

KISZERVEZÉS – VISSZASZERVEZÉS: A HELYI KÖZSEKTOR VÁLTOZÁSA

A helyi önkormányzatiság többfajta módon tükrözi és közvetíti a társadalmi folyamatokat. Olyan, mint a prizma, amelynek oldalai különbözőképpen törnek meg a rájuk eső fényt. A hatás több oldalra érvényesül. Különösen így van, ha mozgási, változási folyamatokat próbálunk általa érzékelni. Mellőzve ezúttal a politikai intézményi (választási) kérdéseket, legalább négy fontos visszatükrözési viszonylatot érdemes elkülöníteni: az önkormányzatiság jogi, gazdálkodási, igazgatási és szervezési oldalait.¹ Hogyan látszódnak a 2010. évtől kezdődő fejlemények Magyarország intézményesült helyi és területi szintjeinek különböző jellegzetes oldalain? Továbbá ezek a különböző „fénytörések” hatással vannak-e egymásra?

AZ ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG ÁTÉRTELMEZÉSE

A fogalmat Magyarország alaptörvénye a korábbiól lényegesen eltérően határozza meg. Míg az alkotmány korábban a helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közösségét megillető jogként értelmezte,² addig most csupán az önkormányzat kerül említésre,³ mint a közügyek intézésének és a közhatalom gyakorlásának formája. A kettő nem ugyanaz. Könnyű belátni, hogy az önkormányzás gyakorlásának csak egyik megjelenési formája az adott szervezeti formában megtestesülő helyi önkormányzat.

Ha az államhatalmi ágak megosztása szempontjából nézzük, szintén lényegesen más egyensúlyi helyzetet találunk. Különösen az a megoldás figyelemreméltó, hogy a helyi önkormányzat rendeletalkotási mulasztásban megnyilvánuló kötelezettségszegésekor, a bíróság ezt kimondó döntésében megszabott határidő eredménytelen eltelte esetén, az államigazgatás szerve, a fővárosi és a megyei kormány megbízott alkothatja meg a hiányzó jogszabályt.⁴ „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései” (a továbbiakban: Átmeneti rendelkezések) a kormányhivatal vezetőjének továbbá az előbbi feltételek mellett az önkormányzati határozatok tekintetében való pótlási kötelezettségét állapítják meg.

Az alaptörvényt ebből már láthatóan nehéz elszakítva értelmezni néhány más törvénytől. Az em-

lítettén kívül ilyenek az 1949. évi XX. törvényt, a korábbi alkotmányt, érintő utolsó módosítások. Az Átmeneti rendelkezések 28. cikk (1) bekezdése meghatározott további ideig⁵ alkalmazni rendeli a hatályon kívül helyezésre kerülő alkotmány 12. § (2) bekezdését, amelyik 2011. november 15-étől december 31-éig volt hatályban. Ekkor „Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát” szöveg helyébe a következő mondat került: „Helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet”. Márpedig erre az esetre, amit már egy további sarkalatos törvény⁶ mond ki, nem kell alkalmazni a szabályt, miszerint fizetési kötelezettséget megállapító jogszabály kihirdetése és hatályba lépése között legalább 30 napnak kell eltelnie, továbbá azt sem, hogy a megállapítással kapcsolatos költségek ne legyenek aránytalanul magasak.

Az alaptörvény az állami és a helyi önkormányzati vagyont kiemelt védelemben részesíti.⁷ Ennek részleteiről sarkalatos törvény, a nemzeti vagyonról szóló törvény⁸ rendelkezik. A központi kormányzat⁹ és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonába tartozó, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon körét, továbbá az állam kizárólagos gazdasági tevékenységeit a korábbiánál lényegesen tágabban és szélesebb jogosítványokkal határozzák meg. Figyelemmel az önkormányzati tulajdon védelmének leszűkítésére, ezzel egyben az önkormányzati önállóság gazdasági alapjai és a központi kormányzati rendelkezési jog kiterjedése közötti határoló falakat is jelentős részben lebontották vagy meggyengítették.

Az alapvető közösségi jogok gyakorlásával tágabb értelemben az ezekre vonatkozó átfogó és lényeges szabályozások alakításának módja, az alkalmazott eljárások is összefüggenek. Az új modellt intézményesítő, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény¹⁰ esetében az előkészítő egyeztetések viszonylag röviden és szűk körben történtek. Az 1990. évi reform, az első helyi önkormányzati törvény¹¹ előkészítése esetében ugyanez szakmai és politikai értelemben még hosszabb és kiterjedt folyamatként zajlott. A kormánypártok a politikai felhatalmazás szélességével indokolták a részletesebb nyilvános viták elmaradását, miként a lényeges rendszer-átalakí-

tó törvényjavaslatok mindegyike esetében. Ettől persze még kemény érdekek ütköztek a döntéshozatal során, miként arról a nemzeti vagyonról szóló törvény elfogadása, majd módosításai, vagy az önkormányzati törvény hatályba léptető rendelkezései, valamint az egyes fő feladatellátási területekről sorra elfogadott ágazati törvények részletszabályai tanúskodnak.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK MINT GAZDÁLKODÁS ALANYAI

Az önkormányzati rendszer alakulása természetesen nemcsak alapjogi összefüggésű kérdés. Akár magas, akár alacsony annak minőségi szintje, a jelenség további oldala, hogy egyáltalán mennyire finanszírozható és mennyire gazdaságos a működése.¹² A demokratikusan választott testületek gyakorlata lehet, hogy felelőtlen vagy éppenséggel klientalista, és a megfelelő ellenőrzés hiányában a döntéshozatal különböző alapú korrupciós mechanizmusai lépnek működésbe. A korábbi hazai rendszerrel szemben is megfogalmazódnak ilyen kritikák. Vannak ugyanakkor strukturális bírálatok, amelyek körében az alulfinanszírozást és az eladósodást említik legtöbbször. Az előbbi azt jelenti, hogy a kötelezően ellátandó és az önként föl vállalható feladatok tömegének, valamint különösen azok folyamatos növekményének nem volt meg a pénzügyi fedezete. A helyi önkormányzatok forráséhsége természetesen igaz, miként általában mindig a költségvetési szektorban. Ennek kezelése tekintetében a lokális szereplők különböző kapacitásokkal és képességekkel rendelkeznek. A fejlettebb térségek, a nagyobb települések, a jobban gazdálkodók több lehetőséggel és mozgástérrel bírtak, míg a válságövezetek, aprófalvas térségek települései kevesebbel. Ezzel együtt a több mint két évtized alatt alig néhány helyhatóság került a működésképtelenség határára. Szinte mind kisközségi önkormányzat volt, amelyek különböző okokból – és nem mondható, hogy rendszerhiba okán – kerültek ebbe az állapotba. Az egyedüli nagyobb település közismerten Esztergom város, de az is jellemzően helyi politikai patthelyzet nyomán jutott tartós válságba. Ez nem volt jellemző és általános eset, illetve a felmerülő konfliktusok esetére ki voltak találva a megfelelő problémakezelési mechanizmusok mind igazgatási-jogi, mind gazdálkodási értelemben.

A működésképtelenség bizonyítékeként szakmai érvelésben az önhibáján kívül hátrányos helyzetű települések támogatását (ún. ÖNHÍKI) szokták fölhozni.¹³ 2011-ben az összes önkormányzat fele volt ilyen, köztük ugyanilyen arányban a városok. Erre a

célra 34 milliárd forintot¹⁴ fordítottak. Csakhogy ez az önkormányzatok összes bevételeinek csak alig több mint egy százaléka! Az ÖNHÍKI-támogatás tehát – nevével ellentétben – nem általános mutató, hanem a több közül csupán egy pályázati eszköz, viszonylag kis kapacitással, amiből sem korábban, sem most nem vonható le általános következtetés a szektor egészére nézve. Az igaz, hogy jelzésértékű, mivel a pályázat feltétele a működési költségvetés hiánya volt, tehát ennyi helyen ez a körülmény kétségkívül fennállt. Az érintett önkormányzatok nagy része azonban hiányát más forrásból fedezni tudta.

A másik fölmerülő kritika a túlköltekezés és az eladósodás. Noha a rendszerbe már a kilencvenes években adósságkörtörtéket építettek be, 2006-tól kezdve főleg a nagyobb pénzügyi és vagyoni kapacitással rendelkező városi önkormányzatok fölfedezték a kötvénykibocsátásban rejlő lehetőségeket. Erre ugyanis nem vonatkozott a hitelfelvételi korlát. Az akkori kormányzat valóban hibát követett el, amikor ennek a gyakorlatnak „nem ment utána”. Ugyanakkor a bankvilág a hitelkihelyezés jó terepének tartotta a szektort, mert biztos volt benne, hogy az állam nem hagyja csődbe menni helyhatóságait.¹⁵ Így jött el a globális adósságválság ideje (2008 ősze), miután a valuta-alapú hitelek törlesztése a forint árfolyamvesztése után rendkívül megrágult az önkormányzatok számára is. Így is, az adósságállomány együttesen kb. egyezer milliárdos nagyságrendje az összes önkormányzati bevétel nagyjából harmadát teszi ki. Ez nagy, de nem kezelhetetlen tömeg,¹⁶ figyelemmel arra is, hogy az erősebb városoknál jelentkezik.

A következményeket látván természetesen jogos, ha a kormányzat az alaptörvény és a sarkalatos törvények szintjén ebben az államháztartási alrendszerben is további hitelfelvételi és kötelezettségvállalási korlátokat állít. Az önkormányzati eladósodás azonban korántsem olyan mértékű és nem annyira kezelhetetlen, hogy az általában véve a feladatrendszer drasztikus átcsoportosítását kényszerűen indokolná. Például a lakossági devizahitelek fizetéseképtelensége társadalmilag ennél nagyobb problémának tűnt 2010-ben.

Az új rendszerben a helyi gazdasági önállóság más vonatkozásban jelentősen csökken, mégpedig a rendelkezési lehetőségek további alapvető tartalmának korlátozása útján. Az 1990. évtől a finanszírozás alappilléreinek számító forrásszabályozásról (mikor is a bevételeken keresztül történik a költségvetési tervezés és a felhasználási döntés végső soron a helyben választott testület mérlegelési körében marad) áttérnek az ún. feladatfinanszírozásra, ami lényegét tekintve a kiadások tartalmát igyekszik minél inkább behatárolni. Ez utóbbi a tapasztalatok szerint

hosszabb távon aligha ellenszere a költségvetési szervek szokásosan puha költségvetési korlátjának, egyben nem ösztönöz eléggé a hatékonyságra. Egyúttal nehezebben kiismerhető döntési pontokat termel ki, amelyek a testületektől és azok nyilvános működésétől távolabb kerülnek.

Ha feladatot akarnak szubvencionálni, akkor végül bázisfinanszírozás lesz belőle, mert a közpénzek forrása szükségképpen szűkös. Ugyanakkor ebből a csapdából egy lehetséges pragmatikus menekülési út, ha a finanszírozás eredmény szempontjai erősödnének. A kompromisszumoknak ezen a szinten nagyon is van jelentősége. Mert ne feledjük, hogy a most leváltani szándékozott forrásszabályozás elgyengülését is egy kényszerű megalkuvás okozta. Jelenül, az elvileg még oly jó technika alkalmazása sem eredményezhet csodákat, ha a rendszer az áthárított feladatok nagyságrendjéhez képest abszolút értelemben véve krónikusan alulfinanszírozott. Nem véletlen tehát a „mondd meg a feladatot, és adj hozzá (elegendő) forrást” közpénzügyi illúziójának újrafelélése.

Mindehhez járul az előbbieken említett felhatalmazás alapján, a 2011–12. során már leszabályozott vagyonátrendezés, ami folyamatában még korántsem zárult le. A közüzemi szolgáltatásokhoz és tevékenységekhez köthető vagyon jelentős részben központi vagy helyi kormányzati tulajdonba kerül. A humán szolgáltatások körében, a nagy ellátó rendszerek működtetési felelősségének átszabásával pedig a megyei és települési tulajdonból állami, azaz központi rendelkezésbe kerül a feladatellátás feltételül szolgáló állóeszköz-állomány. A folyamat és az azt kísérő alkuk rendszere ez idő szerint, 2012 nyarán, még nem lezárt. Az azonban egyértelmű, hogy a helyi önkormányzati önállóság vagyoni alapjai diverzifikáltabbak,¹⁷ és stabilitásukat tekintve bizonytalanabbak lesznek.

AZ ÖNKORMÁNYZAT MINT AZ IGAZGATÁS MÓDJA

A prizma harmadik oldalán tárgyunk igazgatási formaként látható. Működési szempontból ez talán az előbbieknél is fontosabb, hiszen az emberek ekként találkoznak és szembesülnek legtöbbször a helyhatóságokkal. A helyi-területi szint az államigazgatási feladatok és hatáskörök szétpontosításának terepe. Nem egyszerűen szervezési technika, mivel összekapcsolódik az állami szerepek kiterjedésével¹⁸ és a kormányzatokon belüli munkamegosztással. A lokalitások szereplői és tényezői ennek az állapotnak, mivel az ügyfelekhez való természetes közelség

okán, számos szabad mérlegelési önállóságot nem hordozó ügyet itt, helyben célszerű elintézni. 2010-ben az új ciklus egyik első intézkedéssorozata volt a területi államigazgatási szervek átszervezése. A megyei közigazgatási hivatalok helyébe lépett kormányhivatalokba integrálták a dekoncentrált igazgatás szerveinek jelentős részét,¹⁹ majd 2012-ben törvényt alkottak a fővárosi, megyei kormányhivatalok járási, fővárosi kerületi hivatalairól.²⁰ Az utóbbiak jelentős hatásköröket vonnak el a jegyzőtől, tehát az eddig az önkormányzatok hivatali rendszeréhez köthető szervezetektől. Ez a közszolgálati alkalmazottak jelentős átcsoportosításával is jár majd.

Az igazság az, hogy most a rendszerváltás óta regnáló kormányok régi vágyát valósítják meg, legalábbis ami az integrált területi kormányhivatalokat illeti. Az alsó-középsztintű (járási) igazgatás újra-élesztése pedig különböző szakmai érdekképviseltek nem csillapodó óhaja, például az építésigazgatás területén. Utoljára 1984-ben szüntették meg a járási hivatalokat. Különben a területi államigazgatást most amúgy is erősen tömbösítették. Négy nagy csoportról van szó, amelyből három erős szakigazgatásokat egybekapcsoló konglomerátum. Az integrált kormányhivatalokon kívül ilyen a velük egy nagyságrendet jelentő adó- és vámhatóság, valamint a Belügyminisztérium égisze alatt a rendészeti szervek összessége. Mellettük a maradékot döntően a különböző (még) nem integrált zöldhatóságok alkotják.

A mostani integráció nem egyszerűen hivatal-szervezési áldozatai között először is a régiókat kell említeni. A regionális szint nem volt önkormányzat Magyarországon, de egy folyamat keretében a területfejlesztési döntések kialakításának, meghozatalának és megvalósításának színtere volt – kezdetben nem hagyományos igazgatási megoldások alkalmazása révén. Ennek megmaradó intézményeit fölszámolták, beleértve az önkormányzati befolyás delegálásra alapított formáit. A megyei területfejlesztés korábban elég szerencsétlenül duplikált fórumai szintén megszüntetésre kerültek. Egyúttal a megyei önkormányzatok szerepe e vonatkozáson keresztül is csökkent.

Mindegyik hivatal-szervezési megoldásról elmondható, hogy ismertek a nemzetközi gyakorlatban. Nem páratlan tehát a létrehívott megoldások módja. Kétségtelen azonban, hogy itt és most a települési és a megyei ügyek intézésének államigazgatási formáit az önkormányzati formációktól szisztematikusan elválasztják. Ebből az következik, hogy az állampolgárokhoz való közelséget, illetve az ügyfél által való elérhetőséget új módon kell biztosítani. Hivatal-szervezési eszközökkel ez természetesen le-

hetséges. Ráadásul a kormányzati informatika fejlesztését is erre a szempontra építik ki, mint az egyablakos ügyintézés, a kormányablakot, illetve az elektronikus úton intézhető ügyek körének kiszélesítését.

Lényeges változás tehát, ami a ciklus végére fog kiteljesedni, hogy a helyi szinteken a közigazgatáson belül az államigazgatási szervek, továbbá az államigazgatási ügyintézési módok súlya egyértelműen növekszik. Figyelemre méltó az általános felelősségű, dekoncentrált szervek kiteljesedése, amelynek a kormányhivatalok és a járási hivatalok. Ezek vezetésében, bár nem szükségszerű, de okkal fölmerül a politikai kijelölés jelentősége. A kormány megbízott és a járási hivatalok vezetői ugyanakkor formálisan nem politikai, hanem szakmai vezetők.²¹ Ez megint csak nem ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban. A magyar esetben ugyanakkor feltűnhet a helyi önkormányzatok politikai integrációban betöltött szerepének gyengülésével párhuzamosan az új egyeztető fórumok és szereplők iránti hallgatólagos szükséglet. Csak később derül ki, mennyiben formális pozíciókhoz, illetve milyen mértékig informális szerepekhez kötődik, és mely eljárásokban valósul majd meg ez a lokálisan szükségképpen elhelyezésre váró funkció.

AZ ÖNKORMÁNYZAT MINT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZŐJE²²

A jogszabályok kötelező és szabadon föl vállalható feladatokat különítenek el. Az előbbi kör Magyarországon látványosan csökken, összefüggésben az állami nagy ellátórendszerek átalakításával, és már 2013. január 1-jétől az állam központilag szervezi az alap- és a középfokú oktatást, ami az önkormányzatok eddig legnagyobb kiadási csoportja. Ugyancsak elkerülnek az egészségügyi szakellátó intézmények, azaz a kórházak, valamint az integrált járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények. Már 2012. január 1-jétől központi fenntartásba vették a megyei intézményeket. A fentiekén kívül ez számos nagyobb közművelődési intézményt érint: művelődési házakat, könyvtárakat, múzeumokat, levéltárakat. A központi költségvetés átvállalta a megyék, kapacitásaihoz képest végül nagyra hízótt adósságát. Ugyanakkor a megyei önkormányzatok vagyona az államra szállt. A választott szervek megmaradtak ugyan, de érdemi hatáskörök nélkül. Ez utóbbi érdekes fordulat, mivel korábban az 1990. évvel bevezetett rendszert sokan éppen a megyék elgyengítése miatt bírálták.

A szolgáltatásszervezés oldalát nézve az önkormányzatnak, nagy feladatai tehát átkerülnek másokhoz: a fent említett egészségügyi intézmények tekintetében egy központi intézethez,²³ a többi volt megyei szervezet esetében az ugyancsak központi irányítás alatt álló megyei intézményfenntartó központokhoz. Az iskolák bérköltségei pedig a továbbiakban (bár az épületfenntartás önkormányzati feladat marad) a központi költségvetést terhelik, illetve a járások is vesznek át szolgáltatásszervezési feladatokat. A helyi és területi oktatási szakpolitikai döntések meghozatalának fóruma egészen biztosan átcúszik az államigazgatási hivatalok döntési körébe. Egyelőre nem kristályosodott ki, illetve nem ismert a pártpolitikai kontroll intézményes rendszere és módja sem, ám valószínűleg legalább részben informális lesz.

Ákár az oktatási, akár az egészségügyi, akár a többi feladatellátásról legyen is szó, mindegyik központi szervezésére van működő példa a nemzetközi gyakorlatban. Vannak közöttük fejlett és nagy szakmai múlttal rendelkező rendszerek is. Továbbá az is igaz, hogy sehol sincs előírva, hogy a helyi önkormányzatnak mindenképpen az ún. széles felelősségi körű modelljét kell választani, miképpen az 1990-től Magyarországon működött. A szűkebb felelősségi körű modellek éppen a szóban forgó feladatok egyikét-másikat vagy mindegyikét nélkülözik. A tág vagy kisebb feladatlista nincs összefüggésben a rendszer „demokráciájának” minőségével. Széles kompetenciával is lehet rosszul, azaz pazarlóan, netán korruptan működni; miképpen a felelősségi körök különböző társadalmi integrációs formák és mechanizmusok közötti megosztása történhet egyenként és együttesen nagyon demokratikusan. Persze épp így igaz fordítva. Biztosan problémát az okozhat, ha a nagy elosztási rendszerek nélkülözik az önkormányzati *vagy más módon* szakpolitikai döntéshozatali rendszerek társadalmi értelemben integratív, az érintett közösségek vonatkozásában még elégségesen transzparens mechanizmusait.

A humán szolgáltatásokon kívül a közüzemi szféra is jelentős átalakuláson megy keresztül. Az energia-, a víz- és közcsatorna-ellátás, a hulladék- és a településgazdálkodási, közútfenntartási, helyi tömegközlekedési feladatok ellátásában az állami szerepvállalás meghatározóvá válik. Ez nemcsak tulajdoni értelemben fontos, hanem az üzleti eredmény realizálásának módja tekintetében is. Egyelőre nyitott kérdés, hogy közszeaktor tulajdonosként vagy államigazgatási irányítási minőségében fogja-e ezt a szerepet megvalósítani. Mindkét esetben kérdés, hogy milyen szereposztás lesz a helyi és a központi kormányzat között.

Fontos még megemlíteni, hogy a közhasznú szervezetekre vonatkozó szabályozást is fölváltotta a civil szervezetekről szóló törvény,²⁴ amely a közfeladatok ellátásában a társadalmi szerveződések szerepét nem erősítette. A finanszírozási szabályok változása, valamint az említett feladatfinanszírozás előrevetítése sem kedvez az állami megoldásokhoz képest alternatív formák terjedésének. Az egyházak²⁵ által ellátott közfeladatok tekintetében ugyanakkor több összefüggésben is differenciálttá vált a szabályozás. Témánk szempontjából ennek lényege, hogy az állami viszonyulás kimondottan és vállaltan nem neutrális sem az alanyok, sem a tevékenységek tekintetében.

Összességében egy olyan folyamat tanúi vagyunk, amiben igen határozottan reagálják le a szabályozások a korábbi kiszervezési kísérleteket, azaz a közfeladatok ellátásában a nem állami szereplők megjelenésének lehetővé tételét²⁶ és azok tevékenységének finanszírozását. Mindenképpen megalapozott az ellenérzés az ehhez kapcsolódó deviancia: a korrupció, a közvagyon leértékelése vagy kihajóztatása és más hasonló bűnös cselekmények esetében. Bár mindezeknek a valódi kiszervezéshez nem sok köze van, alkalmat és retorikai alapot teremt a korábban elmentmondásosan érvényesülő folyamatok²⁷ differenciálatlan „visszacsinálására” és a különböző állami szerepek erősítésére helyi-területi szinten is. Ugyanakkor a közigazgatáson belül, amint a fentiekben minden vonatkozásban érzékeltettem, a központi szerepek erősödnek az önkormányzatiakhoz képest.

Mind a humán, mind a közüzemi feladatellátási kör átalakulása erőteljes érdekeket érint, illetve befolyásos társadalmi csoportok támogatását bírja. Bár sokszor az ehhez kapcsolódó törekvések nem egységesek, az azért világos, hogy a különböző szakmai kamarák, meghatározott érdekcsoportok, üzleti körök stb. jelentősen érdekeltek a folyamatok olyan alakításában, amelyik gyökeresen ellentétes a korábbi ciklusokban kialakult állapotokkal. Ezt a viszonylatot nem is lehet már az önkormányzati szférán belül elhelyezni. Különösen a most már igencsak a figyelem középpontjába került közüzemi szolgáltatások tekintetében látszik, hogy nagy gazdasági érdekeltiségek, konkuráló gazdaságpolitikai szempontok is közvetlen szerepet játszanak a feladatellátás alakításában.

A közüzemi infrastrukturális feladatok, és a hozzájuk kapcsolódó politikák alakítása különben a huszonegyedik század első évtizedének közepétől kezdve Európa-szerte változás alatt áll.²⁸ Újra vannak olyan tendenciák, amelyek a kormányzati szerepeket erősítik²⁹ ezekben a szolgáltatási szektorokban

is. Ez a folyamat nem független az Európai Unió vonatkozó politikáiban beállt változásoktól. Másrészt az ingatlanhitelezési válság óta az állami feladatok és eszközök alkalmazásának új korszaka kezdődött, ami érzékeny területeken érinti az állam versenygazdasághoz való viszonyát. Végül a kiszervezés „átfordítása” sokszor tényleg szervezeti racionalitás, amennyiben a belső működés összehangolásának előnyeit igyekeznek maximalizálni. Az önkormányzatiság prizmájának ez a negyedik oldala tehát mindent egybevetve akár tükrözhet is egy átfogóan érvényes új folyamatot. Hazai összevetésben a különbség azonban az, hogy e jelenség azért másutt általában nem fenyegeti a hatalommegosztás intézményeit.

A hazai visszaszervezés folyamatában az önkormányzatiság gondolatának *eszménye* kétségkívül leértékelődött. Mármost, ha ezalatt az 1990. évi törvényben kompromisszumokkal kifejezésre juttatott modellt értjük. Ha annak a rendszernek a *valóságát* próbáljuk megítélni, akkor a kép összetettebb. Talán a rendszerváltás első évtizede többezret visszaigazolt magából a kiindulásul szolgáló ideából. A huszonegyedik század első évtizede azonban már jóval elmentmondásosabb. Az ellenhatást kiváltó reakciók motivációi innen nézve jobban megokolhatók. A tényleges válaszok viszont túlreagálásokká válnak, ha ezen a címen visszafordíthatatlanul felszámolják a demokratikus működésre képes intézmények jogi, gazdasági, hivatali és szolgáltatásszervezési alapjait, vagy végletesen határok közé szorítják azok már amúgy is jelentősen leszűkített és bármikor tovább szűkíthető létfeltételeit. Kérdéses, hogy a visszaszervezésen túl mindezek ellenében garanciális megoldások kiérlelhetők-e majdan, ha kezdetben – mint láttuk – erre nem sok idő és figyelem jutott. Ezek hiányában pedig az átalakítások társadalmi költségeivel még az oly számos vagy erős támogatók is később súlyosan szembesülhetnek.

JEGYZETEK

1. Az írás az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport által folytatott „Területi közszolgáltatások szabályozásai” című kutatási program (2012–2016) keretében folytatott munka alapján készült.
2. 1949: XX. tv. 42. §.
3. Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: alaptörvény), 31. cikk (1) bek.
4. Alaptörvény, 32. cikk (5) bek.
5. 2013. december 31-éig.

6. 2011. évi CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról, 34. §. V.ö. a 32–33. §-okkal!
7. Alaptörvény, 38. cikk
8. 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról.
9. Az alaptörvény és a sarkalatos törvények szóhasználatára szerint: „állam”. Természetesen a helyi önkormányzatok is az állam részei.
10. 2011. évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól.
11. 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról.
12. Ez valójában nemcsak pénzügyi, hanem társadalmi (közösségi) kérdés, amelyre széles elméleti irányzatok épülnek. Lásd erre a helyi kormányzatok vonatkozásában jó áttekintésként: GERRY STOKER: Introduction: Trends in European Local Government, in *Local Government in Europe: Trends and Developments*, eds. RICHARD BATLEY, GERRY STOKER, Basingstoke, Macmillan, 1991.
13. Lásd erre pl. DOMOKOS László: Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai, *Pénzügyi Szemle*, 2012/2, 167.
14. Itt és a továbbiakban az adatok forrása: GKM.
15. Ld. és vö. a következőkkel: GÁL Erzsébet: Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? A magyar eset tanulságai, *Pénzügyi Szemle*, 2010/1, 124–144. és VIGVÁRI András: Vakrepülés a jövőbe, *Figyelő*, 2012/18, 16–17.
16. Összehasonlításul a központi kormányzat szintjén a vonatkozó Maastricht-i kritérium a bővös határt a GDP 60%-ában vonja meg.
17. Annak ellenére is, hogy a kimondott cél a nemzeti vagyon körében éppen a nem állami szerepek korlátozása.
18. Lásd erre áttekintésként: JOACHIM JENS HESSE – LAWRENCE J. SHARPE: Conclusions, in J. J. H.: *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
19. 288/2010. (XII. 7.) Korm. r. a fővárosi és megyei kormányhivatalokról.
20. 2012. évi XCIII. tv. a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról.
21. 2010. évi XLIII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról; 2010: CXXVI. tv. a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról.
22. E szemlélet összehasonlító alapjaira lásd áttekintésként: *Public Sector Management in Europe*, eds. NORMAN FLYNN – FRANZ STREHL, London, Prentice Hall, 1996.
23. Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőségsszervezési Intézet (GYEMSZI).
24. 2011. évi CLXXV. tv. az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.
25. 2011. évi CCVI. tv. a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról.
26. *Aréna és otthon. Lakóhelyi szolgáltatások, városesetek és a „köz” véleményei*, szerk. HORVÁTH M. Tamás – KISS József, Budapest, Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány, 1996.
27. HORVÁTH M. Tamás: *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, Budapest, MKI/KSZK, 2007.
28. *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, eds. HELLMUT WOLLMANN – GÉRARD MARCOU, Cheltenham, Edward Elgar, 2010.
29. V.ö. a következővel: VOSZKA Éva: Európai versenyszabályozás – átmeneti vagy tartós változások? Az állami támogatások elveinek és gyakorlatának módosulásai a válság éveiben, *Pénzügyi Szemle*, 2012/1, 69–87.

