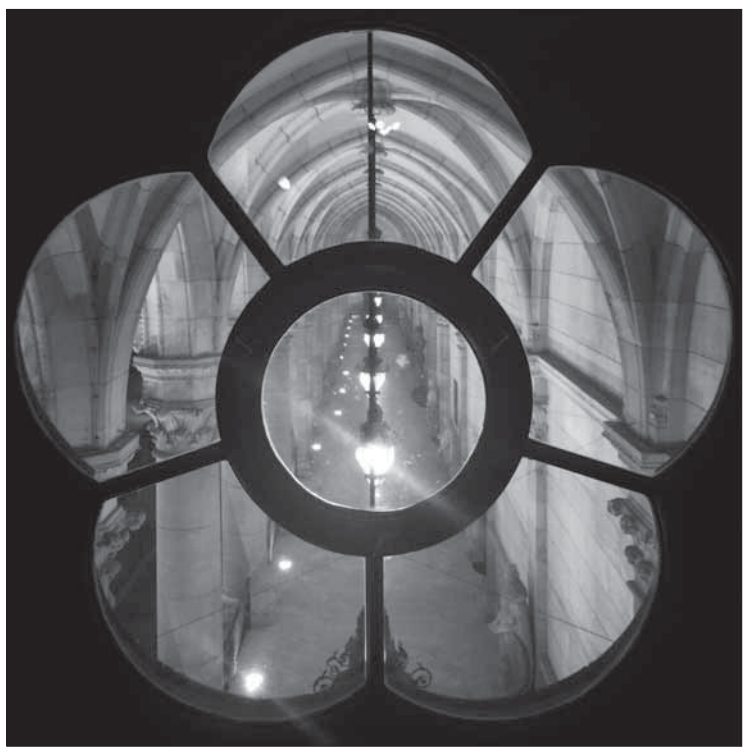
Komoly kérdés, hogy van-e visszaút. Azt láthattuk, hogy egyes közjogi aktusok később nem reparálható károkkal járnak. Azt is látni kell, hogy egyes új intézmények fenntartása érdeke lesz a kormánynak, bárki is nyeri a választásokat. Arra tehát, hogy valaki – akár kétharmados győzelem esetén is – visszaállítsa a korábbi struktúrát, nem látok esélyt. Egyetlen választási program sem tartalmazza ezt, egyetlen politikai erőnek sem lesz érdeke, ha kormányra kerül, s van, amit nem is volna lehetséges visszaalakítani. Vagy, mert a valóságban lehetetlen, vagy, mert az újabb jogszabályokat sértene (például egyes személyi döntések). És persze van, amit ugyanúgy nem is volna érdemes, hiszen már akkor, 2010-ben változtatásra érett. Ezek eddig tények vagy tényeken alapuló következtetések. Ennél továbbmenni azonban a mostani helyzetben felesleges volna. Hogy lehetséges-e legalább ismét visszajutni a demokratikus jogállam 2010-ig elért szintjére? Hogy megfordíthatóak-e az elindított kedvezőtlen folyamatok? A válaszok ezekre és más hasonló kérdésekre a rendívül gyorsan és kiszámíthatatlan módon változó hazai és nemzetközi politikai változások függvényei lesznek. Találgatásokba kár bocsátkozni, hiszen komoly politikai elemzők is csekély hatásfokkal tudják csak megjósolni még a közeljövő eseményeit is. Én, ahogy az ajánlásban ígértem, a magam szerény eszközeivel, amit csak tudok, meg fogok tenni a hatalommegosztáson alapuló, azt a gyakorlatban meg is valósító demokratikus jogállami működés helyreállítása érdekében, s szerencsére sokaknak van még hasonló törekvésük. Talán egyszer lesz rá komolyabb politikai és társadalmi igény is.

Bár – minthogy tudományosan értékelhető munka megírását tűztem ki célul – törekedtem elkerülni az egyoldalú megközelítést, biztosan sokan fogják ezt a könyvet pusztán a szerző személye miatt elfogultnak bélyegezni. Ezek az olvasók fejtsék le róla a véleményem morzsáit is, s ítéljék meg a folyamatokat a könyvben idézett tények alapján. Éppen ezért fektettem különösen nagy hangsúlyt a dokumentálásra. Sőt bízom abban, hogy a folyamatot pártoló szakemberek közül is lesz olyan, aki kísérletet tesz a saját szemszögéből bemutatni a 2010 és 2014 közötti közjogi eseményeket, s biztosítja ezáltal a lehetőséget az olvasóknak, hogy a két álláspontot összevessék.

A könyv megjelenése egy több mint három éven át tartó szisztematikus kutatómunka eredménye. Köszönettel tartozom az Országgyűlés Hivatala mindazon munkatársainak, akik tanácsaikkal és javaslataikkal segítették munkám, s akiket éppen a kötetben kifejtett okokból nem említek meg név szerint. Hálával tartozom Fleck Zoltán professzor úrnak is, aki nem csupán az Előszó megírását vállalta el, hanem komoly segítségemre volt a frakciónk által az alkotmánykoncepcióhoz az igazságszolgáltatás tárgyában benyújtott és a könyvben ismertetett javaslataink tudományos kidolgozásában. Köszönöm frakcióm mindazon képviselőinek és szakértőinek, akik a nem közvetlenül szakterületemhez tartozó témákban hasznos tanácsokkal láttak el. Külön köszönet illeti feleségem, aki állandó és

kritikus lektorom, és frakcióm közjogi kabinetjének két szakértőjét, Balogh Évát, valamint Mészáros Szilárdot, akik képviselői munkám során segítségemre voltak a törvényjavaslatok feldolgozásában és értékelésében, s ezzel áttételesen a könyv megírásához is jelentősen hozzájárultak. Végül, de nem utolsósorban kiadómat és munkatársait, akik már az ötödik könyvem megjelenéséhez segítenek hozzá.

Bár törekedtem a teljességre, egészen biztos vagyok abban, hogy van, ami kimaradt a könyvből, pedig érdemes lett volna feldolgozni. Az általam levont következtetések mellett még számtalan másikat, akár azoktól eltérőt is érdemes lenne levonni. És persze fontos mindezek tudományos értékelése. Éppen ezért zárom könyvem Montesquieu szavaival, melyek fő művének hatalommegosztásról szóló, tizenegyedik könyvének zárómondatai: „…*egy tárgyat sohasem szabad annyira kimeríteni, hogy az ember semmit se hagyjon az olvasóra. Nem az a fontos, hogy olvasásra, hanem az, hogy gondolkodásra buzdítsunk.*”[1027]



1027 Montesquieu: *A törvények szelleméről.* Budapest, 2000, Osiris – Attraktor, 282. o.

Függelék

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke, valamint az ítélőtáblák és a megyei (fővárosi) bíróságok elnökei, a bírók képviseletében a Magyar Bírói Egyesület 2011. április 7-én kelt levele a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének, az alkotmányozásban résztvevő pártok frakcióvezetőinek és független képviselőknek

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke valamint az ítélőtáblák, és a megyei (fővárosi) bíróságok elnökei, a bírók képviseletében a Magyar Bírói Egyesület mélységes aggodalommal értesült a Magyarország Alaptörvényéről szóló törvényjavaslat 26. cikkének (2) bekezdésében foglalt rendelkezéshez benyújtott azon módosító indítványról, amely szerint „a bírói szolgálati jogviszony az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn".

A bíróságok működéséért felelős igazgatási vezetők áttekintették a jelenleg 70 éves bírói felső korhatárnak javaslatban szereplő, 2012. január 1-jétől történő leszállításának várható következményeit. A vizsgálat különös tekintettel arra irányult, miként befolyásolják a személyi változások az állampolgárok jogérvényesítésének feltételeit, a bíróságok működésének időszerűségét, az ítélkezés szakmai színvonalának stabilitását, és a 2011. március 1-jével hatályba lépett bírósági törvények eredményes végrehajtását.

A módosító javaslat elfogadása esetén 2012. január 1-jével 228, 62. életévét betöltött bíró szolgálati viszonya szűnik meg, amely létszám az év végére 274-re emelkedik. Az abszolút számok a bírói kar összlétszámához viszonyítva önmagában is jelentősek, és olyan nem kívánatos irányba befolyásolják a bíróságok működését, ami vélhetően nem lehet a törvényalkotó szándéka.

Kötelességünknek érezzük a jogalkotó figyelmét felhívni az alábbiakra:

- A bírák nyugdíjazása jelentős számban érinti a jogorvoslati hierarchia csúcsán álló magasan kvalifikált bírókat, akiknek utánpótlása főként az alsóbb szintű bíróságokról, rendkívüli nehézségek árán biztosítható.
- Nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy az új jogi szabályozás szerint - a bírói hivatásra legalkalmasabb pályázók kiválasztásának érdekében - az álláshelyek betöltése hosszabb időt, átlagosan 6-8 hónapot vesz igénybe (kompetencia vizsgálat, pályázatok rangsorolása).
- A bírák személyében történő változások az ügyek átosztását igénylik, olyan nagyságrendben, amely törvényszerűen az eljárások időszerűségének jelentős romlásához vezet.
- 2012-ben a Fővárosi Bíróságon, valamint a Pest Megyei Bíróságon a bírák nyugdíjba vonulása miatt közel 14 000 ügy kényszerű átosztására kerülne sor. Ez tovább súlyosbítaná az egyébként is nehéz helyzetben levő központi régió

1. számú melléklet

- bíróságainak helyzetét. Emellett azzal is számolni kell, hogy több, jelenleg jól működő bíróságra is ez válhat jellemzővé. Országosan közel 30 000 folyamatban lévő ügy átosztása várható, ennek összes jogi és időszerűségi következményeivel együtt.
- A fenti változások következményeként az átlagos bírói gyakorlati idő számottevően alacsonyabb lesz egy olyan bírói karban, amely európai viszonylatban is fiatal.
- A bírói kar szervezeten belüli utánpótlása jelentősen csökkenteni fogja azon titkárok létszámát, akik jelenleg a helyi bíró hatáskörében járnak el a szabálysértési, és nemperes ügyekben. Ez alapjaiban veszélyezteti néhány, a közelmúltban elfogadott törvény végrehajtását.

A fentiek megfogalmazására az állampolgárokért és az igazságszolgáltatásért érzett felelősségünk késztetett bennünket. Őszintén reméljük, hogy a végleges döntésükben közös felelősségünk tükröződni fog.

Budapest, 2011. április 7.

Dr. Baka András
a Legfelsőbb Bíróság és az OIT elnöke

Dr. Lukács Zsuzsanna
a Fővárosi Ítélőtábla elnöke

Dr. Szabóné dr. Kerékgyártó Judit
a Debreceni Ítélőtábla elnöke

Dr. Havasiné dr. Orbán Mária
a Győri Ítélőtábla elnöke

Dr. Lábady Tamás
a Pécsi Ítélőtábla elnöke

Dr. Heidrich Gábor
a Szegedi Ítélőtábla elnöke

Dr. Szemán Felicitász
a Fővárosi Bíróság elnökhelyettese

Dr. Wirth Béla
a Baranya Megyei Bíróság elnöke

Dr. Bicskei Ferenc
a Bács-Kiskun Megyei Bíróság elnöke

Dr. Baur Péter
a Békés Megyei Bíróság elnöke

Dr. Sisák Péter
a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság elnöke

Dr. Czene Klára
a Csongrád Megyei Bíróság elnöke

Dr. Soós Gyula
a Fejér Megyei Bíróság elnöke

Dr. Takács József
a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság elnöke

Dr. Varga Klára
a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság elnöke

Dr. Hunyadi-Buzás Ágnes
a Heves Megyei Bíróság elnöke

Dr. Nánási Illés
a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság elnöke

Dr. Kántor András Richárdné
a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság elnöke

Dr. Halász Zsolt
a Nógrád Megyei Bíróság elnöke

Dr. Kovács András
a Pest Megyei Bíróság elnöke

Dr. Ujkéry Csaba
a Somogy Megyei Bíróság elnöke

Dr. Gyulai Gábor
a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság elnöke

Dr. Pozsonyi János
a Vas Megyei Bíróság elnökhelyettese

Dr. Meződi János
a Veszprém Megyei Bíróság elnök

Dr. Soós Miklós
a Tolna Megyei Bíróság elnöke

Dr. Magyar Károly
a Zala Megyei Bíróság elnöke

Dr. Makai Lajos
a Magyar Bírói Egyesület elnöke

KÖZLEMÉNY

az ország és az Európai Unió nyilvánosságához

Mi, a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának teljes ülése, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke, az ítélőtáblák, a megyei bíróságok elnökei csalódottságunknak és értetlenségünknek adunk hangot, egyben felelőtlennek, átgondolatlannak és szakmailag megalapozatlannak tartjuk a kormányzó pártok döntését, amellyel az Alaptörvényben kívánják módosítani a bírák nyugdíjba vonulásának jelenleg hatályos szabályozását. Ennek alapján megszűnik a lehetőség arra, hogy egy bíró, amennyiben egészsége, képességei engedik, 70 éves koráig ítélkezhessen, noha ennek gyökerei a bírói hatalomról szóló 1869:IV. törvénycikkhez nyúlnak vissza és számos európai ország jogrendszere ma is hasonló rendelkezést tartalmaz.

Az alkotmányozás utolsó napjaiban elfogadott módosító javaslatról, annak jogszerűségéről, következményeiről, politikai vita alig, szakmai vita pedig egyáltalán nem folyt. A javaslat ellentétes a nyugdíjkorhatár emelésére irányuló európai és hazai törekvésekkel, valamint a bírák magasabb nyugdíjkorhatárára vonatkozó nemzetközi gyakorlattal is. A kizárólag a bírákat érintő javaslat diszkriminatív és ellentétben áll a bírók függetlenségére, jogállására, elmozdíthatatlanságára vonatkozó legalapvetőbb nemzetközi szabályokkal és elvekkel.

A módosító javaslat értelmében 2012. január 1-jén nyolc évvel rövidül a nyugdíjkorhatár, amelynek következtében 228 hatvankettedik életévét betöltött bíró – közöttük 121 igazgatási és szakmai vezető - szolgálati viszonya szűnik meg minden átmenet nélkül. 2012. december 31-ig pedig további 46 bírónak ér véget a pályafutása. E döntés következményeként jelentősen romlani fognak az időszerűségi mutatók (mintegy 40.000 ügyben új bírót kell kijelölni, ami akár többéves késedelmet okoz több tízezer ügyfélnek), illetve komoly fennakadások lesznek a bíróságok működésében, hiszen a távozó bírók tömeges utánpótlása rendkívüli nehézségeket okoz.

2. számú melléklet

A magasan kvalifikált, több évtizedes tapasztalattal és gyakorlattal rendelkező, többségében a jogorvoslati hierarchia csúcsán álló bírók valódi indok nélküli, kényszerű nyugdíjazásának tovagyűrűző hatása - az egyelőre kiszámíthatatlan következmények mellett - alapvetően fogja megrendíteni a bíróságok működőképességét. Ráadásul méltánytalan és megalázó azokra az érintettekre nézve, akik a Magyar Köztársaság és az igazság szolgálatára esküdtek és a bírói szolgálatra tették fel az életüket.

Érthetetlen az is, miért érdemes a bírák nyugdíjkorhatára arra, hogy az Alaptörvény rendelkezzen róla. Egyetlen válasz kínálkozik, hogy ez a demokratikus jogállam alapelveivel ellentétes jogalkotás ne legyen megtámadható az Alkotmánybíróság előtt.

Ez az indokolatlan lépés politikai szándékot sejtet. Ezt a feltételezést erősíti az Európában elsők között bevezetett bírósági önigazgatási modell felszámolására való törekvés, az a körülmény, hogy az Alaptörvény tervezete immár nem részesíti alkotmányos védelemben a bíróságok személyi kérdéseiben bírói többséggel döntő Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot. Történik ez annak ellenére, hogy az ugyanezen összetételű parlament 2010. decemberében még a bírósági önigazgatás megújítása és új jogintézmények bevezetése mellett voksolt. Ez a mostani döntés megteremti a politikai beavatkozás, a bírói függetlenség felszámolásának a lehetőségét.

Szakmailag elfogadhatatlan, morálisan vállalhatatlan lenne, ha bíróként, igazgatási vezetőként ebben a helyzetben nem emelnénk fel a szavunkat a bírósági szervezet önállóságáért, függetlenségéért, elhatárolódva minden jövőbeni politikai befolyásolástól, de kihasználva az egyetlen lehetséges és számunkra elfogadható eszközt, az ország és az Európai Unió nyilvánosságának az erejét.

Képtelenségnek tartjuk, hogy 21 évvel a rendszerváltás után egy, az Európai Unió soros elnöki tisztét betöltő országban újra a demokrácia minimum értékeiért kell küzdenünk. Soha nem hittük volna, hogy hazánkban közösen kell kiállnunk a jogállamiság és a demokrácia alapértékeinek védelmében azokkal szemben, akik közül többen részt vettek a diktatúra lebontásában, a demokratikus államszervezet kialakításában.

Budapest, 2011. április 13.

Dr. Baka András
a Legfelsőbb Bíróság és az OIT elnöke

Dr. Lukács Zsuzsanna
a Fővárosi Ítélőtábla elnöke

Dr. Szabóné dr. Kerékgyártó Judit
a Debreceni Ítélőtábla elnöke

Dr. Havasiné dr. Orbán Mária
a Győri Ítélőtábla elnöke

Dr. Lábady Tamás
a Pécsi Ítélőtábla elnöke

Dr. Heidrich Gábor
a Szegedi Ítélőtábla elnöke

Dr. Wirth Béla
a Baranya Megyei Bíróság elnöke

Dr. Sisák Péter
a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság elnöke

Dr. Czene Klára
a Csongrád Megyei Bíróság elnöke

Dr. Soós Gyula
a Fejér Megyei Bíróság elnöke

Dr. Takács József
a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság elnöke

Dr. Varga Klára
a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság elnöke

Dr. Hunyadi-Buzás Ágnes
a Heves Megyei Bíróság elnöke

Dr. Nánási Illés
a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság elnöke

Dr. Kántor András Richárdné
a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság elnöke

Dr. Halász Zsolt
a Nógrád Megyei Bíróság elnöke

Dr. Ujkéry Csaba
a Somogy Megyei Bíróság elnöke

Dr. Gyulai Gábor
a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság elnöke

Dr. Soós Miklós
a Tolna Megyei Bíróság elnöke

Dr. Meződi János
a Veszprém Megyei Bíróság elnök

Dr. Magyar Károly
a Zala Megyei Bíróság elnöke

THE SECRETARY OF STATE
WASHINGTON

December 23, 2011

His Excellency Viktor Orbán
Prime Minister of the Republic of Hungary
Budapest

Dear Mr. Prime Minister:

I am writing to follow up on our discussions during my visit to Hungary on June 30. As I said at the time, our countries enjoy strong ties as NATO allies, economic partners, and friends. Indeed, as NATO allies we share a common commitment to the security of the transatlantic community and each other, as embodied by the American and Hungarian soldiers who serve shoulder-to-shoulder in Afghanistan, and by Hungary's courageous actions as the U.S. protecting power in Libya. Our two countries also share core values and principles we have built upon together over the past 20 years.