Szente Zoltán

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA

Az Európa Tanács 2012 júliusában a franciaországi Vannes-ben tartott nemzetközi szemináriumán, amelynek témája az Európai Önkormányzati Karta betartását ellenőrző mechanizmus hatékonyabbá tétele volt, az egyik előadó a magyar önkormányzati rendszer fejlődését az azerbajdzsánihoz hasonlította. Már maga az összevetés is dermesztő – Azerbajdzsánban csak minimális hatáskörű látszatönkormányzatok vannak; az országban tekintélyelvű elnöki rendszer működik, ahol a helyi közigazgatást az államfő alárendeltségébe tartozó államigazgatási szervek végzik. Csakhogy az utalás arra vonatkozott, hogy mindkét országban az önkormányzatiság erős leépülése, hanyatlása figyelhető meg. A helyi demokrácia értékei fölött örökös nemzetközi szervezet az egyes tagállamokban megfigyelhető demokratikus deficitet – a világgazdasági válság önkormányzatiságra gyakorolt negatív hatásaival együtt – olyan súlyos problémának látja, hogy az említett tanácskozáson többen azt is felvetették, hogy vajon nem kellene-e megfelelő szankciórendszert kidolgozni azon államokkal szemben, amelyek nem tartják be a Karta alapelveit.

De vajon valóban hanyatlak-e a helyi demokrácia Magyarországon, és egyáltalán, hogyan, milyen ismérvek alapján ítélné meg egy egész önkormányzati rendszer? Magyarország esetében a kérdésfeltevés különösen indokolt, részben mert alapvető, az egész rendszerre kiterjedő önkormányzati reform folyik, részben mert az átalakulásra olyan közjogi változások keretében kerül sor, amelyeket a nemzetközi közösség nagy része rendkívül kritikusan figyel, és az alkotmányos demokráciát veszélyeztetőnek tart.

Az önkormányzati rendszer átalakulása többféle ismérv alapján is értékelhető. A legáltalánosabb szinten aszerint, hogy alapvető funkcióit – a közhatalom demokratikus helyi gyakorlását, illetve a helyi lakosság számára nyújtott közszolgáltatások hozzáférhetőségét és színvonalát – illetően milyen eredményeket mutat. Az új önkormányzati törvény kapcsán azonban annak alapján is megítélhetjük, hogy a reform milyen válaszokat adott a korábbi problémákra.

Abban ugyanis nagyjából szakmai egyetértés volt, hogy több mint két évtizedes működés után szükséges az önkormányzati rendszer megújítása – még ha

annak kívánatos irányait illetően már nem is volt olyan nagy a konszenzus, mint mondjuk a korábbi rendszer hibáinak megítélésében.

ALAPELVEK ÉS POLITIKAI MEGFONTOLÁSOK

Az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX., Ötv.) részben ugyanazokra az alapelvekre épül, mint a korábbi. Ez nagyjában-egészében az Európai Önkormányzati Chartába foglalt értékek tiszteletben tartását és érvényre juttatását jelenti, magán viselve ugyanakkor annak a kurzusnak a lenyomatát, amelyben megszületett (pl. a nemzeti együttműködésre utalva). Néhány ponton gondosabbá vált a szabályozás, például az önkormányzatok adottságaihoz igazodó, differenciált feladat- és hatáskörmegosztást téve a főszabállyá.

Az új Ötv.-t is áthatja ugyanakkor az a fajta konzervatív ideológia, amely már az Alaptörvény számos rendelkezését is jellemezte; így például – meglepő módon – a helyi közösségek tagjaira – vagyis az állampolgárokra – is kötelezettségeket állapít meg, például hogy öngondoskodással enyhítsék a közösségre háruló terheket, járuljanak hozzá a közösségi feladatok ellátásához, tartsák és tartassák be a közösségi együttélés szabályait. E rendelkezések nagyon általános felhatalmazást adnak az egyes önkormányzati képviselőtestületek számára, amelyek alkalmi többsége saját ízlésének, politikai elkötelezettségének megfelelő magatartásmintákat is előírhat a helyi közösségre. Ilyenekre pedig már eddig is akadtak riasztó példák (egyes helyi lakosok távozásra kényszerítése, szegregált iskolák létrehozása, csendrendeletek, utcai viselkedési szabályok előírása, politikusok kitiltása a településről, stb.). Az Ötv. mindjárt arra is felhatalmazást ad, hogy az önkormányzatok saját hatáskörben határozzák meg e kötelezettségek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A törvényhozás során a helyi demokrácia és a közszolgáltatások hatékony biztosításának érdekei egyes etatista törekvésekkel szemben is háttérbe szorultak. Az általános iskolák, a járó- és fekvőbeteg-ellátás, valamint a megyei egészségügyi, szociális és

kulturális intézmények állami átvétele és fenntartása ugyanis azt a szemléletet tükrözi, hogy az állam hatékonyabban látja el ezeket a szolgáltatásokat, mint a helyi önkormányzat. Ugyanez a filozófia áll annak a rendelkezésnek a hátterében is, amely szerint törvény arra kötelezheti az önkormányzatokat, hogy meghatározott közszolgáltatásokat csak e célra alapított költségvetési szerv, önkormányzati társulás vagy olyan gazdasági társaság útján nyújtsák, amelyben az államnak vagy az önkormányzatnak meghatározó tulajdoni részesedése vagy többségi befolyása van. Eddig ugyan talán csak a közterületi parkolás esetében volt erre példa, a lehetőség mégis lényegesen korlátozza a helyi autonómiát, hiszen annak épp az az egyik inherens jellemzője, hogy az önkormányzatok maguk dönthetik el, hogy egyébként kötelező feladataikat milyen módon teljesítik.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZERVEZETRENDSZERE

Az önkormányzati reform talán legnagyobb mulasztása, hogy nem nyúlt hozzá a magyar önkormányzati rendszer egyik alapvető strukturális problémájához, azaz nem enyhítette annak fragmentáltságát, hanem megőrizte azt a kisközségi rendszert, amely csaknem az összes településnek saját önkormányzatot biztosít.

A gyenge, az alapvető közfeladatok ellátására sem alkalmas, forráshiányos kistelepülések problémája már az 1990-es években jelentkezett, és azóta számos módon próbálták meg enyhíteni rajta a körjegyzőségek ösztönzésétől, a többcélú kistérségi társulások kialakításáig, de közismert, hogy a területi különbségek az elmúlt húsz év alatt tovább nőttek, ahogy óriási az eltérés a közszolgáltatások színvonalában is, attól függően, hogy ki milyen régióban vagy településen él. Az új törvény sem garantálja, sőt, még célként sem fogalmazza meg a közszolgáltatások lakóhelytől független, megközelítőleg azonos színvonalát, valamint az azokhoz való hozzáférés egyenlőségét.

Az önkormányzati integráció ezúttal is politikai tabu maradt, jöllehet a kistelepülések többségében az önálló önkormányzat valójában csak illúzió. A helyi demokrácia szempontjából ugyanakkor alighanem a kialakuló rendszer lesz a legrosszabb: miközben minden kisközség formálisan megtarthatja saját önkormányzatát, az iskolák államosításával, a még megmaradt polgármesteri hivatalok bezárásával az önkormányzatiság utolsó feltételeitől is megfosztják őket. A saját bevételek, intézmények és hivatal hiányában a községek jelentős része így igazi szellem-önkormányzattá válik, miközben a kistelepülések je-

lentős része már eddig sem működött valódi helyi autonómiaként.

Az új Ötv. nem változtatott a főváros kétszintű közigazgatási rendszerén sem, hanem konzerválta a fővárosi és a kerületi önkormányzatok (valamint a kerületek egymás közti) versengésének kereteit, így továbbra sem várható egységes fővárosi településpolitika követése. Sőt, Budapest közigazgatása még kaotikusabbá válhat, miután a járások mintájára a fővárosi kormányhivatalnak külön kerületi szervei lesznek az államigazgatási feladatok ellátására.

A szervezetrendszer egy további szerkezeti problémája a területi középszint gyengesége. A magyar önkormányzati rendszer megszületése, 1990 óta település-központú volt. Az önkormányzatiság valamennyi elemével rendelkező települések mellett mindvégig gyenge, feladat- és forráshiányos megyei önkormányzatok működtek. A megyékkel szembeni, még a tanácsrendszerből származó negatív attitűd a rendszerváltás óta sem változott meg. A kezdettől meglévő különböző megyei szerepkör-elképzelések (mint pl. az intézményfenntartó, az érdekképviselői vagy a területi koordinációs) közös jellemzője az volt, hogy egyik sem tulajdonított fontos szerepet az önkormányzati középszintnek. A területi koordináció hiánya – amit az eleve csak korlátozott eszközökkel rendelkező központi kormányzat sem tudott pótolni –, illetve a települések egymás közti versengése, együttműködésének hiánya az önkormányzatok működésének és fejlesztésének egyik legjellemzőbb sajátosságává vált, amit nemcsak túlméretezett iskolák, kihasználatlan fürdők, fenntarthatatlan sportcsarnokok fémjeleznek, hanem a lepusztult közúthálózat, vagy az önkormányzati közbeszerzés állapota is.

Az önkormányzatok belső szervezeti rendjében nem történtek alapvető változások; mivel a végrehajtás irányítója, a közvetlenül választott polgármester politikai értelemben továbbra sem felelős a képviselőtestületnek, mindig lesznek olyan önkormányzatok, amelyekben a polgármester és a vele politikailag szembenálló testület konfliktusa megnehezíti a hatékony működést. A jegyzői szerepkör „profilisztitása” (valójában a legtöbb államigazgatási jogkör elvesztésével: meggyengülése) viszont alighanem kiiktat a rendszerből egy korábban létező konfliktusforrást, amelynek során a törvényességért felelős jegyző gyakran szembekerült a helyi politikusokkal.

A FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

A feladat- és hatáskörök kapcsán az új Ötv. a legfontosabb kérdésekben megőrizte a korábbi szabályozás alapjait, illetve intézményeit; a települési önkor-

AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI ÖNÁLLÓSÁGA

mányzatok ezután is általános hatáskörű szervek lesznek, főszabály szerint maguk határozhatnak a feladat-ellátás módjáról, önként vállalhatják bizonyos helyi közfeladatok végrehajtását, továbbra is csak törvény állapíthat meg kötelező feladatot, stb. Összességében azonban az önkormányzatok által ellátott feladatkörök lényegesen csökkennek, annak ellenére, hogy az új Ötv. (2013-tól) néhány, korábban nem nevesített feladatot is megállapít számukra (pl. a közbiztonság fenntartását vagy a hajléktalanok ellátását). Az állam ugyanis átvette az érintett önkormányzatoktól a kórházakat, 2013. január 1-től pedig – az óvodák kivételével – állami fenntartásba kerülnek a közoktatási intézmények. Különösen az iskolák államosítása jelent nagy csapást a helyi önkormányzatiságra, amelynek egyik alapelve a szubszidiaritás, vagyis az az elv, mely szerint a közfeladatok ellátását – főszabály szerint – azon a szinten kell megszervezni, amely a polgárokhoz a legközelebb van, és ahol a közszolgáltatások még hatékonyan elláthatók. Aligha vitatható, hogy az általános iskolák működtetése az egyik legfontosabb helyi közügy, a működés feltételeinek meghatározásához, a helyi közösség bizalmát élvező iskolavezetéshez a lakosságnak elemi érdekei fűződnek. Mivel az alapfokú oktatás és a járó- és fekvőbeteg-ellátás állami átvétele mellett nehéz valós szakmai indokokat találni – hiszen az állam nagyobb mértékben eladósodott, mint az önkormányzati szektor, a központi kormányzati szervek nyilvánvalóan nem képesek hatékony irányítást gyakorolni több ezer helyi intézmény felett –, kézenfekvő az a következtetés, hogy az átalakításnak alapvetően politikai szempontjai és ambíciói voltak, amelyek a személyzeti jogkörökön, illetve az intézményi autonómia csökkentésén keresztül a központosításra irányultak.

Ugyanez az államközpontú gondolkodás indokolhatta az eddig az önkormányzatok (főleg a jegyzők) által átruházott hatáskörben ellátott államigazgatási feladatok nagy többségének visszavételét, és a 2013-tól újra működő (államigazgatási) járásokhoz (mint a megyei kormányhivatalok kihelyezett egységeihez) telepítését. Bár értékelhető a közigazgatási reform szándéka a hatósági ügyintézés hatékonyságának növelésére, egyelőre nehéz megérteni, hogy ez pontosan mitől várható. A nagy tömegben előforduló, helyben intézhető, a polgármesteri hivatalokban és az okmányirodáknál eddig ellátott ügyintézés szemben inkább csak azok a kockázatok láthatók, amelyek a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodáinak (az ún. kormányablakoknak), a járási hivataloknak és az okmányirodák összehangolásából, vagy az ügyintézés helyének (esetleges) távolabb kerüléséből származnak.

A rendszerváltás kezdete óta szinte már közhelyszámba ment, hogy az állam modernizációjának (és az ország gazdasági stabilitásának) zálogát az ún. strukturális reformok megvalósítása, azaz a nagy elosztó rendszerek átalakítása jelenti. A 2010-ben létrejött kétharmados törvényhozási többség lehetővé tette ilyesfajta reformok keresztülvitelét, igaz, azon az áron, hogy azokra nem széles körű szakmai és politikai konszenzus eredményeként kerül(t) sor. Mindenesetre az önkormányzati rendszer átalakítása – az egészségügyi ellátás és a nyugdíjrendszer reformjával együtt – azt látszik igazolni, hogy e strukturális reformok valójában inkább csak az adott területről való nagy mértékű forráskivonást jelentik, anélkül azonban, hogy a közszolgáltatások hatékonyságát és minőségét növelő, mélyreható változásokra is sor kerülne.

Egy átfogó önkormányzati reform egyik legfontosabb feladata ugyanakkor a finanszírozás módjának megváltoztatása lett volna. Lényeges változás azonban itt sem történt; a jelenlegi adóterhek mellett ennek amúgy sem voltak meg a feltételei. A hangzatos „feladatalapú finanszírozás” inkább a költségvetési megtakarítást szolgálhatja és a költségvetési támogatások felhasználásának kötöttségét, ha úgy tetszik, fegyelmezetttségét eredményezheti, az adekvát pénzügyi eszközök biztosítása azonban önmagában ettől nem várható.

Bizonyos, hogy az általános iskolák, kórházak állami fenntartásba vétele jelentős pénzügyi tehertől szabadítja meg az önkormányzatokat, bár ilyen megfontolás alapján az összes önkormányzati feladatot el lehetne vonni, hiszen a helyi közügyek intézése mindig pénzbe kerül. Tulajdonképpen ez történt a megyei önkormányzatokkal, amelyek ugyan megszabadultak adósságállományuktól, de fő funkcióikkal együtt: a számukra kitalált koordinációs, területrendezési és egyéb feladataik tényleges hatáskörök és eszközök híján jelentéktelenek lesznek éppúgy, mint területfejlesztési funkcióik az EU-tag Magyarországon, ahol a fejlesztési forrásokat amúgy is regionális szinten osztják el.

Az önkormányzati gazdálkodást illetően bizonyos centralizációs törekvések is érzékelhetők, ezek azonban nem feltétlenül az ördögtől valók, vagyis bizonyos esetekben indokoltak lehetnek. A működési célú hitelek felvételének tilalma, a kölcsönfelvétel és más kötelezettségvállalás kormányzati jóváhagyáshoz kötése, vagy annak megtiltása, hogy az önkormányzat költségvetésében működési hiányt ter-

vezzen, szigorú és ésszerű lépések lehetnek a további önkormányzati eladósodás megállítására, még a pénzügyi önállóság korlátozása árán is. Az új Ötv. további előnye az önkormányzatok belső kontrollrendszerének, valamint adósságrendezi eljárásának szabályozása.

A KÖZPONTI-HELYI KORMÁNYZATI VISZONYOK

A központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti viszony alakulásának legnagyobb kockázata az, hogy az önkormányzati gazdálkodás szabadságának korlátozása, illetve kiterjedt ellenőrzésének eszközei a központi befolyásolás más törvényi lehetőségeivel (a kötelező társulásoktól az önkormányzati hivatali létszám meghatározásáig) együtt az önkormányzatok feletti egyfajta állami gyámsággá válnak. Az egyre erősödő centralizációt továbbá nemcsak egyes alapvető helyi közügyek már említett állami kézbe vétele jelzi, hanem a törvényességi ellenőrzés felügyeletté erősödése és az érdekegyeztetés rendjének módosulása is. A felügyeleti eszköztár megerősítése (pl. bizonyos körülmények között felügyeleti bírság kiszabása vagy a jogalkotási a kötelezettség elmulasztása esetén a helyi rendelet pótlása) önmagában nem aggályos, csak azzal a korábbi változással együtt, amelynek során a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok (már mint kormányhivatalok) élére politikai kinevezettek állítottak. Ez több korábbi kormányzatnak is dédelgetett terve volt, most azonban sajnos meg is valósult. Mivel az integrált területi kormányzati államigazgatási hatósági, illetve törvényességi felügyeleti feladatokat látják el, ez a lépés az államigazgatás erős (illetve az eddigieknél is erősebb) átpolitizálódásának veszélyét hordozza magában.

Jól látható, hogy a kétharmados parlamenti többség, a politikai és szakmai konszenzuskényszer hiánya rendkívül negatív hatással van a kormány és az önkormányzatok közti konzultációs mechanizmusra; az egyeztetés új, 2010-ben létrehozott rendszere lényegében nem működik, az önkormányzati szövetségek intézményesített jogai pedig inkább csökkentek, ahelyett, hogy erősödtek volna.

A kormány és az önkormányzatok közti kapcsolatokat távolról sem a kiegyensúlyozottság és a partnerség jellemzi. Aligha a kölcsönös érdekeken alapuló együttműködést szimbolizálta, amikor 2011 őszén a megyei közgyűlési elnökök egy politikai szándéknyilatkozat aláírásával maguk járultak hozzá a megyei intézmények átadásához az államnak. A viszonyt inkább az a mód jelképezi, ahogyan az önkormányzati tulajdon államnak való ingyenes átadását még a régi alkotmány módosításával (majd e rendelkezés alkotmányosan erősen vitatható módon való érvényben tartásával) elérték.

Összességében az önkormányzati rendszer átalakításának hozadéka a törvényi szintű szabályozás inkább technikai jellegű racionalizálása. Fő iránya és lényege azonban a centralizáció, amely a források és a hatáskörök központosítását célozza. Egyes önkormányzati intézmények egyoldalú döntéssel állami fenntartásba vétele az állam szerepének növelését eredményezi az önkormányzati igazgatással szemben. Ugyanakkor az elmulasztott reformok törvényeként is tekinthetünk az új Ötv.-re, amelytől aligha várható akár a helyi demokrácia, akár a közszolgáltatások fejlesztése.

Külön szerencsétlenség, hogy az átalakítást az alkotmányos konszenzuskényszer hiányában egyoldalú politikai szándékok befolyásolták, és hogy arra gazdasági válság időszakában került sor, amikor a költségvetési megtakarítások, azaz a forráskivonás volt a legfontosabb, minden más érdeket felülíró szempont.

ÖNKORMÁNYZATI JOGVÉDELEM

Az alábbiakban először az Alaptörvény előtti időszak önkormányzati jogvédelméről fogalmazok meg néhány gondolatot, mivel véleményem szerint ennek hatása volt az alaptörvényi konstrukció megalkotására, majd ezt követően térek rá az Alaptörvény által létrehozott rendszer egyes elemeinek vázlatos bemutatására.

AZ ALKOTMÁNY

1.1. Az 1990-es megoldás erős, jogaiban bíróság által védett önkormányzati rendszert tételezett. Maga az Alkotmány tartalmazta, hogy az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az önkormányzati törvény pedig – amellet, hogy mindezt megismételte – akként rendelkezett, hogy az önkormányzat döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül. Az önkormányzati jogokat (az Alkotmány szóhasználata szerint önkormányzati alapjogokat) tartalmazó alkotmányi rendelkezés széleskörű autonómiát rajzolt körül. A startvonalnál a helyi közösség olyan jogszabályi környezetben kezdhetett saját kezébe venni a helyi közügyek intézését, amely európai összehasonlításban is modernnek tekinthető (kritikák szerint az önkormányzati önállóságot inkább már túlhangsúlyozó rendszer jött létre). A kedvező startpozíció azonban nem hozta meg a várt eredményt. Ennek két okát látom. Egyrészt a mindenkor helyi politika nem kezelte helyén az önkormányzatiságot, mint értéket (ez lehet a fő ok), másrészt az önkormányzati jogok bírói (alkotmánybírósági) védelme sem az eredeti elképzelések szerint alakult. Az első ok elemzése nem ezen írás tárgya. Annyit azonban meg kell jegyezni, hogy az önkormányzatiság alakulására hatással volt, hogy 1994-től a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselői jogállás összeférhetetlensége megszűnt, a szabályozás alkotmányosnak minősült.¹ A látszólagos politikai előnyök (a polgármester jobban tudja képviselni a település érdekeit, ha országgyűlési képviselő, illetve ha sikeres a polgármester, egyéni választókerületben játszva megszerzi az országgyűlési képviselői mandátumot) hosszabb távon az önkormányzatiságnak nem kedveztek. Véleményem szerint az összeférhetőség eleve gátját képezte a központi hatalomtól független auto-

nóm helyi politika kialakulásának; a központi és a helyi érdekek ütközése esetén nyilvánvaló, hogy a helyi érdek feloldódik az ország ügyeinek egészéért is felelős országgyűlési képviselői tevékenységben. Az „önkormányzatiság mint érték”-megközelítés helyett az „önkormányzatiság mint eszköz”-megközelítés jelent meg.

1.2. Ami az önkormányzati jogok védelmét illeti, a következőket kell kiemelni. Az Alkotmánynak az önkormányzati jogok bírósági és alkotmánybírósági védelmét előíró szabályát az Alkotmánybíróság több ízben értelmezte. Kimondta, hogy ezek nem hatásköri szabályok, tehát csak annyiban szolgálhatnak alapul az Alkotmánybíróság eljárásának és határozathozatalának, amennyiben e rendelkezésekhez a törvényalkotó az Alkotmánybíróságra konkrét hatásköri szabályokat is telepített.² Ilyen törvényi megoldás azonban nem született. Az önkormányzati törvény jogvédelemről szóló szabályai tekintetében is úgy foglalt állást az Alkotmánybíróság, hogy: „Ugyanúgy, miként az Alkotmány idézett rendelkezéséből, ebből az alapelvből sem következik olyan eljárásjogi lehetőség, amely közvetlenül e törvényi szabály alapján az Alkotmánybíróság eljárását és határozathozatalát vonja maga után.”³ Mindezekből következően az önkormányzati jogok alkotmánybírósági védelme nem önállóan, hanem az Alkotmánybíróság meglévő hatáskörain – alapvetően az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörön – keresztül tölthetett volna meg tartalommal.

1.3. Az Alkotmány a rendeletalkotás jogát, a tulajdonnal való rendelkezés szabadságát, az önálló gazdálkodást, az adóztatást, a szervezetalakítási szabadságot, a kitüntetés és címadományozást, és a társuláshoz való jogot jelölte meg önkormányzati alapjogként azzal, hogy garanciális rendelkezésként bekerült az Alkotmányba – az alkotmányozás során nem kis erőfeszítés eredményeként –, hogy az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül. Az Alkotmány egy elvont kezdeményezési jogot is tartalmazott, amely szerint az önkormányzat a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez. Vajon mennyire töltődtek meg e rendelkezések tartalommal?

lommal a húsz év során? Az Alkotmány által önkormányzati jogoknak (alapjogoknak) nevezett „listáról” az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alkotmányban meghatározott alapjogok valójában azok a hatáskörcsoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a Kormányval szembeni – önállóságához elengedhetetlenek.⁴ Ezáltal az önkormányzati alapjogok, mint terminológia kikerült az alkotmányos fogalomrendszerből. Az egyes hatásköröket illetően – ha lehet így fogalmazni – az Alkotmánybíróság nem igazán folytatott „önkormányzatbarát” ítélezést. A tulajdoni kérdéseket illetően a rendszerváltás sajátosságai határozták meg az önkormányzati tulajdon alakulását. Az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati tulajdonnal összefüggésben is visszatérő megállapítása, hogy a tulajdonszerzésre senkinek nincs az Alkotmányon alapuló joga, az Alkotmány a már meglévő tulajdont védi. Azonban „az új tulajdoni rend kialakításával járó tulajdonszerzéseket összhangba kell hozni az átalakulás terheinek viselésével [...] A törvényhozó alkotmányosan jár el, ha [...] tekintettel van az ország anyagi teherbíró képességére, ha az átalakulás terheiből egy csoportot sem hagy ki, valamint ha a kedvezményezettekre is arányos terhet ró. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Kpt. alkotmányosan terhelhette meg a volt társadalmi tulajdonból ingyenesen tulajdont kapó [...] önkormányzatokat a kárpótlás bizonyos részével.”⁵ Az önkormányzati tulajdon kialakítása a társadalmi tulajdon lebontásába illeszkedett, annak terheivel, és korlátaival. Az önkormányzatok tulajdonát igazán védő határozatok nem sorjáznak, de határozottan ilyen volt pl. az ún. gázközművagyonnal összefüggésben meghozott döntés.⁶

A „múlt” kapcsán szólni kell arról az alkotmányi szabályról is, amely szerint az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül. Ezt az alkotmányi garanciát az Alkotmánybíróság tulajdonképpen „ellebegtette”: „[A]z Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. [N]em vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy minden, törvényi szabályozásból eredő önkormányzati többletkiadást, a többletkiadás fedezeteként, célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással köteles kompenzálni.”⁷ Ezáltal a feladatarányos állami támogatás alkotmányi garanciája leértékelődött.

1.4. Összességében azt mondhatjuk, hogy a nagy reménységgel indult önkormányzatiság folyamatosan

erodálódott. A bírói (alkotmánybírói) jogvédelem kiemelése az egykori szövegekben abból az elgondolásból táplálkozott, hogy a központi kormányzathoz képest megfogalmazott autonómia a bírói jogvédelemmel lesz teljes. Azonban ahogy a helyi politika, úgy – álláspontom szerint – a bírói jogvédelem sem figyelt fel kellőképpen az önkormányzatiságra, mint értékre.

AZ ALAPTÖRVÉNY

2.1. Az Alaptörvény nem beszél önkormányzati alapjogokról, a helyi közügyek intézése körében sorolja fel az önkormányzatok „hatáskörcsoportjait”. Tehát hatáskörcsoportok, ahogy korábban az alkotmánybírói értelmezés is nevezte. Nem szól az Alaptörvény az önkormányzati jogok alkotmánybírói védelméről sem. De amint láttuk, ez önmagában nem is volt hatásköri szabály. Kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság újonnan megállapított hatáskörei alkalmasak-e „önkormányzatbarát” ítélezésre, hiszen fő feladata immár az alapjogvédelem. De volt-e valós „önkormányzatbarát” jogvédelem? A legerősebb beavatkozás az önkormányzatiságba az önkormányzat feloszlásának mechanizmusa és garanciái, ami viszont az Alaptörvényben és az Alkotmányban ugyanaz.

Lényeges változás viszont, hogy az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (az új önkormányzati törvény) nem törvényességi ellenőrzésről, hanem törvényességi felügyeletről beszél. A megváltozott fogalmak mögött megváltozott tartalom húzódik meg. A felügyelet valóban felügyelet, de bírói garanciákkal. Jelentős változás, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata immár nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróság hatáskörébe tartozik. Ezáltal az egyedi ügyek eldöntése mellett normakontroll feladatokat is kapott a bírói szervezet (amiben hosszabb távon benne foglaltatik az „igazi közigazgatási” bíráskodás kialakulásának elvi lehetősége is). Az önkormányzatokat érintő bírói eljárásról az Alaptörvény két helyen is szól: a bíróságokról és a helyi önkormányzatokról szóló fejezetekben. Az Alaptörvény tartalmazza, hogy az önkormányzat rendeletét megküldi a kormányhivatalnak, a jogszabálysértőnek talált önkormányzati rendelet felülvizsgálatát a kormányhivatal pedig a bíróságtól kérheti. Szintén a bíróságnak van kompetenciája a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztásáról dönten. Ha az önkormányzat rendeletét e bírósági felhívás ellenére nem alkotja meg, a kormányhivatal ezt bírósági „enge-

dély” birtokában pótolhatja. Ezek az eljárások a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény alapján a Kúria – a Kúria Önkormányzati Tanácsa – hatáskörébe tartoznak. Az önkormányzatok irányába fennálló bírósági feladatokat az Alaptörvény mellett tehát két sarkalatos törvény is szabályozza.

2.2. Az önkormányzati rendeletek vizsgálata az Alaptörvény (és a sarkalatos törvények) által megkettőződött. Az Alkotmánybíróságnak van hatásköre az alkotmányossági, a Kúriának a törvényességi vizsgálatra. Mindezek alapján adja magát a kérdés: ki bírálja el a vegyes indítványokat, kinek van hatásköre az alkotmány és törvénytörő rendeletek vizsgálatára? A szabályozás a hatáskör szempontjából világos, az indítványozói kör tekintetében azonban nem. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. §-a értelmében az Alkotmánybíróság „az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet „más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.” Az Alkotmánybíróság így akkor jár el, ha a probléma kizárólag az Alaptörvénnyel való ellentét. E felosztás alapján a vegyes indítványok (alkotmány-és törvénytörés) vizsgálata is a Kúria hatáskörébe tartozik. Meg kell jegyezni, hogy a vegyes indítványok a Kúria törvényességi vizsgálata során valójában elbírálhatóak, hiszen szinte minden alkotmányos tételnek megvan a törvényi megfelelője (nem az arányos közteherviselés, vagy a vállalkozáshoz való jog, hanem a helyi adó törvénynek az adózók teherviselő-képességének figyelembevételét előíró szabálya, nem a gyülekezési jog, hanem a gyülekezési törvény közterület-használatról szóló szabályai, stb.). Következésképp a vegyes indítványok által felvetett kérdések nagy része bírói hatáskörben (az alkotmánybírósági értelmezést is figyelembe véve) eldönthető. A probléma az indítványozói kör tekintetében áll fenn. Míg az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt benyújthat az, aki az Alaptörvény-ellenes önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett, addig a Kúria eljárásában nincs ún. törvényességi panasz, az eljárás kezdeményezésére jelenleg a bíró jogosult az előtte lévő ügyben való alkalmazhatóság tekintetében, illetve a kormányhivatal, ha a törvényességi felügyeleti eljárás során az önkormányzat a jelzett törvénytörést az önkormányzati rendeletben nem szüntette meg. Így az érintett polgár közvetlenül nem, hanem csak vagy a bírósági eljáráson keresztül (ha indul az ügyben per), vagy pedig a törvényességi felügyeleti eljárás útján érheti el az önkormányzati rendeletek vizsgá-

latát. A Kúria eljárásában az indítványozói kör bővítése oldana ezen a szabályozási hiányon: ez oldhatná meg a vegyes indítványok elbírálásának problémáját is. A szabályozás jelenlegi módja az állampolgári kezdeményezésre akként hat, hogy az önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett személy alkotmányossági problémába csomagolja az ügyét (akkor is, ha a probléma gyökere csupán törvényességi kérdés) mert így az Alkotmánybíróság előtt el tudja érni a vizsgálatot. A kormányhivatal irányába pedig akként, hogy a kormányhivatali kezdeményezés érthető módon „megáll” a törvényességi problémánál, hiszen a Kúria eljárását könnyen kezdeményezheti, az Alkotmánybíróság eljárását azonban csak a Kormány útján.⁸ Az önkormányzati rendeletek vizsgálatára irányuló érintettséghez kötött „törvényességi panasz” lehetővé tétele – vagy a kezdeményezési kör egyéb módon történő bővítése – ezt a problémát megoldaná. Meg kell azonban jegyezni, hogy ha bírói kezdeményezés esetén (azaz, ha a bíró az előtte lévő ügyben az önkormányzati rendeletet törvénytörőnek találja és) a Kúria megsemmisíti az önkormányzati rendeletet, akkor e rendelet nemcsak a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható, hanem valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben sem.⁹ Bírói kezdeményezés esetén tehát a Kúria döntése széles körben érvényesülhet folyamatban lévő egyedi ügyekben.

2.3. Szólni kell a rendeletpótlási eljárás lehetőségéről is. Ezt maga az Alaptörvény teremti meg a törvénytörő mulasztás nem teljesítésének folyamánként. A szabályok szerint, ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, akkor felhívja az önkormányzatot, hogy határidőn belül teljesítse azt. Ha az önkormányzat ennek nem tesz eleget, akkor a kormányhivatal egy másik eljárásban kezdeményezheti a Kúriánál, hogy rendelje el: a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg. Az ilyen megalkotott rendelet megfelelő nyilvánosságot kap, a Magyar Közlönyben és a helyben szokásos módon is ki kell hirdetni, az önkormányzat pedig az adott cikluson belül nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül. Értékelve mindezt: az önkormányzati rendeletalkotás az önkormányzat legfontosabb jogosítványa, legfőbb közhatalmi eszköze. A rendelet jogszabály, a helyi közösség életét leginkább meghatározó aktus. Más szervezet – különösen a központi kormányzathoz tartozó szerv – aktuspótlási hatásköre beavatkozás az önkormányzati autonómiába. Ugyanakkor figye-

lembe kell azt venni, hogy ez a beavatkozás nem előzmények nélküli. Két bírósági eljárás is megelőzi, amelyre az önkormányzat szabadon „válaszolhat”, és elkerülheti az aktuspótlási eljárást. Az első, amikor a Kúria határidő tűzésével felhívja a mulasztás pótlására. Ilyenre csak kormányhivatali kezdeményezésre és csak akkor kerülhet sor, ha a törvényekből kényszerítően következik, hogy az adott tárgyban az önkormányzatnak szabályozni kell (mert a helyi közösség életét szükségképpen rendezendő tárgykörrel van szó). Az önkormányzatnak a szabályok alapján tisztában kell lennie, azzal, hogy ha a bírósági „felhívásnak” nem tesz eleget, a kormányhivatalnak lehetősége van a bírósághoz fordulni és kérni, hogy a kormányhivatal vezetője a rendeletet alkossa meg. A második bírói „megnyilvánulás” már a rendeletpótlás alapját adja, azaz a Kúria felhatalmazza a kormányhivatal vezetőjét a rendelet megalkotására. A Kúriának az aktuspótlást elrendelő határozatában lehetősége van meghatározni a rendeletalkotás kereteit, lehetősége van előírni, hogy milyen garanciák beépítésével alkothatják meg az önkormányzati rendeletet. Az így megalkotott önkormányzati rendeletet a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, biztosítva ezzel a mindenki által történő megismerhetőséget. Mindezeket összevetve úgy vélem, hogy – bár az önkormányzati autonómiába történő mély beavatkozás, mégis – megfelelő garanciákkal körbebéstyázott a rendeletpótlási eljárás, amely mögött azt a célt mindig látni kell, hogy a helyi közösség életviszonyainak szükségképpen rendezéséről van szó, az önkormányzat mulasztásának következtében.

2.4. Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények által bevezetett törvényességi felügyeleti rendszer – álláspontom szerint – egy erős, széles hatáskörrel rendelkező önkormányzati rendszerhez illik, az 1990-ben tételezett önkormányzatiságra „ráültetve” kitűnő egyensúlyi helyzet állna elő. Azonban hatásköreiben gyengébb önkormányzati rendszer esetén is működőképes, hiszen az önkormányzatiságot érintő döntések végső soron a bíróságokhoz futnak ki. A „centralizáció-decentralizáció” hullámában az önkormányzati

hatáskörök esetleges későbbi bővítése esetén ez a bírósági kontroll rendelkezésre áll. Az önkormányzatok védelme most az Alkotmánybíróság és a bíróságok saját hatásköreinek gyakorlása útján valósulhat meg (ahogy egykor azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta). Ami hiányzik, az ennek kiemelése, azaz akár hatásköri szabályként való megfogalmazása, hogy az önkormányzatok az Alaptörvényben foglalt hatásköreik védelme érdekében bírósághoz fordulhatnak (tehát az a plusz szabály, amely az Alkotmányban szerepelt, de önálló hatáskörként történő alkalmazására nem került sor). Az igazságszolgáltatási rendszer reformja után adja magát a gondolat, hogy e hatáskör címzettje is a Kúria legyen, így az önkormányzati rendelet vizsgálatával együtt „igazi közigazgatási bíráskodás” valósulhatna meg.¹⁰

JEGYZETEK

1. 55/1994. (XI. 10.) AB határozat
2. 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 248–249.
3. Uo.
4. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 68–73.
5. 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 117.
6. 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 263.
7. Lásd: 2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 27, 31.; 18/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 137, 139.; 3/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 38, 42–43.; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 318.
8. Mötv. 136. § (1) bekezdés
9. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 56. § (5) bekezdése. Ilyen általános alkalmazási tilalmat az új Abtv. nem ír elő akkor, ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre semmisít meg központi jogszabályt. Az önkormányzati rendeletek törvényellenessége esetén tehát a Bszi. szabálya szélesebb körű érvényesülést biztosít bírói kezdeményezés esetén.
10. Ahogy megvalósult a „valódi alkotmányjogi panasz” is az Alkotmánybíróságnál.

Vigvári András

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER (ADÓSSÁG)CSAPDÁBAN

A magyar önkormányzati rendszer a szó szakmai, de metaforikus értelmében is adósságcspadában van. A szektor eladósodása logikus végkifejlete volt az 1990-es évek elején létrejött magyar önkormányzati modell gyorsuló eróziójának, és jól illeszkedett a 2000-es évek második felének szürreális, a társadalom dezintegrációját gyorsító gazdasági és politikai folyamatainak sorába. A magyar önkormányzatok számszerű többségének pénzügyi vergődését a folyamatosan megújuló likviditási hitelek és a szállítói tartozások növekvő állománya, az állam által folyósított kiegészítő támogatások iránti igény növekedése, összességében a látens fizetéseképtelenség elterjedése és az adósságrendezési eljárások növekvő, bár a tényleges pénzügyi helyzethez képest meglepően alacsony száma jelezte. Ezzel párhuzamosan jelentős volumenű, PPP-konstrukcióban megvalósított beruházások keretében vállalt hosszú távú kötelezettségek, és a zömmel devizaalapon, szintén hosszú futamidejű kötvények kibocsátásával a jobb pénzügyi helyzetű önkormányzatok körében elkezdődött a jövő felélése. A helyi politikusok új generációjának ambíciói minden veszélyérzetet háttérbe szorítottak, ráadásul a bankrendszer akkori forráshelyzete miatt az „ahogy lesz, úgy lesz” alapon történt eladósodást maguk a bankok is segítették. Eközben az amúgy a „fiskális alkoholizmus” utáni másnapossági élményét megélt állam kellő politikai felhatalmazás híján (nem volt esély a kérdésben kétharmados többséget összehozni) és az akkor regnáló kormány defenzívába szorítása miatt az eseményeket dermedten figyelte.

A 2010-es választásokon szerzett politikai felhatalmazás a jelenlegi kormányzó erőnek elvi lehetőséget adott az önkormányzati rendszer a közpolitikai céloknak megfelelő átalakítására (is). A parlamenti többség azonban nem a közpolitikai, hanem a politikai kormányzás oldaláról nyúlt ehhez a kérdéshez (is). Amit eddig láttunk, az az erős centralizáció szándéka, amelyet a hatalom birtokosainak beállítódása mellett nyilván erősített a szektor eladósodásában rejlő veszélyek most már kormányzati „üléspontból” történő gyors felismerése is. Az első pofon a vártnál magasabb 2010-es államháztartási hiány volt, amelyet döntően az önkormányzatok – éppen a kötvényekből rendelkezésre álló – szabad pénzeinek elköltése okozott. Ebben az írásban arra keresem a

választ, hogy közgazdasági és közpolitikai szempontból mennyire adekvát az önkormányzati rendszer válságának jelenleg kirajzolódni látszó keretek közötti kezelése. Ehhez előzetesen szükséges a téma szélesebb kontextusba helyezése.

A GLOBALIZÁCIÓ ÉS A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS

A globalizáció eredményeként átalakulóban van a vegyes gazdaság körülményei között kialakult jóléti államokban megszokott állami szerepvállalás. Ez az átalakulás az eddigi tapasztalatok alapján nem az állam „méretének” csökkenését, sokkal inkább a különféle funkciók közötti súlyponteltolódást, a feladatellátás új formáinak kialakulását, valamint új funkciók megjelenését¹ és – nem utolsósorban – az állami feladatok kormányzati szintek közötti új megoszlását is eredményezi. Új fejlemény, hogy megjelentek szupranacionális, sőt globális államfunkciók is.

Az 1980-as évek eleje óta az állami szerepvállalásban korszakos tendencia a közfeladatok decentralizálása. Olyan hagyományosan központosított ország is, mint Franciaország, jelentős decentralizációt hajtottak végre, a szintén központosított állambe rendezkedésű Spanyolországban pedig az utóbbi évtizedek talán legerőteljesebb regionalizációja ment végbe. A decentralizáció azonban nem volt és ma sem „egyirányú utca”. A központi szintről történő feladatleadással párhuzamosan az alsóbb kormányzati szintek közötti kooperáció és integráció is erősödött.

Mindezek a folyamatok szoros összefüggésben vannak a világgazdaság térszerkezetének átalakulásával, a városok szerepének növekedésével, és az állami szerepvállalás mérséklésére és racionalizálására irányuló, meg-megújuló törekvésekkel, és nem utolsósorban a viharos technológiai fejlődéssel. Az Európai Unióban létrejött és folyamatosan elmélyül a többszintű kormányzás gyakorlata. Ez nem egyszerűen az állami feladatok kormányzati szintek közötti megosztása, hanem kooperáción és a kölcsönös függőségen alapuló viszony. A globális világban – különösen a kis és közepes nagyságú országokban –

a nemzeti gazdaságpolitika egyre kevésbé alkalmazhatja hagyományos eszköztárát, a monetáris és a fiskális politikát, a közös valutát bevezető országok pedig az árfolyam-politikát is mellőzni kényszerülnek. Ez persze nem jelenti az állam gazdaság-szervező, gazdaságot fejlesztő funkcióinak kiüresedését. A pénz- és termelőtőkék mobilitásának fokozódásával azok a telephelyek versengenek a beruházóért, amelyek képzett munkaerőt, jó logisztikai és környezeti feltételeket és sok minden mást várnak el annak fejében, hogy beruházzanak. A tőkevonáshoz szükséges feltételeket pedig egyre inkább csak a nemzetálmami szint alatti kormányzatok képesek biztosítani. A gazdaságfejlesztési szerep vonatkozásában elégséges, ha a különféle versenyképességi rangsorok értékelési szempontjait megnézzük.² Ezek között jelentős részt képvisel az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások mennyisége és minősége.

Az állami szerepvállalás megváltozott körülményei között tehát a nemzetálmami szint feladatokat (pl. nemzetközi biztonság szavatolása, pénzügyi stabilitás garantálása vagy az európai közös piac szabályozása) ad át a szupranacionális és a szubnacionális szintnek. A helyi önkormányzatok EU-beli jelentőségét mutatja, hogy átlagosan a GDP 14%-ával gazdálkodnak, és a közberuházások 65%-át ezek valószínűsítik meg. A globalizáció „káros mellékhatásai” közé tartozik a nemzetállamokon belüli gazdasági-, területi és jövedelemegyenlőtlenségek drámai növekedése. A globális vérkeringésből kiszorult gazdasági ágazatok, területek, települések, népességcsoportok leszakadásának mérséklésében, a foglalkoztatási lehetőségek biztosításában, a társadalmi konfliktusok kiéleződésének megakadályozásában a helyi kormányzati szint és a civil szféra együttműködése és szervezőereje jelenti az egyetlen esélyt. A működőképes önkormányzati rendszer tehát a gazdasági talpon maradásnak (is) kulcskérdése, hiszen a szubsidiaritás képes biztosítani az eredményes, hatékony és relatíve olcsó közfeladat ellátást, a közjót. A valódi decentralizáció, az önálló helyi forrásteremtés, kiadási politika és gazdálkodás kockázatokat is rejt magában. A közös valuta bevezetése során elképzelt fiskális fegyelem biztosítását az euróövezeti országok nemzeti stabilitási paktumai is segítették. Ezek lényege, hogy fiskális szabályokkal és megállapodásokkal biztosítják, hogy az államháztartás különböző szintjei és alrendszerei *együttesen* produkálják a fiskális fenntarthatóságot biztosító költségvetési pozíciót és adósságszintet. A pénzügyi válság közepete azonban az euróövezet országaiiban is kiéleződnek a kormányzati szintek közötti munkamegosztásból adódó feszültségek. Németországban a tartományok és a helyi önkormányzatok közötti jövedelemki-

egyenlítést éri egyre több kritika, de a spanyol fiskális adósságválság érinti a tartományi szintet is. Látható, hogy a nálunk fejlettebb országok is intézményeik megerősítésére kényszerülnek.

A magyar önkormányzati rendszer folyamatban lévő átalakítását részben a rendszerváltoztatáskor kialakult és az elmúlt több mint húsz esztendőben eltorzult modell korrekciójának szükségességéből, másfelől a társadalom és gazdaság előtt álló kihívások szempontjából érdemes értékelni. A kérdés az tehát, hogy a társadalmat hosszabb távon jobban szolgáló rendszer van-e kialakulóban.

AZ 1990-ES MODELL REFORMÉRETTSÉGE

A rendszerváltás idején az önkormányzati rendszer kialakításánál az akkori politikai erők és a szakértők kettős kihívással néztek szembe. Egyfelől el kellett végezniük a demokratikus államberendezkedés és a piacgazdaság intézményrendszerének kiépítését, másfelől biztosítaniuk kellett a rendszerváltoztatáshoz vezető gazdasági válság kezelését és a leváltott rendszerhez kapcsolódó állami szerepvállalás intézményi és pénzügyi korrekcióját. Az intézményrendszerbeli változásokhoz ugyanakkor számos irreális várakozás fűződött. Az akkor uralkodó hazai közgazdasági mainstream azt az illúziót táplálta, hogy a piacgazdaság intézményrendszerének kulisszáinak felépítése gyors gazdasági felzárkózáshoz vezethet. Sokan gondolták úgy, hogy az állami szerepvállalás kényszerű csökkentéséből adódó hatásokat az önkormányzathoz való jog biztosításából adódó szinergiák ellensúlyozni képesek. Ezek a vélekedések kevésbé számoltak a társadalmi, gazdasági és politikai realitásokkal.³ A rendszerváltoztatáshoz kapcsolódó illúziók az önkormányzati rendszer vonatkozásában ez a sajátos „magyar modell” kialakulásához vezettek. Mi jellemezte ezt?

Először is, a különböző társadalmi-politikai környezetben kialakult – többé-kevésbé koherens – önkormányzati modellek keveredése.⁴ A hatás- és feladat kör vonatkozásában a skandináv modell, az önkormányzati jogok településhez kötésében a mediterrán modell hatása tükröződött. Az önkormányzatok gazdálkodási szabadsága sok tekintetben az Európán kívüli angolszász modellre emlékeztet. Mindezek azonban egy meghatározott gazdasági és politikai konstellációban érvényesültek, és hatásaik magukban rejtették a modell ellehetetlenülésének jelentős kockázatát. Ezt felerősítette a rendszer intézményi fundamentumait rögzítő jogszabály kétharmados jellege, ezzel az intézményes önkorrekciónak, ha úgy

tetszik, a finomhangolás lehetőségének *de facto* kizárása. Ezt a veszélyt beigazolta a rendszerváltoztatás politikai elitjének együttműködési képtelensége.

A második fontos jellemvonás, hogy a településekhez rendelt önkormányzati jog egyben mereven meg szabta a feladatellátás elemi egységeit is. Az önkormányzati feladatok széles palettája (a közigazgatástól kezdve az oktatáson és egészségügyön át az ivóvízszolgáltatással bezáródóan) nagyon heterogén üzeme gazdasági (méretgazdaságossági, eredményességi) követelményeket eredményez. E sokféle „üzem” beszorítása az igen változatos méretű és adottságú települési keretekbe nyilvánvaló problémákhoz vezetett. Kezelésükre más modellekben az integráció intézményesült formáit alkalmazzák, úgymint a különböző (kötelező, vagy erősen ösztönözött önkéntes) önkormányzati társulásokat és a térségi feladatokat ellátó önkormányzati középszintet. A magyar modell ezeket az intézményes megoldásokat csak „szőrmentén” alkalmazta (önkéntes társulások, gyenge területi önkormányzat), és amíg a fejlett országokban végben ment decentralizáció együtt járt az integrációval, addig a hazai decentralizáció inkább a fragmentáltság irányába mutatott. Ezért is állítható, hogy a magyar önkormányzati rendszer sok tekintetben a szubszidiaritás nélküli decentralizációt valósította meg.

A harmadik jellegzetesség a nagyfokú gazdálkodási önállóság. Ez megmutatkozott az erős tulajdonosi jogosítványokban és az ún. egységes pénzalap intézményében. Az előbbi olyan helyzetet teremtett, hogy a települések bizonyos feladatokat úgy adhattak át a középszintnek, hogy az adott feladatellátást szolgáló vagyon tulajdonjoga az átadó helyhatóságnál maradt. Meglehetősen nagy szabadságot jelentett a folyó hiány tervezésének lehetősége és annak vagyoneértékesítésből vagy hitelfelvételből történő finanszírozása.

A negyedik sajátosságot az intézményesített „kollektív felelőtlenség” rendszerében lehet megragadni. Ennek lényege, hogy az állam olyan törvényeket alkotott az önkormányzatok vonatkozásában, amelyek betartását vagy maga sem vette komolyan, vagy nem teremtette meg hozzá a feltételeket. Az első esetre példa, hogy a központi állam különféle szakmai törvényekben olyan mennyiségű és minőségű feladat ellátását írta elő, ami messze elrugaskodott a hazai realitásoktól, és/vagy amelyekhez az önkormányzatoknak nem biztosított sem direkt (adóátengedés, állami támogatás), sem indirekt módon (megfelelő mennyiségű saját forrás) forrásokat. A második esetre jó példa, hogy volt ugyan hitelfelvételi korlát és önkormányzati csődtörvény, de ezek alkalmazásához, kikényszerítéséhez hiányoztak az intézményes feltételek. További példaként említhetjük az állam-

háztartási információs rendszer gyengeségeit és az ellenőrzési intézmények eszköztelenségét is. A szabályok így büntetlenül, az állam asszisztenciájával voltak megkerülhetők.

Az adott intézményi feltételek között egyetlen valódi korrekciós lehetőség maradt a mindenkori végrehajtó hatalom kezében, a fiskális restriktió. Ezen eszköz használatában a hazai pénzügyi kormányzatnak majd egy évszázados rutinja volt/van, ugyanakkor ez az eszköz jellemzően destruktív: ritkán vezet fenntartható és eredményes megoldásokhoz. A központi forrásszabályozás pedig egyre inkább a különféle ágazati minisztériumok eszközévé vált, a közjogi decentralizációt a fiskális centralizáció kísérte. Ezzel a forrásszabályozás eredeti logikája hamar megtört, a támogatási rendszer folyamatos változása pedig a legfontosabb bizonytalansági tényezővé vált a helyhatóságok gazdálkodásában. A helyi gazdálkodás időhorizontja a politikai ciklusnál is rövidebb lett. Az alkalmazott pénzügyi technikák, a támogatási rendszer kiszámíthatatlansága és átláthatatlansága nem ösztönöztek stratégiai gondolkodásra és prudens viselkedésre. A menetközben kialakult kimentési gyakorlatok pedig sok esetben a felelőtlenül gazdálkodókat „jutalmazták”.

A rendszer további jellemzője volt, hogy a vagyonyjuttatással és a forrásszabályozás állandóan változó rendszerével ráadásul maga gerjesztett egyre nagyobb jövedelemegyenlőtlenségeket a különböző típusú és földrajzi elhelyezkedésű helyhatóságok között. Sem a folyó működést, sem a beruházások finanszírozását biztosító pénzügyi technikák nem ösztönöztek a prudens önkormányzati gazdálkodásra. A már említett vagyoneértékesítési lehetőségek, a kölcsönforrás-bevonás laza szabályozása, az állami kimentés lehetőségei puhává tették az önkormányzatok költségvetési korlátját. A rendszer gyenge kontroll-elemeket tartalmazott mind a közfeladat ellátás, mind a gazdálkodás vonatkozásában.

A felsorolt jellemvonásokkal együtt a „magyar modell” működésének első felében jól teljesített, alkalmas volt számos tartalék mozgósítására, a településekhez tartozás tudata, az önkormányzás, a rendszerváltoztatás konkrét megvalósításából adódó negatív gazdasági és társadalmi hatások tompításában, időbeni szétterítésében, az átalakulás fájdalmainak – legalábbis időleges – enyhítésében komoly szerepet játszott. Ezzel a szereppel együtt az állami feladatok folyamatos decentralizációjával és az ehhez szükséges források „megspórolásával” – Offe kifejezésével élve – mondhatjuk, hogy egyre inkább a magyar önkormányzati rendszer vált az állami szerepvállalás átalakításának „konfliktus-konténerévé”. A modell inadekvát jellege az ország EU-s csatlakozása után

vált nyilvánvalóvá. Az adott modellben a szektor képtelennek bizonyult az európai uniós felzárkóztató forrásainak megfelelő abszorbeálására.⁵

A bevezetőben említett eladósodáshoz több tényező együttese vezetett. Az EU-s forrásokhoz szükséges önrész biztosítása⁶ mellett a folyamatosan felhalmozódott forráshiány „elrejtése”,⁷ és a 2007-től az egészségügyet és az önkormányzatokat sújtó fiskális kiigazítások terheitől való menekülés fontos mozgatórugó volt.

DECENTRALIZÁCIÓ HELYETT DEKONCENTRÁCIÓ?

A most kormányzó politikai erők előtti kihívás az, hogy sikerül-e egy legalább húsz évig működőképes önkormányzati rendszert létrehozniuk a bevezetőben már említett feltételek közepette. Meggyőződésem, hogy tisztán közgazdasági és közpolitikai szempontból is a hazai közszektor modernizálásában kulcskérdés volna a sikeres önkormányzati reform. Az alaptörvényből, az önkormányzati törvényből, a stabilitási törvényből, de még inkább a különféle kormányzati intézkedésekből összességében azonban a decentralizációval történő radikális szakítás látszik kirajzolódni. Ennek pregnáns példája, hogy az adósságtehertől történő megszabadítás ára a megyei önkormányzatok esetében azok *de facto* megszüntetése volt. A közpolitikai kudarcok korrigálása helyett a politikai kormányzás szempontjai erősödtek tovább.