At our meeting last June, we talked about preserving the democratic institutions of Hungary and ensuring they continue to strengthen and grow. I expressed our concerns about constitutional changes under consideration in your country and particularly called for a real commitment to the independence of the judiciary, freedom of the press, and transparency of government. I put great value on the commitment you expressed to ensuring Hungary remains true to its democratic traditions and to protecting individual liberties.

Since then, Ambassador Kounalakis and others in the State Department have continued to raise those concerns, always in the spirit of friendship, and confident that our friends in the Government of Hungary would take seriously our constructive comments. Our concerns are significant and well-founded. They are based on a careful review of the actual texts of the cardinal laws and on the analyses of respected international NGOs such as Transparency International and Reporters without Borders, the EU's Venice Commission, coalitions of religious groups, and non-partisan civil society groups in Hungary. More recently, we have been joined in our expressions of concern by the European Commission's Vice-President for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, as well as the office of the EU Financial Commissioner. Still more recently, I understand Hungary's Constitutional Court ruled against certain aspects of a number of the cardinal laws.

3. számú melléklet

Today, less than two weeks remain until the day when Hungary's new Basic Law and many of the affiliated cardinal laws enter into force. I regret that our dialogue with the Hungarian government and the constructive comments offered by the U.S. government and the other groups mentioned above have not led to a serious reconsideration of these laws. Although I fully respect that it is up to Hungarians to adopt laws for Hungary, I nonetheless urge you again to consider the full impact of the cardinal laws should they take effect next month without any changes.

For example, as noted by the European Commission, the new judicial law concentrates power in the person of the President of the National Court Administration. In our view, this dismantles important checks and balances preserving judicial independence. Many expert analysts have suggested the National Council of Judges be given a role in judicial promotions and appointments in order to ensure true judicial independence.

The U.S. government is also deeply concerned that no modifications have been made to the Law on Churches. Outside observers note the rules for religions to gain recognition are prohibitively cumbersome, and the requirement for two-thirds approval by Parliament unnecessarily politicizes decisions surrounding a basic human right. As for the Media Law, we share concerns expressed by the OSCE, Freedom House, and a recent international mission of press experts that the law concentrates too much power in the hands of a politically-appointed Media Council. Also, the recent non-renewal of a popular talk radio station's license raises concerns about the commitment to ensure diverse voices in the media realm.

Once again I urge you to lead Hungary to make changes that would accomplish the important reforms advanced by these laws while also preserving individual liberties and necessary checks and balances. I hope your government will work to enact those changes through your Parliament, demonstrating to the whole world Hungary's commitment to democratic values and individual liberties is as steadfast as ever.

Sincerely yours,

Hillary Rodham Clinton

Hillary Rodham Clinton

Kedves Miniszterelnök Úr:
A június 30-i magyarországi látogatásom idején lezajlott beszélgetésünk nyomán írok most. Mint azt akkor elmondtam, országaink között szoros a kapcsolat, mivel NATO-szövetségesek, gazdasági partnerek és barátok vagyunk. NATO-szövetségesekként mindketten elkötelezettek vagyunk a transzatlanti közösség és egymás biztonságáért, ami abban is kifejeződik, hogy az amerikai és magyar katonák vállvetve harcolnak Afganisztánban, valamint Magyarország bátor tetteiben is, amikor ellátta az amerikai diplomáciai képviseletet is Líbiában. Országaink olyan közös értékekkel és elvekkel is rendelkeznek, amelyekre az elmúlt 20 évben közösen építkeztünk.

Júniusi találkozónk során beszéltünk a magyar demokratikus intézmények megőrzéséről és arról, hogy biztosítani kell ezek további erősödését és növekedését. Kifejeztem aggodalmunkat a tervezett alkotmányos változásokkal kapcsolatban az ön országában, kiemelten kérve az igazságszolgáltatás függetlensége, a sajtószabadság és a kormány átláthatósága melletti valódi elkötelezettséget. Nagyra értékeltem azt, hogy akkor elkötelezettségét fejezte ki amellett, hogy Magyarország hű marad demokratikus hagyományaihoz és a személyes szabadságjogok védelméhez.

Kounalakis nagykövet és mások a Külügyminisztériumban azóta is aggodalmukat fejezték ki, mindig a barátság szellemében, és bízva abban, hogy barátaink a magyar kormányban komolyan fogják venni építő jellegű megjegyzéseinket. Aggodalmaink jelentősek és megalapozottak. A sarkalatos törvények szövegének alapos vizsgálatára épülnek, valamint olyan nemzetközi, nagy tiszteletnek örvendő civil szervezetek elemzésén alapulnak, mint a Transparency International, a Riporterek Határok Nélkül, az EU Velencei Bizottsága, vallási szervezetek szövetségei, valamint független magyar társadalmi szervezetek. A közelmúltban aggodalmaink kifejezéséhez csatlakozott az Európai Bizottság Igazsági, Alapjogi és Polgárjogi alelnöke, valamint az EU Pénzügyi Bizottságának hivatala is. Ennél is frissebb fejlemény, mint értesültem, hogy a magyar Alkotmánybíróság néhány sarkalatos törvény bizonyos pontjait alkotmányellenesnek ítélte.

Két hét van Magyarország új Alaptörvénye és számos hozzá kapcsolódó, fontos sarkalatos törvény hatályba lépéséig. Sajnálom, hogy a párbeszéd a magyar és az amerikai kormány között, a kormányunk és a fent említett más konstruktív csoportok építő jellegű észrevételei nem vezettek a törvények alapos újragondolásához. Bár teljes mértékben tiszteletben tartom a magyarok jogát arra, hogy Magyarország számára törvényeket alkossanak, a magam részéről mégis csak sürgetném, hogy fontolja meg a következményeit annak, hogy ha az említett törvények a jövő hónapban változás nélkül lépnek hatályba.

Például, mint azt az Európai Bizottság megjegyezte, az új bírósági szabályozás a bírósági szervezet elnökének kezébe összpontosítja a hatalmat. Véleményünk szerint ez a szabályozás a bírói függetlenséget őrző nagyon fontos fékeket és ellensúlyokat iktat ki a rendszerből. Sok elemző véli úgy, hogy a valódi bírói függetlenség érdekében a Országos Igazságszolgáltatási Tanácsnak kellene adni a bírók kinevezésének és előléptetésének jogát.

Az Egyesült Államok kormányát az is mélységesen aggasztja, hogy nem változtattak az egyházügyi törvényen. Külső megfigyelők véleménye, hogy ellehetetlenítő módon nehézkesek az egyházak és a vallások elismerésének szabályai, az pedig, hogy mindehhez kétharmados parlamenti jóváhagyás is szükséges, indokolatlanul átpolitizálja az alapvető emberi jogokat övező döntéseket. Ami a médiatörvényt illeti, osztjuk az EBESZ, a Freedom House és egy közelmúltbeli nemzetközi sajtó-szakértői akciócsoport aggodalmait, miszerint a törvény túlságosan sok hatalmat koncentrál egy politikai alapon kinevezett Médiatanács kezében. Az, hogy nem újították meg egy népszerű beszélgetős rádiócsatorna engedélyét, komoly aggályokat vet fel azzal a kötelezettségvállalással kapcsolatban, hogy biztosítják a média sokszínűségét.

Ismét nyomatékosan arra kérem Önt, hogy úgy vezesse át Magyarországot a fontos reformokat eredményező törvények általi változásokon, hogy közben megőrzik az egyéni szabadságjogokat és a szükséges fékek és ellensúlyok rendszerét. Remélem, hogy a kormánya úgy viszi át e változásokat a parlamenten, hogy mindeközben az egész világ előtt igazolja, hogy Magyarország elkötelezettsége a demokratikus értékek és az egyéni szabadságjogok iránt szilárdabb, mint valaha.

Szívélyes üdvözlettel:
Hillary Rodham Clinton

Dr. Áder János úrnak
Magyarország Köztársasági Elnökének

Budapest

Tisztelt Köztársasági Elnök Úr !

Az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII.17.) AB határozatával megállapította, hogy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 90. § ha) pontja, valamint a 230. §-a alaptörvény-ellenes, és e rendelkezéseket hatályba lépésük napjára visszaható hatállyal – 2012. január 1. napjával – megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában kimondta, hogy az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati jogviszonya az alkotmánybírósági döntéssel automatikusan nem áll helyre.

A Bjt. 89. § c) pontja szerint a bíró szolgálati jogviszonya a köztársasági elnök felmentésről szóló határozatával szűnik meg. Az érintett bírák felmentéséről szóló 96/2012. (V.2.) és 155/2012. (VII.6.) KE határozatok a fentiek szerint megsemmisített törvényi rendelkezéseken alapulnak.

Az Alkotmánybíróság határozatának joghatása az, hogy minden bírói szolgálati jogviszony megszüntetésére vonatkozó köztársasági elnöki felmentő határozat, valamint munkáltatói döntés alaptörvény-ellenes, tehát joghatás kiváltására alkalmatlan. A felmentő határozat olyan közjogi aktus, amely az Alkotmánybíróság határozata következtében közjogilag érvénytelen.

Az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a köztársasági elnök, aki Magyarország államfője, és aki kifejezi a nemzet egységét, „őrködik az államszervezet demokratikus működése felett". Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvét kirívóan sértő jogállapot fenntartását jelentené a nem létező törvényi rendelkezésen alapuló köztársasági elnöki határozatok hatályban tartása.

A kifejtettek alapján kérjük Elnök Urat, szíveskedjen visszavonni a bírák felmentéséről szóló határozatait.

Budapest, 2012. július 24.

Tisztelettel:

4. számú melléklet

ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL ELNÖKE

Cím: 1055 Budapest, Szalay u. 16. ✉: 1363 Bp. Pf. 24.
☎: 354-4108, Fax: 332-6312
e-mail: obh@obh.birosag.hu

21.196-2/2013. OBH

Dr. Bárándy Gergely
Országgyűlési képviselő

Budapest

Tisztelt Képviselő úr!

A 2013. május 14. napján kelt megkeresésében feltett kérdésekkel kapcsolatban a következőkről tájékoztatom:

1. „Hány bíró nyugdíjazására került sor az utóbb alaptörvény-ellenesnek nyilvánított szabályok alapján?"

231 fő.

2. „Hány bírát helyezett vissza a bírói tisztségbe a bíráik jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvénynek (a továbbiakban: Bjt.) a 33/2012. (VII. 17.) AB határozattal megsemmisített 90. § *ba)* alpont alapján történt felmentésére tekintettel indított perében hozott jogerős ítélet?"

2013. június 5. napjáig összesen 125 ügyben született jogerős ítélet

3. „Hány bíró tett tisztségbe való visszahelyezést kérelmező nyilatkozatot a Bjt. 232/J. § (1) bekezdése alapján?"

20 fő.

4. „Hány bíró kérte a rendelkezési állományba helyezését a Bjt. 232/J. § (4) bekezdésére figyelemmel, a 232/E. § alapján?"

1 fő.

5. „Hány bíró kérte a visszahelyezés mellőzését vagy a 90. § *bb)* alpontja szerinti felmentését a Bjt. 232/J. § (5) bekezdése alapján?"

121 fő (ebből 29 már kinevezett bíró a felmentését kérte, míg 92 nyugalmazott bíró a visszahelyezés mellőzését kérte).

5. számú melléklet

ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL ELNÖKE

Cím: 1055 Budapest, Szalay u. 16. (✉: 1363 Bp. Pf. 24.
☎: 354-4108, Fax: 332-6312
e-mail: obh@obh.birosag.hu

6. „Hány bíró esetében nem került sor a visszahelyezésre (és ezzel összefüggésben hány bíró esetében intézkedett Elnök Asszony átalány-kártérítés megfizetése iránt) a Bjt. 232/J. § (7) bekezdése alapján?"

19 fő esetében nem került sor a fenti Bjt. rendelkezés alapján visszahelyezésre.

Budapest, 2013. június 14.

Országos Bírósági Hivatal Elnöke

Üdvözlettel:

dr. Handó Tünde

ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL ELNÖKE

Cím: 1055 Budapest, Szalay u. 16. ✉: 1363 Bp. Pf. 24
☎: 354-4108, Fax: 332-6312
e-mail: obh@obh.birosag.hu

20-2/2013. OBH

Dr. Bárándy Gergely
Országgyűlési képviselő

Budapest

Tisztelt Képviselő úr!

A 2013. március 13. napján kelt megkeresésében arra kérdezett rá, hogy az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke *„nem tartja-e szükségesnek, hogy visszautasítsa a miniszterelnök szavait, aki az OBH elnöke által igazgatott hatalmi ág függetlenségét és félelemtől mentes működését veszélyezteti kijelentésével"*.

Erre a kérdésre válaszul hadd idézzem a Népszava határozott szabadelvű népújság I. évfolyamának 35. számát 1868-ból, vagyis közvetlenül a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk megalkotása előtti időszakból:
„A bírói függetlenséget illetőleg, az nem abból áll, hogy a bíró a törvények figyelmen kívül hagyása mellett tetszése vagy meggyőződése szerint ítélhessen – mert e tekintetben éppen nem független –, hanem abból áll, hogy jobb meggyőződését követve törvény szerint ítélni köteles; s ha az általa kimondott ítéletet az ügyiratokból s a törvényből értelmesen igazolni képes, akkor semmi felelősségtől sem tarthat és semmi sem tartóztathatja őt vissza a törvényre állapított jobb meggyőződéséből származott ítélet kimondásától."

Amint azt Ön is tudja, a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvényre, valamint az új bírósági törvényekre figyelemmel a bíróságok központi igazgatása és szakmai irányítása kettévált. A bírósági gyakorlat szakmai szempontú figyelemmel kísérése, az ítélkezés színvonalának növelése és a jogegység megteremtése a Kúria, míg a bíróságok működési feltételeinek biztosítása az OBH feladata. A bírák szakmai érdekképviseletével kapcsolatos tevékenységet pedig számos civil szervezet – többek között a Magyar Bírói Egyesület – végez.

A Kúria elnöke az Ön által említett üggyel kapcsolatban 2013. március 13. napján közleményt adott ki, a bíróságok érdekképviseleti szervei közül pedig a Magyar Bírói Egyesület 2013. március 14. napján szintén kifejtette álláspontját a kérdésben.

Az OBH feladata a bírósági szervezet független működéséhez szükséges tárgyi és személyi feltételek, vagyis a magas szakmai színvonalú és időszerű ítélkezés intézményi feltételeinek biztosítása.

6. számú melléklet

ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL ELNÖKE

Cím: 1055 Budapest, Szalay u. 16. ✉: 1363 Bp. Pf. 24.
☎: 354-4108, Fax: 332-6312
e-mail: obh@obh.birosag.hu

A tárgyi feltételek biztosítása körében az OBH megkezdte – többek között – a Budapest Környéki Törvényszék új épület-együttesének kialakítását, a Debreceni Járásbíróság és a Fővárosi Törvényszék elhelyezési problémáinak megoldását. Az ítélkezés személyi feltételeinek biztosítása keretében a bírósági szervezetben összesen 380 új bírósági titkári és bírósági ügyintézői álláshely létesült, ami jelentős előrelépést jelent a bírák adminisztratív terheinek csökkentése terén. Emellett az OBH számos képzéssel, informatikai fejlesztéssel, energetikai korszerűsítéssel kapcsolatos hazai és Európai Uniós pályázaton vesz részt.

Az OBH fentebb említett feladatai ellátásával képes megvalósítani legfőbb stratégiai célját, vagyis azt, hogy a bíróságok alkotmányos kötelezettségüket teljesítsék, azaz a független bírák magas szakmai színvonalon és időszerűen ítélkezzenek.

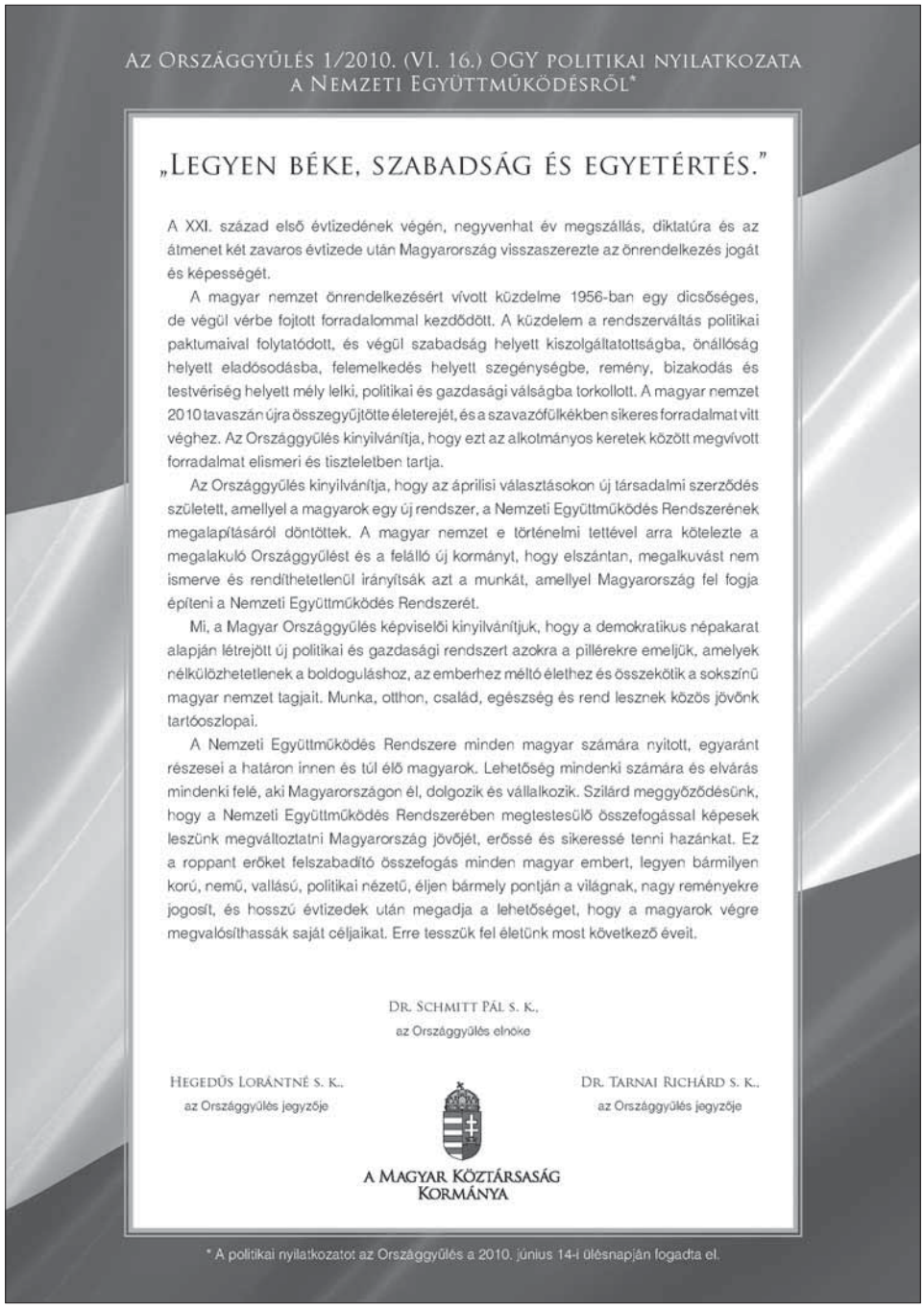
Tájékoztatom, hogy jelen levelemet kizárólag elektronikus úton küldöm meg.