Ahogy az 1990-ben létrehozott modell értékeléséből látszott, a decentralizáció nem önérték, így önmagában bizonyos centralizációs lépések sem ördögtől valók. A kérdés, hogy milyen területen és milyen mértékben centralizálunk. Az új Ötv.-nek mindenképpen pozitív vonása, hogy az egészségügyi feladatok jelentős részét centralizálta. Az már kevésbé jó, hogy az „üzemgazdaságilag” ide tartozó alapellátás továbbra is önkormányzati feladat marad. Hasonlóan helyesnek ítéltető a vagyon és feladat együttmozgása, ugyanakkor – különös tekintettel az eladósodottságra, a korábbi önkormányzati fejlesztések kapcsán vállalt kötelezettségekre – a vagyon újraelosztásánál körültekintően célszerű eljárni. A megyei intézményhálózat államosítása jól mutatja ennek elmulasztásának kockázatait. Helyesnek ítéltető a hitelfelvétel korlátozása és a folyó költségvetési hiány tervezésének 2013-tól bevezetett tilalma. A diszkrecionális engedélyhez kötött hitelfelvétel, illetve az EU-s projektek önrészét biztosító hitelek

ezen engedélyezés alóli kiemelése azonban erősen vitatható. A kormányhivatal nem a hitelképesség és a fenntarthatósági algoritmusok szerint fog dönteni;⁸ a jelenlegi tervezési gyakorlat mellett EU-s pénzek lehívásánál sem garantált a pénzügyi fenntarthatóság biztosíthatósága. De a legfurcsább az, hogy mindkét, önmagában helyes irányú szigorítást úgy kodifikálták, hogy nem voltak ismertek a finanszírozási rendszer jellemzői.⁹ A feladatfinanszírozás elvének hangsúlyozása véleményem szerint nem csökkenti a helyi önkormányzatok bizonytalanságérzetét, valamint továbbra sem fog prudens gazdálkodásra ösztönözni.

A közoktatási feladat ellátása körüli eddigi fordulatok is jelzik, hogy a jogalkotó mindenféle pénzügyi és szakmai hatásvizsgálat nélkül iktatta törvénybe centralizációs szándékát. Hasonló veszélyeket érzek a járások kialakításával kapcsolatos döntés esetében is. Mindkét esetben vagy többre fog kerülni az adott szolgáltatási színvonal megtartása az új intézményi keretek között, vagy a szolgáltatási színvonal fog romlani.

Ahol centralizációra a legnagyobb szükség lett volna – nem mellesleg ezek az önkormányzatok költik a legtöbb pénzt –, azok a fővárosi önkormányzatok, a megyék és a megyei jogú városok. A globalizált világban egy ilyen szétaprózottan működő főváros sohasem lesz az ország versenyképességének motorja. A vidéki Magyarország felzárkóztatása, az ehhez szükséges közszolgáltatások és fejlesztések biztosítása pedig pénzügyileg és szervezési kapacitásait illetően erős középszintet feltételez, amelyet a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok erőforrásainak integrációjával lett volna megoldható. Ehelyett maradtak az enklávészerűen működő megyei jogú városok és az elaprózott magukra hagyott települések.

A formálódóban lévő helyhatósági rendszer, úgy tűnik, nélkülözni fogja a szubszidiaritás érvényesülését, a decentralizációban rejlő előnyök kihasználását. Kialakulóban lévő intézményei továbbra sem teszik világossá a központi és a helyi szint közötti feladatmegosztást. Az új struktúra kénytelen lesz a korábbi, amint láttuk, korántsem tökéletes rendszer erőnyeit nélkülözni, hiányosságait pedig még erősebben viselni. Körvonalai sem látszanak annak, hogy az EU következő középtávú pénzügyi tervezési időszakában rendelkezésre álló fejlesztési források eredményesebb felhasználási feltételei javulnának. Ami biztosra vehető, hogy működésüket még évekig bénítani fogja az előző évtized harmadik harmadában felhalmozott adósság.

JEGYZETEK

1. BÁGER Gusztáv – JÁNOSSY Dániel – KOVÁCS Richárd – PULAY Gyula – TÖKÖLI László – VIGVÁRI András: *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2009. www.asz.hu.
2. Ld. akár WEF, akár az IMD versenyképességi jelentéseit.
3. Erről ld. SEBŐK Miklós – VIGVÁRI András: Rendszerváltás és gazdaságpolitika, in *Magyar gazdaság*, szerk. ANDOR László, Pannonica, 2008. 191–243. és ANDOR László: *Eltévedt éllovas. Siker és kudarc a rendszerváltó gazdaságpolitikában*, Napvilág, 2010.
4. Ld. e problémáról Tamás M. HORVÁTH: 'Humpty Dumpty': Problems of Globalization Illustrated by Local Self-Government Development, *International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe*, 2007., 2–19.
5. BÁGER Gusztáv – KISS Daisy – KOVÁCS Richárd – VIGVÁRI András: *A nemzetgazdasági tervezés megújítása. Nemzeti igények, uniós követelmények*, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2010. <http://www.asz.hu/.../t336.pdf>
6. Elemzéseink azt mutatják, hogy nem ez tekinthető a legfontosabb oknak.
7. A hosszú távú kötvényforrások egy részéből az önkormányzatok rövid lejáratú hiteleiket és szállítói tartozásaikat törlesztették.
8. Nem is ez a feladata.
9. Az ún. feladatfinanszírozás rendszeréről a kézirat lezárásakor nem lehet még túl sokat tudni.

A 3200 KISKIRÁLYSÁGTÓL A SZIMULÁLT ESÉLYEGYENLŐSÉGI POLITIKÁIG

Az önkormányzati rendszer radikális átalakításon megy keresztül napjainkban: fontos közszolgáltatások kerülnek állami kézbe, jelentősen csökkenek azok a források, amiket a helyhatóságok többé-kevésbé szabadon felhasználhattak. Az állami kézbe kerülő közoktatás kapcsán éppen a legszegényebbeknek is járó minőségi oktatás garantálásával érvel a kormányzat. Az esélyegyenlőség kapcsán nehezen tehetők általános, egyes alapvető jogi természetű elvekből, például az önrendelkezésből lebontható kijelentések: a közszolgáltatások többségét fenntartó önkormányzatok és a források, például a fejlesztéspolitikai pénzek elosztását felügyelő kormányzat egyaránt és egyszerre felelős azért, hogy az esélyegyenlőség növekedjék egy országban. Ha általános kijelentések nem is, becslések azért megfogalmazhatóak az állami centralizálás és az esélyegyenlőségi, valamint a szegényekre vonatkozó politika átalakulását látva.

Az esélyegyenlőségi politikák szempontjából az önkormányzati rendszer átalakítása többféle megközelítést is megenged. Egyfelől igaz lehet, hogy az öngazgatáson, a helyi demokratikus versenyen és kontrollon alapuló hatalomgyakorlás elvileg a legszegényebbeknek is nagyobb beleszólást engedhet saját ügyeik intézésébe. Különösen így van ez Magyarországon és egyes kelet-európai országokban, ahol – a speciális, a kistélepléseket is érintő gettosodási folyamatok miatt – az esélyegyenlőség szempontjából egyik legsérülékenyebb csoport, a romák több településen már ma is többséget alkotnak. Ezen a településeken saját maguk által megválasztott képviselőik a helyi problémák és erőforrások ismeretében dönthetnének a rendelkezésre álló forrásokról, és hozhatnának döntéseket a helyi közszolgáltatások megszervezéséről, fejlesztéséről. Ez lehetővé tenné, hogy valóban a legégetőbb problémák orvoslására fordítsák a szabad forrásokat – és ki más tudhatná a legjobban, hogy mik a legégetőbb problémák, mint a helyiek saját maguk? Ez az elv még akkor is igaz lehet, ha ma azt látjuk, hogy sok helyütt, ahol jelentős többséget alkotnak a településen a romák, nem sikerül roma polgármestert választaniuk. Többnyire ez ma a helyzet.

Másfelől azonban tudjuk, hogy a forrásokért folyó verseny *helyben* nagyobb: a helyi képviselőtestületi ülések olykor a kizárás-kiszorítás fórumai is,

ahol ott ülnek adott esetben azoknak az intézményeknek a vezetői, akik tehetnének, de nem tesznek, vagy éppen károsat tesznek a kirekesztettek szempontjából. Bizonyos állami kontroll nélkül a helyi források, vagy éppen a szintén korlátozott kapacitású közszolgáltatások könnyen fognak aránytalan mértékben vagy kizárólag a gazdagabbak felé vándorolni. Jól láthatóak ezek a folyamatok, ha akár csak autóval végighajtunk bármely régió több településén: felújított főterek és rettenetes állapotú cigánysorok (amelyek bejáratánál garantáltan elfogy a bitumenes út), lepusztult cigányiskolák. Sűrített metaforája lehetne ennek az a tokaj-hegyaljai település, ahol a település melletti szőlősdomb tetejére egy 40, azaz negyven centiméteres kilátót terveztek és építettek uniós forrásból. Az első látásra abszurdnak tűnő ötlet azonban némi értelmet nyer, ha kiderül: a beruházás része volt a „kilátóhoz” vezető bitumenes út, amely a helyi gazdák – köztük sok „erős ember” – szőlője között kanyarog. Ehhez a történethez egyszerre kellett a helyi elitek önzése, de az állami pénzosztási mechanizmusok és az egyes pályázatokat elbírálók szakmai érdektelensége is.

De akár megtörténhet az is – ahogyan sok település esetében meg is történik –, hogy a helyi cigányok még erőteljesebb kirekesztését eredményező döntések születnek. Mindannyian emlékszünk Jászládányra, ahol a képviselőtestület – Huntingtonnak a kultúrák összeütkezéséről szóló elméletének bulvarizált változatáról elrugaskodva – a helyi iskola vagyonának jelentős részét egy alapítványi, tandíjas iskolába vitte át, hogy így szabaduljanak meg a középosztályi gyerekek a cigányoktól. Ma egymás után érkeznek a hírek a közmunka kirekesztő önkormányzati elosztásáról, ennek, vagy a segélyezési gyakorlatnak a helyi büntetőpolitikai jellegű használatáról.

Bogdán János, a Gandhi Gimnázium tragikusan fiatalon elhunyt alapító-igazgatója egyszer valahogy úgy fogalmazott: az állam a legnagyobb jogvédő szervezet, és egyszer el kell jönnie annak az időnek, amikor az állam a romákkal és a civilekkel összefogva kényszeríti az önkormányzatokat a kirekesztés felszámolására. Mindez akkor, a 90-es évek közepén, meglehetősen üde elképzelésnek tűnt – amely máig megvalósításra vár. Az, hogy a kisebbségi

ombudsmanhoz benyújtott panaszok nagy része éppen az önkormányzati eljárásokkal volt kapcsolatos (2010-ben például a szerveket érintő panaszok csaknem felében közvetlenül a helyi képviselőtestület vagy a jegyző döntéseit, további majdnem 10%-ában a helyi oktatási intézmény vagy gyámhivatal eljárását panaszolták be), azt mutatja, hogy az önkormányzatok, vagy hivatalaik működése közben bőségesen fordulhatnak elő jogsértések. (Még ha tudjuk is, hogy sok panasz nem áll meg, vagy éppen nem az esélyegyenlőséggel volt kapcsolatos.¹) Az állami intézkedések is pillanatok alatt megbukhatnak a helyi hatalmi centrumok ellenállásán vagy közönyén: ez még az állami tervutasításos, sem országos, sem helyi demokráciát nem biztosító szocializmusban is így volt. Emlékezzünk csak: a cigánytelepek újratelepedését elsősorban az okozta, hogy az államilag elrendelt és pénzzel is támogatott cigánytelep-felszámolási programokra a települések tömegével jelölték ki új házhelyeket egy tömbben, belvizes területeken. Semmi nem történt: egy fokkal jobb lakások épültek, sokszor ugyanúgy a település szélén, amelyek mára a belvíz miatt már leromlottak.

E pro és kontra történetek számomra azt mutatják, hogy egy viszonylag erős önkormányzati rendszer sem garantálja önmagában az esélyegyenlőségi beavatkozások iránti elköteleződést (sőt, a jelenlegi önkormányzati rendszer bőségesen termelte ki a visszaélések vagy éppen a kirekesztés történeteit), de az állami bürokraták elköteleződése sem biztosíték önmagában. Az esélyegyenlőtlenség dimenziói is különbözőek; eltérő beavatkozásokat, valamint a különböző szereplők eltérő elköteleződését igénylik. Ezért ahhoz, hogy az eredeti kérdéshez közelebb kerüljünk, szükséges lehet e dimenziók megvilágítása.

ESÉLYEGYENLŐSÉGI PROBLÉMÁK

A köz- és fejlesztéspolitika sokáig szinte kizárólag a *területi, regionális egyenlőtlenségekre* koncentrált. A kistelepülések, a válságövezetek hátrányai valóban nagyok, ezek elmaradottsága egyaránt megmutatkozik a közszolgáltatások gyengeségében és ezzel összefüggésben az ott élők életesélyeiben, a tanulástól a munkavállaláson át az orvosi ellátásáig. Utóbbi jól mutatja a humán erőforrások mozgását és a közszolgáltatások leromlási spirálját: a betöltetlen orvosi praxisok száma éppen ott, a válságövezetekben a legmagasabb, ahol a legnagyobb szükség lenne az orvosokra: ugyanis – más egyenlőtlenségek miatt is – itt a legrosszabb a lakosság egészségügyi állapota. A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben a várha-

tó élettartam a nők esetében az átlagnál 1-2 évvel, a férfiak esetében 3-4 évvel alacsonyabb.² Ezeket a területi-regionális egyenlőtlenségeket céltámogatásokkal enyhíthetik, és sok program, köztük az Európai Unió kohéziós támogatásai is ezen az elven alapulnak: azokat a régiókat támogatják nagyobb mértékben, ahol bizonyos mutatók a tagországok átlagánál rosszabbak. Ugyanakkor ez az elv nem minden szektorban, és nem minden körülmények között csökkenti az esélyegyenlőtlenséget. Több válságrégióban a helyi elitek például létrehozták és/vagy továbbfejlesztették e támogatásokból a saját elitiskoláikat (amelyek aztán rendre nyertek az újabb pályázatokon), és fenntartották a helyi szegények ennél jóval gyengébb színvonalú, szegregált iskoláit. Az ilyen esetek jól mutatják, hogy az egyenlőtlenségek nem kellő körültekintéssel történő kezelése akár azok növekedéséhez is vezethet: ezekben a körzetekben a helyi elitiskolákba járók még nagyobb előnnyel indultak például a továbbtanulási versenyben, mint a hátrányos helyzetű társaik. Hasonló következtetésre jutott Liskó Ilona és Fehérvári Anikó egy nagy ívű országos program, az Arany János Program hatásvizsgálata során.³

Másfelől, az esélyegyenlőségi problémák jelentős része hosszú időre, nem egyszer a szocializmus évtizedeire, vagy még *korábbra visszanyúló gyakorlatok* következménye, amit megörököltek a helyi önkormányzatok. Ilyenek például a lakhatási esélyegyenlőtlenség történetei. Ezeknek csak látványos részesei a különböző teleptörténetek. E telepek nem csak lakóikat zárják el, de gyakran a minőségi közszolgáltatások sem jutnak el ide; például e telepek szomszédságában sok helyütt felépült a külön óvoda, külön iskola, ahová néhány elkötelezetten kívül gyakran „maradékulva” kerültek a pedagógusok is. Ezek felszámolása költséges, és gyakran ütközik a többségi lakosság ellenállásába: nem véletlen, hogy a különböző telepfelszámolási programok esetében a nagy összegű elérhető támogatás ellenére is rendre gondot okozott, hogy kevés önkormányzat jelentkezett e programokra.

Más szektorokban, például az oktatásban a *jelenlegi* oktatásszervezési *gyakorlat*, az iskolai kultúra, az irányított és a spontán szegregációs gyakorlatok egyszerre vezetnek ahhoz, hogy az OECD országok közül Magyarország biztosítja a legkevesébb az esélyegyenlőséget. A nemzetközi összehasonlító PISA-elemzések azt mutatják, hogy a magyar iskolarendszer „bünteti” a leginkább a szülők alacsony iskolázottságát és alacsony jövedelmét: ezek a tényezők Magyarországon határozzák meg leginkább a gyerekek iskolai eredményességét.

FENNTARTHATÓSÁG ÉS SZEGREGÁCIÓ

Első látásra talán merész ötlet egy nevezőre hozni két, elkülönülő világ fogalmait: a fejlesztéspolitika egyik centrális fogalmát, a fenntarthatóságot, valamint a Magyarországon elsősorban az emberi jogi diskurzus által használt szegregációt; holott a szegregáló körülmények között óhatatlanul beinduló szolgáltatásleromlási dinamikák fejlesztéspolitikai és esélyegyenlőségi kérdésként is megfogalmazhatóak. Ez a leromlás egyebek mellett egy könnyen belátható modellt követ, amely a szakmai szolgáltatásoknak a könnyebb helyzetek felé való áramlását követi.⁴

Akik választhatnak (mert például jobb a szakmai képzésük), orvosként, családsegítőként, pedagógusként ugyanennyi pénzért (hacsak nem nagyon elkötelezettek) inkább fogják azokat az álláshelyeket választani, amelyek kisebb erőbefektetést igényelnek. A tanárok például inkább fogják választani azokat az iskolákat, ahol ugyanazért a bérért kisebb energiával lehet jó eredményt elérni. (Mert a szülői ház például nagyobb mértékben járul hozzá az iskolai oktatáshoz otthoni segítség vagy megfizetett magánórák révén.) Így a kirekesztettek elkülönített iskoláiba nagyobb eséllyel a kevésbé felkészült pedagógus-munkaerő fog áramolni. Ráadásul kutatások tömege bizonyítja, hogy a szegregált tanulók rosszabb oktatási környezete nem csak abból fakad, hogy a romák többsége Magyarországon válságövezetekben és forráshiányos kistérségeken él. A nagyobb és tehetősebb települések „cigányiskoláiban”, „cigányosztályaiban” oktatott cigány gyermekek is gyengébb oktatást kapnak a helyben elérhetőnél: lepusztultabbak az épületeik, kevesebb a szemléltetőeszköz és kisebb a szaktanárok által megtartott órák aránya. (Ezért nincs igazuk azoknak, akik a szegregált iskolák és osztályokat szeretnék fejleszteni célzott támogatásokkal: e fejlesztések fenntarthatatlanok, és folyamatosan pluszforrást igényelnének, éppen a humán erőforrások mozgása miatt.)

Az eddigiek talán rávilágítottak arra, hogy esélyegyenlőség is sokféle van, és sokféle beavatkozást igényel – már csak ezért is nehéz általános modellt húzni az esélyegyenlőség kérdéseire, így például azt meghatározni, hogy milyen erős önkormányzatiság garantálhatná jobban az esélyegyenlőség érvényesülését. Az esélyegyenlőség előmozdítása kapcsán fontos teendők vannak az önkormányzatoknak: a közszolgáltatások jelentős részét ők tartják fent vagy szervezik meg, településfejlesztési kérdésekben döntenek, ők adják be és hajtják végre például a fejlesztési pályázatokat.

Az esélyegyenlőségi politika érvényesítéséhez az önkormányzatok elköteleződése, de az állam által kialakított pályázati és végrehajtási rendszer működése, valamint az esélyegyenlőséget legalább nem rontó kormányzati politika is kell. A különböző kormányzati döntések akár nem is szándékolt hatásokat is eredményezhetnek. Ha például külön normatívával kezdi támogatni a kormányzat azokat az iskolákat, ahová bejáró tanulók járnak, úgy a városi iskolák mindent el fognak követni, hogy a csökkenő gyereklétszámot a környező települések gyermekeivel kompenzálják. És ha válogathatnak, vajon milyen gyerekeket szeretnének majd beiskoláztatni? És vajon ki fogja inkább behordani ezeket az iskolákba a gyereket? Az, aki eleve ott dolgozik, van autója, és az utazási befektetés jövedelméhez képest alacsonyabb, vagy az, akinek ezt a szociális transzferekből kellene megoldania? És vajon a két iskola közül melyik lesz középtávon eredményesebb? Az, amelyik hozzá tud jutni pluszpénzekhez, vagy akár ezzel a normatívával, gondosan kiválogatja a tehetősebb, és ezért a másodlagos oktatási piacon is szolgáltatásokat (különórát, korrepetálást) kapó gyereket, vagy az, amelyik a településen maradó többieket oktatja?

Magyarországon 2006-tól egy olyan esélyegyenlőségelvű támogatás- és fejlesztéspolitika kezdett kibontakozni, amely az alábbi fontosabb alapelvekre épült: minden fejlesztés esetében érvényesíteni igyekezett a szegregációmentesség, illetve a szegregált struktúrák lebontásának elvét. Számot vetett azzal, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkentése még nem jár automatikusan együtt a válságövezetekben élő kirekesztettek esélyegyenlőségének növekedésével – és azzal is, hogy a szegények, cigányok esélyegyenlőségének növelésére elkülönített speciális források eltörpülnek a településekre beáramló általános fejlesztési források mellett, amelyek akár növelhetik is az esélyegyenlőtlenségeket. Ezért az általános fejlesztési forrásokat úgy kell(ene) elkölteni, hogy a helyi fejlesztések legalább ne mélyítsék az egyenlőtlenségeket, (pl. garantálva legyen a kiemelt csoportok hozzáférése a fejlesztések eredményeihez), és mindez a helyi esélyegyenlőségi tervekhez illeszkedjen. E folyamat keretében a két kiemelt szektorban, az oktatásügy és a lakhatás területén önkormányzati rendeletben szabályozott esélyegyenlőségi tervek születtek, amelyek alapos helyzetelemzéseken, mérhető és számon kérhető indikátorokon, valamint a megvalósítás strukturális feltételeinek biztosításán alapultak. A tervezést független, központosított, biztositott, felkészített és folyamatosan ellenőrzött szakértők segítették, később az esélyegyenlőségi programok végrehajtását is mentorálták. E tervezés az általános

fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés feltétele is volt, és bizonyára lett volna olyan önkormányzat is, amely a támogatás elnyerése után megpróbálta volna visszavonni, elszabotálni saját tervének végrehajtását. Bőségesen voltak és vannak olyanok is, amelyek nyíltan, vagy rejtetten, de éppen a szegények és cigányok még erőteljesebb elkülönítésével gondolták a tehetősebb helyieknek a településről – vagy annak intézményeiből – való elvándorlását megállítani.

Egy ilyen rendszer beérési ideje sok-sok év. A rendszer addig jutott, hogy két kiemelt szektorban, az oktatás és a lakhatás területén az érintett önkormányzatok túlnyomó többsége elfogadta az esélyegyenlőségi terveket, és elkezdte a végrehajtásukat. A ciklus végére a komplex, több szektorra kiterjedő esélyegyenlőségi tervezés az önkormányzatok feladatává vált, az európai uniós tervezésben pedig (amely többször modellértékűnek nevezte az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikát⁵) előzetes feltételrendszer címén nagyon hasonló megfontolások alapján javasol változásokat az Európai Bizottság több, köztük a kohéziós támogatáspolitikai rendszerben.⁶ Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy már az előző ciklus végén gyengülni kezdett ez az esélyegyenlőségi politika: hatályba lépett ugyan egy jogszabály, de a forrásokhoz való hozzájutás feltételeinek meghatározása elmaradt, azt legfeljebb a pályázati kiírások tartalmazták. Az utóbbi időben ráadásul többször átdolgozták a teljes rendszert. Ez a bizonytalankodás persze nagy kárt okozott, és azoknak az önkormányzatoknak is kedvét szegte a végrehajtásban, amelyek elköteleződtek a kérdésben.

Azt az esélyegyenlőségi politikát, amely első éveiben néhány telepet is felszámolt, néhány szegregált iskolát is bezárt, ám további nagy számú település esetében komoly elköteleződéseket ért el hasonló akciók beindítására, egyszerre mozgatta az önkormányzatok lassan kialakuló elköteleződése és a kormányzati szándék.

MERRE MEGYÜNK?

A jelenlegi folyamatok megítélhetőek strukturális szempontból: a szolgáltatásszervezési döntések, különösen az oktatásügyben a kormányapparátushoz kerülnek; az iskolák új típusú központi finanszírozása várhatóan ellehetetleníti majd a hátránykompenzáló, esélykiegyenlítő programokat; vagy a helyi, lassan kialakult, és esélyegyenlőségi szempontból részben elköteleződött döntéseket is felülírja a megerősödő központi politika. Ám ugyanennyire fontosak azok a változások, amelyeket az esélyegyenlőségi politika kapcsán indított el a kormány.

Az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikát egyik kidolgozójaként könnyen érhet az a vád, hogy elfogult vagyok a jelenlegi folyamatok láttán. De nem kell ahhoz elfogultság, hogy belássuk: a független – és adott esetben a helyi önkormányzati vezetéssel is konfrontálódó – szakértők lecserélése önkormányzati alkalmazottakra (ahogyan ez az új rendeletben olvasható⁷) nem csak újra lehetővé teszi majd, hogy a helyi döntéshozók esélyegyenlőség címén saját korábbi forgatókönyveiket valósítsák meg (kérdés, hogy melyik önkormányzati alkalmazott fog ellene beszélni a munkáltatójának, a szegények, cigányok érdekében), de a minőség is látványosan zuhanni fog – ez ugyanis egy szakma.

A kormány, most, hogy eltörölni nem akarta, vagy nem merte az esélyegyenlőségi tervezést: kiszolgáltatott önkormányzati alkalmazottak kipipálható feladatává tette, a tervezési szempontrendszert pedig oly mértékben lebutította, hogy azok alapján maximum gyenge esszék születnek majd. Épülnek a kamufflázs díszletek: az esélyegyenlőségi politika a forrásoktól és hatásköröktől radikálisan megfosztott önkormányzatiság *látszata*, és a telepprogram, amely a telepeket nem számolja fel, hanem kicsit kicsinósítja – és a majd csak a jövőben mérhető intézkedések, amelyek a szegények és a cigányok tömegeit hozhatják rosszabb helyzetbe, az Erzsébet-utalványok rendszerétől az oktatás átalakításáig, a Hídprogramoktól a lebutított szakmunkásképzés parkoló pályáig.

3200 kiskiráltságánál, amely a helyi elitek kényekedve és kevés tudás birtokában, felelősség és kontroll nélkül dönt, talán már csak egy olyan erős állam rosszabb, amely bünteti és kriminalizálja a szegényeket, az esélyegyenlőség szempontjait pedig szimulakrummá teszi.

JEGYZETEK

1. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/205796771.pdf>
2. Ld. CSITE András – NÉMETH Nándor: A születéskor várható élettartam kistérségi egyenlőtlenségei az ezredforduló Magyarországon, *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2007/2, 257–289.
3. „*A program ugyan a hátrányos helyzetű diákoknak szól, de a hátrányok közül elsősorban a települési hátrányra koncentrált, és a tanulók kiválasztásánál szigorú feltételként szerepelt, hogy csak „tehetséges” tanulók vehetnek részt benne. (...) Az AJP programban résztvevő tanulókról tehát egyértelműen kijelenthető, hogy annak ellenére, hogy a gimnáziumok más tanulóikhoz képest nyilvánvalóan hátrányosabb helyzetűnek számítanak, a szülők is*

- kolázottságát és foglalkozását tekintve többségük nem tartozik a leginkább hátrányos helyzetű társadalmi csoportokba. Inkább arról van szó, hogy ennek a programnak azokat a falusi középrétegekhez tartozó családokat sikerült elérnie.” FEHÉRVÁRI Anikó – LISKÓ Ilona: Az Arany János Program tanulói, *Iskolakultúra*, 2006/7–8.*
4. E modellt a magyar közoktatás területén tudtommal először KERTESI Gábor és KÉZDI Gábor írta le (köszönet érte): „A szegregáció és a leromlás dinamikája” címmel (in BERNÁTH Gábor: *Esélyegyenlőség, deszegregáció, integráló pedagógia – egy stratégia elemei*, Budapest, Educatio, 2008).
 5. Köztük *Vladimir Spidla* foglalkoztatásért, szociális ügyekért és *esélyegyenlőségért* felelős biztos és *Katarina Mathernova*, az Európai Bizottság regionális politikáért felelős igazgatóhelyettese. Ld. http://nol.hu/belfold/20091015-solyom_szerint_ertelmes_munka_kell_a_ciganysagnak
 6. Vö: az Európai Bizottság javaslata. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_hu.pdf, IV-es melléklet
 7. I. 2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól.

REMÉNYTELEN VAGY TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉG? AZ ERŐSEBB JÁRÁSI SZINT EGY LEHETSÉGES ELŐNYÉRŐL

A tartós munkanélküliség lakóhely és iskolázottság szerinti eltérései a rendszerváltás óta alig változtak: az iskolázatlanok és az északi és keleti régiókban élők közül jóval kevesebben dolgoznak, a helyi központoktól távol eső kisebb településen élők állás-kilátásai életkortól és iskolázottságtól függetlenül is rosszabbak. A foglalkoztatáspolitikai a rendszerváltás elején a munkapiaci részvétel csökkenése árán igyekezett gátat vetni a munkanélküliség növekedésének. A munkanélküli ellátórendszer későbbi átalakításai elsősorban a pénzübeli támogatásokat érintették, és kevésbé a foglalkoztathatóságot vagy az állás-keresési készségeket javító szolgáltatásokat.

A tartós munkanélküliek foglalkoztatási esélyeit javítani hivatott szolgáltatások gyenge és egyenetlen minőségének nem egyedüli, de fontos oka, hogy a tartós munkanélküliség kezelésének fő felelőse a települési önkormányzat, amely sem forrásait, sem szakmai kapacitásait, sem érdekeltségét tekintve nem alkalmas ennek a feladatnak az ellátására.

Az alábbiakban amellettt érvelek, hogy a járási szint megerősítése lehetőséget teremt a mainál jóval eredményesebb és igazságosabb szolgáltatási rendszer kiépítésére – és ennek révén a tartós munkanélküliség visszaszorítására –, miközben nem feltétlenül csorbítja az önkormányzatiságot. Előbb röviden áttekintem, hogyan működik ma a tartós munkanélküliek ellátása, majd vázolunk egy javaslatot, amely a régi-új járási rendszerhez illesztve lényegesen jobb működést eredményezhetne.

A JELENLEGI HELYZET

1994-ben, a transzformációs válság legmélyebb évében 180 ezerre nőtt a tartósan állást keresők száma. A következő évtizedben 100 ezerre apadt a létszám: valamivel többen tudtak munkába állni, de azoknak is nőtt az aránya, akik végleg vagy hosszabb időre inaktívvá váltak. A globális pénzügyi válságot megelőző néhány évben újra nőni kezdett a tartós munkanélküliség, és 2010-ben már a 200 ezret is meghaladta a létszám. Az ország észak-keleti részében a munkaügyi központokban regisztrált munkanélkü-

liek fele egy évnél régebben nem talál munkát, míg ugyanez az arány a nyugati régiókban alig egy tizednyi.

A teljes foglalkoztatáson alapuló tervutasításos rendszerben nem volt szükség az álláskeresőket segítő kiterjedt ellátórendszerre: ezt a rendszerváltás idején kellett kiépíteni. A foglalkoztatáspolitikai azonban elsősorban a pénzübeli ellátásokra összpontosított, amire a szolidaritás mellett a társadalmi feszültségek növekedése is erős késztetést adott. A munkába állást segítő támogatások és szolgáltatások lassan épültek ki és ma is meglehetősen hiányosak.

A támogatások (az ún. aktív munkaerő-piaci eszközök) jelenthetnek például ingyenes képzést, vagy a tartós munkanélkülit alkalmazó vállalkozásnak adott járulékkedvezményt. A munkavégző képesség helyreállítását segítő szolgáltatások sokfélék lehetnek. Ide tartozik a munkavállalók tájékoztatása (álláslehetőségekről, az álláskeresés módjáról, utazási és más, a munkába állást segítő támogatásról stb.), állapot- és szükségletfelmérés, a meglévő képességek egyéni fejlesztése, képzés, vagy segítség a megfelelő képzés megtalálásához, a megfelelő munkakör megtalálásához, különböző munkakörök kipróbálása, gyakorlati képzés, betanítás a kiválasztott munkakörben, állásközvetítés olyan munkáltatókhoz, akik nyitottak a megváltozott munkaképességű (tartós munkanélküli, korábban szendvedélybeteg stb.) emberekre, beilleszkedés támogatása az új munkahelyen, például a munkatársak felkészítése, segítség az első néhány hónap során felmerülő problémák megoldásában. A szolgáltatások nem csak a munkavállalót célozhatják. Segítséget jelenthet a munkáltatók tájékoztatása a nyílt piaci foglalkoztatás lehetőségeiről, vagy a munkahely fogyatékoságnak megfelelő akadálymentesítéséhez végzett helyszíni felmérés és tanácsadás, a segítő személy felkészítése (ha a munkavállaló valamit nem tud önállóan megoldani, például az utazását a munkahelyre), vagy a munkáltató és a leendő munkatársak "érzékenyítése", azaz felkészítése arra, hogy új munkatársuk miben más, és milyen odafigyelést igényel.

Ennek a széles szolgáltatási palettának minden eleme működik valahol az országban, de a teljes kí-

nálat sehol sem elérhető. A hozzáférés a kistérségtől (a munkaügyi kirendeltség körzetétől), településtől és az álláskereső státusától, sőt, személyétől függően is eltérő lehet. Több empirikus kutatás is kimutatta például, hogy a tartós munkanélküliek jellemzően kisebb eséllyel kerülnek be a képzési és a bértámogatási programokba, mint az új munkanélküliek. A szolgáltatások eredményességéről érdemi kutatások nem folytak, csak a fent idézett makacsul magas létszámadatokból lehet arra következtetni, hogy gyenge határfokkal működnek.¹ A városok és falvak, de a kistépülések között is nagy eltérések lehetnek az elérhető szolgáltatások kínálatában és minőségében, attól függően, hogy mekkora a munkanélküliség, milyen az örökölt infrastruktúra vagy éppen a polgármester szakmai végzettsége, agilitása.

A szolgáltatások gyenge és egyenetlen minőségének nem egyedüli, de fontos oka, hogy a tartós munkanélküliség kezelésének fő felelőse a települési önkormányzat. Amint látni fogjuk, a települések nagy többségének ehhez nincsen elegendő forrása, jelentős hányaduk méreténél fogva sem lehet képes a feladat ellátására, és a jelenlegi rendszerben nem is érdekelt ebben.

A települési önkormányzatok a tartós munkanélküliek foglalkoztatáshoz kapcsolódó feladatokat a jegyzőre, erre szakosodott alkalmazottra, és/vagy a családsegítő szolgálatra bízhatják (esetleg szerződhetnek külső szolgáltatóval is, például civil szervezetekkel) és együttműködhetnek a központi költségvetés által fenntartott állami foglalkoztatási szolgálat helyi kirendeltségével is. A kirendeltségek mindegyike biztosítja a hagyományos munkapiaci szolgáltatásokat (munkaközvetítés, tanácsadás, képzés vagy támogatott munkahely felajánlása), és egyes helyeken személyre szabott eszközöket is alkalmaznak. Családsegítő központot például a kétezernél nagyobb településeken kötelező működtetni. A családsegítők nem csak a munkanélküliekkel, hanem minden családdal foglalkoznak, de a gyakorlatban az ügyfelek közel harmada munkába állással kapcsolatos kérdéssel fordul hozzájuk. A két szervezet adottságai kiegészítik egymást: a kirendeltségek ismerik az állás kínálatot, és vannak forrásaik képzésekre, támogatott állásokra, míg a családsegítők abban tudnak inkább segíteni, hogy a munkába állást akadályozó egyéni vagy családi problémákat (önbizalomhiány, pszichés problémák, alkoholfüggés, gondozásra szoruló családtag stb.) megoldják.

A munkaügyi apparátus kapacitása a létszám és a szakmai felkészültség tekintetében is korlátozott. A foglalkoztatási szolgálatra relatíve keveset költünk: 2009-ben a GDP 0,1%-át fordítottuk erre a célra,

miközben a hozzánk hasonlóan 9-10%-os munkanélküliségű Franciaországban 0,3%-ot, Svédországban 0,4%-ot tett ki ez a kiadás. A dánok és a hollandok jóval alacsonyabb, 4-6 %-os munkanélküliség mellett is a munkaügyi szervezetrendszerre fordítják a GDP 0,3-0,4 %-át. Az önkormányzatok esetében még szűkösebbek a kapacitások. Egyharmaduk 1000 lakosnál kisebb településen működik, ahol nemcsak nehéz, de nem is hatékony a tartós munkanélküliek aktiválásához szükséges forrásokat és a feladatokra szakosodott ügyintézők alkalmazását biztosítani, de a nagyobb településeken sem mindenhol áll rendelkezésre a szükséges létszám és szakértelem.² A meglévő szakmai kapacitások sincsenek kihasználva abból a szempontból, hogy az ügyféllel találkozó szakemberek és ügyintézők között gyenge az együttműködés. A foglalkoztatási szolgálat 2007-ben készült belső felmérése például azt találta, hogy a kirendeltségi ügyintézők és az önkormányzat családsegítő központok munkatársai gyakran nem is ismerik egymást – miközben ugyanannak az ügyfélnek a munkába segítésén fáradoznak.

A családsegítők által nyújtott szolgáltatásokról még egyáltalán nem készült hatásvizsgálat. Bódis Lajos néhány, kisebb mintán készült kvalitatív kutatása arra utal, hogy ezeknek a szolgáltatásoknak a kínálata és minősége is nagyon egyenetlen, és a hátrányos helyzetű régiók kisebb településein jellemzően rosszabb – részben a szakemberek nagyobb terhelése, részben gyengébb szakmai felkészültsége és/vagy alacsonyabb fokú elhivatottsága miatt. A családsegítők általában a kirendeltségi szabályokhoz hasonló eljárásrendet használnak, de a dokumentálás módja még kevésbé egységes, és nincs informatikai támogatása.³ Nincs olyan szakmai protokoll (módszertani kézikönyv) sem, ami eligazítást adna az ügyintézőnek, hogy az első találkozás alkalmával felmért élethelyzetet hogyan tudja besorolni valamilyen tipikus problémacsoportba, és erre milyen támogatást vagy szolgáltatásokat ajánlhat.

Ahogy a szolgáltatások többsége esetében, a tartós munkanélküliek ellátásában is hiányzik az alapos külső szakmai monitoring és kontroll. A közszolgáltatások működtetését az Állami Számvevőszék jellemzően a számviteli fegyelem szempontjából ellenőrzi, a hatékonyságra és minőségre vonatkozó ellenőrzés hiányzik, vagy ha van, nem képes kikényszeríteni a feltárt hibák kijavítását. A kirendeltségek szakmai felügyeletét jelenleg a Nemzeti Munkaügyi Hivatal, a családsegítőket a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet látja el, ehhez azonban sem elég kapacitása, sem kellően erős jogköre nincsen. Egyik szervezet sem méri rendszeresen a helyi szolgáltatások eredményességét és minő-

ségét, utóbbi esetében az ehhez szükséges adatgyűjtés is hiányzik.

A források hiánya a tudatosan építkező, érdemi munkapiaci stratégiát működtető önkormányzatok kezét is megkötöti. A magyarországi helyi önkormányzatok költségvetési részesedése az államháztartásban megközelíti az OECD átlagát, míg saját adóbevételeik az összes adóbevételekhez képest jóval az átlag alatt vannak. Magyarán, bár a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre széles, adóztatásra viszont csak nagyon korlátozott lehetőségük jut, így kevés mozgásterük van arra, hogy rugalmas forrásokból, akár a központi elvárásoktól eltérve is, jó minőségű közszolgáltatásokat nyújtsanak. A helyi önkormányzatok központi költségvetésből származó forrásai az átengedett személyi jövedelemadó (1990-ben még 100%, 2012-ben már csak 8%), valamint a kötött és szabad felhasználású normatív támogatások és hozzájárulások. Ezek többsége az ellátott feladatokkal arányos, így nem ellensúlyozza a saját bevételekben mutatkozó nagy különbségeket. A fejlesztési források elosztásában is gyengék a helyi fejlettségi különbségek csökkentését célzó mechanizmusok. A finanszírozás a ráfordításoktól, és nem a (valóban nehezen mérhető) eredményektől függ, így nem ösztönzi az önkormányzatot a szolgáltatások minőségének javítására. Az ösztönzést a település vezetésének politikai megmérettetése jelenti, de ez a politikai visszacsatolás ritka és zajos. A stabil és jó minőségű szolgáltatás nyújtását az is megnehezíti, hogy a finanszírozási rendszer nagyon gyakran változik: egymást érik a reformok.

A jelenlegi politikai és finanszírozási feltételek között a települési önkormányzat kevésbé érdekelt a tartós munkanélküliség felszámolásában – inkább a tüneti kezelést nyújtó közfoglalkoztatás bővítésében lesz partner. Az önkormányzatokat egyfelől túlterheli a közszolgáltatások biztosítása, másfelől eszköztelenek a helyi munkanélküliség, illetve az ebből fakadó társadalmi feszültségek kezelésében. Ezirányú igényeiket tovább növelhette az önkormányzati finanszírozás jelentős csökkenése 2006-ban, amikor a hazai finanszírozású cél- és címzett támogatások megszűntek, de az új EU pályázatok még nem nyíltak meg, miközben a szociális segély összegének (később visszavont) emelése növelte a „tétlen” munkanélküliekkel szembeni türelmetlenséget.

Korábbi tapasztalatok is visszaigazolják, hogy a közmunka inkább népszerű, mint hatásos. Az Állami Számvevőszék két alkalommal, 2002-ben és 2007-ben vizsgálta a közfoglalkoztatásra fordított kiadások hasznosulását, helyszíni szemlék és a munkanélküli regiszter adatai alapján. Következtetéseik szerint a munkák megszervezésében az elsődleges

munkapiacra való visszavezetés helyett az önkormányzat rövidtávú anyagi érdekei és munkaerő-szükséglete a döntő, és a programokban résztvevők munkaerő-piaci esélyei nem javultak számottevően.⁴ A vizsgálatot kísérő kérdőíves felmérés szerint ugyanakkor a közmunka társadalmilag elfogadott, és a végzett munkát is hasznosnak találta a válaszadók többsége.

Az eddigi kutatások⁵ szerint a közmunka kifejezetten csökkenti a munkába állás esélyét, ami több okra vezethető vissza. Egyfelől a közmunkák általában egyszerű feladatok, a munkavégző képességet nem fejlesztik, a közmunkára viszont általában azokat küldik, akiknek az elhelyezkedési esélyét rossznak ítéli a munkaügyi kirendeltség. Ez önbeteljesítő jóslattá válhat, ha a munkáltatók is tudják, hogy a közmunkások termelékenysége gyengébb az átlagnál, és ezért kevésbé hajlandóak munkát adni annak, aki korábban közmunkásként dolgozott. Másfelől, a közmunka lehetősége csökkenti az ösztönzést az álláskeresőre, mivel – a segéllyel váltakozva – alacsony, de kiszámítható jövedelmet biztosít, és az álláskeresőre fordítható időt is csökkenti: a közmunka mellett kevesebb idő jut álláslehetőségek felkutatására. Végül, szerény (vagy éppen negatív) hatásához képest a közmunka meglehetősen drága, így elszívja a forrásokat más, hatásosabb eszközöktől.

EGY LEHETSÉGES MEGOLDÁS

A jelenlegi rendszer sem a tartós munkanélküliség csökkentését, sem a rászorulókat esélyegyenlőséget nem tudja biztosítani. A szociális szakmában mára széles körben elfogadott, hogy ez a helyzet inkrementális javítgatásokkal nem is orvosolható: a feladatellátási szintek, a finanszírozás és az ellenőrzés együttes átalakítására lenne szükség. Az itt vázolandóhoz hasonló irányú javaslat született már 2006-ban a Szolid programban,⁶ és a 2011-ben kidolgozott, ám gyakorlatba végül át nem ültetett 2011-es Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió (NSZK) is a kistérségi (járási) szintű feladatellátás mellett érvel.

A Budapest Intézet a Haza és Haladás Alapítvány felkérésére a TÁRKI-val közösen készített tanulmányt annak felderítésére, hogy a tartós munkanélküliség és mélyszegénység enyhítésére alkalmazhatók-e feltételes készpénztranszfer programok Magyarországon. Ennek keretében dolgoztunk ki egy javaslatot a tartós munkanélküliek munkába állását segítő szolgáltatások rendszerének átalakítására; a továbbiakban ennek az önkormányzatokat érintő részét foglalom össze.⁷

A Budapest Intézet által javasolt segélyrendszer és a kapcsolódó szolgáltatásokat egy kistérségi (járási) szinten működő hálózat látja el, amelyben a munkaügyi és a szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezetek egymással és más releváns szolgáltatókkal is együttműködnek. A szolgáltatások minőségét finanszírozási ösztönzők és országos szintű szakmai felügyelet biztosítja.

Az egyenlőbb hozzáférés érdekében a tartós munkanélküliek segélyezését és a foglalkoztathatóságot segítő szolgáltatásokat a települési önkormányzat helyett a kistérségi (járási) munkaügyi kirendeltségekre kell bízni. Velük együttműködve végeznék a munkavégző képesség nem munkapiaci akadályainak (például pszichés problémák, családi krízisek) elhárítását a családsegítő központok, amelyek szakmai menedzmentjét is kistérségi társulásokban kell biztosítani, úgy, hogy egy társulás legalább 25 ezer lakost lát el. A munkaügyi kirendeltségek és a kistérségi családsegítők a szaktárca alá tartozó országos hatókörű módszertani intézmény szakmai felügyelete alatt állnak, munkájukat a felügyelet által elismert (de nem feltétlenül egységes) módszertan alapján végzik, és eredményeiket folyamatosan dokumentálják. A szakmai felügyelet időnkénti helyszíni monitoringot és – szükség esetén – beavatkozást is jelent: a gyengén teljesítő szolgáltatók szakemberei mellé mentort, coachot rendelhet a felügyelet, és ha nincs javulás, a vezető menesztését is kezdeményezheti.

A kirendeltségek és a családsegítők szakembereit reálisan arra lehet, illetve érdemes felkészíteni, hogy az álláskereső nagy többségét el tudják látni. Azokat a kiegészítő szolgáltatásokat, amelyek a kisebb létszámú, speciális igényű munkavállalói csoportok (például fogyatékkal élő embere vagy szenvedélybetegek) munkába állásához szükségesek (például jelnyelvi tolmácsolás az állásinterjún), hatékonyabb az erre szakosodott nonprofit szolgáltatóktól megvásárolni.

A javasolt rendszert a meglévő munkaügyi kirendeltségi hálózat és a családsegítő központok működtetik, és nagyrészt a központi költségvetés finanszírozza. A munkaügyi kirendeltségeket és a családsegítőket képezni kell új feladataikra, például arra, hogy pontosabban meg tudják állapítani az álláskeresők igényeit, kiszűrni azokat, akik segítség nélkül nem tudnak munkát találni. A segélyek elbírálásának szakszerűségét, a hozzáférés egyenlőségét, és a kapcsolódó szolgáltatások minőségét országos szinten koordinált szakmai szervezet ellenőrzi, például a Nemzeti Munkaügyi Hivatal vagy a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet.

A tartós munkanélküliek ellátásának kistérségi szintre emelése nem szükségképpen csorbítja az önkormányzatiságot, sőt, elvi lehetőséget teremt a he-

lyi önrendelkezés mozgásterének bővítésére. Ha a politikai legitimáció (önkormányzati választások) települési szinten marad, akkor érdemesebb a családsegítők és a kirendeltségek esetében is egységesen az ügyfélalapú finanszírozást és eredménytől függő bónuszokat alkalmazni, mivel a családsegítői hálózat kistérségi szintre emelésével ez utóbbi esetben is eltávolodik egymástól a számonkérés és a megvalósítás szintje. Ha azonban az önkormányzati választásokat és általában a helyi közszolgáltatások politikai és finanszírozási kereteit is járási szintre emelik, akkor az is megfontolható, hogy a kirendeltségi hálózatot is a járási önkormányzat működtesse és mindkét szolgáltatást egyösszegű juttatással finanszírozza a központi költségvetés. Ez azt jelentené, hogy az önkormányzat a mainál sokkal nagyobb szabadsággal csoportosíthatna át forrásokat a munkanélküliség kezelésére szánt eszközök között, azaz nagyobb lehetősége lenne a helyi problémákhoz igazodó megoldások alkalmazására.

Ha nem lehet (nincs politikai akarat) politikailag legitimált szintre telepíteni és összevonni a két intézményt, akkor különösen fontos az együttműködésük motiválása, amit leginkább egy programalapú költségvetési keretben lehet biztosítani. Ennek lényege, hogy a szaktárca és az általuk felügyelt szervezetek nem meglévő intézmények működtetésére, hanem magukra a kormányzati célokból levezetett feladatokra kapnak forrásokat, így a feladat (ez esetben a tartós munkanélküliség csökkentése) megoldásában érdekeltek, nem pedig saját intézményeik fontosságának igazolásában.

Az önkormányzati, kistérségi/járási, megyei és központi feladatellátás, valamint finanszírozás szabályai a sokéves stagnálás után az elmúlt két évben radikálisan változni látszanak. Ez a folyamat talán még nem ért nyugvópontonra. Reméljük, nem naivitás abban bízni, hogy további alakításukban egyszer a primer politikai és steril közigazgatási érvek mellett az ágazati-szakpolitikai megfontolások is helyet kaphatnak majd.

JEGYZETEK

1. *Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat*, szerk. NAGY Gyula, KTI könyvek, MTA-KTI, Budapest, 2008.
2. Ld. FAZEKAS Károly: Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok, *Budapesti Munkatudományi Füzetek*, MTA KTI, BWP 2001/9. NCSSZI, 2001.; Kistelepülési hátrányok – alapellátási nehézségek (2002). NCSSZI, Budapest, 2002.; CsÁK Roland: Családsegítők és a munkanélkü-

- liség problémája, *Kapocs különszám* 2007/1. Kutatás Fejlesztés, 40–48. Lásd még NAGY (1. vj.)
3. Ld. BÓDIS Lajos – NAGY Gyula: Empirikus vizsgálatok a munkanélküli ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről, *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2008/1, 39–47., továbbá NAGY (1. vj.)
 4. Ebben sem egységes azonban a települések gyakorlata. Bódis Lajos és Nagy Gyula 2008-as kutatása szerint például a települések 40%-a önkéntes alapon, 25% általában önkéntes alapon, de időnként kötelező jelleggel szervezte a közfoglalkoztatást, míg 25% egységesen kötelezett minden segélyezettet.
 5. CSOBA Judit – NAGY Zita Éva: A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata, *Munkaerőpiaci Tükör, KRTK-KTI*, Budapest, 2011., 113144.; FIRLE Réka – SZABÓ PÉTER András: A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása, *Közpénzügyi füzetek* 2007/18.; KÖLLŐ János – SCHARLE Ágota: A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre, megjelent: *Munkaerőpiaci Tükör, KRTK-KTI*, Budapest, 2012., 145–160.
 6. Ld. GYŐRI Péter – MÓZER Péter: Tékozló koldus ruháját szaggatja. A szociális szolgáltatások és támogatások újjraépítésének programja, *kézirat*, 2006. augusztus. Elérhető: www.bmszki.hu/tekozlo
 7. A teljes anyag elérhető az intézet és az alapítvány honlapján.

HELYI PÉNZÜGYEK: MINDEN MÁSKÉPPEN LESZ?

Helyi közszolgáltatásokat sokféleképpen lehet megszervezni és finanszírozni. A központosított és a decentralizált rendszerekkel szembeni közös elvárás azonban az, hogy (i) az alapvető szolgáltatások minden jogosult számára hasonló minőségben elérhetőek legyenek, (ii) a szolgáltatási rendszer képes legyen illeszkedni a helyi szükségletekhez és igényekhez, valamint (iii) racionális méretű legyen (az egység-költségeket optimális szinten tartsa) és a (iv) finanszírozási, gazdálkodási módszerek ösztönözzenek a helyi források feltárására valamint a központi forrásokat takarékos felhasználására.

A nyolcvanas évek óta szerves módon fejlődő helyi önkormányzati pénzügyi rendszerben ezen alapcél sorrendje többször változott. Az első időszakban – a tervutasításos gazdaságra és a centralizált költségvetési rendszerre adott válaszként – a legfontosabb a helyi igényekhez igazodó ellátási formák kiépítése és ezzel együtt a helyi pénzügyi érdekeltiség megteremtése volt. Ezt követően a kilencvenes évek második felétől kezdődően a kiegyenlítés és a racionális szolgáltatási üzemméret céljai váltak elsődlegessé.

Most pedig a helyi közszolgáltatások *államosítása és központosítása* zajlik, valamint formálódik az ehhez illeszkedő finanszírozási rendszert. Úgy tűnik, a helyi önkormányzati feladatok telepítésének és a finanszírozási módszer átalakításának legfontosabb célja talán csak az, hogy ne a régi módszerek maradjanak fenn. A választások óta eltelt két év azonban azt mutatja, hogy a nagy ugrás nem történt meg, habár a korábbi viszonyok szisztematikus lebontása továbbra is folyik.

KELL-E NEKÜNK HELYI ÖNÁLLÓSÁG?

Ma már egyértelműen látszik, hogy a helyi önkormányzatiság kiépítése a rendszerváltás egyik kritikus eleme volt: a mindenki számára fontos közszolgáltatások, helyi fejlesztések lehetőségeit teremtette meg, és a hatalommegosztás rendszerében is fontos ellenpontot képezett. Nemcsak azért, mert az országos érdekképviseleteiken keresztül az önkormányzatok képesek voltak a központi döntések alakításá-

ra, vagy a kezdeti privatizációs bevételekből való részesedésük biztosítására. A különböző színű kormányzatok alatt ez a fajta klasszikus politikai befolyás változó mértékű volt. Soha nem érte el egy erős önkormányzatokkal rendelkező európai ország szintjét. De a választott települési önkormányzatok bizonyították, hogy a *politikai elszámoltathatóság* mechanizmusai pénzügyi önállósággal együtt képesek a helyi igényekhez igazodó szolgáltatás-szervezésre és *hatékony gazdálkodásra*. Ez látszott a kilencvenes évek elején az újfajta testületi és hivatali működési módszerek kidolgozásában, a helyi szolgáltatások megújításában és többszektörűvé tételében. A civil kerekasztalok, a testületi döntések egyeztetési mechanizmusai, a hivatali racionalizálási törekvések (pl. a vagyongazdálkodásban, intézményirányításban), az ügyfélközpontúság technikai (ügyfélszolgálatok, elektronikus információk és ügyintézés) mind fontos helyi újítások voltak.

A *helyi gazdaság fejlesztésében* is fokozatosan kialakultak a közvetett befolyás módszerei. Az integrált városfejlesztési stratégiára épülve az infrastruktúra, a pénzügyi szolgáltatások és az ipari parkok kiépítését, a városi arculat formálását, a településmarketing erősítését célozták meg. Az így kialakuló verseny hozzájárult a városhálózat erősödéséhez, a növekedési pólusok erősödéséhez (például ez látható a városok számának növekedésében, vagy a szomszédos nagyvárosok, mint Nyíregyháza és Debrecen rivalizálásából adódó fejlődésben). Mindezek a mostani gazdasági válság időszakában is relatív előnyöket jelentenek.

A helyi közszolgáltatások szervezésében pedig – az új közmenedzsment alapcéljaival összhangban – az önkormányzatok többsége törekedett a *többszereplős szolgáltatási rendszer* kiépítésére, a szektorsemleges, tehát civil és vállalkozói szervezetek bevonására. Ez a humán közszolgáltatások esetében ágazatonként eltérő mértékű volt, például a közoktatásban az általános iskolások 8%-a tanul nem állami, nem önkormányzati intézményben; a gimnáziumok esetében ez az arány eléri a 31%-ot is. Ezek az intézmények helyben másfajta működési értékrendet követtek, szolgáltatási módszereikben eltértek az átlagtól, és nagyobb nyitottságot mutattak, mint az önkormányzati intézmények, és ezen ke-

resztül ösztönözték a felhasználóorientált működést.

A közüzemek és a kommunális szolgáltatások területén pedig a gazdasági társasággá alakulás, majd a magánszektornal kialakult változatos együttműködési formák (az egyszerű kiszereződéstől, a koncesszióig) jelentették azt a tanulási folyamatot, amely mára elvezethetett a városüzemeltetési holdingok létrehozásához, vagy a külső befektetői részesedések visszavásárlásához, a korábbi szerződések felbontásához. Ezen a szolgáltatási területen a piac biztosította a racionális üzemméret létrejöttét. Ahol nem önkormányzati társulás jött létre, ott szolgáltatásra szerződő hulladéklerakót üzemeltető cégeken, a vízműveken keresztül valósult meg az integráció.