Budapest, 2013. március 18.

Országos Bírósági Hivatal
I. Elnöke

Üdvözlettel:

dr. Handó Tünde



AZ ORSZÁGGYŰLÉS 1/2010. (VI. 16.) OGY POLITIKAI NYILATKOZATA A NEMZETI EGYÜTTMŰKÖDÉSRŐL*

„LEGYEN BÉKE, SZABADSÁG ÉS EGYETÉRTÉS."

A XXI. század első évtizedének végén, negyvenhat év megszállás, diktatúra és az átmenet két zavaros évtizede után Magyarország visszaszerezte az önrendelkezés jogát és képességét.

A magyar nemzet önrendelkezésért vívott küzdelme 1956-ban egy dicsőséges, de végül vérbe fojtott forradalommal kezdődött. A küzdelem a rendszerváltás politikai paktumaival folytatódott, és végül szabadság helyett kiszolgáltatottságba, önállóság helyett eladósodásba, felemelkedés helyett szegénységbe, remény, bizakodás és testvériség helyett mély lelki, politikai és gazdasági válságba torkollott. A magyar nemzet 2010 tavaszán újra összegyűjtötte életerejét, és a szavazófülkékben sikeres forradalmat vitt véghez. Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy ezt az alkotmányos keretek között megvívott forradalmat elismeri és tiszteletben tartja.

Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy az áprilisi választásokon új társadalmi szerződés született, amellyel a magyarok egy új rendszer, a Nemzeti Együttműködés Rendszerének megalapításáról döntöttek. A magyar nemzet e történelmi tettével arra kötelezte a megalakuló Országgyűlést és a felálló új kormányt, hogy elszántan, megalkuvást nem ismerve és rendíthetetlenül irányítsák azt a munkát, amellyel Magyarország fel fogja építeni a Nemzeti Együttműködés Rendszerét.

Mi, a Magyar Országgyűlés képviselői kinyilvánítjuk, hogy a demokratikus népakarat alapján létrejött új politikai és gazdasági rendszert azokra a pillérekre emeljük, amelyek nélkülözhetetlenek a boldoguláshoz, az emberhez méltó élethez és összekötik a sokszínű magyar nemzet tagjait. Munka, otthon, család, egészség és rend lesznek közös jövőnk tartóoszlopai.

A Nemzeti Együttműködés Rendszere minden magyar számára nyitott, egyaránt részesei a határon innen és túl élő magyarok. Lehetőség mindenki számára és elvárás mindenki felé, aki Magyarországon él, dolgozik és vállalkozik. Szilárd meggyőződésünk, hogy a Nemzeti Együttműködés Rendszerében megtestesülő összefogással képesek leszünk megváltoztatni Magyarország jövőjét, erőssé és sikeressé tenni hazánkat. Ez a roppant erőket felszabadító összefogás minden magyar embert, legyen bármilyen korú, nemű, vallású, politikai nézetű, éljen bármely pontján a világnak, nagy reményekre jogosít, és hosszú évtizedek után megadja a lehetőséget, hogy a magyarok végre megvalósíthassák saját céljaikat. Erre tesszük fel életünk most következő éveit.

DR. SCHMITT PÁL S. K.,
az Országgyűlés elnöke

HEGEDŰS LORÁNTNÉ S. K.,
az Országgyűlés jegyzője

DR. TARNAI RICHÁRD S. K.,
az Országgyűlés jegyzője

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA

* A politikai nyilatkozatot az Országgyűlés a 2010. június 14-i ülésnapján fogadta el.

7. számú melléklet

ZÁRÓKÖZLEMÉNY
(2013. március 7.)

a jogállamiság és a demokrácia helyreállításáról folytatott tárgyalássorozatról

A Magyar Szocialista Párt kezdeményezésére a Demokratikus Koalíció, az Együtt 2014 Választói Mozgalom, a Magyarországi Szociáldemokrata Párt, a Szövetségben, Együtt Magyarországért Párt, a Szabad Emberek Magyarországért - Liberális Párt, a Szabadelvű Polgári Egyesület, a HÍD a Demokráciáért Egyesület és a Nők Lázadása Egyesület egyeztetéseket folytattak a jogállamiság és a demokrácia helyreállításáról. A tárgyalások első szakaszának eredményeit a felek a jelen záróközleményben rögzítik.

* * *

A 2010. áprilisi választáson, a szavazatok 52,73 %-ával a Fidesz-KDNP pártszövetség kétharmados többséget szerzett az Országgyűlésben. A győztesek egyértelművé tették, hogy a „fülkeforradalommal" lezártnak tekintik az 1989-90-es rendszerváltást követő átmenet időszakát, és hatalmukat egy új berendezkedés megteremtésére kívánják felhasználni.
Az Országgyűlés alakuló ülését követően azonnal megkezdődött a hatályos alkotmány delegitimálása. A néhány hónap alatt végrehajtott tucatnyi módosítás nemcsak a pillanatnyi hatalmi érdekek érvényesítését szolgálta, hanem azt is jelezte, hogy a „fülkeforradalom" győztesei értéktelennek tartják a polgári demokratikus alkotmányt. Megkezdődött a hatalommegosztás két évtized alatt kialakított rendszerének átalakítása, illetve lebontása. A palament kétharmados többsége konszenzus nélkül új alaptörvényt alkotott és sarkalatos törvények egész sorát hozta meg.
Elfoglalták a független intézményeket, az élükre kinevezett vezetők mandátumát több kormányon átnyúló időszakra bebetonozták. Korlátozták az Alkotmánybíróság jogait, pártközeli emberekkel duzzasztották fel a testületet, megszüntették a korábbi ombudsmani rendszert. Megteremtették az indoklás nélküli elbocsátás lehetőségét, rendre visszamenőleges hatályú jogszabályokat alkottak. Súlyosan korlátozták a sajtó szabadságát, kizárólag kormánypárti tagokból álló médiahatóságot hoztak létre, megszűnt a kiegyensúlyozott tájékoztatás. Ma már nem érvényesül a törvényes bíróhoz való jog, az igazságszolgáltatás csúcsán új szervezetek jöttek létre, melyeket hosszú időre kinevezett kormányközeli vezetők irányítanak. Sérül a vallásszabadság, az egyházak elismerése politikai keggyé vált. A hatvankettedik életévüket betöltött bírákat nyugdíjba kényszerítették, a bírósági vezetők kiválasztása a pártpolitika játszótere lett. A hatalom megtorló büntetőpolitikát alakított ki, azt elsősorban a csekély súlyú bűncselekmények elkövetőire és a politikai ellenfelekre irányította.
Az állam működését a konzervatív-jobboldali ideológia hatja át, mindennapossá vált a vallás, a nemzetiség, a szexuális irányultság vagy a családmodell szerinti diszkrimináció. A korrupció és a kormánypárthoz kötődő gazdasági birodalom támogatása a rendszer sajátjává, fő jellemzőjévé vált. Egyoldalúan a jelenlegi kormánypártnak kedvező választási és választási eljárási szabályokat alkottak, melyek jelentős társadalmi elégedetlenség és ellenállás esetén is biztosítani tudják a jobboldali kurzus további hatalmát. Az esetleges kormányváltás utánra pedig olyan kétharmados szabályokat hoztak létre, amelyek szinte lehetetlenné teszik, hogy

8. számú melléklet

egy következő kormány a választási programjában foglaltaknak megfelelően kormányozhasson.
Az átalakítás nem ért véget az Alaptörvény és a sarkalatos törvények elfogadásával. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései lényeges tartalmi elemeinek alkotmánybírósági megsemmisítése, valamint több, a nemzeti együttműködés rendszere számára kudarcos próbálkozás az Alaptörvény negyedik módosításának benyújtásához vezetett.

* * *

A 2014-es választásokat követően a jogállamiság és a demokrácia működésének helyreállítására van szükség. Ennek célja Magyarországon a szabadságra, a jog uralmára, a polgárok jog előtti egyenlőségére és egymás iránt érzett felelősségére, az emberi méltóság megóvására, a többség felhatalmazásával működő kormányzásra és a kisebbség védelmére épülő köztársaság megújítása. A politikai pártoknak felelősséget kell vállalni azért, hogy a jogállamban megtestesülő értékeket a hatalom gyakorlói tiszteletben tartják, tevékenységüket a közösség iránti alázat, a mérséklet és a belátás jellemzi. Az alkotmányos rendszernek olyan értékeket kell közvetítenie, amelyekkel a hatalom forrása, a nép is azonosulni tud.

Mivel a Fidesz-KDNP pártszövetség a jogállamot politikai és társadalmi konszenzus nélkül bontotta le, elkerülhetetlennek tartjuk egy új alkotmány megalkotását. Az alkotmány normatív erővel bíró szimbólum, amely kifejezi az adott társadalom értékrendjét, amely minden polgár számára elfogadható és tisztelhető kell, hogy legyen. Az új alkotmány tartalmát ezért széles körű társadalmi párbeszédben, valódi társadalmi konszenzus mentén kell kialakítani. Egy új alkotmány koncepciójáról a jelen egyeztetés résztvevői további egyeztetéseket folytatnak.

Addig is azonban, amíg egy új alkotmány melletti széleskörű társadalmi és politikai egyetértés meg tud születni, azonnal szükség van az alkotmányosság és a demokrácia gyors, jogállami eszközökkel történő helyreállítására; jó kormányzás ugyanis csak jól működő alkotmányos demokráciában valósítható meg.

* * *

1. A 2014-es országgyűlési választások után haladéktalanul olyan alkotmányi szabályozást kell alkotni, amelynek legfontosabb üzenete a társadalmi-, szociális-, gazdasági- és jogbiztonság. A köztársaság megújítása jegyében az alkotmánynak hazánk elnevezéseként a Magyar Köztársaságot nevesítenie kell.

Az emberi méltóság kiemelkedő alkotmányjogi védelme az alapvető jogok elismerésének és biztosításának kiinduló pontja. Az emberi méltóság mindenekelőtt kiterjed az egyenlő bánásmód biztosítására, valamint az esélyegyenlőség előmozdítására, amelynek során különösen a nők, a gyermekek, az idősek, a fogyatékos személyek fennálló hátrányainak csökkentése az állam és a közösség kötelezettsége. A jövő nemzedékek méltóságának védelme érdekében az államnak és a közösségnek a társadalmi, gazdasági és környezeti fenntarthatóság tiszteletben tartása mellett kell tevékenykednie.

Az alaptörvény államcéllá fokozta le a gazdasági, szociális és kulturális jogokat. Ezek a jogok ugyan értelemszerűen csak a gazdaság teherbíró képességének keretei között érvényesülhetnek, azonban rendelkezniük kell egy olyan, kikényszeríthető alapjogi tartalommal, ami az emberhez méltó létezést lehetővé teszi. Ennek megfelelően alkotmányi szinten kell rögzíteni, hogy mindenkinek joga van az emberi lét alapvető feltételeihez, amelyet rászorultság esetén az állam a társadalombiztosítási és a szociális juttatások összességével biztosít. Hajléktalanság esetén továbbá mindenkinek joga van ahhoz, hogy az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szükséges szállása legyen. Az egészséghez való jog körében rendelkezni kell arról, hogy az öngondoskodás állami ösztönzése mellett mindenkinek joga van a nemzeti kockázatközösségen alapuló társadalombiztosítás keretében igénybe vehető egészségügyi ellátásokhoz, amelyek igénybevételét törvény az érintett teherviselő képességéhez igazodó járulék fizetéséhez kötheti. A társadalmi szolidaritást alkotmányi értékké kell tenni, hogy az államnak kiemelkedő kötelezettsége legyen a rászorulók felzárkóztatásának elősegítése.

A kormánytöbbség az új Munka Törvénykönyve megalkotásával és más jogalkotási lépéseivel a munkavállalói jogokat jelentősen korlátozta. A munkavállalók jogai és a munkáltató érdekei közötti korrekt érdekkiegyenlítés, a munkabéke jegyében helyre kell állítani ezért a munkavállalók szervezeteinek jogait a kollektív szerződés megkötésében és a jogsértő munkáltatói intézkedésekkel szembeni fellépés lehetőségében, valamint biztosítani kell a munkavállalók képviselőinek a munkáltatóval szembeni fokozottabb védelmét. Új törvényt kell alkotni a sztrájkjogról, amely mindenki számára kiszámítható keretek között biztosítja a munkavállalók érdekeinek hatékony érvényesítésére alkalmas legkeményebb eszköz alkalmazását, a munkabeszüntetés tartását.

Helyre kell állítani a jogbiztonságot, meg kell szüntetni a visszaható hatályú jogalkotást és a kapkodó törvénygyártást. Alkotmányi szinten kell rögzíteni, hogy jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem vonhat meg és nem korlátozhat jogot, nem állapíthat meg új vagy a korábbinál hátrányosabb kötelezettséget, és nem nyilváníthat magatartást jogellenessé. Jogszabályt olyan időpontban kell hatályba léptetni, hogy alkalmazásához a kihirdetésétől számítva elegendő felkészülési idő álljon rendelkezésre. A jogszerűen gyakorolt jogosultságok elvonására vagy korlátozására csak közérdekből, az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet sor. A jogbiztonság helyreállítása elengedhetetlen a gazdasági élet, a szociális piacgazdaság tisztességes működésének biztosításához.

Az egyházi jogállással visszaélők elleni fellépés álarca mögött a kormánytöbbség politikai döntéstől tette függővé, hogy melyik egyházat ismeri el autonómként, és melyiket kényszeríti arra, hogy állami felügyelet alatt álló egyesületként működjön. Az egyházak nyilvántartásba vételét a független bíróságra kell bízni azzal párhuzamosan, hogy a jogalkotó megteremti a visszaélésekkel szembeni jogállami fellépés lehetőségét is, azzal, hogy az államnak tartózkodnia kell a vallási és világnézeti kérdésekben való állásfoglalástól. A vallásszabadság kiterjed a vallási vagy más világnézeti meggyőződés kinyilvánításának mellőzésére is.

A jelenlegi kormányzat a médiaszabályozás átalakításával a független sajtó megfélemlítését célozta, a közszolgálati médiát pártbefolyás alá vonta, a frekvencia-pályázatok elbírálása

során pedig a sokoldalú tájékozódást nehezítő döntéseket hozott. A sajtószabadság biztosítása érdekében mind az állami, mind a gazdasági nyomásgyakorlással szemben megfelelő törvényi garanciákat kell adni, senkinek nem lehet domináns befolyása a médiával összefüggő állami hatásköröket gyakorló szervekben. A közszolgálati média pártfüggetlen és korrupciómentes működését garantáló szervezeti megoldást kell kialakítani. A frekvencia-pályázatok esetében – a digitális átállás felgyorsítása mellett – átlátható módon, a valós hallgatói igényeknek való megfelelés érdekében kell eljárni.

2. Demokratikus pártok nem tűzhetnek ki más célt maguk elé, mint azt, hogy mind az alkotmány- és alapjogi védelem, mind pedig az igazságszolgáltatás területén a legszélesebb társadalmi, politikai és szakmai egyeztetést követően visszaállítják az alkotmányos értékeket tiszteletben tartó, azoknak minden tekintetben megfelelő garanciarendszert.
A kiválasztási, illetve jelölési rendszer demokratikusabbá tétele mellett meg kell szüntetni azt a rendszert, hogy ha az Országgyűlés nem tud új személyt választani a lejárt mandátumú tisztségviselő helyett, a megválasztott személy mandátuma meghosszabbodik. Törvényi garanciákat kell teremteni a független intézmények költségvetési finanszírozásának kérdésében azért, hogy a mindenkori hatalom ne „éheztesse ki" ezeket az intézményeket.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét ismét teljessé kell tenni: nem elfogadható, hogy költségvetési kérdésekben az alkotmányosság szempontjai ne érvényesüljenek. A testület személyi összetételében – a jogállami elvek legteljesebb tiszteletben tartása mellett – olyan változásokat kell elérni, hogy levitézlett pártkatonák helyett autonóm, különböző világnézetű és jogfelfogású, komoly szakmai múlttal rendelkező, közmegbecsülésnek örvendő tekintélyes emberek ítéljék meg a jogszabályok alkotmányosságát. Olyan új jelölési rendszert kell kialakítani, amely biztosítja a szakmai szervezetek bevonását. A megválasztást kizáró ok kell hogy legyen, ha valaki a megválasztását megelőző négy éven belül kormánytag, állami vezető, országgyűlési képviselő, vagy párt vezető tisztségviselője volt. Semmilyen elfogadható érv nem szól amellett, hogy az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlés válassza meg. Annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság működésére – a korábbihoz képest - megnövekedett hatáskörrel bíró elnököt e minőségében még indirekt formában se fűzze felelősségi viszony az őt megválasztó Országgyűléshez, a szabályozást úgy kell megváltoztatni, hogy az elnökét – meghatározott időre – maga az Alkotmánybíróság válassza meg, saját tagjai közül. Az eljárás kezdeményezői körét ki kell bővíteni, úgy, hogy ne csupán az országgyűlési képviselők egynegyede, hanem bárki kezdeményezhessen utólagos normakontrollt.

Az emberi méltóság kiemelkedő alkotmányjogi védelmének kiinduló pontja az alapvető jogok elismerése és biztosítása. Az alapjogvédelmi tevékenység nem szűkíthető le alapvető jogok biztosának tevékenységére. Ugyanakkor nem beszélhetünk alkotmányos alapjogokról az érvényesülésüket biztosító garanciarendszer nélkül. Ahhoz, hogy a kisebbségek jogait, a jövő nemzedékek jogait, a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot és a személyes adatok védelméhez való jogot valóban létező alapjognak tekinthessük, szükség van ezek érvényesülése felett őrködő intézményekre, és ezen jogok érvényesítését szolgáló mechanizmusokra. Helyre kell állítani a kisebbségi jogok biztosának és a jövő nemzedékek biztosának korábbi függetlenségét és hatásköreit, a személyes adatok védelmét és az

információszabadság érvényesülését ismét országgyűlési biztosnak kell ellenőriznie. Az áldozatok információs kárpótlása céljából az állambiztonsági iratok nyilvánosságát meg kell teremteni annak érdekében, hogy a múlt lezáratlansága ne képezhesse a megbékélés akadályát.

Az igazságszolgáltatás függetlenségének elve a jogállami működés egyik sarokköve. Alkotmányos szinten is, de szabályozás egészének biztosítania kell az igazságszolgáltatás más hatalmi ágaktól való függetlenségét, az ítélkezési tevékenység külső befolyástól való mentességét. Az ügyek ad hoc, valódi normatív szabályokat nélkülöző áthelyezésének lehetőségét meg kell szüntetni. A bíróságok független hatalmi ágat képeznek, így nemcsak maguknak a bíráknak, hanem a bírósági szervezetrendszernek a függetlensége is alkotmányos követelmény. Ennek megfelelően a bírák és bírósági vezetők kinevezésében teljes bírói önigazgatásra van szükség. Az egyéb bírósági ügyekben törvényi szinten kell olyan szabályozást alkotni, amely a függetlenségre és a hatékony működés szempontjaira egyaránt tekintettel van. Alapelvi szinten rögzítjük, hogy olyan jogszabályi környezet kialakítására van szükség, amelyben a bírói függetlenséget érintő döntéseket bírói önkormányzati szerv egyetértése nélkül nem lehet meghozni. Mindezekre tekintettel az Országos Bírósági Hivatalt meg kell szüntetni.
Az ügyészség jelenleg burkolt módon politikai irányítottság alatt áll. Az ügyészség hatásköreit át kell alakítani, a szervezet feladata, hogy büntető ügyekben nyomoz és nyomoztat, valamint vádat képvisel. Az ügyészség megváltozott hatáskörei, továbbá az átláthatóság és számon kérhetőség megteremtése érdekében a legfőbb ügyész tevékenysége felett az igazságügyért felelős miniszter felügyeletet gyakorol.
A bírói és az ügyészi szolgálati viszony felső életkori határát az eddig történelmileg kialakult 70 éves korban rögzítjük. Az alkotmányos korrekciótól függetlenül elengedhetetlennek tartjuk a „kényszernyugdíjazott" bírák és ügyészek szolgálati viszonyának megszüntetésével okozott sérelmek olyan – az átmeneti idő elteltét segítő – szabályozással való orvoslását, ami lehetővé teszi e bírák és ügyészek jogviszonyának az eredeti feltételeknek megfelelő helyreállítását.

A közpénzügyi intézmények függetlenségének garanciáit (vezetőinek jelölésének rendjét, újraválasztásának, működésének szabályait) és tekintélyét helyre kell állítani, érdemi működésük feltételeit újra meg kell teremteni. Az átlátható és fenntartható államháztartás alkotmányi garanciáit meg kell erősíteni, ugyanakkor a Költségvetési Tanácsnak a költségvetés elfogadásához kapcsolódó vétójogát a parlamentarizmus elveivel olyan módon kell összhangba hozni, hogy az ne vezethessen az Országgyűlés visszaélésszerű feloszlatásához. A Magyar Nemzeti Bank és a Monetáris Tanács függetlenségét a vezetőinek jelölésére és választására vonatkozó szabályok átalakításával meg kell erősíteni.

Az emberi méltóság védelmére, a hátrányos megkülönböztetés felszámolására irányuló hatósági munkát nemzetközi kötelezettségeinknek megfelelően meg kell erősíteni.

3. A kormányozhatóságot megnehezítő sarkalatos törvények számát radikálisan csökkenteni kell: egy parlamentáris demokráciában nem fogadható el, hogy a választók bizalmát elnyerő kormánytöbbség ne valósíthassa meg azt a gazdaság- és társadalompolitikát, aminek képviseletére a polgárok felhatalmazták.

Helyre kell állítani ugyanakkor a központi kormányzattal szemben önálló politikai akaratképzésre alkalmas helyi önkormányzatok autonómiáját.

4. A népszavazás és a népi kezdeményezés szélesítésének a lehetőségét meg kell vizsgálni, érvényességi és eredményességi szabályait radikálisan enyhíteni kell. Ötvenezer választópolgár számára a törvénykezdeményezés lehetőségét biztosítani kell, amit az Országgyűlés köteles érdemben megtárgyalni és arról határozni.

A petíciós jog érvényesülését biztosító szabályokat kell alkotni. Biztosítani kell annak lehetőségét, hogy tízezer választópolgár kezdeményezésére a Kormány érdemi konzultációt kezdjen egy-egy közpolitikai javaslatról. A kérelmezési és panaszjog, valamint a javaslattételhez való jog érvényesüléséhez valódi garanciákat kell teremteni.

A jogszabály-előkészítés minden szakaszában a civil és más társadalmi érdekek artikulálását megfelelő eljárási szabályok alkotásával biztosítani kell, ezen belül kiemelten a társadalmi érdekegyeztetés rendszerét meg kell újítani. Helyre kell állítani a parlamentáris demokráciákhoz méltó országgyűlési működést. A civil párbeszédre a törvényjavaslatok parlamenti tárgyalása során is (mindenekelőtt a bizottsági munka szabályainak újragondolásával) lehetőséget kell adni. A parlamenti vitában az utolsó pillanatos érdemi módosítási javaslatok lehetőségét szűkíteni kell, mivel az kizárja a megfelelő társadalmi egyeztetés lefolytatását.

Ki kell emelni az elektronikus eszközök szerepét és használatát a közvetlen demokratikus részvétel megerősítésében. A digitális forradalom vívmányait és az interaktivitásban rejlő lehetőségek tárházát ki kell használni a jogállamiság újraépítésében és a választói bizalom helyreállításában.

A közérdekű adatok közzétételének kötelezettségét bővíteni kell, lehetővé téve azt, hogy a közügyekről folytatott vitákban a polgárok a kellő információk birtokában kapcsolódhassanak be. A közérdekű adatok kiadásának megtagadási lehetőségeit szűkíteni kell, a bírósági jogérvényesítést pedig rövid határidők előírásával kell hatékonyabbá és gyorsabbá tenni. Biztosítani kell, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek napirendjei, előterjesztései már az ülés előtt az interneten elérhetőek legyenek, azokkal összefüggésben a település lakói kifejthessék a véleményüket. Ugyancsak elő kell írni a képviselő-testületi ülések és a bizottsági ülések jegyzőkönyveinek vagy emlékeztetőinek közzétételét.

Haladéktalanul meg kell alkotni az új párt- és kampányfinanszírozási törvényt, alkalmazni kell azt az EU iránymutatást, hogy ne kaphasson közpénzből támogatást az a politikai párt, amelyik nem tartja tiszteletben az Alapjogi Chartában tartalmazott emberi jogokat. A kampányfinanszírozásban be kell vezetni a kötelező kampányszámlát, s minden kampánycélú kifizetés csak arról teljesíthető. A pártok folyó kiadásaiban is érvényesíteni kell a nyilvánosság elvét.

5. A választási rendszer átalakításával a kormányzatnak saját maga felé hajlott a keze. Ugyan a választójog legdurvább korlátozásától, az előzetes regisztrációtól az Alkotmánybíróság döntése és a társadalmi nyomás hatására elálltak a kormánypártok, az általuk egyoldalúan megalkotott új választójogi törvények érdemben torzítják a demokratikus döntéshozatali folyamatot. Olyan választási rendszerre van szükség, amely arányosabban biztosítja a választói akarat leképeződését, ugyanakkor a nők nagyobb politikai szerepvállalásának érdekében női kvótát kell bevezetni. A választókerületek határainak meghatározását a politikai manipulációt kizáró, független szakmai szerv javaslatához kell kötni. A politikai rendszer megújulási képességét veszélyezteti, hogy a jelöltté váláshoz szükséges ajánlások gyűjtésének idejét radikálisan csökkentette a jogalkotó, valamint hogy a szabályozás mindenáron tömbösödésre kényszeríti a politikai szervezeteket.

Az eddigieknél arányosabb választási rendszert kell létrehozni az országgyűlési és az önkormányzati választásokra is vonatkozóan. Ennek érdekében a 2011-ben és 2012-ben az Országgyűlés által elfogadott választási törvénycsomagot teljes egészében felül kell vizsgálni. A Nemzeti Választási Bizottságra vonatkozó törvényi szabályok súlyosan sértik a pártsemlegesség és a pártatlanság elvét, ezért azt teljes egészében felül kell vizsgálni és újjá kell építeni a független működés garanciarendszerét.

* * *

A 2014-es választásokon a mai demokratikus ellenzék a jogállam helyreállítása érdekében egy korlátozott terjedelmű korrekcióra kérhet és kaphat felhatalmazást. Az átalakítás céljait és tartalmát a polgároknak a választásokat megelőzően ismerniük kell, hogy amellett kiállva, vagy azt elutasítva vehessenek részt a választásokon. A jelen záróközleményt elfogadó politikai szervezetek ennek érdekében a jogállam helyreállításának elveiről széleskörű szakmai és társadalmi egyeztetést kezdeményeznek.

Dr. Bárándy Gergely
Magyar Szocialista Párt

Schmuck Andor
Magyarországi Szociáldemokrata Párt

Dr. Avarkeszi Dezső
Demokratikus Koalíció

Dr. Nagy Marianna
Szövetségben, Együtt Magyarországért Párt

Dr. Bárándy Péter
Együtt 2014 Választói Mozgalom

Ungár Klára
Szabad Emberek Magyarországért - Liberális Párt

8

Dr. Vincze Ildikó
Szabadelvű Polgári Egyesület

Freisinger Jenő
HÍD a Demokráciáért Egyesület

Lovas Nagy Anna
Nők Lázadása Egyesület

A LEGGYAKRABBAN ELŐFORDULÓ RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AB = Alkotmánybíróság.
ABH = Alkotmánybírósági határozat.
AEB = Alkotmány-előkészítő eseti bizottság (előkészítő bizottság).
AIB / AIÜB = Alkotmányügyi, Igazságügyi és ügyrendi bizottság (Alkotmányügyi bizottság).
Bjt. = A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvények.
Bszi. = A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvények.
EBESZ = Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet.
EJEE = Emberi Jogok Európai Egyezménye.
ELTE = Eötvös Loránd Tudományegyetem.
ENSZ = Egyesült Nemzetek Szervezete.
EP = Európai Parlament.
EUMSZ = Európai Unió működéséről szóló szerződés.
EUSZ = Európai Unióról szóló szerződés.
Fidesz = Fidesz – Magyar Polgári Szövetség.
GDP = Gross Domestic Product (bruttó hazai termék).
Jobbik = Jobbik Magyarországért Mozgalom.
KEHI = Kormányzati Ellenőrzési Hivatal
KDNP = Kereszténydemokrata Néppárt.
LMP = Lehet Más a Politika.
MALÉV = Magyar Légiforgalmi Vállalat.
MDF = Magyar Demokrata Fórum.
MNB = Magyar Nemzeti Bank.
MSZOSZ = Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége.
MSZP = Magyar Szocialista Párt.
MTA = Magyar Tudományos Akadémia
NHIT = Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács.
NMHH = Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala.
OBH = Országos Bírósági Hivatal.
OBT = Országos Bírói Tanács.
OÉT = Országos Érdekegyeztető Tanács.
OIT = Országos Igazságszolgáltatási Tanács.
OVB = Országos Választási Bizottság.
PTE = Pécsi Tudományegyetem.
WEF = World Economic Forum (Világgazdasági Fórum).

BIBLIOGRÁFIA

Könyvek

Bárándy Gergely: *Velence fénykora – A Velencei Köztársaság államberendezkedésének kialakulása és kora.* Budapest, 1999, Scolar.

Bibó István: „Az államhatalmak elválasztása egykor és most". In: *Válogatott tanulmányok.* Második kötet. Budapest, 1986, Magvető.

Debreczeni József: *A fideszes rablógazdaság.* Miskolc, 2013, De.hu Kft.

Elek Balázs: *A vadászszenvedély bűncselekményei.* Budapest, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

Elek Balázs: *A vallomás befolyásolása a büntetőeljárásban.* Debrecen, 2008, TKK.

Európai alkotmányjog. Pécs, 2002.

Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* Budapest, 2011, HVG–ORAC.

Kőhalmi László: *A büntetőjog alapproblémái.* Pécs, 2012, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet.

Locke, John: Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról. Budapest, 1986, Gondolat.

Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, 2007, HVG–ORAC.

Magyar Bálint (szerk.): *Magyar polip – A posztkommunista maffiaállam.* Budapest, 2013, Noran Libro.

Mérlegen az Alaptörvény. Interjúkötet hazánk új alkotmányáról. Budapest, 2013, HVG–ORAC.

Montesquieu: *A törvények szelleméről.* Budapest, 2000, Osiris–Attraktor.

Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei.* Budapest, 2009, Dialóg Campus.

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette: *Alkotmányos alapok.* Budapest, 2012, HVG–ORAC.

Sári János: *A hatalommegosztás.* Budapest, 1995, Osiris.

Veress Emőd: Államfő és kormány a hatalommegosztás rendszerében. Kolozsvár, 2011, Scientia.

Tanulmányok

Ádám Antal: „A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról". In: *Magyar Jog.* 1995/3. szám.

Ádám Antal: „A köztársasági elnök, az Országgyűlés és a kormány viszonyáról". In: *Magyar Közigazgatás.* 1991. november, XLI. évfolyam, 11. szám.

Ádám Antal: „A magyar alkotmányból hiányzó alapértékekről". In: *Közjogi Szemle.* 2009/ I. szám.

Ádám Antal: „Az alkotmányi értékek értelmezéséről". In: *Jura.* 2010.

Bárándy Aliz: „A magyarországi médiaszabályozás két éve". In: *PhD tanulmányok 11.* Szerk: Ádám Antal. Pécs, 2012, PTE Állam- és Jogtudományi Kar.

Bárándy Aliz: „A magyarországi médiaszabályozás újrastrukturálása a kormányváltás után". In: *PhD tanulmányok 10.* Szerk.: Ádám Antal. Pécs, 2011, PTE Állam- és Jogtudományi Kar.

Bárándy Gergely – Bárándy Aliz: „Büntetőjog-politikai paradigmaváltás? A védői jogok csorbításának, s az ügyészi jogok növelésének okairól". In: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére.* Pécs, 2011, PTE Állam- és Jogtudományi Kar.

–Bierlein, Brigitte: „A hatalommegosztás és az alkotmánybíróságok, valamint más alkotmányos testületek függetlensége". In: *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1. szám.

Bihari Mihály: „Demokrácia, képviselet és választási rendszer. A választási rendszer funkciói". In: *Választástudományi tanulmányok. Választási füzetek.* Budapest, 1999, Országos Választási Iroda.

Bócz Endre: „A védelemhez való jog új felfogása". In: *Ügyvédek Lapja.* L. évfolyam, 2011. október-november.

Bordás Mária: „A hatékony állam és a jogállam konfliktusa". In: *Közjogi Szemle.* 2011/3. szám.

Bordás Mária: „A »hatékony« állam győzelme a jogállam fölött?" In: *Közjogi Szemle.* 2012/1. szám.

Boros Tamás – Varga Áron: „Az elszámoltatók elszámoltatása". In: *Forradalom volt? Tanulmánykötet a második Orbán-kormány harmadik évéről.* Budapest, 2013, József Attila Alapítvány.

Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: „Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vet fel az Alaptörvény?". In: *Új magyar közigazgatás.* 2011. június–július. 4. évfolyam, 6–7. szám.

Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: „Túl az alkotmányon…" In: *Közjogi Szemle.* 2010/4. szám.

Constant, Benjamin: „Az alkotmányos politika tana". Idézi Sári János in: *A hatalommegosztás.* Budapest, 1995, Osiris.

Cs. Kiss Lajos: „Parlamentarizmus és demokrácia". In: *Acta facultatis Politico-iuridicae Universitatis Budapestinensis.* XL (2003).

Cserny Ákos: „A végrehajtó hatalom alkotmányjogi felelősségének színeváltozásai". In: *Magyar Közigazgatás.* 2011/2. szám.

Cservák Csaba: „A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása". In: *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. szám, 2002. április 23. Jogelméleti tanulmányok.

Csink Lóránt: „Az alkotmányos szervek együttműködése az új Alaptörvényben". In: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2010. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján.* Budapest, 2011, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság.

Csink Lóránt: „Meghaladott-e Montesquieu? A hatalommegosztás modern felfogásai". In: *Ünnepi tanulmányok dr. Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére.* Budapest, 2013, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó.

Drinóczi Tímea: „Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban". In: *Jura* 2012/1. szám.

Fleck Zoltán – Gadó Gábor – Halmai Gábor – Hegyi Szabolcs – Juhász Gábor – Kis János – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Tóth Gábor Attila: „Vélemény Magyarország Alaptörvényéről". In: *Fundamentum.* 2011/1. szám.

Gál István László: „A korrupciós bűncselekmények". In: *Új Btk. Kommentár.* 5. kötet. Szerk: Polt Péter. Budapest, 2013, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.

Grád András – Lakatos Viktor: „A büntetőeljárási törvény módosításának emberi jogi kérdései". In: *Ügyvédek Lapja.* L. évfolyam, 2011. október–november.

Herceg Barbara – Kőhalmi László: „The fight against corruption in Hungary and Croatia". In: *Contemporary Legal Chalenges: EU – Hungary – Croatia.* Szerk.: Tímea Drinóczi, Mirela Župan, Zsombor Ercsey és Mario Vinković. Pécs – Osijek, 2012, Faculty of Law, University of Pécs and Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek.

Hesz Tibor – Kőhalmi László: „A tanúvédelem a terhelt védőjének aspektusából”. In: *A tanú védelmének elméleti és gyakorlati kérdései.* Szerk.: Mészáros Bence. Pécs, 2009, Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet.

Jakab András: „Az alkotmányozás előkérdései”. In: *Iustum, Aequum, Salutare.* VI. 2010/4. szám.

Kiss László: „Az Alkotmánybíróság a jogállam szolgálatában”. Elhangzott a Báró Wlassics Gyula Jogászegylet szervezésében megtartott Nemzetközi Alkotmánybírói Konferencián: Nagykanizsa, 2012. március 1.

Kiss László: „Leépülő jogállam – leépülő alkotmánybíráskodás”. In: *Pécsi Közigazgatás-tudományi közlemények 5. A közigazgatás és az emberek* (Tanulmánykötet).

Kőhalmi László: „A védő a magyar büntetőeljárásban”. In: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére.* Szerk.: Gál István László. Pécs, 2011, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

Kőhalmi László: „Az alkotmányos jogállami büntetőeljárási kívánalmai”. In: *A demokrácia deficitje avagy a deficites hatalomgyakorlás.* Szerk.: Csefkó Ferenc és Horváth Csaba. Pécs, 2008, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület.

Kőhalmi László: „Der nicht enden wollende Kampf gegen die Korruption”. In: *De iurisprudentia et jure publico* VII. évfolyam, 2013/1. szám.

Kőhalmi László: „Jogállami büntetőeljárás – védői észrevételek”. In: *Bizalom – Társadalom – Bűnözés. V. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés Szeged, 2005. október 6–7.* Kriminológiai Közlemények Különkiadás. Szerk.: Jacsó Judit. Miskolc, 2006, Magyar Kriminológiai Társaság – Bíbor Kiadó.

Paczolay Péter: „Az alkotmányozás kérdései az Alkotmánybíróság szempontjából”. In: *Jogi Beszélgetések 2010–2012.* Kaposvár, 2013, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata.

Paczolay Péter: „Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai”. In: Chronowski Nóra – Petrétei József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professzor emeritus születésének 80. évfordulójára.* Pécs, 2010, PTE Állam- és Jogtudományi Kar.

Petrétei József: „A köztársasági elnök, mint az államszervezet demokratikus működésének őre”. In: *Jogtudományi Közlöny*, 2011. március.