Mindezek mögött persze ott volt az 1990. költségvetési évben induló, tehát még az önkormányzati törvény előtt megalapozott finanszírozási rendszer. Ennek alapelve a *forrásszabályozás* volt, amelynek legfontosabb eleme az általános állami hozzájárulási gyakorlat (a „normatívák”). A helyi és a központi szint egymásra utaltságát és közös felelősségét biztosította az egyre nagyobb súlyú személyi jövedelemadó megosztása. 1992-től kiépült a helyi adózás rendszere, amelyben az európai trendeket követve az iparüzési adó kapott egyre nagyobb szerepet, bár fokozatosan a helyi ingatlanadózás is terjedt.

A *költségvetési gazdálkodás módszerei* is fejlődtek: így az önkormányzatok új költségvetési tervezési módszerekkel kísérleteztek, általánossá vált a helyi „kiskincstár” épülő számvitel és pénzgazdálkodás, voltak törekvések a szolgáltatói teljesítmények összehasonlítására (pl. benchmarking a vízügyben).

Mindezek a döntési folyamatokra és kevésbé a szervezeti érdekekre, a fogyasztói irányultságra, a források feltárására összpontosító helyi önkormányzati működés újfajta szolgáltatói kultúráját hozták létre. Ezt a folyamatot törte meg a 2010. évi választások után megkezdett helyi közszolgáltatási átszervezés. Ekkor eljutottunk a jó kormányzás céljaitól a már elnevezésében is árulkodó „Jó Állam” közigazgatás-korszerűsítési programjáig.

KÉTÉVNYI BIZONYTALANSÁG

A helyi önkormányzati rendszer fejlődése természetesen nem volt problémamentes, és két évtized után több ponton is *megérett a változásra*. A finanszírozási gyakorlatban, a költségvetési hozzájárulások elosztásában egyre inkább domináltak az egyszerű szolgáltatói *kapacitásmutatókra* épülő állami támogatások. Ezek az ágazati keretek védelmét szolgálták és így az önkormányzatok is úgy vélték, hogy

a részletes feladatmutatókra épülő támogatásokon keresztül a restriktív időszakában az intézményeik pénzügyi érdekeit jobban meg tudják védeni. Így viszont csökkent a szolgáltatási rendszer korszerűsítésére irányuló érdekeltség, mivel nem az általános szolgáltatási igényeket jobban tükröző mutatószámok (pl. népességszám, korcsoport) alapján kerültek a támogatások elosztásra.

A *fejlesztési támogatások* is sajátos függőséget alakítottak ki. Korábban például a hulladéklerakók építésére nyújtott céltámogatások nem mindig szolgálták a közgazdaságilag ésszerű szolgáltatási körzetek létrejöttét, amikor szomszédos városok nyertek fejlesztési pályázatot. Hasonló módon az iparparkprogram is eredményezett gazdaságilag életképtelen városzéli ipartelepeket és inkubátorházakat. Az önkormányzati *vagyongazdálkodás* rendszere is csak késve, 2007-től módosult, mert csak ekkorra jött létre politikai konszenzus a kétharmados önkormányzati törvényben rögzített szabályozás módosítására.

A költségvetési *számvetési* rendszer általános szabályaiból következően a pénzforgalmi szemléletű információk nem segítettek a helyi döntéshozatalt. Országos szinten a helyi önkormányzatok pénzügyeire vonatkozóan nem álltak rendelkezésre részletes, önkormányzatonkénti adatok, ami szinte lehetlenné tette az alternatív szabályozási modellek kidolgozását, és akadályozta az elosztási politikák szakmai érvekre épülő nyilvános megvitatását. Nem folytak önkormányzati pénzügyi kutatások, fejlesztési javaslatok csak az ÁSZ kutatóintézetében és piaci megbízások alapján készültek.

Így sok esetben nem a legfontosabb problémákkal foglalkozott a szakmai és a tágabb közvélemény. Például, az *önkormányzati eladósodás* növekedése csak a pénzügyi rendszer egyik kedvezőtlen jelensége volt, és inkább a nagyobb városi önkormányzatokat érintette. Ezek, kihasználva a pénzpiac kínálta forrásokat, a pénzügyi válság előtti időszakban az európai uniós támogatások társfinanszírozásához és a projektek előfinanszírozásához vettek fel hiteleket különböző formában. A kötvénykibocsátást ösztönözte, hogy a jellemzően zártkörű kibocsátást a bankok segítették, közbeszerzés nélkül lehetett lebonyolítani, és a türelmi időszak a törlesztést is későbbre tolt. Az így megszerzett források többségét azonban a választási ciklus elején-közepén az önkormányzatok betétként bankokban tartálékolták.

A tényleges eladósodási és hitelképességi minősítési rendszer módszertanát csak néhány nagyváros építette ki, és az Állami Számvevőszék is csak az utóbbi években kezdte el alkalmazni. A kilencvenes években a francia tanácsadók által javasolt nettó működési eredmény mint átfogó mutató a hitelminősítési

tői gyakorlatból került átvételre. Ez jól jelzi az egységes helyi önkormányzati költségvetésen belül a működési és a fejlesztési bevételek-kiadások egyensúlyát. Így a helyi vezetés számára kimutatható a döntések hosszú távú hatása. Mérlegelni lehet például olyan fontos bevételek, mint a hitel-visszafizetés fő forrásaként működő iparüzési adó változásának hatásait.

Kritikaként hangzott el sok esetben az *önkormányzati korrupció* növekedése is. Nyilvánvaló, hogy a decentralizációval az ilyen esetek száma megnőtt, de ez nem jelentette feltétlenül azt, hogy az így eltűnő közpénzek összege is növekedett. Nemzetközi kutatások is azt jelzik, hogy azokban az országokban kisebb a korrupció, ahol nagyobb a pénzügyi decentralizáció mértéke. Itt nyilván jobban működnek a helyi elszámoltathatóság mechanizmusai, és erősebb a költségvetési hatékonysági nyomás a helyi önkormányzatokon. Nagyon sok helyi fejlesztési projektből adódik olyan mértékű pazarlás, mint amit például az ÁSZ által is kritizált kőröshegyi völgyhíd központi nagyberuházása okozott.

Mindezek a problémák még inkább szembetűnőek lettek a 2008-tól kezdődő gazdasági válság hatására. A kormányváltás óta eltelt két éves időszakban azonban eddig nem sok változás történt; noha az új önkormányzati törvény gazdálkodási fejezete sejtetni engedte a tervezett átalakítás irányait. Természetesen az új ágazati törvények (pl. a közoktatásban), valamint a járási közigazgatás formálódó szabályai alapján is lehetett már következtetni a finanszírozási rendszer változásaira.

De a helyi önkormányzatok számára a konkrét tervek nem voltak ismertek. Még a választási időszakban bedobott javaslatok – mint például az érték-alapú helyi ingatlanadó kötelező bevezetése – is elhaltak, amint ahogy az ötletet megszélesítő képviselőjelölt is gyorsan lekerült a párt listájáról. Megállt a korábbi fejlesztési tervek alapján tervezett európai uniós támogatások folyósítása is. Maradt tehát a *bizonytalanság*, és annak az ígérete, hogy a nagy lendülettel meghirdetett programok majd egy csapásra minden problémát megoldanak.

MIRE, MENNYIT, HOGYAN?

A közpénzügyek ezen három alapkérdésére csak most, a 2013. évi költségvetési törvény koncepciójából és a január elsejétől majd életbe lépő törvényi változásokról ismertté váló információk alapján formálódnak a válaszok. Az látható, hogy *az inga kileng* (a másik irányba): a helyi önkormányzati feladatok telepítésére és a finanszírozási módszerekre, gazdál-

kodási szabályokra sajátos megoldások születnek. Ezek hatásai még nincsenek végiggondolva, de a kormányzat nyilván majd a saját maga által létrehozott problémák megoldására fog törekedni.

Az első kérdésre adott válasz egyértelmű: *feladatcentralizáció* történik, és egy olyan önkormányzati modell kiépítése folyik, amelyben a kötelező és az önként vállalt feladatok finanszírozási szempontból egyértelműen elválaszthatók. Az új önkormányzati törvényben felsorolt kötelező feladatok közül kikerül a korábbi helyi közszolgáltatások harmada, amelyek közül a legnagyobbak a közoktatás és a korábbi megyei intézmények; bár bővült is a lista olyan nagyon fontos tételekkel, mint például a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítása, különösen a hétvégéken.

Mindezek alapján a helyi önkormányzatok kiadásai a GDP 12,5%-áról lecsökkennek a *GDP 8,5%-ára*. Ez közelíti a mai kevésbé decentralizált országok átlagához (Portugália 7,2%, Szlovákia 7,3%) vagy fejlettebb balkáni államok szintjéhez (Bulgária 6,9%, Szerbia 6,4%). Ez tehát jelentős visszalépés a korábbi rendszerhez képest.

Mindezen változások célja természetesen a megtakarítás és a hatékonyabb működtetés. De a központilag megállapított, számfejtett és utalt 335 milliárd forintnyi pedagógusbér kivétele a helyi költségvetésből nem feltétlenül jár megtakarításokkal. A helyi önkormányzatok pénzügyi irodáiban továbbra is ugyanannyian fognak dolgozni, az intézmények működtetéséhez szükséges könyvelőszoftvert és a számítógépeket meg kell venni, miközben a minisztériumhoz tartozó Klebelsberg Intézményfenntartó Központ gazdasági és irányítási feladataira nyilván elő kell teremteni a költségvetési forrásokat.

Ennél azonban sokkal nagyobb gond, hogy a közoktatás mint legfontosabb helyi közszolgáltatás esetében gyakorlatilag *megszűnik a helyi befolyás*, mert csak az épület fenntartásáért lesz felelős az önkormányzat – de csak a háromezer fő feletti településeken. Ez a megoldás a nyolcvanas években az önkormányzati törvényt előkészítő modellváltozatok között a „csapok és mosdók” önkormányzataként szerepelt, mert nem enged meg érdemi befolyást helyi szinten. Egyébként is, a helyi pedagógiai program megvalósításához szükséges bér, valamint a szakmai, üzemeltetési kiadások szorosan kapcsolódnak egymáshoz.

A feladatcentralizáció mellett a másik lényeges változás a helyi *kötelező és önként vállalt feladatok szétválasztása* a költségvetésben. Ez elvileg még nem szüntethet meg az egységes önkormányzati költségvetést, de a feladatokhoz tartozó források és kiadások ilyenfajta elkülönítése csökkenti a helyi feladat-

ellátás rugalmasságát és a helyi szolgáltatások egységes rendszerként történő értelmezését.

A második kérdésre is, tehát hogy mennyi forrás kerül a helyi önkormányzatokhoz, eddig a helyi önállóságot csökkentő válaszok születtek. Az 1990 utáni decentralizáció egyik legfontosabb eleme az önkormányzati vagyonátadás volt. Most ez az *önkormányzati eszközállomány leértékelődik*, hiszen a tulajdonosi befolyás és rendelkezési jog a közoktatás államosításával, a közüzemi szolgáltatásokban a gazdálkodó szervezeti forma lehetőségeinek korlátozásával és a díjmegállapítási jogok központosításával kisebb lesz.

Konkrét vagyontárgyak is átkerülnek a járási hivatalokba, ami egyrészt anyagi veszteség az önkormányzat számára, másrészt az egy épületen belül párhuzamosan működő hivatalok leértékelik az önkormányzatiságot. Ez a hatás nagyon jól látszik a volt szovjet köztársaságokban vagy a hasonló modell szerint működő balkáni országokban. Itt a helyi hivatalba belépő állampolgár számára pontosan nem is érzékelhető, hogy egy állami szervvel vagy a választott önkormányzata hivatalnokával áll szemben, hiszen őket sokszor csak egy emelet választja el, miközben működésük, értékeik, helyi ismereteik gyökeresen eltérnek.

Már az önkormányzati törvény gazdasági fejezete sem tartalmazta a *megosztott adóbevételeket* mint helyi forrásokat, de a 2013.évi költségvetési törvény elvette a korábban jelentős személyi jövedelemadót, és a sokkal kisebb jelentőségű gépjárműadónak is csak a 40%-a marad helyben. Ezzel a közös központi-helyi felelősség garantálásának egy nagyon fontos eleme szűnik meg: a lakóhelyre visszajuttatott és a támogatásként elosztott szja az önkormányzati források egyötödét tette ki – ez megegyezett az OECD országok átlagával, de a volt szocialista, átalakuló országok esetében az arány még nagyobb.

A megosztott adók azért fontosak a helyi önkormányzatok számára, mert így garantáltan hozzájuttattak egy jelentős központi költségvetési bevételhez, és ezzel mérséklődött a központi támogatástól való függésük. A bevételmegosztás megszűnésével a helyi fejlesztéseket mozgató egyik legfontosabb mechanizmus tűnik el a forrásszabályozási rendszerből: az önkormányzatok nem lesznek érdekeltek a központi adóbevételeket termelő vállalkozások – és így a személyi jövedelemadót fizető lakosok letelepedésének – ösztönzésében. Ismét ki fog alakulni a „gazdag polgár” és a „szegény önkormányzat” ellentéte. A kieső megosztott adóbevételek egyébként inkább a kisebb településeket fogják érinteni, mert a községekben, nagyközségekben ez a forrás tette ki a bevételek több mint 30%-át.

De mindez már a múlt, mert ahogy a 2013. évi költségvetés fogalmaz, a megosztott bevételek „ki-szabályozásra kerülnek” a helyi költségvetésből. Ezzel tehát megszűnik egy viszonylag stabil, kiszámítható önkormányzati forrás, amely egyben megteremtette az államháztartáson belüli központi-helyi kockázatközösséget, és amelyre hosszú távú helyi fejlesztési politikát lehetett építeni.

Állami támogatásokra természetesen továbbra is szükség lesz. Ezeknek a helyi önkormányzatok közötti elosztása az önkormányzati törvény szerint a feladatfinanszírozás módszerére épülne. Ez a csodafegyver szerencsére még nem került bevetésre, mert a jövő évi költségvetési terv továbbra is a normatív támogatások korábbi gyakorlatát követi. Bár a tervezet indoklása – tévesen – már ennek is újfajta értelmezést ad: általános támogatásnak nevezi azt, amikor az elismerhető kiadások és a helyi bevételek különbségeként definiálja a központi költségvetési támogatást. Valójában ez az 1990. évtől jól működő forrásszabályozás elvetése lenne. Hiszen annak éppen az volt a lényege, hogy az állami hozzájárulások összegét és a helyi forrásképződés szabályait állapította meg, és így csak közvetetten határozta meg a helyi kiadási előirányzatokat. Ezért volt általános célú, szabadon felhasználható a központi költségvetési hozzájárulás.

A feladatok és hozzájuk rendelt források központosításával nem oldódnak meg a közszolgáltatások finanszírozási problémái, csak most már majd a minisztériumban és annak területi hivatalaiban kell részletes információkkal rendelkezni a helyi szinten megjelenő igények, a költségek és a jövedelmek különbségeiről. Mindezt persze el is lehet rejtetni, mint amikor például a megyei önkormányzatok működési támogatása a 2013. évi költségvetés tervezetének 12. sz. melléklete szerint csak megyénként egy keretszámként, az elosztási szabályok bemutatása nélkül kerül meghatározásra. Túlzatlásra tehát ismét nagy szükség lesz, és ez még tovább növeli a központi függést.

AZ ÚJ MODELL ESÉLYEI

A gazdasági válság utáni időszakban az európai országok mindegyike keresi a közszektor és ezen belül a helyi közszolgáltatások finanszírozásnak új lehetőségeit. Az államháztartás rendszerén belül egyrészt a közkiadások mérséklése, a hatékonyabb működés, az eladósodás csökkentése, másrészt a helyi gazdaság fejlődésének ösztönzése a fő cél. Az alkalmazott módszerek sokfélék, de a decentralizáció mint lehet-

séges megoldás még Görögországban is a reform-program része.

A modellek közelítenek egymáshoz. Így például az elaprózott önkormányzati rendszert működtető Dániában 2008-ra zárult le egy települési összevonási és regionalizációs hullám, és Franciaországban is folytatódik a decentralizáció. A közüzemi szolgáltatások bizonyos elemeit újra szorosabb önkormányzati ellenőrzés alá vonják, mint a német helyi energiaszolgáltatás területén, vagy a nagyvárosi, így például a párizsi vízügyi koncessziós szerződések felbontásával. Helyi forrásképződésben a válság hatására gazdaságösztönzési céllal felszámolták a helyi iparűzési adót Franciaországban, de Németországban is alaposan átalakították a rendszert.

Ugyanakkor mindenhol fontos szerepet kapnak az önkormányzatok a helyi partnerségre épülő gazdaságfejlesztésben. Ehhez a pénzügyi mechanizmusok is rendelkezésre állnak: országmodelltől függően helyi ingatlanadózássra épülve (az angolszász országokban, Franciaországban) vagy a személyi jövedelemadózással lehetőségeit kihasználva (a skandináv országokban). A támogatási formák között a kiadási célhoz és az eredményhez kötött technikák elterjedése várható.

Természetesen a centralizációban is vannak lehetőségek. A közigazgatási szolgáltatások racionálisabban szervezhetők meg és a helyi közszolgáltatások teljesítményei és költségei is jobban felmérhetők és összehasonlíthatók. Egy ilyen benchmarking-rendszer egy decentralizált rendszerben is jól használható lesz.

Nálunk azonban a tervezett és a megkezdett átalakítások nem sok jót ígérnek. Az előzőekben bemutatott finanszírozási és szabályozási megoldások a helyi önkormányzatiság alapelveit sértik, és ezzel az

alig két évtizedes rendszer lebontását kezdték meg. A helyi önkormányzati autonómia finanszírozási feltételeinek ilyen jelentős mértékű átalakítása a rendszer alapjait szünteti meg.

A kormányzás, különösen helyi szinten, a bizalomra épül, amelynek részben az elszámoltathatóság az alapja. Ennek a mechanizmusai most átalakulnak, és ez nyilván ki fog hatni a helyi önkormányzatok működésére is. Újra meg fog erősödni a már korábban jól ismert kijárási gyakorlat, amelyre egyre kevésbé szorult már rá a helyi vezetés. Ennek további kedvezőtlen hatásai is lehetnek: például a ma még túlnyomó többségében független, a szakmát több cikluson keresztül megtanuló polgármesterek között megindul a kontraszelekció, hiszen a sikeres helyi vezetés számára inkább a központhoz való igazodás és kevésbé a helyi fejlesztési célok megvalósítása lesz a fő szempont.

A végletes központosítás megakadályozására esélyt adhat a monolitnak látszó kormányzó politikai erőn belüli megosztottság. Ahogy a szocializmus utolsó időszakában a megyék képeztek fontos ellenpontot a központi tervezés és forráselosztás során, most a nagyvárosok vannak hasonló helyzetben. Látható, hogy nem minden tervezett finanszírozási módosítás megy át a parlamenti gépezeten a nagyvárosok ellenérdekeltsége miatt. Esélyt ad a helyi önállóság megtartására az európai uniós politika és szabályozás átalakuló rendszere is. Várható ugyanis, hogy a kiegyenlítő támogatásokra kevesebb forrás jut majd, ami növeli a versenyt, és az elosztási szabályok között az eredményességi szempontok válnak elsődlegessé. Ehhez pedig olyan helyi-térségi programokra lesz szükség, amelyeket csak erős önkormányzatok képesek kidolgozni és megvalósítani.

Mihályi Péter

ELITVÁLTÁS, CENTRALIZÁCIÓ ÉS A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK JOGAINAK CSORBÍTÁSA AZ EGÉSZSÉGÜGYBEN

AZ EGÉSZSÉGÜGY MINT MELLÉKHADSZÍNTÉR

A tervezdélködés rendszerének kialakítása óta először fordul elő, hogy a magyar egészségügy alapvető működési szabályai úgy változnak, hogy arra az egészségügyi kormányzatnak nincs érdemi befolyása. 1945 után a bismarcki elveken nyugvó betegbiztosítási rendszer felszámolása, az orvosi magánpraxisok megszüntetése, a patikák államosítása stb. nem az egészségügy inherens és aktuális problémáira adott válasz volt, hanem a tervezdélködés és a szovjet pártállami irányítási modell generális átültetésének volt a folyománya. Most is valami ehhez hasonló történik – méghozzá előre kidolgozott forgatókönyv szerint.

Orbán Viktor már 2008 tavaszán kijelentette, hogy „nem hagyományos kormányzás lesz”, és „sokaknak sok minden fog fájni”,¹ és egyértelműen kiolvasható volt az ún. „kötcei beszéd”-ből is, hogy a kormány az élet minden területén elitcserere készül.² Hasonló nyíltsággal fogalmazott az átalakítás egyes lépéseinek sorrendjéről Matolcsy György³ vaskos, kritikát és kormányzati koncepciót egyaránt tartalmazó könyvében is: „A (...) döntő ok, ami miatt a liberális párt neoliberalis egészségügyi politikája hibás, hogy az egészségügyi reformot legalább tíz másik reform megelőzi.”⁴ És valóban, a 2010-es választások után a második Orbán-kormány az egészségügyet – miként az oktatást és a kultúrát is – megfosztotta a miniszteri rangú képvisellettől, és a közös minisztériumot a nagy átalakítások idejére a koalíciós partner politikailag súlytalan képviselőire bízta. Szemben a 2006–2010-es ciklussal, a Fidesz számára az egészségügy most nem prioritás; ami ott történik, az politikai értelemben mind mellékhadszíntéri esemény.

Az írás ebből az egyébként szerteágazó ágazati átalakítási folyamatból csak azokat a területeket vizsgálja, amelyek közvetlenül érintik az önkormányzatokat. Így több más, igen fontos ügy – mint például a társadalombiztosítás alkotmányos alapjainak eltörlése, az amerikai típusú üzleti biztosítási konstrukciók adójogi alapjának megteremtése, a há-

lapérendszer beépítése a Munka Törvénykönyvébe, a dohányzás és más népegészségügyi kérdések újraszabályozása – kimarad az elemzésből.⁵

MIÉRT ÉRINTI AZ ORVOSI ELIT LEFEJEZÉSE AZ ÖNKORMÁNYZATOKAT IS?

Jó példája a fentebb említett „mellékhadszíntér”-metaforának az, ami a 62. életévüket betöltő kórházigazgatókkal történt. Kezdetben még a szűkebb szakmai körök számára sem volt nyilvánvaló, hogy a kórházak és szakrendelők államosítását elsősorban az intézményvezetők leváltása indokolja. Kevesen gondolták végig, hogy munkajogi, politikai és kommunikációs szempontból a tulajdonosváltás volt a legegyszerűbb módja annak, hogy minden intézményvezető, valamint az orvosszakmai és gazdasági helyettesek is leválthatók legyenek, új pályázatok kiírása nyomán. A helyzet azért sem volt könnyen átlátható, mert ez idő tájt Szócska Miklós egészségügyért felelős államtitkár az ún. Semmelweis-terv⁶ elfogadtatásával lobbizott az orvosszakmai elitek körében, és abban egyetlen szó sem esett a tulajdonosváltásról, és ezért nem is váltott ki semmilyen ellenállást. (Hogy mi volt a Semmelweis-terv lényege, arra még visszatérek.)

A kormányzat másik fő célját, ti. a ténylegesen végbemenő változások kritikájának elfojtását is csak az érintettek szűk köre vette észre. Akik saját kórházvezetői pozícióik megpályázását tervezték – intézményenként legalább három fővel számolva ez már százas nagyságrend! –, nyilvánvalónak gondolták, hogy jobban teszik, ha nem emelnek szót az ágazatból történő forráskivonás, a társadalombiztosítás felszámolása, a gyógyszeráremelések stb. ügyében. Lett volna mondanivalójuk – és az ágazati véleményvezérek megszólalásának lett is volna hatása –, de ez a kör célszerűbbnek látta hallgatni.⁷

Ahogy ez Magyarországon az efféle vezetői pályázatok esetében lenni szokott, a vezetői pozíciók több-

ségének sorsa informális alkuk során már előzetesen eldőlt. A 35 államosított fővárosi és megyei kórház főigazgatói posztjára jobbra azok adtak be pályázatot, akiket erre Szócska államtitkár – részint saját véleménye, részint az elsőszámú fideszes vezetők nyomása alapján – erre felbízott. Már kihirdették a végeredményeket, amikor – minden közvetlenül érintett szereplő számára váratlanul – egy kormányülésen Orbán Viktor miniszterelnök fölülbírálta Szócska döntéseit, és bejelentette, hogy a 62 éven felüli nyertesek mégsem kerülhetnek kinevezésre, mert a kormány az állami tulajdonú egészségügyi intézményekben a vezetői pozíciók betöltését a bírák 62 éves korban történő kényszernyugdíjazásával analóg módon kívánja kezelni.⁸ Kerül, amibe kerül...

Márpedig sokba fog kerülni. Nyilvánvaló, hogy a 62 éves korhatár meghúzása nem csak azokat a szakorvosokat érinti, aki történetesen 2012-ben töltik be ez az életévet, de azokat is, akik jövőre vagy az azt követő évben érik el ezt a korhatárt. Sőt, valójában azzal lehet számolni, hogy a magyar orvostársadalom legtöbb tapasztalattal – és egyúttal még elégséges szellemi-fizikai erőnléttel – bíró elitje, az 55-61 éves korosztály tagjai is úgy fognak kalkulálni, hogy még most viszonylag fiatalon kell kiszállniuk az állami egészségügyből, s menni külföldre vagy magánvállalkozásba, hiszen 62 éves korban már ezek a pozíciók is sokkal nehezebben lesznek elérhetőek. Közvetve és közvetlenül mindez legalább három módon érinti az önkormányzatokat.

Egyrészt előre borítékolható, hogy a közsférából való orvosi kiáramlás gyorsulása leginkább a vidéken élőket fogja sújtani. *Másrészt* a kinevezési (nomenklátúra) jog elvesztés igazi csapás az önkormányzatoknak – legyen szó akár a Fővárosról, akár bármelyi más településről. Ez a probléma egy két évtizedes elvi dilemmához, „az önkormányzatok ellátási felelőssége” kérdéséhez vezet el bennünket. Egészségpolitikai és orvosszakmai körökben húsz éve tartja magát az a hamis vélekedés, miszerint az önkormányzatokat törvények kötelezik a kórházak és szakrendelők fenntartására, működtetésére. Valójában ilyen kötelezettség nincs. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság is csak általános ismérvekkel, egészen szélsőséges esetekre korlátozottan határozta meg azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek *volna* minősíthető például – olvashattuk például az Alkotmánybíróság álláspontját kommentáló ombudsmani jelentésben – ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna.⁹ Az önkormányzatok esetében tehát nem arról szólnak a jogszabályok, hogy mit jelent

számukra az ellátási kötelezettség. Az Alkotmány (70/d §) logikájából következett, hogy erre vonatkozó tételes meghatározást a törvényalkotó nem is adhatott, ha egyszer az állam egészére vonatkozóan is csak igen általánosan lehetett meghatározni, hogy mit jelent az „egészségügyi ellátásról”, illetve az „egészségügyi alapellátásról” és „az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról való gondoskodás”.¹⁰ Nem volt – és ma sincs – olyan törvény, amely előírná, hogy egy faluban egy, kettő vagy három háziorvosnak kell dolgoznia, vagy éppenséggel egynek sem, amennyiben több falu közösen oldja meg az ellátást. És természetesen nem kell minden városnak sem kórházat működtetnie. Az 1990. évi önkormányzati törvény és az 1997. évi egészségügyi törvény valójában az önkormányzatok jogainak meghatározására koncentrált. Ezek a törvények azt a jogot biztosították a képviselőtestületnek, hogy megállapítsa és kialakítsa az egészségügyi alapellátások körzeteit, biztosítsa a szakrendelők és kórházak működését. Tehát nem a minisztérium, nem az ÁNTSZ, nem az egészségbiztosító vagy az Orvosi Kamara határozta meg, hogy hány orvos kell a faluban, hogy ki lesz a szakrendelő és a kórház vezetője. Mindezekről a települési önkormányzat képviselőtestületei döntöttek. Ez a nómenklatúrajog valódi hatalmi jogosítvány volt. Ez veszett most el, amikor a kormányzat az államosítás nyomán magához vonta az intézményvezetők munkáltatói jogát.