Petrétei József: „Ellenzék a parlamentáris demokráciában”. In: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban.* Budapest, 1991.

Petrétei József: „Jogállam és hatalommegosztás”. In: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből.* Pécs, 1996, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

Pokol Béla: „Demokrácia, jogállam, konstitucionalizmus. A magyar alkotmányos berendezkedés feszültségei”. In: *Magyarország évtizedkönyve 1988–1998. I. kötet: A rendszerváltás.* Budapest, 1998, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

Pokol Béla: „Gondolatok a hatalommegosztásról”. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára.* Szeged, 2000, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara.

Samu Mihály: „A demokrácia és az Alkotmányozás fogalma”. In: *Közéleti alkotmányozási és jogpolitikai tanulmányok. Bibliotheca iuridica. Publicationes cathedrarum.* Budapest, 2009, Püski.

Sári János: „Államszervezési elvek és értékek”. In: *Alkotmánytan.* Budapest, 1992, Századvég.

Sári János: „Fejezetek a hatalommegosztás történetéből”. In: *Társadalmi Szemle.* XLV. évfolyam, 1990/10. szám.

Somogyvári István: „Az államhatalmi ágak megosztásáról". In: *Társadalmi Szemle*, 1994/1. szám.

Stumpf István: „Az Alaptörvény és az amerikai alkotmányosság". In: *Új Magyar Közigazgatás.* 2013/6. szám.

Stumpf István: „Az államhatalmi ágak elválasztása – Bibó nyomán". In: *Iskola, társadalom, politika. Gazsó Ferenc tiszteletére, nyolcvanadik születésnapjára.* Budapest, 2012, Századvég.

Szalai András: „A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban?" In: *Jogelméleti Szemle.* 2013/1. szám, 2013. április 9. Tanulmányok.

Szalai András: „Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya II." In: *Pro Publico Bono.* 2011/2. szám.

Szegvári Péter: „Többségi és (vagy) konszenzusos demokrácia". In: *Társadalmi Szemle.* 1994/2. szám.

Sziklay Júlia: „Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrákban". In: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában.* Budapest, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.

Tábori Ferenc: „Az ombudsmani intézmény szabályozásának és a politikai pártok álláspontjának alakulása Magyarországon". In: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában.* Budapest, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.

Takács Albert: „A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében". In: *Pro Publico Bono, Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle.* 2011. no. Különszám 1.

Takács Albert: „A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése". In: *Jogtudományi Közlöny*, 1993. június.

Takács Albert: „A parlament szerkezete alkotmányelméleti megközelítésben". In: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2010. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján.* Budapest, 2011, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság.

Tordai Csaba: „A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására". In: *Politikatudományi Szemle.* 1998/4. szám.

Vígh Edit: „Párton belüli demokrácia elemzése a parlamenti pártok alapszabályai alapján". In: *Társadalom és Politika.* 2006/2. szám.

Wiener György: „A hatalmi ágak elválasztása alkotmányos rendszerünkben". In: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára.* Pécs, 2010, PTE Állam- és Jogtudományi Kar.

Wiener György: „A passzív forradalom államának kialakulása". In: *Forradalom volt? Tanulmánykötet a második Orbán-kormány harmadik évéről.* Budapest, 2013, József Attila Alapítvány.

Újságcikkek

Lencsés Károly: „Még tanulják a szabályokat". In: *Népszabadság.* LXX. évfolyam, 157/2. szám, 2012. július 6., péntek.

Ónody-Molnár Dóra: „Megúszható ügyek?" In: *Népszabadság.* LXX. évfolyam, 157/2. szám, 2012. július 6., péntek.

„Viszik a bírákat". In: *Népszava.* 2011. április 16.

Internetes hivatkozások

2012 Human Rights Reports: Hungary. http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012/eur/204294.htm – A letöltés ideje: 2013. május 30.

Adatok az Országgyűlés tevékenységéről. http://www.parlament.hu/adatok/fedlap.htm – A letöltés ideje: 2013. november 26.

A Felügyelet is megküldte a véleményét a Kúriának. http://www.hitelszovetseg.hu/a-felugyelet-is-megkuldte-velemenyet-a-kurianak/ – A letöltés ideje: 2013. június 28.

A Fidesz is nekiment a Kúriának. http://www.atv.hu/belfold/20131220-donteni-kellene-a-fidesz-is-nekiment-a-kurianak/hirkereso – A letöltés ideje: 2013. december 20.

A Fővárosi Bíróság visszautasítja a Magyar Nemzet állításait. http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=448114 – A letöltés ideje: 2011. július 8.

A francia szélsőjobb kiáll Orbán mellett: http://tablet.hvg.hu/vilag/20130314_A_francia_szelsojobb_egyetert_Orbannal – A letöltés ideje: 2013. május 12.

Aggasztó a semmisségi törvény Baka szerint. http://www.hir24.hu/belfold/2011/02/16/aggaszto-a-semmissegi-torveny-baka-szerint/ – A letöltés ideje: 2011. február 16.

A Jobbik egyedül Pokol Bélát támogatja alkotmánybírának. www.hvg.hu/itthon/20110627_pokol_bela_jobbik – A letöltés ideje: 2011. június 27.

A képviselőcsoportok tagjainak megoszlása. www.europarl.eu/meps/hu/hemicycle.htlm – A letöltés ideje: 2013. július 29.

A koncepciós büntetőeljárás alapjait rakja le a Fidesz. http://www.nepszava.hu/articles/articla.php?id=438905 – A letöltés ideje: 2011. június 18.

A kormány válaszolt az EB kifogásaira. www.magyarhirlap.hu/a-kormany-valaszolt-az-eb-kifogasaira – A letöltés ideje: 2013. június 15.

A Költségvetési Tanács tagjainak levele a Köztársasági Elnökhöz.
http://galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=43088:a-koeltsegvetesi-tanacs-tagjainak-levele-a-koeztarsasagi-elnoekhoez&catid=79:kiemelt-hirek&Itemid=115. – A letöltés ideje: 2010. december 14.

A Köztársasági elnök szerepe a törvényalkotásban. www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/kozt_elnok_ossz.htm – A letöltés ideje: 2013. június 7.

A Kúria elnöke visszaszólt Orbánnak.http://www.origo.hu/itthon/20130313-darak-peter-a-kuria-elnoke-visszaszolt-orbannak.html – A letöltés ideje: 2013. március 13.

Alaposan megfontolni. http://hetivalasz.hu/jegyzet/alaposan-megfontolni-43808 – A letöltés ideje: 2012. január 5.

„A látszatát is" – Szájer lemond fideszes pártfunkcióiról. http://tablet.hvg.hu/itthon/20120101_hando_szajer_lemondas – A letöltés ideje: 2012. január 2.

Alkotmányellenes a kormánytisztviselők indoklás nélküli kirúgása. http://www.origo.hu/itthon/20110215-alkotmanybirosag-alkotmanyellenes-a-kormanytisztviselok-indoklas-nelkuli-kirugasa.html – A letöltés ideje: 2011. február 15.

Alkotmánymódosítás: Merkel sem fukarkodott a kritikákkal. www.nol.hu/kulfold/meglehetosen_ellentmondasos_eszmecsere_ader_es_westerwelle_kozott – A letöltés ideje: 2013. március 12.

A magyar kormány módosítja a médiatörvényt és a bírósági rendszert. www.nol.hu/belfold/a_magyar_kormany_modositja_a_mediatorvenyt_es_a_birosagi _rendszert – A letöltés ideje: 2013. február 8.

Amerikának sem tetszik az új magyar alkotmánymódosítás. www.nol.hu/kulfold/amerikanak_sem_tetszik_az_uj_magyar_alkotmanymodositas – A letöltés ideje: 2013. március 8.

A munkaügyi bíróság visszahelyezte tisztségébe az életkora miatt felmentett bírónőt. www.atv.hu/belfold/20120823_a_munkaugyi_birosag_visszahelyezte_tisztsegebe_az_eletkora_miatt_felmentett_bironot – A letöltés ideje: 2012. október 28.

„A németek küldtek már lovasságot, tankok formájában": Orbán visszaszólt Merkelnek. www.atv.hu/cikk/20130517_az_egesz_vilag_felreerti_a_magyar_kormanyt?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. május 17.

A Nemzeti Együttműködés Rendszere: Kik ejtették foglyul a magyar államot? www.atlatszo.hu/2012/09/24/a-nemzeti-egyuttmukodes-rendszere-kik-ejtettek-foglyul-a-magyar-allamot. – A letöltés ideje: 2013. június 13.

A szervezetek és a független jelöltek sorrendje az önálló és közösjelöltjeik összesített szavazatai alapján. http://www.valasztas.hu/dyn/ov10/outroot/onkdin/topsfpb4.htm – A letöltés ideje: 2011. január 31.

Átalakuló választási rendszer – 1. rész – Az önkormányzati választás új szabályairól. http://www.jogiforum.hu/hirek/23259 – A letöltés ideje: 2011. január 31.

Az Alkotmánybíróságnál ért véget a maratoni tüntetés. www.nol.hu/belfold/tuntetok_hatoltak_be_a_fidesz_szekhazaba – A letöltés ideje: 2013. március 7.

Az alkotmánymódosítás elhalasztására szólította fel a kormányt az ET. www.nol.hu/belfold/az_alkotmanymodositas_elhalasztasara_szolitotta_fel_a_magyar_kormanyt_az_europa_tanacs – A letöltés ideje: 2013. március 8.

Az áthelyezett büntetőügyek többségét visszaküldik vidékről. http://www.atv.hu/belfold/20140111-az-athelyezett-buntetougyek-tobbseget-visszakuldik-videkrol/hirkereso – A letöltés ideje: 2014. január 11.

Az ENSZ Emberjogi Bizottsága bírálja a magyar alkotmánymódosítást. www.profitline.hu/hircentrum/hir/283886/Az-ENSZ-Emberjogi-Bizottsaga-biralja-a-magyar-alkotmany-modositast – A letöltés ideje: 2013. március 15.

Az EP-elnök sajnálkozik az alaptörvény módosítása miatt. www.hvg.hu/vilag/20130311_Az_EPelnok_szerint_gyengulhetnek_a_demok – A letöltés ideje: 2013. március 11.

Az MNB új igazgatóinak alig van banki tapasztalata. www.privatbankar.hu/penzugyek/az-mnb-uj-igazgatoinak-alig-van-banki-tapasztalata-255810Š – A letöltés ideje: 2013. március 18.

Az Országgyűlés fantomja. www.hvg.hu/velemeny.nyuzsog/20130610_Az_orszaggyules_fantomja – A letöltés ideje: 2013. június 10.

Az osztrák külügyminiszter is bírálja Orbánt. www.index.hu/kulfold/2013/03/16/az_osztrak_kulugyminiszter_is_biralja_orbant/?rnd=281 – A letöltés ideje: 2013. március 16.

Azért kell távoznom, mert kritizáltam a kormányt. www.index.hu/belfold/2011/12/26/baka_andras/ – A letöltés ideje: 2011. december 26.

Baka András választották a EU főbíráit tömörítő szervezet élére. www.atv.hu/print/20121031_baka_andrast_valasztottak_a_eu_fobirait_tomorito_szervezet_elere – A letöltés ideje: 2012. november 2.

Baka: Alkotmányosan aggályos a semmisségi törvény. http://tablet.hvg.hu/itthon/20110216_semmissegi_torveny_aggalyos_baka – A letöltés ideje: 2011. február 16.

Baka: Sérti a bírók szabad mérlegelési jogát a semmisségi törvény. http://hirszerzo.hu/hirek/2011/2/16/20110216_baka_semmissegi_torveny_aggalyos – A letöltés ideje: 2011. február 16.

Bárándy: nem először született házszabályellenes döntés a bizottsági ülésen. http://hvg.hu/itthon/20110708_barandy_gergely_orszaggyules_alkotmanyugy – A letöltés ideje: 2011. július 8.

Barroso aggódik a magyar jogállam miatt. www.nol.hu/belfold/barroso_telefonon_beszelt_orbannal_alkotmany_ugyeben – A letöltés ideje: 2013. március 8.

Bér- és adómonitoring bizottság alakult. www.fidesz.hu/index.php?Cikk=158966 – A letöltés ideje: 2013. május 28.

Beszóltak Orbánnak a szocialisták. http://atv.hu/cikk/20130614_errol_gondolkodni_is_felelotlenseg_beszoltak_orbannak_a_szocialistak?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. június 15.

Bírák kényszernyugdíjazása – Állítsák vissza az eredeti állapotot! www.nepszava.hu/articles/article.php?id=616613 – A letöltés ideje: 2012. október 28.

Bírák nyugdíjazása – Az OBH-nak nincs kötelezettsége az ügyben. www.nepszava.hu/articles/article.php?id=597875 – A letöltés ideje: 2012. november 16.

Bod Péter Ákos: Csődben a gulyáskapitalizmus. www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/bod-peter-akos-csodben-a-gulyaskapitalizmus-401584 – A letöltés ideje: 2013. április 14.

„Bosszúálló és kicsinyes" – Kemény bírálatokat kapott Orbán. www.femina.hu/hirhatter/kulfold_velemenyek – A letöltés ideje: 2013. március 16.

Botrány lesz a bírák nyugdíjazásából. http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=441758 – A letöltés ideje: 2012. június 28.

Büntetőeljárási törvény – Fidesz: állampolgári elvárás az eljárások gyorsítása. http://www.webradio.hu/index.php?option=content&task=view&id=241359&Itemid=127 – A letöltés ideje: 2011. június 18.

Chikán: Fennáll az évtizedekig tartó lecsúszás veszélye. http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/chikan-fennall-az-evtizedekig-tarto-lecsuszas-veszelye-412385 – A letöltés ideje: 2013. szeptember 25.

Chikán: Tartós leszakadás fenyegeti Magyarországot. http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/chikan-tartos-leszakadas-fenyegeti-magyarorszagot-413869 – A letöltés ideje: 2013. október 12.

Cirkusz a Parlamentben. http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=493646 – A letöltés ideje: 2011. november 22.

Csurkától Habonyig: kit küld Orbán a médiahatóság élére? http://tablet.hvg.hu/itthon/20130815_Karas_Monika_portre_palyaja – A letöltés ideje: 2013. augusztus 15.

Darák Péter: A bíróság befolyásolásának látszatát is kerülni kell. www.nol.hu/belfold/darak_peter_ a_birosag_befolyasolasanak_latszatat_is_kerulni_kell?ref=sso – A letöltés ideje: 2013. december 5.

Darák, a Magyar Bírói Egyesület és Bánáti is odaszólt Rogánnak. http://www.atv.hu/belfold/20131204-banati-a-rogan-video-serti-a-hatalmi-agak-elvalasztasanak-elvet – A letöltés ideje: 2013. december 5.

Deutsch: Simor András „offshore bűnöző". www.hetivalasz.hu/itthon/gyurcsanyista-bunozo-peldanelkuli-beszolas-a-fideszestol-44060 – A letöltés ideje: 2011. december 15.

Elek István: „Erre nem adtunk felhatalmazást". http://hvg.hu/velemeny/20101104_lmp_demokracia_alkotmany – A letöltés ideje: 2010. november 4.

Elek István: „Nyílt levél a Fidesz frakcióvezetőjének". http://hvg.hu/velemeny/20101027_lazar_alkotmany_nepszavazas – A letöltés ideje: 2010. október 27.

Elfogyott a kormány bizalma. http://nol.hu/lap/20130816-elfogyott_a_kormany_bizalma?ref=sso – A letöltés ideje: A letöltés ideje: 2013. október 15.

Emelik a tétet! Barroso újabb eljárásokkal fenyegette Magyarországot. www.privatbankar.hu/makro/emelik-a-tetet-barroso-ujabb-eljarasokkal-fenyegette-magyarorszagot-256869 – A letöltés ideje: 2013. április 13.

Emlékeztető „az igazságszolgáltatás jövője: szervezet és jogállás" címmel a Magyar Bírói Egyesület szervezésében 2011. november 5. napján a Magyar Bíróképző Akadémián elhangzott előadásokról és felszólalásokról. www.mabie.hu/node/1286 – A letöltés ideje: 2011. december 29.

Európa Tanács: Nem magánvélemény a magyar „non paper". www.hvg.hu/vilag/20120413_non_paper_europa_tanacs – A letöltés ideje: 2012. április 15.

European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en – A letöltés ideje: 2012. január 5.

Exkluzív: Íme, a kőkemény feltételek Orbánéknak. www.atv.hu/belfold/20120412_exkluziv_ime_a_kokemeny_feltetelek_orbaneknak – A letöltés ideje: 2012. április 12.

„Ez csapás lehet Orbán számára" – német lapok írták. www.atv.hu/kulfold/20121107_ez_csapas_lehet_orban_szamara_kemeny_biralat_a_kormanynak – A letöltés ideje: 2012. november 7.

Fidesz: A Kúria a bankok oldalára állt. www.vg.hu/közelet/fidesz-a-kuria-a-bankok-oldalara-allt-407218 – A letöltés ideje: 2013. július 4.

Fortélyos félelem igazgat. http://www.nepszava.hu/m/articles/article.php?id=395797 – A letöltés ideje: 2011. február 20.

Funkcionálisan halottak: minket ekéz a nyugati sajtó. http://kulfold.ma/tart/cikk/b/0/117605/1/kulfold/Funkcionalisan_halottak_minket_ekez_a_nyugati_sajto?place=srss – A letöltés ideje: 2012. január 5.

Handó Tünde: A bírónak kell döntenie az MVM-perről. www.sonline.hu/somogy/kek-hirek-bulvar/hando-tunde-a-bironak-kell-dontenie-az-mvm-perrol-480922 – A letöltés ideje: 2013. március 19.

Háromezer bírónak szól az üzenet. http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=495978. – A letöltés ideje: 2011. november 29.

Hatalmi szópárbaj a Rezesova-ügyben. http://hetivalasz.hu/itthon/tobben-is-meltatlannak-talaltak-a-megjegyzeseket-71080 – A letöltés ideje: 2013. december 5.

Helsinki Bizottság: Aki Orbánnal egyetért, az mondjon nemet Pokol Bélára! www.hvg.hu/itthon/20110623_pokol_bela_helsinki_bizottsag – A letöltés ideje: 2011. június 24.

Hillary Clinton levele Orbán Viktornak. http://nol.hu/kulfold/hillary_clinton_levele_orban_viktornak_ – A letöltés ideje: 2012. január 5.

Hoppál: az állam a leghatékonyabb tulajdonos. http://www.atv.hu/belfold/20130923-hoppal-peter/hirkereso – A letöltés ideje: 2013. szeptember 23.

Hopsz: Balsait az ügyészség cáfolja. http://www.168ora.hu/itthon/hopsz-balsait-az-ugyeszseg-cafolja-77522.html – A letöltés ideje: 2011. június 18.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1116_en.htm – A letöltés ideje: 2013. november 20.

Így döntött a Fővárosi Törvényszék. http://tablet.mno.hu/ahirtvhirei/igy-dontott-a-fovarosi-torvenyszek-1203919 – A letöltés ideje: 2014. január 11.

Így küzdött Orbán az államfői hatalom gyengítéséért – az eredmény Schmitt lett. www.hvg.hu/itthon/20110804_Orban_Schmitt_egy_eve – A letöltés ideje: 2011. augusztus 4.

„Inkább ez, mint a rendeleti kormányzás" – Lázár János az erőpolitika okairól. http://tablet.hvg.hu/itthon/20111226_Lazar_Janos_Fidesz_interju – A letöltés ideje: 2011. december 26.

Ismét jól átvernék a bírákat. www.nepszava.hu/articles/article.php?id=586703 – A letöltés ideje: 2013. március 18.

Itt vannak a frakciók szerződései. http://444.hu/2013/05/22/itt-vannak-a-frakciok-szerzodesei/ – A letöltés ideje: 2013. augusztus 15.

Járai: Az ügyészség vizsgálja ki az MNB-t! www.vg.hu/penzugy/penzugyi-szolgaltatok/jarai-az-ugyeszseg-vizsgalja-ki-az-mnb-t-352566 – A letöltés ideje: 2011. július 4.

„Járainak távoznia kell az MNB felügyelőbizottságából". http://nol.hu/belfold/_jarainak_tavoznia_kell_az_mnb_felugyelobizottsagabol_ – A letöltés ideje: 2011. február 23.

Jogállamtalanítás, avagy az alaptörvény negyedik módosítása. www.atv.hu/cikk/20130315_jogallamtalanitas?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. március 16.

Jóri András: Vállalhatatlan lenne a folytatás. www.origo.hu/itthon/20110708-interju-jori-andras-adatvedelmi-biztossal.html – A letöltés ideje: 2011. július 8.

Kamatmeghatározó ülések rövidített jegyzőkönyvei. www.mnb.hu/Monetaris_politika/donteshozatal/mnbhu_mt_jegyzokonyv.

Kényszernyugdíj: Áder hivatala szerint nincs mód változtatásra. www.hvg.hu/gazdasag/20120726_ader_kenyszernyugdij – A letöltés ideje: 2012. július 26.

„Kevés kézben koncentrálódik a hatalom" – interjú a magyar kormányt bíráló amerikai államtitkárral. http://origo.hu/itthon/20111216-interju-thomas-melia-amerikai-allamtitkarral-a-magyar-kormany-intezkedeseirol – A letöltés ideje: 2012. január 5.

Ki akarták rúgni, de előléptették? „Kriptahangulat" az MNB-ben. www.atv.hu/cikk/20130420_ki_akartak_rugni_de_eloleptettek_kriptahangulat_az_mnb_ben?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. április 20.

Kínos következményei lehetnek a bírósági ügyáthelyezéseknek. http://nol.hu/belfold/20131212-hack_szerint_biztos_a_bukas?ref=sso. – A letöltés ideje: 2013. december 13.

Király Júlia lemondott MNB alelnöki posztjáról. www.hirado.hu/Hirek/2013/04/08/10/Kiraly_Julia_lemondott_MNB_alelnoki_posztjarol.aspx?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. április 9.

Kisajátítás: Több iroda kell a kisebb parlamentnek. www.hvg.hu/itthon/20130612_kisajatitas_Orszaggyules_Kossuth_ter – A letöltés ideje: 2013. június 12.

Kitiltaná az éttermekből a cigányokat a Fidesz alkotmánybíró-jelöltje. http://www.atv.hu/belfold/20110624_kitiltana_az_ettermekbol_a_ciganyokat_a_fidesz_alkotmanybiro_jeloltje – A letöltés ideje: 2011. június 24.

Kopits György: „Tetszik vagy nem, újra kell gombolni a kabátot". http://hvg.hu/gazdasag/20110113_heti_valasz_kopits – A letöltés ideje: 2011. január 13.

Kopits: Egyes politikai vezetőknek nem tetszik a költségvetés kritikája. http://hvg.hu/itthon/20101206_kopits_kt_koltsegvetes – A letöltés ideje: 2010. december 6.

Kövér László a törvényalkotási adósságról. http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-583878 – A letöltés ideje: 2013. szeptember 10.

Kövér László meglenne Stumpf István „parttalan jogászkodása" nélkül. http://hetivalasz.hu/itthon/ki-is-a-demokrata-62127 – A letöltés ideje: 2013. március 27.

„Kövér Lászlónak mennie kell". http://nol.hu/belfold/_kover_laszlonak_mennie_kell_ – A letöltés ideje: 2013. szeptember 12.

Kövér szerint gyáva döntést hozott a Kúria. http://nol.hu/belfold/kover_szerint_gyava_dontest_hozott_a_kuria?ref=sso – A letöltés ideje: 2013. december 20.

Kövér: Az ellenkezőjét akartam mondani annak, amit az ellenzék belemagyaráz. http://www.mon.hu/kover-az-ellenkezojet-akartam-mondani-annak-amit-az-ellenzek-belemagyaraz/2357762?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+mon%2Forszagos+%28Magyar+Online+Országos%29 – A letöltés ideje: 2013. szeptember 12.

„Kudarcként élem meg" – az Ab elnöke a nyugdíjügyről és a kétharmados törvényekről. http://tablet.hvg.hu/itthon/20120102_paczolay_alkotmanybirosag_interju – A letöltés ideje: 2012. január 2.

Küzdeni akkor kell, ha van értelme. www.orbanviktor.hu/interju/kuzdeni_akkor_kell_ha_van_ertelme – A letöltés ideje: 2013. március 26.

Látszat csak a magyar demokrácia. http://nol.hu/kulfold/latszat_csak_a_magyar_demokracia – A letöltés ideje: 2012. január 5.

Lázár: Ötszáz hivatalnok szabotálja a Fidesz sikerét. www.hvg.hu/itthon/20130321_Lazar_Janos_interju_kormany_teljesitmenye – A letöltés ideje: 2013. március 21.

Lehet, hogy mégis visszakerül a Hagyó-ügy Kecskemétre? http://www.kecskemeti-hirhatar.hu/hirek/lehet-hogy-megis-visszakerul-a-hagyo-ugy-kecskemetre – A letöltés ideje: 2014. január 11.

Lemondott Király – Súlyos károkat okozhatnak Matolcsyék döntései. www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/lemondott-kiraly-sulyos-karokat-okozhatnak-matolcsyek-dontesei-401150 – A letöltés ideje: 2013. április 9.

Lemondott Király Júlia, a jegybank alelnöke. www.nol.hu/gazdasag/lemond_a_jegybank_alelnoke – A letöltés ideje: 2013. április 9.

MABIE: A kormányfői kritika csorbíthatja a bíróságok iránti közbizalmat. http://www.jogiforum.hu/hirek/29216 – A letöltés ideje: 2013. március 13.

Magyar kormánymegbízatást teljesített a német jogász. http://www.klubradio.hu/cikk.php?id=16&cid=157000 – A letöltés ideje: 2013. május 12.

Magyarország elítélését javasolja a főtanácsnok az adatvédelmi Ombudsman-ügyben. http://www.bruxinfo.hu//cikk/20131210-magyarorszag-eliteleset-javasolja-a-fotanacsnok-az-adatvedelmi-ombudsman-ugyben.html – A letöltés ideje: 2013. december 10.

Magyarország fekete-fehér kapcsolati drámája http://www.herkel.net/?menu_id=208&mainmenu_id=0&news_id=529 – A letöltés ideje: 2014. február 10.

Magyarország irritálja Európát – nemzetközi lapszemle. www.klubradio.hu/cikk.php?id=16&cid=154141 – A letöltés ideje: 2013. március 11.

Már el is foglalták a bíróságokat. www.nepszava.hu/articles/article.php?id=506065 – A letöltés ideje: 2011. december 31.

Martonyi: A „non paper" homályos státusú dokumentum. www.mno.hu/belfold/martonyi-a-non-paper-homalyos-statusu-dokumentum-1068695 – A letöltés ideje: 2012. április 15.

Matolcsy már a középvezetőket rúgja ki az MNB-ben. www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/matolcsy-mar-a-kozepvezetoket-rugja-ki-az-mnb-ben-399713 – A letöltés ideje: 2013. március 18.

Matolcsy szuperhatalmának építésénél levegőnek nézték az EKB-t. http://nol.hu/gazdasag/20131011-levegonek_neztek_az_ekb-t – A letöltés ideje: 2013. október 11.

Meg akarta fúrni Simor András EBRD-s kinevezését is a kormány. www.klubradio.hu/cikk.php?id=16&cid=155056 – A letöltés ideje: 2013. március 30.

Megérkezett az államfőhöz a bírák petíciója. http://nol.hu/belfold/megerkezett_az_allamfohoz_a_birak_peticioja – A letöltés ideje: 2012. június 28.

Megőrizni a létezés magyar minőségét – Orbán kötcsei beszéde szóról szóra. http://www.hirextra.hu/2010/02/18/megorizni-a-letezes-magyar-minoseget-orban-kotcsei-beszede-szorol-szora/ – A letöltés ideje: 2012. május 20.

Merkel: Ha kitennénk Magyarországot az EU-ból, nem tudnánk hatni rájuk. www.vg.hu/kozelet/politika/merkel-ha-kitennenk-magyarorszagot-az-eu-bol-nem-tudnank-hatni-rajuk-403846 – A letöltés ideje: 2013. május 17.

„Mi a csoda ez az ostoba képtelenség, amit Magyarországról terjesztenek?" http://inforadio.hu/hirek/kulfold/hir-554890 – A letöltés ideje: 2013. május 12.

Milliárdot érő kirúgások. www.nepszava.hu/articles/article.php?id=592603 – A letöltés ideje: 2012. október 28.

MSZP: Szégyen Handó jelölése. http://mandiner.hu/cikk/20111213_mszp_szegyen_hando_jelolese – A letöltés ideje: 2011. december 13.

Navracsics Tibor válaszlevele Viviane Redingnek. www.kormany.hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/navracsics-tibor-valaszlevele-viviane-redingnek – A letöltés ideje: 2012. január 5.

Navracsics: A non paper nem hivatalos dokumentum. www.mandiner.hu/cikk/20120413_navracsics_a_non_paper_nem_hivatalos_dokumentum – A letöltés ideje: 2012. április 15.

Navracsics: A non paper nem hivatalos dokumentum. www.nepszava.hu/m/articles/article.php?id=539978 – A letöltés ideje: 2012. április 15.

Navracsics: Az igazságszolgáltatás korrigálta hibáját. www.hirado.hu/Hirek/2013/12/05/18/Navracsics_az_igazsagszolgaltatas_korrigalta_hibajat_.aspx?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. december 5.

Nem kell Kövér a bajor házelnöknek. www.nol.hu/kulfold/nem_kell_kover_a_bajor_hazelnoknek – A letöltés ideje: 2013. március 12.

Orbán ne tudná? A hatalommegosztás és a bírói függetlenség alaptörvényi követelmény. http://www.stop.hu/m/belfold/orban-ne-tudna-a-hatalommegosztas-es-a-biroi-fuggetlenseg-alaptorvenyi-kovetelmeny/1130395/ – A letöltés ideje: 2013. március 13.

Orbán: „Nem tisztelem a jelenlegi Alkotmányt". http://nol.hu/archivum/orban___nem_tisztelem_a_jelenlegi_alkotmanyt_ – A letöltés ideje: 2013. november 5.

Orbán: Maradunk az emberek oldalán. http://www.hirado.hu/Hirek/2013/12/20/18/Orban_maradunk_az_emberek_oldalan.aspx?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. december 20.

Orbán: Technokrata szabályhalmaz az alkotmányunk. www.hirextra.hu/2009/11/10/orban_technokrata_szabalyhalmaz_az_alkotmanyunk/ – A letöltés ideje: 2013. november 5.

Orbánék kényszerű bólintása Simorra. www.nol.hu/gazdasag/20130330-kenyszeru_igen_simorra – A letöltés ideje: 2013. március 30.

Orbán „igazi pofonjáról" ír az osztrák sajtó. http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/orban_igazi_pofonjarol_ir_az_osztrak_sajto.505534.html – A letöltés ideje: 2012. január 5.

Összefoglaló a 2011. június 6-án a Pesti Központi Kerületi Bíróságon „Kitörési pontok" címmel megrendezett tanácskozásról. www.mabie.hu/node/941 – A letöltés ideje: 2011. december 29.

Összefoglaló a magyar bíróképző akadémián 2011. június 25-én tartott tanácskozásról. www.mabie.hu/node/1010 – A letöltés ideje: 2011. december 29.

Ottawában is kiállnak az Orbán-kormány mellett. http://tablet.mno.hu/lanchidradiohirei/ottawaban-is-kiallnak-az-orban-kormany-mellett-hang-1042681 – A letöltés ideje: 2013. május 12.

Paczolay Pétert tiszteletbeli elnökké választotta a Velencei Bizottság. http://www.hirado.hu/Hirek/2013/10/15/13/Paczolay_Petert_tiszteletbeli_elnokke_valasztotta_a_Velencei_Bizottsag.aspx?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. október 15.

Rendeleti kormányzás: Kövér szerint félremagyarázták a szavait. http://tablet.hvg.hu/itthon/20130910_rendeleti_kormanyzas_kover – A letöltés ideje: 2013. szeptember 12.

Rezesova-ügy: Példátlan, amit Rogán Antal tett. www.hir24.hu/sotet-oldal/2013/12/04/rezesova-ugy-peldatlan-amit-rogan-antal-tett/~~fokusz – A letöltés ideje: 2013. december 5.

Rogán bepöccent Rezesova luxusbörtöne miatt. www.hir24.hu/belfold/2013/12/03/rogan-bepoccent-rezesova-luxusbortone-miatt/ – A letöltés ideje: 2013. december 5.

Rogán vezeti a „bérkommandót". http://old.privatbankar.hu/frisshir/hircentrum/rogan_vezeti_a_berkommandot_felgyorsitjak_az_idot_95884 – A letöltés ideje: 2013. május 28.

Rogán: A devizahitelesek érdekét képviselje a SZÁF-elnök, ne a bankokét. http://www.stop.hu/m/belfold/rogan-a-devizahitelesek-erdeket-kepviselje-a-szaf-elnok-ne-a-bankoket/1157299/ – A letöltés ideje: 2013. június 19.

Rogán: a Kúria a bankok oldalára állt. http://nol.hu/gazdasag/rogan__a_kuria_a_bankok_oldalara_allt?ref=sso – A letöltés ideje: 2013. december 16.

Schmitt Pál a sajtóból tudta meg, kit jelöl főbírónak. http://nol.hu/belfold/schmitt_pal_a_sajtobol_tudta_meg_kit_jelol_fobironak – A letöltés ideje: 2011. december 13.

Schmitt Pál a törvényalkotás motorja. http://tenytar.hu/igeretmero/schmitt_pal_a_torvenyalkotas_motorjaŠ.UbG8uREaySM – A letöltés ideje: 2013. június 7.

Schmitt Pál nem akar gát vagy ellensúly lenni. www.stop.hu/m/belfold/schmitt-pal-nem-akar-gat-vagy-ellensuly-lenni/690531/ – A letöltés ideje: 2013. június 7.

Simor nem enged a fenyegetésnek. http://fn.hir24.hu/itthon/2011/03/07/simor_mnb_elnoket_nem?action=PrintPage – A letöltés ideje: 2011. március 8.

Simor: Közölték, hogy készüljek a harcra, ha nem mondok le. www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/simor-kozoltek-hogy-keszuljek-a-harcra-ha-nem-mondok-le-342801 – A letöltés ideje: 2011. március 8.

Simor: Politikai komisszár jöhet az MNB-be. www.index.hu/gazdasag/magyar/2011/12/15/simor/?rnd=410 – A letöltés ideje: 2011. december 15.

Slágergyanús lett a Magyar kormány. http://nol.hu/belfold/slagergyanus_lett_a_magyar_kormany – A letöltés ideje: 2012. január 5.

Sólyom László: A hatalommegosztás vége. www.nol.hu/archivum/20130311-a_hatalommegosztas_vege – A letöltés ideje: 2013. május 18.

Surányi – Chikán: Leszakadtunk, szűkösek a lehetőségeink. http://privatbankar.hu/makro/chikan-suranyi-leszakadtunk-szukosek-a-lehetosegeink-259522 – A letöltés ideje: 2013. július 12.

Surányi – Chikán: Magyarország nem teljesít jobban. www.nol.hu/gazdasag/suranyi__chikan__magyarorszag_nem_teljesit_jobban?ref=sso – A letöltés ideje: 2013. július 12.

Szájerné máris feltölti a Kúriát. www.nepszava.hu/articles/article.php?id=507678 – A letöltés ideje: 2012. november 19.

Tarlós: miért kell gúnyolódni? http://atv.hu/cikk/20130503_tarlos_miert_kell_gunyolodni – A letöltés ideje: 2013. május 3.

Teljesen elölről kell kezdeni a Hagyó-pert. http://www.origo.hu/itthon/20131218-teljesen-elolrol-kell-kezdeni-a-hagyo-pert.html – A letöltés ideje: 2013. december 19.

Tölgyessy az Alkotmánybíróság korlátozásáról. http://zipp.hu/belfold/2010/11/02/tolgyessy_az_alkotmanybirosag_korlatozasarol – A letöltés ideje: 2010. november 2.

Törvény és cenzúra a renitenskedő képviselők megrendszabályozására. http://tenytar.blog.hu/2013/06/03/torveny_es_cenzura_a_renitenskedo_kepviselok_megrendszabalyozasara – A letöltés ideje: 2013. június 5.

„Továbbra is aggódunk" – Az amerikai nagykövet a magyar demokráciáról. http://origo.hu/itthon/20111207-az-amerikai-nagykovet-a-magyar-demokraciarol.html – A letöltés ideje: 2012. január 5.

Továbbra is ott marad a hódmezővásárhelyi honlapon a visszaélők listája. www.hetivalasz.hu/itthon/tobb-mint-280-visszaelot-sikerult-kiszurni-38906 – A letöltés ideje: október 11.

Újévi köszöntő. www.mandiner.hu/cikk/20120101_schmitt_pal_ujevi_koszonto – A letöltés ideje: 2013. november 5.

Uniós jogot sért a kényszernyugdíj. www.nepszava.hu/articles/article.php?id=597958 – A letöltés ideje: 2012. november 16.

Valódi demokrácia marad Magyarország? www.nol.hu/belfold/valodi_demokracia_marad_magyarorszag – A letöltés ideje: 2013. március 13.

Változó bírói esélyek. www.nepszava.hu/articles/article.php?id=570275 – A letöltés ideje: 2012. november 12.

Van Rompuy is aggódik. www.nol.hu/kulfold/van_rompuy_is_aggodik – A letöltés ideje: 2013. március 11.

Visszaadott egy ügyet a Szolnoki Törvényszék. http://nepszava.hu/cikk/1005566-visszaadott-egy-ugyet-a-szolnoki-torvenyszek/ – A letöltés ideje: 2013. december 13.

Visszaveszik a kényszernyugdíjazott bírókat. www.nol.hu/belfold/visszaveszik_a_kenyszernyugdijazott_birokat – A letöltés ideje: 2012. október 28.