Harmadrészt, tekintettel arra, hogy a legtöbb vidéki nagy kórház egyben a város legnagyobb üzleti vállalkozása is, a vezetők kiválasztása útján a központi politikai akarat a beszállítók és az együttműködő orvosszakmai partnerek kiválasztását is befolyásolni tudja. Sokmillió tételekről, magánvállalkozások felfuttatásáról és/vagy bukásáról lehet ilyen módon dönteni.¹¹

AZ ÁLLAMOSÍTÁS MINT MENEDZSMENT PROBLÉMA

Már a 70-es években is vita folyt arról, hogy a köztulajdonban álló, nagy értékű gyógyító intézmények – tehát az egyetemi klinikák, a kórházak és a szakrendelők – irányítása kinek a feladata. Az alaphelyzet máig sem sokat változott, hiszen a magántulajdonban lévő szakrendelői és kórházi kapacitások aránya ma is elhanyagolható. A tekintetben sem változott a helyzet, hogy a kórházaknak és a közelükben működő járóbeteg-szakrendelőknek együtt kell működniük. Ebből a szempontból az a jó, ha egy gazdjuk van.¹² Az ún. országos intézetek – például az Országos Onkológiai Intézet – mindig is közvet-

lenül minisztériumi irányítás alatt álltak, és túlnyomó többségükben a fővárosban működnek. Itt nem történt változás. Az egyetemekhez tartozó klinikák ügyét is gyorsan elintézhethetjük. Ha a klinikákat elcsatolnák, minimum duplájára kellene emelni az orvosegyetemi oktatók bérét, ami azután további feszültségeket indukálna más területeken. Egyébként is, az orvostársadalom legfelső elitje elég erős ahhoz, hogy megvédje önmagát – tőlük nem fogják elvenni a fekvőbeteg-ellátó intézményeiket.

A kérdés az, hogy jó-e, hogy az ország kórházkapacitásainak kétharmada a települési önkormányzatok tulajdonában van – mint ahogyan a helyzet festett 2010-ig.¹³ A legnagyobb előnye az önkormányzati irányításnak, hogy a négyévenkénti választások során közvetlen a visszacsatolás. Az a polgármester, amelyik semmit sem tesz az egészségügyért, viseli a döntései következményeit. A szokásos ellenérv úgy hangzott, hogy ez azért rossz, mert a laikusokból álló képviselőtestületek, illetve a polgármesterek alkalmatlanok az irányításra. Ez azonban felületes érvelés. A helyzet már nagyon régen az, hogy a nagyobb településeken a közgyűlés elé kerülő döntéseket egy olyan egészségügyi bizottság készíti elő, amelyben a képviselők mellett külső meghívott szakértők (általában orvos-vezetők) is ott ülnek, a kisebb ügyekben pedig maga a bizottság dönt. Milyen más testület lenne ennél alkalmasabb? Miért ismerné a napi irányításhoz szükséges tényeket, szempontokat és érdekeket a távoli szakminisztérium apparátusa? Persze úgy is lehet érvelni, hogy harminc év alatt hatalmasat fejlődött a telekommunikáció, óriásit javult a közlekedés. Rendszeres budapesti értekezletekkel, videokonferenciával, mobiltelefonnal, e-maillal és faxszal elvileg akár a budapesti Arany János utcából is elirányítható 160 kórház meg a hozzá tartozó szakrendelők – vagyis összesen kb. 400 intézmény.

Mégsem szerencsés ez – legalább két okból nem. Egyfelől ellentmondásos helyzet származik abból, ha az Egészségügyi Minisztérium – amely egyébként a jelenlegi kormányzati felállásban nem is létezik, egymaga próbálja meg ellátni a tulajdonosi és a szabályozói-irányító funkciókat. A másik gond a hatalom minisztériumi koncentrálásával az, hogy az elmúlt évek során a szaktárca teljesen maga alá gyűrte az egészségbiztosítót, az OEP-et. Adminisztratív is, meg pénzügyi értelemben is. Így már elvben sem érvényesül az a szabály, hogy az egészségügyre anynyi pénzt lehet költeni, mint amennyi járulékból befolyik. A gyógyítás költségeinek közel felét ma már a központi költségvetés fedezi. Ebből következően tehát már ma is a minisztériumra hárul egy sor olyan feladat, amely öt vagy tíz évvel ezelőtt egy független apparátus dolga volt.

Persze, a „visszaadásban” gondolkozó önkormányzati politikusoknak voltak megfontolandó érveik is. Tény, hogy a nagy önkormányzati kórházak nem csak a saját városuk betegeit látták el, miközben a környező települések önkormányzatai egy fillérrel sem járultak hozzá az intézmények működtetéséhez. Ez kétségtelenül megoldásra váró, két évtizedes elmentmondás. A 2010 őszén újonnan megválasztott polgármesterek úgy képzelték a visszaadást, hogy a központi költségvetés az utolsó fillérig vállalja át az intézmények adósságait, továbbá tegye le a nagysküti, hogy kifizeti a folyamatban lévő és tervezett európai uniós pályázatokhoz szükséges önrészt.¹⁴ Ez a megoldás – nevezzük kórházkonszolidációnak – bizonyára az orvostársadalomnak is tetszett volna.

Az ágazat ügyeit ismerők közül sokan úgy vélték, hogy az államosítás valódi célja, hogy bezárják a kórházak harmadát vagy felét – függetlenül attól, hogy Szócska államtitkár ezt a leghatározottabban cáfolta.¹⁵ Értelmezésük szerint az elmúlt évtizedek tanulsága az, hogy a helyi önkormányzatok félnek meghozni a mégoly elkerülhetetlen döntéseket is – inkább hajlandók pénzt pumpálni a veszteséges intézményeikbe –, a kétharmados támogatottsággal rendelkező kormány viszont a négyéves ciklus elején nyugodtan lehet kemény és határozott. Majd a következő kormányzati ciklusban vissza lehet adni a megmaradó intézményeket. Ez is egy lehetséges forgatókönyv.

AZ ÁLLAMOSÍTÁS, MINT KÖZJOGI PROBLÉMA

Az 1990-ben önkormányzati tulajdonba került kórházak és szakrendelők mostani államosítása kapcsán felmerül egy mélyenszántó politikai – ha tetszik erkölcsi – probléma is, amely egyszer már a Tocsikbotrány kapcsán érzékelhetővé vált a közvélemény számára.¹⁶ Mindenki tapasztalhatja, hogy 1990 óta a települési önkormányzatok a közjótól elszigetelt magánfélként viselkednek a központi kormányzattal szemben – noha köztudomású, hogy a magyar állam nemzetállam, és nem szuverén autonómiák laza konföderációja. Ebből a megközelítésből ítélve, az állam egyik része semmivel sem tartozik a másik részének, akár magánbefektetőknek történő privatizációról, akár a költségvetési források elosztásról, akár – mint jelen esetben – a közvagyon formális jogi státusának megváltoztatásáról van szó. Egy földrajzi, etnikai és társadalomszerkezeti értelemben homogén országban, mint Magyarország semmilyen perdöntő érv nem szól az egészségügyi szakellátó intézmények tulajdoni decentralizációja mellett, miképpen ellene

sem. Így is lehet, úgy is lehet. Végső soron mind a központi költségvetés, mind az önkormányzatok az adófizető polgárok összességének tartoznak felelősséggel.

Ha viszont alapjaiban változik meg a *status quo*, akkor a felmerülő érdekellentéteket először nem rohamtempóban, salátatörvények útján, hanem éveken át tartó, szakmai-politikai-közjogi alkuk során kell rendezni. Az is nyilvánvaló, hogy súlyos sérelme a jogegyenlőségnek, ha egyes önkormányzatok kártérítést kapnak az államosított vagyron után, a túlnyomó többség azonban nem.¹⁷ Érthető a közvélemény felzúdulása, amikor a Tocsik-ügy kapcsán kiderült, hogy az államháztartás alrendszerének – konkrétan: az ÁPV Rt. és a települési önkormányzatok – civakodásából magánérdekű felek (tanácsadók, ügyvédek) húztak hasznot.¹⁸ Ugyanerre lehet számítani, amikor pár év múlva ki fog derülni, hogy a tulajdoni átrendezés önmagában is mekkora tranzakciós költséggel járt, és ennek nyomán ki és mennyivel gazdagodott.

Hitelességi szempontból az is fontos, hogy egy politikai párt egy ilyen horderejű kérdésben ne váltogassa álláspontját egyik napról a másikra.¹⁹ A jelen esetben ráadásul a kormány egy olyan koncepciót valósított meg, amelyet – szemben a közoktatás és a magánnyugdíj-pénztárak államosításával, amelyek vitatott, de létező javaslatok voltak – korábban egyetlen párt vagy szakértő sem vetett fel. Ismét egy példa arra, hogy a mellékhadyszíntéren a döntések *per analogiam* születnek.

ÖNKORMÁNYZATISÁG REGIONÁLIS SZINTEN?

Az egészségpolitikában a regionális megközelítés igénye mindig is jelen volt. Az általános cél, az egészségügyi ellátás *területi egyenlőtlenségeinek ki-egyenlítése*, önmagában véve nemesen hangzik. Közzelebbről megvizsgálva a célokat és a javasolt gyógy-módokat azonban már minden sokkal homályosabb. Amint az gyakran előfordul, a vita résztvevői szinonimaként használnak olyan fogalmakat, amelyek valójában nem felcserélhetőek.

Minden újságolvasó érzi, hogy a „területi” szó általános fogalmi megjelölés, míg a „regionális” vagy a „régio” kifejezés konkrétabb, de többértelmű. Jelentheti általában a vidéket, a tér egy síkbeli lehatárolását, de használjuk a kifejezést vertikális értelemben is (pl. „a magasabb régiókban”). Az már csak egy nagyon szűk körben ismert, hogy az uniós csatlakozásra történő felkészülés jegyében 1999-ben a magyar jogrendszer bevezette a „*statisztikai-tervezési régió*”

fogalmát, és ennek alapján – három-három megye összevonásával – 7 régióra osztotta fel az országot. Ettől kezdve – a Semmelweis-terv megjelenésekor is, amikor az egészségpolitika a „területi” vagy a „regionális” jelzőt használta – erre gondolt.²⁰

Érdemes meggondolni, hogy miért erősödött fel az elmúlt húsz évben az ellátórendszer területi kiegyenlítésének igénye? Személyes véleményem szerint a területi egyenlőtlenségi adatok idézése – akár megyei, akár jogi-közgazdasági értelemben vett régióról is van szó – elsősorban arra szolgál, hogy területi fejlesztési igényeket alapozzon meg, és erre erősít rá a parlamentáris politika. Végtere is az Országgyűlés képviselőinek fele egyéni képviselő, további egyharmada megyei listán kapott mandátumot – ők tiszta szívvel válnak ezen igények lobbistáivá! Ugyanakkor a kiegyenlítődést követelők megfélemlenek arról a sokszorosan bizonyított tényről, hogy a mért területi egyenlőtlenségek valójában a jövedelmi, iskolázottsági és kulturális különbségek visszatükröződései. Ez igaz a borsodi romákra is, akik minden tekintetben sokkal rosszabb egészségügyi állapotban vannak, mint a megye nem roma lakosai, és a budapesti elit-kerületek (II., XII.) lakosaira is, akik ugyanazt az ellátórendszert használják, mint a főváros többi 1,5 millió, szegényebb sorsú populációja.²¹

Ezen a ponton a medikális és a közgazdasági megközelítés valójában összekapcsolódik. Világos, hogy a nagy költségű gyógyító berendezéseket akkor lehet csak gazdaságosan üzemeltetni, ha ehhez elegendő beteg áll rendelkezésre. És megfordítva: a gyógyító munka eredményességének alapfeltétele, hogy az orvos elegendő esetszámmal találkozzon. Az is könnyen felismerhető, hogy mennyi előny származik abból a betegek számára, hogy egy nagyobb kapacitásúkat összpontosító gyógyító helyen van a szolgáltatási paletta bővítésére-tágítására is. Például ahol több fogász dolgozik egymás mellett, ott érdemes fogászati röntgent működtetni, vagy egy szakrendelő mellett kifizetődő a gyógy-szertár üzemeltetése is.

Sajnos, a magyar kórházak többsége ebből a szempontból túlságosan kicsi. A legfejlettebb országok tapasztalatai szerint egy-egy kórház optimális vevőköre 300-400 ezer közé esik. Ekkora populációra van szükség ahhoz, hogy a műtéti szakmák esetében a megfelelő esetgyakoriságot el lehessen érni. Ez azt jelenti, hogy – amennyiben a kórházakat pusztán csak mint a sebészeti-műtéti beavatkozások színterét vennénk számba²² – akkor azt kellene mondanunk, hogy a 10 milliós magyar népesség számára 30-40 nagy méretű, jól felszerelt kórház elegendő lenne.²³ Az elmúlt három évtized vitái meggyőző

módon azt is visszaigazolták, hogy nincs olyan régiólehatárolás, amely Budapest problémáját kezelni tudná. A főváros önmagában is nagyobb, mint bármelyik 3-4 megye együtt véve, és természetesen az egészségügy gyógyítókapacitásai is ide koncentrálnak.²⁴

A felsorolt okok miatt borítékolható volt, hogy nem fog megvalósulni a Semmelweis-tervnek az az elgondolása, hogy „az egészségügyi ellátásokat a megyénél nagyobb, de a jelenlegi régióktól eltérő, a lakosságszám szempontjából kiegyenlítettebb és természetes betegmozgásokat is figyelembe vevő területi egységekbe”, kilenc-tíz nagytérségbe szervezik.²⁵ Az elképzelés, amely valójában a baloldali-liberális kötődésű Orosz Éva által a 80-as évek közepén kidolgozott, és azóta számos művében továbbfejlesztett regionális egészségügyi modell logikáját követi,²⁶ elvileg módot adott volna a területi érdekek kifejeződésének, az önkormányzatiság választott régiókra épített, magasabb szinten való újraformálásához. Lengyelországban 15 évvel ezelőtt már próbálkoztak ezzel, de az ötlet hamar megbukott. A politikai választási rendszer logikája miatt ugyanis ez a fajta hatalommegosztás állandóan patthelyzeteket teremtett, hiszen ugyanaz a politikai erő állt a minisztérium élén és az egészségügyi régiók élén is. Ezért azután végül minden döntés feltolódott a fővárosi politikai vezetés szintjére.

Nálunk is ez történt – méghozzá rögtön az induláskor. A tervezett kilenc-tíz helyett végül nyolc ún. Térségi Egészség-szervezési Központ (TESZK) jött létre, amelyet hét Budapestről kinevezett vezető irányít. A nagytérségi határok egyáltalán nem illeszkednek a létező társadalmi-jogi struktúrákhoz, így szó sem lehet érdemi önkormányzatiságról. Előre látható az is, hogy a TESZK-ek folyamatos hatásköri vitákba fognak bonyolódni az újonnan felállított, évente legalább kétszer ülésező, félig szakmai, félig laikus testülettel, az ún. Térségi Egészségügyi Tanácsokkal.²⁷

Nem sikerült megoldást találni Budapest és az agglomeráció 2,5–3 milliós népességének besorolására sem: az itt lakók lényegében belátásuk szerint vehetik igénye a hozzájuk közel első három nagyrégió bármelyik intézményét. Eközben az ország 7 millió további lakójára – elvileg – teljes röghöz kötés várna: vagyis csak saját nagytérségük kórházai között választhatnak.²⁸ Valódi hatalommal azonban a TESZK-ek sem rendelkeznek, és nincs beleszólása az ügyekbe a megyei kormányhivatalok alatt működő megyei intézményfenntartó központoknak sem. Az államosított szakellátó intézmények irányítására egyetlen ágazati központot szerveztek, az egészségügyért felelős államtitkár magánminisztériumaként

funkcionáló, amúgy megjegyezhetetlen és félrevezető elnevezést birtokló GYEMSZI-t.²⁹

JEGYZETEK

1. Orbán Viktornak a Színművészeti Egyetemen, 2008. április 30-án tartott zárt és szűk körű előadásáról szívtároggtak ki ezek a mondatok.
2. „(E)gy olyan kormányzati rendszert próbálunk felépíteni, amely minimálisra csökkenti a duális erőter visszaállásának esélyét.” Ld. a Fidesz elnökének 2009. szeptember 5-i beszédét, amelyet kb. 500 főnyi hallgatóság előtt a kötcei Polgári Pikniken mondott el, és amely először a Nagytér c. Fidesz-közelitől jelent meg 2010 februárjában. A beszédben az „elit” szó 35 (!) alkalommal szerepel! A teljes szöveget ld. <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=146046>
3. György: *Éllovasból sereghajtó*, Budapest, Éghajlat Kiadó, 2008.
4. MATOLCSY (3. vj.) 142.
5. ld. MIHÁLYI Péter: Megvették őket? 1–2, *Népszabadság*, dec. 13., 19.; P, mint pálinka, R, mint ropi, *Népszabadság*, júl. 5.; Menteni, ami menthető..., *Marczius Tizenötödike (A Népszava és az Élet és Irodalom ünnepi melléklete)*, márc.15., Elérhető: <http://www.alkotmanyozonemzetgyules.hu/cikkek/menteni-amimenthető.>; A dohánykereskedelem korlátozása árt az egészségnek, *Népszabadság*, jan. 7.
6. Ld. Nemzeti Erőforrás Minisztérium Egészségügyért Felelős Államtitkárság: *Újraélesztett egészségügy – Gyógyuló Magyarország. Semmelweis Terv az egészségügy megmentésére*, (Szakmai koncepció), 2011. jún. 27.
7. A kormányzat egyéb módszereket is bevetett az orvosi elit öncenzúrája érdekében. Így – például – a Magyar Kórházzövetség elnökét, Rácz Jenőt, a veszprémi kórház főigazgatóját, az egykori egészségügyi minisztert Budai Gyula elszámoltatási kormánybiztos már első nyilatkozataiban nyilvánosan hűtlen kezeléssel gyanúsította meg. A Legfőbb Ügyészség tájékoztatása szerint az ügyben a nyomozás folyamatban van, ám gyanúsított kihallgatásra nem került sor. <http://elszamoltatas.kormany.hu/kormanybiztoskezdemenyezes>
8. DANÓ Anna: Kihúzták a 62 év feletti kórházigazgatókat a győztesek listájáról, *Népszabadság*, 2012. júl. 4.
9. Állampolgári jogok országgyűlési biztosa: *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 1998. évi tevékenységéről*, J/858. 291.
10. Ez a két utóbbi megfogalmazás szerepel az önkormányzati törvény 8. és 70. §-ában.

11. A Semmelweis terv e tekintetben meglehetősen fenyegető stílusban fogalmazta meg a kormányzati szándékot: „Azoknál a tulajdonos önkormányzatoknál, ahol a funkcionális privatizáció korábban lezajlott, felül kell vizsgálni a működtetési szerződéseket és az előnytelen megállapodásokat módosítani szükség esetén felmondani kell.” Lásd Állampolgári jogok országgyűlési biztosa (9. vj.) 69.
12. Bár a törvényi háttér adott, a járóbeteg-szakrendelők tényleges állami tulajdonba vétele csak 2013-ban fog megtörténni.
13. Az itt kifejtett gondolatok egy része korábban már megjelent. Ld. Mihályi Péter: Kié legyen a kórház? www.galamus.hu, 2011. febr. 9.
14. Fontos jogi részlet, hogy a főváros, Budapest esetében a közgyűlés és a főpolgármester ezen megfontolások alapján állt ellen. Így az intézmények szerződéses átadása nem történt meg, bár a tulajdon a törvény erejénél fogva az államra szállt. Ennek még lehetnek váratlan jogi következményei a későbbiekben.
15. Ezt az álláspontot képviselte – például – egy televíziós műsorban Sinkó Eszter, aki sok éven át Szócska Miklós közvetlen munkatársa volt. <http://www.weborvospro.hu/cikkek/velemenyzsakutcaazallamositas.html>
16. Ld. TAMÁS Gáspár Miklós: *Rend, 168 Óra*, 1996. okt. 15.
17. Ld. A *Napi Gazdaság* tudósítását, „Debrecen a kivétel – kárpótlást kap az államosított kórházért” címmel (2012. júl. 11.).
18. A belterületi földek tulajdonlásával kapcsolatos ún. Tocsik-botrányról ld. MIHÁLYI Péter: *A magyar privatizáció krónikája I-II.*, Budapest – Veszprém, Pannon Egyetem Könyvkiadó – MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2010., 9.5.5 fejezet.
19. A 2007-es *Erős Magyarország* címet viselő programban még ez szerepelt: „Csökkenti fogjuk az állam közvetlen irányítási funkcióit. Célunk, hogy a fekvőbeteg-ellátásban az önkormányzati tulajdon legyen a meghatározó.” Ld. még részletesebben ugyanerről DÓZSA Csaba: A spontán államosítás kockázatai és lehetőségei, avagy mi várható a rendszer átalakításától?, *Informatika és Menedzsment az Egészségügyben (IME)* 2012/3, 5-12.
20. A hetes felosztás mellett a gazdaság és a politika más dimenzióiban tovább élnek más, korábban megalkotott területi bontások is. A villamos energia-, a gáz- és a vízszolgáltatás, sőt a Magyar Tudományos Akadémia is hatos bontást használ (öt régió + Budapest). Ezzel szemben a borgazdálkodás 5-ös felosztást hozott létre, melyen belül Budapest nem elkülönült egység. A katolikus egyház és a református egyház négy alegységre bontotta az országot, és ezen belül működnek az egyházmegyék. A honvédelem 13 területileg elkülönült szárazföldi egységet működtet, a környezetvédelem 12-öt, a telefonszolgáltatás pedig 54-et.
21. Részletesebben ld. BAUER Tamás – MIHÁLYI Péter: Ne csinálj felfordulást!, *Népszabadság*, 2003. szept. 4.; MIHÁLYI Péter: Egészségügyünk területi megközelítésben, in *Az infrastruktúra fejlettsége Magyarországon 1990-2002*, szerk. EHRlich Éva, SZIGETVÁRI Tamás, Budapest, Világgazdasági Kutatóintézet, 2005., 83-93.
22. Ami természetesen lényeges, de nem megengedhetetlen leegyszerűsítés.
23. A mostani összevonások után a tényleges szám 160 körül van. Ha azonban azt is figyelembe vesszük, hogy sok esetben csak adminisztratív összevonás történt, a kórházként működő, egymástól távol fekvő telephelyek száma közel járhat a 200-hoz.
24. Miközben Budapesten „csak” a népesség egyötöde lakik, itt található a dolgozó orvosok 36%-a, a szakorvosi álláshely 35%-a, a kórházi ágyak 28%-a. Néhány szakterületen még ennél is magasabb a koncentráció. Néhány évvel ezelőtt a fogászati-szájsebészeti álláshelyek 64%-a, a laboratóriumok 48%-a, az onkológiai ágyak 44%-a volt a fővárosban. Hasonló arányokat találunk Prága, Zágráb vagy Ljubljana esetében is.
25. Lásd MIHÁLYI (5. vj.) 53.
26. Orosz az egészségbiztosítás rendszerét is regionális alapon képzelte el, és ez a koncepció tükröződött vissza az MSZP által kikényszerített 2007. évi – később visszavont – több-biztosítós modell kezdeti megformálásakor. Az eredeti javaslat diszkusszióját ld. MIHÁLYI Péter: *Magyar egészségügy: diagnózis és terápia*, Budapest, Springer Orvosi Kiadó, 2000., 168-170. Ld. még OROSZ Éva: *Az egészségügyi infrastruktúra területi egyenlőtlenségeinek vizsgálata*, Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 1985.; *Egészségügyi rendszerek és reformtörekvések*, Budapest, Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány, 1992.; *Felúton vagy tévúton? (Egészségügyünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái)*, Budapest, Egészséges Magyarországért Egyesület, 2001.
27. Erről az Egészségügyi Törvény módosításával, a 148. §. beiktatásával döntött a jogalkotó.
28. Ld. MIHÁLYI Péter: Útban a börtönegészségügy felé, *Népszabadság*, 2011. okt. 22.
29. A betűszó feloldása: Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet. A Semmelweis terv első változatában még más elnevezés szerepelt: Állami Egészség szervezési Központ. 2011 III. negyedében a GYEMSZI létszáma 488 fő volt, ami kb. a fele a fölötté álló, több területtel is foglalkozó, újabbban az Emberi Erőforrások Minisztériuma néven szereplő tárca állományának.

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDÉSZET LEHETŐSÉGEI

Magyarországon 1949 óta a *centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államrendőrségi modell* működik. Ezt szentesítette az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, amit az 1994-es rendőrségi törvény követett. A képleten Magyarország Alaptörvénye sem változtatott. A kérdés az, hogy kiállta-e ez a modell a gyakorlat próbáját; a több mint húsz év óta fennálló rendészeti struktúra alkalmas-e társadalmi rendeltetésének betöltésére: a közrend megóvására, és a közbiztonság erősítésére egy demokratikus társadalomban.

Az európai kontinensen a rendőrségek a hadseregekből kiválva alakultak rendőrhivatalokká még az abszolutizmus idején, a XVII. és XVIII. században.¹ Mai formájukat három fejlődési szakaszon keresztül nyerték el. Az első a XIX. század nagy jogi fordulata, a jogállam kialakulása. Ekkor került a közrendészet a jog uralma alá, és ekkor formálódott a nyomozás a büntető-igazságszolgáltatás előkészítő szakaszává.² A második fejlemény az a hatás, amit – nem függetlenül két diktatórikus berendezkedés hatalomgyakorlási módszereinek elborzasztó tapasztalataitól – az emberi méltóság eszméje a XX. század közepére a hatósági erőszak korlátozására gyakorolt.³ Végül a harmadik fordulat a rendőrségi reformok sorozata a nyolcvanas évek közepétől, ami azt is elősegítette, hogy az Európai Unió keretei között új alapokra helyeződjen a nemzetközi rendőrségi együttműködés (lásd a schengeni rendszert és az Europol megalakulását).

Az Unió vezető országainak rendőrségi reformját hosszú, 10-15 éves stratégiai tervek alapozták meg, amelyeket rendszerint törvények formájában fogadtak el – éppen azért, hogy végrehajtásuk több kormányzati cikluson keresztül is biztosítva legyen. Fontos megjegyezni, hogy a magyar rendőrség úgy érkezett el a rendszerváltáshoz, hogy ennek a modernizációs folyamatnak két utóbbi fázisából kimaradt, nem integrálhatta magába az emberi jogok új értékrendjét, és nem lehetett részese szakmai reformoknak sem.

Az egységes államrendőrségi modell a rendőrség szakirányú működésében a bűnüldözés és a rendészeti kríziskezelő feladatok centralizációját követi, valamint azt hirdeti, hogy a professzionalizmus biztosításához szükség van az olyan funkciók közpon-

tosítására, mint a rendészeti nyilvántartások, a bűnügyi technika vagy a személyzet képzése. A (másutt bevezetett) reformok azonban azt is igazolták, hogy a helyi közbiztonság fenntartása csak a közrendvédelmi szolgálatok decentralizációjával lehet eredményes. Ennek a tapasztalatnak a következményeit a hazai rendészeti igazgatás mindaddig nem vonta le, a belügyi kormányzat pedig jelenleg még a decentralizáció gondolatát is elutasítja.

Az nem vitás, hogy 2001. szeptember 11-e után a világ megváltozott. A terrorizmus olyan fokú fenyegetést jelent, hogy annak leküzdése a nemzetbiztonsági és bűnüldözési képességek növelését, a centralizáció fokozását és a lehető legszorosabb nemzetközi együttműködést igényeli. Mindez azonban nem kérdőjelezi meg a jogállami büntetőjog vívmányait, és nem taszíthatja vissza az igazságszolgáltatást a középkor sötétségébe. (Annak ellenére nem, hogy az ikertornyok lerombolása után megjelentek ilyen gondolatok.⁴) Ha csak a 2001 óta eltelt időszakot elemezzük, akkor is állítható, hogy az európai polgári fejlődés eredményeként létrejött, humanista elvekre alapozó kriminálpolitika nem vált korszerűtlenné. Ellenkezőleg; azok a nézetek nyertek igazolást, amelyeket Bárd Károly a következők szerint fogalmaz meg 2007-ben megjelent könyvében: *„A tisztességes eljáráshoz való jog ... abszolút érvényű annyiban, hogy nincs olyan helyzet, amelyben bárkit e jogától meg lehetne fosztani.”*⁵ Olyan rendőrségre van tehát szükség, amelyik egyaránt képes eleget tenni az eredményesség és a törvényesség követelményének. A tapasztalatok arra intenek, hogy a közrendvédelem területén ez csak a centralizáció és a decentralizáció elveinek harmóniájával valósulhat meg.