Viviane Reding levele. http://tablet.hvg.hu/itthon/20111216_reding_levél_navracsics – A letöltés ideje: 2012. január 5.

www.atv.hu/cikk/20130312_orban_veget_vet_a_jogallamisagnak_megszolalt_a_vilaghiru_filozofus?source=hirkereso – A letöltés ideje: 2013. március 13.

www.hirado.hu/Hirek/2012/11/06/16/Birak_nyugdijazasa_az_OBH_nak_nincs_kotelezettsege_az_ugyben.aspx – A letöltés ideje: 2012. november 16.

www.hirado.hu/Hirek/2013/02/14/16/OBH_a_hatalyos_torvenyek_a_biroi_tisztsegbe_valo.aspx – A letöltés ideje: 2013. február 18.

www.hvg.hu/20120415_martonyi_non_paper – A letöltés ideje: 2012. április 15.

www.nol.hu/gazdasag/financial_times_a_jegybankrol_kicsinyesseg_és_felelem_uralkodik – A letöltés ideje: 2013. március 18.

www.valasztas.hu/hu/ovi/index.htlm – A letöltés ideje: 2013. április 3.

Zsigó szerint „Reding hadüzenetet küldött Magyarországnak". http://nol.hu/belfold/zsigo_szerint__reding_haduzenetet_kuldott_magyarorszagnak_?ref=sso – A letöltés ideje: 2013. június 4.

Letölthető pdf-ek

A kormány hivatalos válasza a Tavares-jelentésre. http://www.kormany.hu/download/d/b3/e0000/A%20magyar%20korm%C3%A1ny%20hivatalos%20%C3%A1ll%C3%A1spontja%20az%20eur%C3%B3pai%20parlamenti%20jelent%C3%A9s%20tervezet%C3%A9r%C5%91l.pdf – A letöltés ideje: 2013. június 17.

A magyar kormány esete a Velencei Bizottsággal. http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei_Bizottsag_jelentese_es_kormanyzati_reakciok_EKINT_Helsinki_TASZ_201107.pdf) – A letöltés ideje: 2012. január 2.

A Magyar Nemzeti Bank Alapító Okirata. www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kozerdeku_informaciok/tevekenysegre_mukodesre_adatok/mnbhu_szerv_alaptevekenyseg_hataskor/alapito_okirat.pdf – A letöltés ideje: 2013. március 4.

A módosított bírósági törvények kritikája. www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB-TASZ-EKINT_Modos%C3%ADtott_birosagi_torvenyek_kritikaja_201209.pdf – A letöltés ideje: 2012. december 16.

AS/Mon(2013)08. http://www.assembly.coe.int/Communication/amondoc08_2013.pdf – A letöltés ideje: 2013. május 5.

Az Európai Bíróság ítélete. http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hu&num=C-286/12 – A letöltés ideje: 2012. november 15.

Az Európai Unió alapjogi chartája. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:HU:PDF – A letöltés ideje: 2013. június 20.

Civil Liberties MEPs tackle human rights flaws in the European Union. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bIM-PRESS%2b20140113IPR32514%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN – A letöltés ideje: 2014. január 14.

Comments of the Government of Hungary on the Draft Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. http://www.kormany.hu/download/d/5c/e0000/HUresponse_VenCom_DraftOp_20130611%28FINALfin%29.pdf – A letöltés ideje: 2013. június 12.

Corruption Risks in Hungary, 2011.
http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption_Risks_in_Hungary_NIS_2011.pdf – A letöltés ideje: 2013. június 13.

De iurisprudentia et iure publico, 2013/1. szám. http://www.dieip.hu/2013_7_1_szam.pdf – A letöltés ideje: 2013. november 17.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PV(2013)004syn-e – A letöltés ideje: 2013. október 15.

Hilary Clinton levele. http://nol.hu/media/file/attach/25/14/00/000001425-6248.pdf – A letöltés ideje: 2012. január 5.

Jelentéstervezet az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-519.501%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fHU – A letöltés ideje: 2014. január 14.

Jogvédők állásfoglalása az alkotmánybírák felső korhatárának megszüntetéséről. http://www.ekint.org/ekint_files/File/ab_70_ekint-mhb-tasz_2013november14.pdf – A letöltés ideje: 2013. november 20.

Kommentár a kormány válaszáról a Velencei Bizottságnak az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről szóló véleményére. www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Kommentar_Kormany_valasza_Abtv_VB_20120713.pdf – A letöltés ideje: 2012. augusztus 4.

Magyar Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Intézet – Társaság a Szabadságjogokért Egyesület: „A magyar kormány és az ő alaptörvénye." www.ekint.org/ekint_files/File/kormany_alapt%F6rv%E9nye_20130628.pdf – A letöltés ideje: 2013. július 2.

Nyilvános jelentés a Fidesz–KDNP által javasolt öt alkotmánybíró-jelöltről. www.ekint.org/ekint_files/File/nyilv%E1nos%20jelent%E9s_ekint_tasz_final.pdf – A letöltés ideje: 2011. október 25.

Paczolay Péter levele Salamon Lászlónak. www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf – A letöltés időpontja: 2011. január 18.

Szabó Máté levele Salamon Lászlónak. www.parlament.hu/biz/aeb/info/allampolgari_jogok_biztosa.pdf – A letöltés ideje: 2012. október 26.

Törvények

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról.

2001. évi LVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.

2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről.

2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről.

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról.

2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról.

2010. évi LXV. törvény az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról.

2010. évi LXXXII. törvény a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról.

2010. évi XC. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról.

2010. évi CIII. törvény a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról.

2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól.

2010. évi CXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

2010. évi CXXI. törvény az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény módosításáról.

2010. évi CXXIV. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról.

2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról.

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.

2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről.

2010. évi CXXXVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény módosításáról.

2010. évi CXLVII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról.
2010. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról.
2010. évi CLXI. törvény az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról.
2010. évi CLXXXIII. törvény a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló egyes törvények módosításáról.
2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról.
2011. évi XIII. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alappal, valamint a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő törvények módosításáról.
2011. évi XVI. törvény a 2006. őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról.
2011. évi XIX. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályozásairól szóló 2010. évi CIV. törvény és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény módosításáról.
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről .
2011. évi LXXII. törvény az egyes jogállási törvények az Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról.
2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról.
2011. évi XCIX. törvény az alacsony keresetű munkavállalók bérének emelését ösztönző egyes törvények módosításáról.
2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról.
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról.
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.
2011. évi CXV. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek csődeljárásának és felszámolásának különleges szabályairól.
2011. évi CXCV. számú törvény az államháztartásról.
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.
2011. évi CLXII. számú törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.
2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről.
2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról.
2011. évi CLXXXIX. számú törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
2011. évi CCVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.
2012. évi LXVI. törvény a médiaszolgáltatásokkal és a sajtótermékekkel összefüggő egyes törvények módosításáról.
2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról.
2012. évi XCIX. számú törvény a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény módosításáról.
2012. évi CXI. számú törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény módosításáról.

2012. évi CLXXXIX. törvény az egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról.
2013. évi XX. törvény az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról.
2013. évi XXXIII. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályozásairól szóló 2010. évi CIV. törvény és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény módosításáról.
2013. évi LXXIV. törvény az egyes ingatlanok fővárosi önkormányzat részére történő átadásával összefüggő törvénymódosításokról.
2013. évi XC. törvény az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról.
2013. évi CXV. törvény egyes gazdasági tárgyú törvények módosításáról.
2013. évi CXXXI. törvény az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról.
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.
2013. évi CCVII. törvény az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról.
2013. évi CLXXXVI. törvény az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról.
2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről.
2013. évi CCXLIII. törvény az egyes igazságügyi, jogállási és belügyi tárgyú törvények módosításáról.
Magyarország Alaptörvénye.
Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései.
Magyarország Alaptörvényének első módosítása.
Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása.
Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása.

Országgyűlési határozatok

46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról.
46/2010. (VI. 29.) számú országgyűlési határozat az Állami Számvevőszék elnökének és alelnökének megválasztásáról.
61/2010. (VII. 27.) számú országgyűlési határozat az Alkotmánybíróság új tagjainak megválasztásáról.
80/2010. (IX. 15.) számú országgyűlési határozat a Közszolgálati Közalapítvány felállításáról.
81/2010. (IX. 15) számú országgyűlési határozat a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság felállításáról.
92/2010. (X. 8.) számú országgyűlési határozat a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának tagjait jelölő eseti bizottság tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról.
95/2010. (X. 15.) számú országgyűlési határozat a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa elnökének és tagjainak megválasztásáról.
109/2010. (X. 28.) számú országgyűlési határozat a Közszolgálati Közalapítvány, a Magyar Rádió Zrt., a Magyar Televízió Zrt., a Duna Televízió Zrt. és a Magyar Távirati Iroda Zrt. vagyona meghatározott körének a Műsorszolgáltatás Támogató és Vagyonkezelő Alap részére történő átadásáról.
9/2011. (II. 18.) számú országgyűlési határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről.

11/2011. (III. 9.) számú országgyűlési határozat a Magyar Nemzeti Bank monetáris tanácsa tagjainak megválasztásáról.
22/2011. (III. 22.) számú országgyűlési határozat a Magyar Nemzeti Bank monetáris tanácsa tagjainak megválasztásáról szóló 11/2011. (III. 9.) számú országgyűlési határozat módosításáról.
43/2011. (VI. 29.) számú országgyűlési határozat az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság öt tagjának megválasztásáról.
57/2011. (VII. 7.) számú országgyűlési határozat az Alkotmánybíróság elnökének megválasztásáról.
92/2011. (XII. 14.) számú országgyűlési határozat az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásáról.
98/2011. (XII. 31.) számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat módosításáról.
19/2012. (III. 14.) számú országgyűlési határozat a MALÉV Zrt. és a Budapest Airport Zrt. szocialisták és szabad demokraták általi privatizációjának körülményeit, továbbá a MALÉV Zrt. visszaállamosításának folyamatát, valamint jelenlegi fizetésképtelenségét és felszámolását előidéző, 2002–2010 között meghozott intézkedéseket, illetve az ebben az időszakban felmerülő döntéshozói felelősség kérdéskörét vizsgáló bizottság felállításáról.
27/2012. (IV. 2.) számú országgyűlési határozat a köztársasági elnök lemondásának elfogadásáról.
36/2012. (IV. 19.) számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) számú országgyűlési határozat módosításáról.
93/2012. (XII. 18.) számú országgyűlési határozat az Alkotmánybíróság új tagjainak megválasztásáról.
10/2013. (III. 5.) számú országgyűlési határozat a Magyar Nemzeti Bank monetáris tanácsa tagjainak megválasztásáról szóló 11/2011. (III. 9.) számú országgyűlési határozat módosításáról.
17/2013. (III. 28.) számú országgyűlési határozat az Alkotmánybíróság új tagjának megválasztásáról.
69/2013. (VII. 5.) számú országgyűlési határozat a Magyarországot megillető egyenlő elbánásról.
76/2013. (X. 1.) számú országgyűlési határozat a Magyar Nemzeti Bank monetáris tanácsa tagjainak megválasztásáról szóló 11/2011. (III. 9.) számú országgyűlési határozat módosításáról.
77/2013. számú (X. 1.) országgyűlési határozat a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak és póttagjainak megválasztásáról.

A köztársasági elnök határozatai

33/2011. (II. 22.) KE-határozat.
18/2012. (I. 11.) KE-határozat.
182/2013 (IV. 23.) KE-határozat.
412/2013 (X. 2.) KE-határozat.

Alkotmánybírósági határozatok

48/1991. (IX. 26.) ABH.
53/1991. (X. 31.) ABH.
11/1992. (III. 5.) ABH.
33/1993. (VI. 11.) ABH.
38/1993. (VI. 11.) ABH.
23/1994. (IV. 29) ABH.
28/1995. (V. 19.) ABH.

29/1997. (IV. 29.) ABH.
1260/B/1997. ABH.
39/1999. (XII. 21.) ABH.
8/2003. (III. 14.) ABH.
62/2003. (XII. 15.) ABH.
63/2003. (XII. 15.) ABH.
42/2005. (XI. 14.) ABH.
12/2006. (IV. 24.) ABH.
47/2007. (VII. 3.) ABH.
65/B/2008. ABH.
109/2008. (IX. 26.) ABH.
97/2009. (X. 16.) ABH.
121/2009. (XII. 17.) ABH.
184/2010. (X. 28.) ABH.
8/2011. (II. 18.) ABH.
61/2011. (VII. 13.) ABH.
164/2011. (XII. 20.) ABH.
1149/C/2011. (III. 1.) ABH.
33/2012. (VII. 17.) ABH.
45/2012. (XII. 29.) ABH.
13/2013. (VI. 17) ABH.
36/2013. (XII. 5.) ABH.

Az alkotmánybírósági határozatokhoz csatolt különvélemények és párhuzamos indokolások

Balsai Istvánnak a 13/2013. (VI. 17.) ABH-hoz fűzött különvéleménye.
Bragyova Andrásnak a 61/2011. (VII. 12.) ABH-hoz fűzött különvéleménye.
Bragyova Andrásnak a 164/2011. (XII. 20.) ABH-hoz fűzött különvéleménye.
Juhász Imrének a13/2013. (VI. 17.) ABH-hoz fűzött különvéleménye.
Kiss Lászlónak a 184/2010. (X. 28.) ABH-hoz fűzött különvéleménye.
Kiss Lászlónak a 61/2011. (VII. 12.) ABH-hoz fűzött különvéleménye.
Kiss Lászlónak a 36/2013. (XII. 5.) ABH-hoz fűzött különvéleménye.
Lévay Miklós párhuzamos indokolása a 36/2013. (XII. 5.) ABH-hoz.
Salamon Lászlónak a 13/2013. (VI. 17.) ABH-hoz fűzött különvéleménye.
Szívós Máriának a 166/2011. (XII. 20.) ABH-hoz fűzött különvéleménye.
Szívós Máriának a 13/2013. (VI. 17.) ABH-hoz fűzött különvéleménye.

Bírósági határozatok

A Fővárosi Munkaügyi Bíróság elsőfokú ítélete (42.M.2839/2012/7.).
A Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság ítélete (49.Mf.631.990/2013/5.).
Az Európai Bíróság ítélete a C-286/12. számú ügyben.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Velencei Bizottságának dokumentumai

Comments of the Government of Hungary on the Draft Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. CDL-REF(2013)034-e.

Judical Appointments-Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2007), CDL-AD (2007)028.

Opinion Act CLI of 2011 on the Constitutional Court CDL-AD (2012) 009, CDL-STD (1997) 020.

Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary. CDL-AD (2012)001 (Opinion 663/2012).

Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary. CDL-AD (2012)008 (Opinion 668/2012).

Opinion on the Cardinal Acts on the Judicary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary. CDL-AD (2012)020 (Opinion 683/2012).

Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary CDL-AD (2013) 012.

Opinion on the new Constitution of Hungary CDL-AD (2011) 016 (Opinion: 621/2011).

Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary CDL-AD (2011) 001 (Opinion 614/2011).

Position of the Government of Hungary on the opinion on the new Constitution of Hungary CDL(2011)058.

Egyéb nemzetközi és európai jogi források

95/46/EK Irányelv.

2012/13/EU Irányelv.

AS/Mon(2013)08. Request for the opening of a monitoring procedure in respect of Hungary Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). http://www.assembly.coe.int/Communication/amondoc08_2013.pdf – A letöltés ideje: 2013. május 5.

Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről (TA(2011)0315)

Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről (2012/2511(RSP)).

Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) (2013/0315(RSP)). (Tavares-jelentés).

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott Határozathoz benyújtott módosító javaslatok: 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 14., 16. (Doc. 13229.).

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12. számú ajánlása.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája.

Az Európai Unióról szóló szerződés.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.
A Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament számára az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkéről – az Unió alapértékeinek tiszteletben tartása és előmozdítása (COM(2003)606).

Az Országos Bírósági Hivatal elnökének dokumentumai

9-2/2013. OBH.
20-2/2013. OBH.
21.196-2/2013. OBH.
30.056/2013. OBH.

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság dokumentumai

AEB/7/2010.
AEB/110/2010.
AEB/115/2010.
AEB/135/2010.
AEB/147/2010.
AEB/153/2010.
AEB/163/2010.
AEB/210/2010.

Az Alkotmányügyi, Igazságügyi és ügyrendi bizottság dokumentumai

38/2010-2014. AIÜB állásfoglalás.
AIB/70/2011. (XX-AJFO/1187/2011. – az Adatvédelmi Biztos Hivatalának hivatkozási száma).
AIB/108-1/2011.
AIB/108-2/2011.
AIB/108-3/2011.
AIB/129/2012.
AIB/32/2013.

Egyéb források (egyéb jogforrások és közjogi aktusok, levelek, beadványok stb.)

1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről.
AJB-2055/2012.
A magyar kormány által átnyújtott memorandum (Európai Elemzések – a Magyarországgal kapcsolatos jelentéstervezetről szóló európai parlamenti plenáris vita. Strasbourg, 2013. július 2–3.)
A Magyar Nemzeti Bank elnökének 2011. december 9-én írt levele az Országgyűlés elnökének: iktatószám: MNB/025560/2011.
Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért Felelős Államtitkárának határozata eredeti beosztásba történő visszahelyezésről (KLIK/05/1123-7/2013.).
Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért Felelős Államtitkárának határozata magasabb vezetői megbízás visszavonásáról (43947/2013/KOIR, a Klebersberg Intézményfenntartó Központ iktatószáma: KLIK/05/1123-2/2013.).

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért Felelős Államtitkárának indokolása magasabb vezetői megbízás visszavonásáról (43947-1/2013/KOIR).
Az MR1-Kossuth Rádió *180 perc* című reggeli műsora, 2012. július 19.
Az MTI összefoglalója Paczolay Péter interjújáról, amely az MR1-Kossuth Rádió *180 perc* című reggeli műsorában hangzott el 2012. július 19-én.
T/189/5. számú iromány, a KEH nyilvántartása szerint: II-1/02151-2/2010.
T/45/28. számú iromány, a KEH nyilvántartása szerint: II-1/01948-4/2010.
T/4662/197. számú ajánlás a záróvitához.
T/4743/116. számú iromány (egységes javaslat a zárószavazáshoz).

Törvényjavaslatok

T/9. számú törvényjavaslat.
T/11. számú törvényjavaslat.
T/17. számú törvényjavaslat.
T/32. számú törvényjavaslat.
T/45. számú törvényjavaslat.
T/168. számú törvényjavaslat.
T/189. számú törvényjavaslat.
T/190. számú törvényjavaslat.
T/359. számú törvényjavaslat.
T/360. számú törvényjavaslat.
T/371. számú törvényjavaslat.
T/580. számú törvényjavaslat.
T/581. számú törvényjavaslat..
T/649. számú törvényjavaslat.
T/676. számú törvényjavaslat.
T/1247. számú törvényjavaslat.
T/1248. számú törvényjavaslat.
T/1380. számú törvényjavaslat.
T/1381. számú törvényjavaslat.
T/1382. számú törvényjavaslat.
T/1426. számú törvényjavaslat.
T/1445. számú törvényjavaslat.
T/1446. számú törvényjavaslat.
T/1447. számú törvényjavaslat.
T/1665. számú törvényjavaslat.
T/1673. számú törvényjavaslat.
T/1731. számú törvényjavaslat.
T/1864. számú törvényjavaslat.
T/2158. számú törvényjavaslat.
T/2224. számú törvényjavaslat.
T/2227. számú törvényjavaslat.

T/2250. számú törvényjavaslat.
T/2428. számú törvényjavaslat.
T/2471. számú törvényjavaslat.
T/2627. számú törvényjavaslat.
T/3109. számú törvényjavaslat.
T/3288. számú törvényjavaslat.
T/3296. számú törvényjavaslat.
T/3359. számú törvényjavaslat.
T/3387. számú törvényjavaslat.
T/3479. számú törvényjavaslat.
T/3497. számú törvényjavaslat.
T/3504. számú törvényjavaslat.
T/3507. számú törvényjavaslat.
T/3538. számú törvényjavaslat.
T/3585. számú törvényjavaslat.
T/3586. számú törvényjavaslat.
T/3589. számú törvényjavaslat.
T/4049. számú törvényjavaslat.
T/4122. számú törvényjavaslat.
T/4365. számú törvényjavaslat.
T/4424. számú törvényjavaslat.
T/4656. számú törvényjavaslat.
T/4662. számú törvényjavaslat.
T/4743. számú törvényjavaslat.
T/4744. számú törvényjavaslat.
T/4745. számú törvényjavaslat.
T/4746. számú törvényjavaslat.
T/4839. számú törvényjavaslat.
T/4856. számú törvényjavaslat.
T/4864. számú törvényjavaslat.
T/4919. számú törvényjavaslat.
T/4992. számú törvényjavaslat.
T/4994. számú törvényjavaslat.
T/4997. számú törvényjavaslat.
T/4998. számú törvényjavaslat.
T/5000. számú törvényjavaslat.
T/5002. számú törvényjavaslat.
T/5005. számú törvényjavaslat.
T/5066. számú törvényjavaslat.
T/5069. számú törvényjavaslat.
T/5206. számú törvényjavaslat.
T/5248. számú törvényjavaslat.
T/6391. számú törvényjavaslat.
T/6393. számú törvényjavaslat.
T/6590. számú törvényjavaslat.
T/6817. számú törvényjavaslat.
T/7022. számú törvényjavaslat.
T/7742. számú törvényjavaslat.
T/8288. számú törvényjavaslat.
T/8289. számú törvényjavaslat.
T/8405. számú törvényjavaslat.
T/8890. számú törvényjavaslat.
T/9598. számú törvényjavaslat.
T/9929. számú törvényjavaslat.
T/10051. számú törvényjavaslat.
T/10593. számú törvényjavaslat.
T/10895. számú törvényjavaslat.
T/10979. számú törvényjavaslat.
T/11095. számú törvényjavaslat.
T/11098. számú törvényjavaslat.
T/11101. számú törvényjavaslat.
T/11102. számú törvényjavaslat.
T/11103. számú törvényjavaslat.
T/11104. számú törvényjavaslat.
T/11105. számú törvényjavaslat.
T/11106. számú törvényjavaslat.
T/11107. számú törvényjavaslat.
T/11108. számú törvényjavaslat.
T/11109. számú törvényjavaslat.
T/11110. számú törvényjavaslat.
T/11111. számú törvényjavaslat.
T/11112. számú törvényjavaslat.
T/11113. számú törvényjavaslat.
T/11114. számú törvényjavaslat.
T/11191. számú törvényjavaslat.
T/11200. számú törvényjavaslat.
T/11201. számú törvényjavaslat.
T/11205. számú törvényjavaslat.
T/11206. számú törvényjavaslat.
T/11207. számú törvényjavaslat.
T/11208. számú törvényjavaslat.
T/11209. számú törvényjavaslat.
T/11210. számú törvényjavaslat.
T/11211. számú törvényjavaslat.

T/11212. számú törvényjavaslat.
T/11267. számú törvényjavaslat.
T/11300. számú törvényjavaslat.
T/11398. számú törvényjavaslat.
T/11474. számú törvényjavaslat.
T/12015. számú törvényjavaslat.
T/12102. számú törvényjavaslat.
T/12617. számú törvényjavaslat.
T/12912. számú törvényjavaslat.
T/13048. számú törvényjavaslat.
T/13049. számú törvényjavaslat.
T/13050. számú törvényjavaslat.
T/13051. számú törvényjavaslat.
T/13052. számú törvényjavaslat.
T/13053. számú törvényjavaslat.
T/13054. számú törvényjavaslat.
T/13055. számú törvényjavaslat.
T/13056. számú törvényjavaslat.
T/13057. számú törvényjavaslat.
T/13217. számú törvényjavaslat.
T/13254. számú törvényjavaslat.

Törvény- és országgyűlési határozati javaslatok indokolásai

H/5273. számú országgyűlési határozati javaslat indokolása.
T/17. számú törvényjavaslat indokolása.
T/45. számú törvényjavaslat indokolása.
T/189/1. számú módosító javaslat indokolása.
T/359. számú törvényjavaslat indokolása.
T/360. számú törvényjavaslat általános indokolása.
T/1247. számú törvényjavaslat részletes indokolása.
T/1248. számú törvényjavaslat általános indokolása.
T/1380. számú törvényjavaslat indokolása.
T/1864. számú törvényjavaslat általános indokolása.
T/1864. számú törvényjavaslat részletes indokolása.
T/1940. számú törvényjavaslat általános indokolása.
T/3296. számú törvényjavaslat részletes indokolása.
T/3522. számú törvényjavaslat általános indokolása.
T/3522. számú törvényjavaslat részletes indokolása.
T/3585. számú törvényjavaslat indokolása.
T/3586. számú törvényjavaslat indokolása.
T/4743. számú törvényjavaslat általános indokolása.
T/4745. számú törvényjavaslat indokolása.

T/4746. számú törvényjavaslat indokolása.
T/4864. számú törvényjavaslat általános indokolása.
T/4864. számú törvényjavaslat részletes indokolása.
T/8405. számú törvényjavaslat részletes indokolása.
T/10593. számú törvényjavaslat részletes indokolása.
T/12617. számú törvényjavaslat általános indokolása.

Országgyűlési határozati javaslatok

H/519. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/764. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/814. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/2057. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/2579. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/2677. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/3612. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/3686. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/5208. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/5273. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/5939. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/6392. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/6621. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/9404. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/10258. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/10444. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/11729. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/12490. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/12505. számú országgyűlési határozati javaslat.
H/13253. számú országgyűlési határozati javaslat.

Képviselői kérdések és az azokra adott válaszok

A/8593. számú azonnali kérdés.
K/6689. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/6689/1. számú válasz.
K/7997. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/7997/1. számú válasz.
K/8227. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/8227/1. számú válasz.
K/9831. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/9831/1. számú válasz.
K/9019. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/9019/1. számú válasz.
K/9831. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/9831/1. számú válasz.
K/9899. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/9899/1. számú válasz.
K/9958. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/9958/1. számú válasz.
K/11607. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/11607/1. számú válasz.
K/12303. számú képviselői írásbeli kérdés és az arra adott K/12303/1. számú válasz.

Módosító javaslatok

H/2057/2. számú módosító javaslat.
T/45/7. számú módosító javaslat.
T/45/8. számú módosító javaslat.
T/45/12. számú módosító javaslat.
T/45/14. számú módosító javaslat.
T/359/8. számú módosító javaslat.
T/1247/6. számú módosító javaslat.
T/1247/7. számú módosító javaslat.
T/1247/15. számú módosító javaslat.
T/1247/16. számú módosító javaslat.
T/1248/2. számú módosító javaslat.
T/1248/8. számú módosító javaslat.
T/1248/9. számú módosító javaslat.
T/1248/12. számú módosító javaslat.
T/1248/17. számú módosító javaslat.
T/1248/21. számú módosító javaslat.
T/1248/24. számú módosító javaslat.
T/1380/3. számú módosító javaslat.
T/1380/7. számú módosító javaslat.
T/1382/3. számú módosító javaslat.
T/1382/7. számú módosító javaslat.
T/1382/8. számú módosító javaslat.
T/1382/14. számú módosító javaslat.
T/1382/22. számú módosító javaslat.
T/1382/24. számú módosító javaslat.
T/1382/31. számú módosító javaslat.
T/1382/33. számú módosító javaslat.
T/1382/34. számú módosító javaslat.
T/1382/40. számú módosító javaslat.
T/1382/46. számú módosító javaslat.
T/1382/52. számú módosító javaslat.
T/1382/58. számú módosító javaslat.
T/1445/5. számú módosító javaslat.
T/1446/4. számú módosító javaslat.
T/1864/7. számú módosító javaslat.
T/1864/41. számú módosító javaslat.
T/2627/59. számú módosító javaslat.
T/2627/63. számú módosító javaslat.
T/2627/64. számú módosító javaslat.
T/3359/5. számú módosító javaslat.
T/3359/6. számú módosító javaslat.
T/3359/7. számú módosító javaslat.
T/3359/8. számú módosító javaslat.
T/3522/10. számú módosító javaslat.
T/3522/15. számú módosító javaslat.
T/3585/12. számú módosító javaslat.
T/3585/22. számú módosító javaslat.
T/4424/6. számú módosító javaslat.
T/4424/19. számú módosító javaslat.
T/4424/21. számú módosító javaslat.
T/4424/23. számú módosító javaslat.
T/4424/31. számú módosító javaslat.
T/4424/33. számú módosító javaslat.
T/4424/34. számú módosító javaslat.
T/4424/41. számú módosító javaslat.
T/4424/44. számú módosító javaslat.
T/4424/45. számú módosító javaslat.
T/4424/47. számú módosító javaslat.
T/4424/50. számú módosító javaslat.
T/4424/51. számú módosító javaslat.
T/4424/54. számú módosító javaslat.
T/4424/61. számú módosító javaslat.
T/4424/63. számú módosító javaslat.
T/4424/116. számú módosító javaslat.
T/4424/126. számú módosító javaslat.
T/4657/6. számú módosító javaslat.
T/4657/14. számú módosító javaslat.
T/4743/1–91. számú módosító javaslat.
T/4743/95. számú módosító javaslat.
T/4743/97. számú módosító javaslat.
T/4743/100–102. számú módosító javaslat.
T/4743/105. számú módosító javaslat.
T/4743/112. számú módosító javaslat.
T/4744/12. számú módosító javaslat.
T/4745/1. számú módosító javaslat.
T/4745/12. számú módosító javaslat.
T/4745/14. számú módosító javaslat.
T/6393/6. számú módosító javaslat.
T/6393/8. számú módosító javaslat.
T/6393/9. számú módosító javaslat.
T/6393/10. számú módosító javaslat.
T/6393/11. számú módosító javaslat.
T/6393/14. számú módosító javaslat.

T/6393/15. számú módosító javaslat.
T/6393/17. számú módosító javaslat.
T/6393/18. számú módosító javaslat.
T/7979/216. számú módosító javaslat.
T/7979/217. számú módosító javaslat.
T/7979/218. számú módosító javaslat.
T/7979/219. számú módosító javaslat.
T/7979/220. számú módosító javaslat.
T/7979/221. számú módosító javaslat.
T/9598/1. számú módosító javaslat.

Kapcsolódó módosító javaslatok

H/5273/14. számú kapcsolódó módosító javaslat.
H/5273/15. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/359/13. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/359/14. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/359/16. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/1498/505. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/1498/514. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/2627/145. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/2627/155. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/3109/73. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/3585/70. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/3585/71. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/3585/74. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/3585/75. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/3585/78. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/4424/130. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/4424/134. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/4424/136. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/4424/137. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/4657/23. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/4743/103–104. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/4743/106–110. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/6393/29. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/10593/18. számú kapcsolódó módosító javaslat.
T/11398/8. számú kapcsolódó módosító javaslat.

Bizottsági módosító javaslatok

T/1665/97. számú bizottsági módosító javaslat.
T/4743/112. számú bizottsági módosító javaslat.
T/5005/52. számú bizottsági módosító javaslat.
T/5005/54. számú bizottsági módosító javaslat.

T/6393/30. számú bizottsági módosító javaslat.
T/6393/32. számú bizottsági módosító javaslat.
T/8289/2. számú bizottsági módosító javaslat.
T/8890/12. számú bizottsági módosító javaslat.
T/9244/28. számú bizottsági módosító javaslat.
T/9598/5. számú bizottsági módosító javaslat.
T/9929/46. számú bizottsági módosító javaslat.
T/11398/7. számú bizottsági módosító javaslat.
T/12912/10. számú bizottsági módosító javaslat.

Zárószavazás előtti módosító javaslatok

H/5273/23. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/189/6. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/189/7. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/580/24. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/1447/23. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/1665/103. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/1668/73. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/1864/53. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/2428/9. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/2627/170. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/2627/173. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/3288/37. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/3522/56. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/3538/13. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/4122/12. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/4365/752–762. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/4424/158. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/4743/117. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/4743/118. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/4743/119. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/4744. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/5000/100. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/5206/89. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/5206/90. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/5206/91. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/6393/36. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/6393/37. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/6393/38. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.
T/6817/10. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

Országgyűlési naplók

Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. május 17. (2. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. május 20. (4. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. május 25. (6. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. május 26. (7. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 7. (12. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 8. (13. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 14. (14. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 15. (15. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 21. (16. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. június 28. (18. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. július 13. (25. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. július 19. (26. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. július 21. (27. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 11. (33. ülésnap)
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 12. (34. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 19. (36. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 25. (38. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. október 27. (40. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 2. (41. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 3. (42. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 16. (47. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 22. (50. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. november 23. (51. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. december 1. (56. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2010. december 14. (60. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 15. (65. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 16. (66. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. február 17. (67. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 22. (76. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 23. (77. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 24. (78. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 25. (79. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. március 28. (80. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 1. (81. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 4. (82. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 11. (83. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. április 18. (84. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 6. (95. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 14. (98. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 15. (99. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 20. (100. ülésnap).

Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 21. (101. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 23. (103. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. június 28. (105. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. július 4. (107. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. július 11. (108. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. október 10. (117. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. október 11. (118. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. október 19. (120. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. október 27. (125. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 3. (128. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 8. (131. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 14. (133. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 18. (137. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 21. (138. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 28. (142. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. december 1. (145. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. november 13. (153. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. december 16. (155. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. december 19. (156. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. december 20. (157. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2011. december 30. (161. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. március 27. (175. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. április 3. (177. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. április 16. (180. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. április 23. (182. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. május 7. (185. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. május 14. (188. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. május 21. (192. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. május 29. (195. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. június 4. (197. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. június 11. (200. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. június 25. (206. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. július 2. (211. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. szeptember 10. (216. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. szeptember 18. (219. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. szeptember 24. (220. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. szeptember 25. (221. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. október 2. (224. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. október 8. (226. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. október 15. (229. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. október 29. (231. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. november 5. (233. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. november 12. (236. ülésnap)

Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. november 19. (238. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. november 26. (241. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2012. december 3. (245. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. február 12. (252. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. február 19. (254. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. február 25. (255. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. március 4. (257. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. március 11. (259. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. április 16. (269. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. április 22. (270. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. április 29. (272. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. április 30. (273. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. május 13. (276. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. május 14. (277. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. június 10. (287. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. június 11. (288. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. június 17. (290. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. június 18. (291. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. július 4. (295. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. szeptember 9. (299. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. szeptember 23. (304. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. november 12. (323. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. november 18. (325. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. december 10. (335. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. december 11. (336. ülésnap).
Az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyve: 2013. december 17. (338. ülésnap).

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának jegyzőkönyvei

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 10.
Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 14.

Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyvei

Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. május 26.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. július 22.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. október 11.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 16.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 24.

Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 6.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 13.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. március 16.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 20.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 27.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 29.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. július 4.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. július 8.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. július 11.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. szeptember 9.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. szeptember 26.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. szeptember 27.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. október 3.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. október 10.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. október 18.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. október 24.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. november 2.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. november 7.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. november 9.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. november 14.

Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 6.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 14.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 15.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 16.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 19.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. március 26.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. április 2.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. május 21.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. június 5.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. szeptember 17.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. október 1.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. október 2.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. február 11.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. február 25.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. február 26.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. március 11.
Az Országgyűlés Alkotmánybíróság elnökét és tagjait jelölő eseti bizottságának jegyzőkönyve: 2013. március 19.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. március 25.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. április 8.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. április 22.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. április 29.

Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. május 27.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. június 3.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. június 10.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. június 14.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. szeptember 30.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. november 11.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. november 18.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. december 9.
Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jegyzőkönyve: 2013. december 16.

Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyvei

Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. május 20.
Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 14.
Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 15.
Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. október 11.
Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 3.
Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. december 6.
Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 20.
Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 22.
Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 27.
Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 29.
Az Országgyűlés Emberi Jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. október 5.
Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. október 25.

Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság, a 2006 és 2010 között és különösen 2006 őszén az állam részéről a politikai szabadságjogokkal összefüggésben elkövetett jogsértéseket vizsgáló albizottságának jegyzőkönyve: 2010. szeptember 1.

Az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságának jegyzőkönyvei

Az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságának jegyzőkönyve: 2010. október 6.
Az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 20.
Az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 27.
Az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságának jegyzőkönyve: 2011. július 4.

Az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyvei

Az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. május 25.
Az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. május 26.
Az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 21.
Az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14.
Az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. szeptember 12.
Az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. október 1.
Az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottságának jegyzőkönyve: 2012. október 8.

Az Országgyűlés Fogyasztóvédelmi bizottságának jegyzőkönyve

Az Országgyűlés Fogyasztóvédelmi bizottságának jegyzőkönyve: 2010. október 5.

Az Országgyűlés Gazdasági és informatikai bizottságának jegyzőkönyve

az Országgyűlés Gazdasági és informatikai bizottságának jegyzőkönyve: 2011. június 14.

Az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának jegyzőkönyvei

Az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának jegyzőkönyve: 2010. július 12.
Az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának jegyzőkönyve: 2010. július 13.

Az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottságának jegyzőkönyvei

Az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottságának jegyzőkönyve: 2010. június 17.
Az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottságának jegyzőkönyve: 2010. október 6.
Az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottságának jegyzőkönyve: 2010. november 24.

Az Országgyűlés Mezőgazdasági bizottságának jegyzőkönyve

Az Országgyűlés Mezőgazdasági bizottságának jegyzőkönyve: 2010. október 5.

Az Országgyűlés Számvevőszéki és költségvetési bizottságának jegyzőkönyvei

Az Országgyűlés Számvevőszéki és költségvetési bizottságának jegyzőkönyve: 2011. október 10.
Az Országgyűlés Számvevőszéki és költségvetési bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 1.
Az Országgyűlés Számvevőszéki és költségvetési bizottságának jegyzőkönyve: 2011. december 5.
Az Országgyűlés Számvevőszéki és költségvetési bizottságának jegyzőkönyve: 2013. június 17.