A nemzetközi szakirodalom modern rendőrségi struktúrának azt a szervezetet tekinti, ahol: egyrészt érvényesül a jog uralma és az emberi jogok tisztelete (a rendőrség a jog hadserege), másrészt a belső munkamegosztásban – szakmává fejlődés szervezeti feltételeként – elkülönül a közbiztonsági örködő, a veszélyelhárító karhatalmi és a bűnüldözési funkció (a rendészet professzionalizmusa), végül biztosítottak a legkorszerűbb tudományos-technikai feltételek, a vezetésben pedig érvényesülnek a szervezés- és vezetéselmélet élenjáró módszerei (rendészeti menedzsment).

A nyugat-európai rendőrségek tanulmányozása arra enged következtetni, hogy a valóban sokszínű és a nemzeti történelem egyedi vonásait viselő szervezetek három lényeges ponton azonos vagy legalább nagyon is rokon vonásokat mutatnak. Ezek egyike a *decentralizáció*, amely az államrendőrségi modell primátusa mellett is a lokális rendőrségeknek a helyi autonómiák alá rendelését jelenti (prefektus, polgármester, helyhatósági közbiztonsági tanácsok, városi rendőrségek). Ez csak úgy történhet meg, ha a rendészet ellentmondásmentesen integrálódik a közigazgatás egészébe. Másodikként említhető a *professzionizmus*, amely feltételezi az eltérő szolgálati területek lényegesen eltérő szervezési és működési elveit. Ennek megfelelően a bűnüldözési szolgálatok az egységes szervezeten belül is nagyfokú önállósággal rendelkeznek, amíg a katonai vezetési elvei kizárólag a karhatalmi egységeknél érvényesülnek. És végül az emelhető ki, hogy a *rendőrségi reformok* fő célja a törvényesség és az eredményesség egyidejű érvényesítése és a rendészeti hatékonyság fokozása. A modernizáció hosszú távú tervezést, törvénybe foglalt szabályozást, pótlólagos pénzügyi forrásokat követel.

Amennyiben az előzőekben összefoglalt rendőség fejlesztési elveket a hazai gyakorlattal összevetjük, akkor azt kell megállapítani, hogy az eddig végrehajtott átalakítási kísérletekben ezek a törekvések még nem érvényesültek.

EGY ÚJ KÖZBIZTONSÁGI STRATÉGIA ALTERNATÍVÁI

A közbiztonsági stratégia az államvezetés távlatos terve, amely magában foglalja a közbiztonság megszilárdítására vonatkozó célkitűzéseket és ezek megvalósításának eszközeit. Egy ilyen stratégia megalkotásának első feltétele a közbiztonság elért szintjének állapotanalízise. Arra a kérdésre kell válaszolni, amit Szabó András a következők szerint fogalmazott meg: „... képes-e az adott társadalom intézményszerű szervezete ellenőrzés alatt tartani a bűnözést és a hivatalos társadalmi kontroll útján normálissá tenni a mindennapi életet.”⁶ Ez a kérdés különösen akkor válik időszerűvé, ha az egyén kiszolgáltatottsága megnő, fokozódik a félelem, terjed a szorongás; a közösségi kezdeményezésekben a szolidaritás mellett megjelenik a kirekesztés és az agresszió; a biztonsági piac átláthatatlan, korrupciótól sújtott és alacsony színvonalú szolgáltatásokat nyújt; valamint, ha az állam teljesítménye romlik a közbiztonság védelmében és a bűnüldözésben, csökken az igazságszolgáltatás tekintélye.

Az egyes ember azzal tud hozzájárulni a közbiztonsághoz, hogy egyfelől maga jogkövető és erkölcsös életet él, továbbá hatékony önvédelmi képességeivel szembeszáll a biztonságot fenyegető veszélyekkel. A polgárosodásnak ez a folyamata csupán negatív kontrollokkal nem biztosítható. A gazdasági fejlődés, az egészségügy, az oktatás, a kultúra, a szociális gondoskodás pozitív kontrolmechanizmusainak mind hatékonyabb működésére van szükség, de még ezek együtt sem képesek az egyéni élet katasztrófáit, az irracionális, indulati cselekvések veszélykeltő hatásait teljességgel kiküszöbölni.

A hagyományos közösségi formák felbomlása és az új kohéziós erők késlekedő feltámadása a közönség építésének alapmotívumát a félelemben leli meg, ehhez pedig nem szövetségesekre, hanem az ellenség felmutatására van szükség. Az ilyen közösségek nem a biztonság, hanem az újabb és újabb konfliktusok termelői lesznek. Az egyéni és a kollektív védelmi képességek elgyengülése a rendészeti hatóságok teljesítményét is jelentősen lerontja, minthogy azok a közbiztonság általános állapotáért vállalják a felelősséget, de szinte semmit nem tudnak tenni a helyi közbiztonság érdekében. És minél inkább centralizált a szervezetük, a helyi bajokkal szemben annál tehetetlenebbek.

A centralizált szervezet ugyanis erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, és közben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik. A centralizált szervezet a kényszer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkcióit kellene teljesíteni. A centralizált szervezet minden akcióját a gyanakvás és a titkolózás szövetébe burkolja, a bűnüldözés logikájának megfelelően gyanakszik a társadalomra, ahelyett, hogy együttműködne vele.

Mindeközben a helyi közbiztonság felértékelődik, mert megnövekszenek a helyi veszélyforrások, függetlenül attól, hogy az országos bűnügyi statisztikák állandóan javuló tendenciát mutatnak. Egyre romlik a lakosság biztonságérzete is. Ebből a helyzetből eddig a következő próbálkozások jelentettek kivezető utat:

– Az első a *közösségi önvédelem önkéntes szerveződéseinak támogatása*. A rászoruló önkormányzatok normatív forrást kapnak különböző társadalmi önvédelmi szervezetek létrehozásához (városőrség, településőrség, faluőrség, serif stb.), illetve szélesítik a polgárőrség jogosítványait. (Lásd erről a közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. törvényt).

– A második az önkormányzati fenntartású közterület felügyelet megerősítése, illetve az olyan formációk felújítása, mint a mezőőr, hal-és vadőrök intézménye. A közterület-felügyeletet ugyanis önkormányzati irányítású szakrendészetnek tekinthetjük, amely testület azonban egyes *speciális* (a helyi közbiztonság védelmét szolgáló) hatásköröket gyakorol, és rendészeti kényszerintézkedéseket csak szűk körben, és csak a rendőrség felügyelete mellett alkalmazhat.⁷

– A harmadik lehetséges megoldás az *állami rendészeti hatóságok dekoncentrált szervezeteinek kiépítése* a kistélepléseken (rendőrőrs, rendőrállomás, körzeti megbízott).

Van azonban egy további megoldás is, amelyre eddig kísérlet sem történt: ez pedig az *önkormányzati rendőrség* felállítása.

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDŐRSÉG ESÉLYEI

Magyarországon nincs önkormányzati rendőrség, és az elmúlt húsz esztendő során nem is volt komoly elhatározás annak létrehozására, még a kormányzatok távoli terveiben sem. (Igaz, messzire tekintő tervek sem voltak.) Az önkormányzati rendőrség elsősorban egy *rendészeti reform* keretei között lenne létrehozható, ilyen fordulatra azonban nem került sor. A decentralizált modell kialakítható lehet fokozatosan is, egy *átfogó rendőrségi modernizáció* során, ehhez azonban távlatos rendészeti stratégiára lenne szükség. Mint említettem, ez idáig ilyen stratégia nem született.

Az elmaradt önkormányzati reform lehetetlenné tette a helyi közbiztonság lakossági közügyé tételét azért is, mert ahhoz tehető és demokratikusan működő önkormányzatokra lenne szükség. Ilyenekből pedig egyre kevesebb van. *Az olyan társadalmi-, politikai- és gazdasági feszültségek*, mint a bűnözés drámai emelkedése a rendszerváltás utáni időszak első két évében, a terrorizmus és a szervezett bűnözés fenyegetése, vagy a legutóbbi időkben az állam szerepvállalását újrafogalmazó gazdasági válság hazai következményei, illetve annak komoly felvetése, hogy a gazdasági bajok orvoslásának lehetséges útja a demokratikus jogállam lebontása, mind-mind az etatista rendszetfelfogás malmára hajtják a vizet. Ebben a környezetben nem csupán az önkormányzati rendőrség kérdőjeleződik meg, de maga az önkormányzatiság is vesztesre áll.

Az államrendőrségi modellhez való ragaszkodásnak azonban vannak *szemléleti okai* is, amelyek sajátos „árukapcsolásban” jelennek meg: (i) *A centraliz-*

mus és a szakszerűség összekapcsolása a politikai- és szakmai- és hétköznapi gondolkodásban egyaránt megfigyelhető. Különösen a tekintélyelvű hatalomgyakorlás évtizedei szülik azt a hiedelmet, hogy az igazgatásban minden, ami központosított, az mindig profi, és minden, ami decentralizált, az mindig amatőr. (ii) *A centralizmus és az erőszak-monopólium összekapcsolása* azon a meggyőződésen alapul, hogy az állami impériumból levezethető legitim erőszak csak a központi államigazgatást illetheti, mert kizárólag így biztosítható az erőszak jogszerűsége, a törvényesség. (iii) *Az igazgatás centralizmusának a pártpolitikától való függetlenséggel történő összekapcsolása* azon a feltevésen nyugszik, hogy a rendőrség direkt pártpolitikai célokra való felhasználása csak akkor zárható ki, ha a rendészet megmarad a kormányzat által irányított államigazgatás szervezetében. Helyhatósági szinteken ennek a befolyásnak a veszélye nagyobb – és főleg ellenőrizhetetlenebb. (iv) *A centralizmus és a finanszírozhatóság összekapcsolását* azzal igazolják, hogy a rendőrség nem tehető ki az önkormányzatok pénzügyi nehézségeinek, nem viselhető el, hogy a szegényebb településeken erre a célra kevesebb anyagi erőforrás jusson. Az igazságos elosztást csak a központi költségvetés biztosíthatja. (v) *A centralizmus és a dekoncentráció összekapcsolása* pedig azt jelenti, hogy a rendészet dekoncentrált helyi szervei képesek a lakossághoz a lehető legközelebb vinni a rendészeti szolgáltatásokat, anélkül, hogy a szakszerűséget és a törvényességet fel kellene adniuk.

Annak a gondolkodásnak, ami a szemléleti okokat létrehozta, vannak racionális indokai, de felismerhetők az egyoldalú, leegyszerűsítő vonások is: (i) *A szakértelem és a centrális államigazgatási szervezet* között direkt kapcsolat nincs, de kétségtelen, hogy a követelmények egységesítése és a teljesítmények azonos mércéje feltételezi a szakképzés központosítását, valamint a képesítési követelmények azonos elvek szerinti kialakítását, függetlenül attól, hogy a pályakezdő a központi államigazgatásban, avagy az önkormányzati közigazgatásban kezdi meg a közszolgálatot. Ha ezek a feltételek biztosítottak, akkor az önkormányzati rendszerben szolgáló rendőrtől ugyanolyan profizmus várható el, mint az államrendőrségi szervezetben dolgozó kollegájától. (ii) *A legitim fizikai erőszak valóban állami monopólium*, de a helyi önkormányzatokhoz delegált közigazgatási hatósági feladatok akkor is állami feladatok maradnak, ha azok az autonómiákhoz kerülnek. Ezen az alapon tehát az önkormányzati rendőrség létét vitatni nem lehet. Már csak azért sem, mert a legitimitás a legalitással együtt értelmezhető. A legalitás nem más, mint a legitim erőszak alkalmazása, a törvényekben szabályozott anyagi- és eljárásjogi feltéte-

lek együttes érvényesülése a rendészeti intézkedésekben. A törvény kötőereje egyenlő mértékben érvényes a központi államigazgatásra és az önkormányzati közigazgatásra. Nem beszélve arról, hogy történelmi tapasztalatok szerint a múltban az erőszak centralizálása inkább az önkénynek nyitott utat, és éppen, hogy a törvényességet ásta alá. Nem is véletlen, hogy a helyi autonómiák felszámolását minden diktatúra kiépítésének első teendői között találjuk. (iii) *A rendőrség politikai irányítása* akkor felel meg a demokratikus társadalmak működési elveinek, ha ez az irányítás a joguralom maradéktalan érvényesítésével és a hatalmi ágak elválasztása alapján valósul meg. Ezek a követelmények a fiatal demokráciákban nehezen törnek utat maguknak, legyen szó akár a kormányzati munkáról, akár a települési önkormányzatok működéséről. Vannak tapasztalatok, amelyek arra mutatnak, hogy a helyi demokrácia lassabban erősödik, mint annak országos intézményei, más jelek viszont arra utalnak, hogy a települések közös érdekei a helyi politikai erőket sokszor akkor is konszenzusra készítetik, amikor az együttműködés országos szinten elképzelhetetlen lenne. Azt lehet tehát mondani, hogy egy jól működő önkormányzat inkább képes biztosítani a rendőrség törvényes és hatékony működését, mint egy rosszul működő kormányzat. (iv) *A rendőrség központi költségvetéséből történő finanszírozása* a hiánygazdálkodás keretei között ugyanolyan forráshiányokat mutat, mint amivel a szegényebb önkormányzatok küszködnek. Sőt, nem egyszer azt tapasztalni, hogy ezeket a hiányokat éppenséggel a helyi önkormányzatok pénzügyi-anyagi támogatásai képesek pótolni. Az nem kétséges, hogy a helyi közbiztonság fenntartása állami feladat, ezért arra csak a normatív támogatás biztosítása mellett lehet kötelezni az önkormányzatokat. Ezek olyan feltételek, amelyek a rendészeti igazgatás mai rendszeréből hiányoznak. (v) *A koncentráció és a dekoncentráció*, illetve a centralizáció és a decentralizálás összekapcsolása a modern államigazgatás számára elsődlegesen szakmai kihívás. Vannak világos rendezőelvek, amelyek alapján eldönthető, hogy egy hatósági feladatot mikor célszerű a központban megtartani, illetve mikor indokolt az önkormányzati közigazgatáshoz delegálni. Amennyiben a feladat messze túlnő a helyi adottságok ismeretén, és sokkal inkább országos tájékozódást igényel, akkor annak a központi államigazgatásnál van a helye. Ha a feladat megoldása országos erőforrásokat igényel, szakértelemmel, szervezeti-, valamint anyagi-technikai értelemben egyaránt, akkor az ilyen teendőt hiba lenne decentralizálni. Másfelől viszont vannak olyan hatósági felhatalmazást igényelő állami feladatok, amelyek

elvégzése alapos helyismeretet feltételez, továbbá a megoldása csak a helyi erők összefogásával biztosítható. Ilyenkor, idézve a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájából: „*A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.*”⁹⁸

Sok jel arra mutat, hogy a helyi közbiztonság fenntartása számos ilyen teendőből áll. A helyi közügyek (a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján) a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak. A helyi közügy az, amit a települési autonómia önállóan szabályozhat, és egyedi ügyekben szabadon igazgathat. A közbiztonság helyi feladatai jelenleg az önkormányzatok önként vállalt feladatainak sorában foglalnak helyet, ami azt jelenti, hogy e feladatok végrehajtása során az önkormányzat nem vonhat el olyan kompetenciákat, amelyeket törvény a központi államigazgatás kizárólagos hatáskörébe utalt, végrehajtásukhoz nem tarthat igényt a központi költségvetés normatív támogatására, és nem veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladatok teljesítését.

Az előbbieken felsorakoztatott szempontokat a rendőrség tekintetében két szinten is érdemes vizsgálni. *Az első szint a szervei- és a szakirányú működés megkülönböztetése.* A szervei működés azokat a funkciókat foglalja magában, amelyek a szervezet fenntartásához és fejlesztéséhez szükségesek. Ezek között kiemelkedik a szakképzés és a humánpolitika, az állomány mentális-egészségügyi gondozása, de hasonló fontosságú a műszaki-technikai fejlesztés. Ezeket a funkcionális feladatokat akkor is célszerű központosítani, ha egyes szakirányú feladatok decentralizált megoldásokat kívánnak. *A szakirányú feladatok kategorizálhatóak szolgálati ágakként, illetve rendészeti funkciókként is.*

A közrendvédelem a közterületek rendjét biztosítja, alapvető rendészeti funkciója az őrködés, a jelenlét. Ezek a tevékenységek alapos helyismeretet, a lakókönyezettel való szoros együttműködést feltételeznek: az elsődleges cél a közbiztonságot fenyegető kockázatok időbeni felismerése, a sérelemhez vezető oksági folyamatok megszakítása és a megelőzés. A jelenlét a leginkább decentralizálható funkció; az önkormányzati rendőrség alapvetően közrendvédelmi feladatokra létesíthető. *A közlekedésrendészet* önálló szolgálati ágként minden bizonnyal a centralizált államrendőrségi szisztémában található meg a maga helyét. *A bűnüldözés* alapvető rendeltetése az igazságszolgáltatás előkészítése, erre tekintettel nem decentralizálható, de minthogy azok a szabálysértési

ügyek, amelyek jelenleg a jegyzők hatáskörében vannak, majdan elgondolhatóak egy önkormányzati rendőrségi szervezetenél is, s ide kívánkozik a szabálysértésekkel rokonítható bagatell bűnözés, különösen pedig az ún. kettős alakzatú jogsértések nyomozása. *A csapatereő* olyan veszélyek elhárítására kerül megszervezésre, amelyek megelőzése nem volt lehetséges, és a jogellenes állapot csak fizikai erőhatalommal számolható fel. Ebben az esetben a jelenlét mellett az elérhetőség és a reagálóképesség befolyásolja az intézkedések eredményességét. Az ilyen erők zárt szervezetet, a képességek állandó gyakorlással való erősítését és a legitim erőszak professzionális alkalmazását feltételezik. Ezeknek az ismérveknek az alapján a karhatalmi rendszet nem decentralizálható, de a veszélyforrások helyes prognózisa alapján regionális szervezeti egységeik létrehozása javítja az elérhetőséget. *Az igazgatásrendszet* egyes hatósági feladatai és szolgáltatásai központosítást igényelnek, más részlegei azonban helyet kaphatnak egy önkormányzati modellben is. *A rendészeti funkciók* közül az örökdő, jelenlétben megtestesülő feladatvégrehajtás kívánkozik decentralizálásra. Az örökdő funkciót ellátó közrendvédelmi szolgáltatások önkormányzati rendőrségbe szervezése feltételezi ennek az új rendészeti igazgatási szervezetnek az alaptörvénybe foglalását, és a rendőrségi törvény módosítását.

Nagyszabású átalakításról van tehát szó, amit a rendészeti stratégia hosszú távú céljaként, az önkormányzati reformmal összhangban lehetne megvalósítani. Azt is mondhatjuk, hogy 2010 májusát követően mindkét feltétel megvalósítható lett volna, mert elindult egy alkotmányozás, ami Magyarország Alaptörvényének megszületéséhez vezetett, és hamarosan hatályba lép a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény is. Magam azt vártam az új fundamentumoktól, hogy azok a rendszet államszervezetben elfoglalt helyét lényegesen átalakítják, azzal, hogy egyrészt elválasztják a honvédelemtől, másrészt a civil közigazgatás részeként határozzák meg, harmadrészt azáltal, hogy a megújított önkormányzati rendszert alkalmassá teszik egyes rendészeti szolgálatok decentralizációjára, vagyis az önkormányzati rendőrség megteremtésére. A felsorolt várakozásaim közül az Alaptörvény csak az elsőt teljesíti, amennyiben a rendszetet elválasztja a honvédelemtől. De ha egyszer valóban elérkezik a távlatos kormányzás ideje, akkor talán a stratégiai célok között a civilesítés és a decentralizáció is megjelenhet egy hosszú távú, 10-15 évre tekintő fejlesztési program keretei között.

1. Ezen logika szerint a centralizált, katonai elvek szerint működő rendőrség eszméje megfelel a kontinentális Európa közigazgatási hagyományainak, összhangban azzal az eredetmítosszal, amit a jogtörténészek úgy szoktak kifejezni, hogy „a rendőrséget a franciák találták ki a világ számára.” Jean-Paul BRODEUR: *Les organisations policières en Europe continentale de l'ouest*, *Traité de sécurité intérieure*, Cahiers du Québec, Collection droit et criminologie, 2007.
2. Lásd erről Michel FOUCAULT: *Az igazság és az igazságszolgáltatási formák*, Latin Betűk, Debrecen, 1998.
3. Az emberi méltóság jelentőségéről lásd Jürgen HABERMAS: *Esszé Európa alkotmányáról*, Atlantisz, 2012, 21.
4. Robert KAGAN: *Puissance et faiblesse*, Commentaire, N. 99. Automne 2002, Paris.
5. BÁRD Károly: *Emberi jogok és a büntető igazságszolgáltatás Európában*, Magyar hivatalos Közlöny Kiadó, Budapest, 2007, 61.
6. SZABÓ András: *Bűnözés – ember – társadalom*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 138.
7. A közterület-felügyeletet tehát, ha korlátozott mértékben is, de társadalmi rendeltetése alapján a helyi közrend és közbiztonság védelmét látja el. További következtetés, hogy a szabálysértési bírságoláson túl, igaz csak korlátozott mértékben, de a legitim fizikai erőszak fogalma alá vonható kényszerintézkedések alkalmazására is jogosult. Erre figyelemmel a közterület felügyelet a települési önkormányzatok irányítása alatt működő rendészeti szerv, amelyik egyes rendészeti feladatokat a legitim erőszak monopóliumának birtokában teljesít. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény szerint a közterületi rend és tisztaság védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A felügyelet közreműködik a *közrend és a közbiztonság* védelmében. Vannak további olyan sajátos jogállású szolgáltató szervezetek, mint a 1997. évi CLIX. törvény (Fbt.) alapján működő fegyveres biztonsági őrség, a természetvédelmi őrség, a mezőőrök és a hegyőrök is. E kategóriába tartoznak a halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény szabályai szerint működő halászati őrk, továbbá az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény alapján a vadőrök is.
8. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk 3. bekezdése.

„NAGYON SOK, FONTOS ALAPJOGOKAT ÉRINTŐ TERÜLETEN VAN JOGBIZONYTALANSÁG”

SZABÓ MÁTÉVAL, AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁVAL
KÖRTVÉLYESI ZSOLT ÉS MAJTÉNYI BALÁZS BESZÉLGET.*

Fél év telt el az Alaptörvény hatályba lépése és a magyar ombudsmani rendszer változása óta. Biztos úr, jó döntésnek tartja-e, hogy országgyűlési biztосként állt elő az “egy a biztos” koncepcióval?

A legjobbnak, kitűnőnek, egyszerűen ellenállhatatlannak tartom! Ritka helyzet, amikor valaki, aki politikaelmélettel és politikai gondolkodással foglalkozik, olyan eszmét tud bevinni a diskurzusba, ami ilyen szép karriert fut be; bár vannak rá példák. Ugyanakkor azt kell, hogy mondjam, hogy ez nem egy normatív és absztrakt eszme volt, hanem ez az európai mintának a tudatosítására tett kísérlet volt. Magyarországon 1989-91-ben kialakult az alkotmányos berendezkedés. Számomra – és nyilvánvalóan mindenki számára, leszámítva az összehasonlítható alkotmányjog és politika igen kevés számú képviselőjét – ez volt az alkotmányosság, az intézmény, és bevallom őszintén, hogy mindaddig, amíg nem foglalkoztam részletesebben az európai ombudsmanintézményekkel, addig azt hittem, hogy mindenütt négy darab ombudsman van. Mikor már megválasztottak, kötelességemnek éreztem, hogy ezzel a témával komolyabban foglalkozzak, és akkor rá kellett döbbennem, hogy ez egy rendkívül sajátos megoldás, amit különböző megfontolások alakítottak ki Magyarországon. Az általános típus a monokratikusnak nevezett, egységes ombudsmani működés.

Nálunk a tematikus tagolás szerinti rendszer indult el – az adatvédelemmel és információszabadsággal –, ami nagyon egyedi volt, csak Finnországban volt még ilyen, egyébként hatóságok jöttek létre, s később az EU is ezt javasolta. A nemzeti kisebbségi biztos önálló ombudsmanként sehol nem létezett, csak helyettesként vagy regionális szinten. Emellett világújdonság a környezetvédelmi ombudsman vagy jövő nemzedékek biztosja, aminek egyébként nem is

volt soha gyakorlata. Azokról a példákról, amikre hivatkoztak, utóbb kiderültek, hogy átmenetileg léteztek, vagy alacsonyabb közigazgatási szinten működtek. Én már 2009-ben egy cikkben elemeztem ennek a rendszernek az ellentmondásait, és hogy miért gondolom azt, hogy egységes ombudsmani intézményre van szükség. Ez felháborodást keltett az akkori és a volt ombudsmanok körében, és egyfajta tabutörésnek tekintették. Azt gondolom, hogy akkor is indokolt volt az alkotmányos intézményi struktúrának a hatékonyságán gondolkodni. Azt egyébként álmomban nem gondoltam volna, hogy hamarosan, kétharmad birtokában egy ilyen jellegű, nagy alkotmányos átalakulás következik be, amely ezt az intézményi ötletet is felkarolja. Úgy gondoltam, hogy nem árt leszögezni, hogy van egy ilyen vélemény. Aztán az bizonyos változtatásokkal bekerült az Alaptörvénybe, illetve az ombudsmani törvénybe.

A változtatások sokfélék, egyet emelnék ki: véleményem szerint egyáltalán nem az akkori önálló ombudsmanok, hanem a környezetvédelmi és civil szervezetek tiltakozásának hatására a környezetjog témája az Alaptörvény egészében az átalakítások során erős fókuszot kapott. Az a megoldás, hogy a helyetteseket is kétharmaddal kell megválasztani, nem konzekvens, tehát ahol egységes az egész rendszer, ott vagy nem a parlament választja meg a helyetteseket, vagy kisebb, feles, egyszerű többséggel választja meg. Nem merül fel probléma az egységes ombudsmani intézmények miatt az ilyenekkel rendelkező Franciaországban, Hollandiában és Spanyolországban (itt lokális és regionális is van), Lengyelországban, Csehországban, Szlovákiában. Az egységes intézményt kell jól működtetni – ez az, amit kiolvasok az alapjogok érvényesítésével kapcsolatos irodalomból. Ha ez önálló szervezeti státuszszal, autonómiával és erős legitimációval történik,

* Az interjú során a biztos kérésére jelen volt Hajjas Barnabás, az AJBH Közjogi Főosztály vezetője – az ő hozzászólását külön jelöltük –, valamint Bernát György, az AJBH Sajtóosztályáról. Az interjú 2012. június 28-án – Fülöp Sándor 2012. augusztus 29-én bejelentett lemondása előtt – készült. Az itt közölt szöveg a szerkesztett interjú Szabó Máté által jóváhagyott változata.

akkor abból nagyon hatékony intézmény alakulhat ki – ami talán most már nálunk is meglátszik. És bár fél év rövid idő, az eddigiek alapján is már úgy látom – és nagyon sok kollégám így van ezzel –, hogy ez az új megoldás energiákat szabadított fel, és szabadít fel a továbbiakban is. Folyamatosan elemezzük a szervezetátalakítás következményeit külső szakértők bevonásával, és úgy látom a belső munkatársi elégedettségi vizsgálat alapján is, hogy döntő mértékben pozitívnak tekintett az átalakulás. Távlatilag ügyfél-elégedettségi vizsgálatot is tervezzünk, de ehhez legalább egy év kell.

Úgy gondolja, hogy a korábbi szakosított ombudsmanok, jelenlegi helyettesek szellemi örökségét is bizonyos értelemben továbbviszi?

Nem kell továbbvinnem, mert őket – nem a szellemüket, hanem őket magukat –, Kállai Ernőt és Fülöp Sándort magát is megörököltem. Ők itt vannak továbbra is biztoshelyettesi, vagy, ahogy Fülöp Sándor úr egy nyilvános interjúban jellemezte, szakmai főtanácsadói pozícióban. Nyilván ezen lehet elmélkedni, de azt hiszem, hogy ez egy kifejező gondolat, sőt szerepvállalás, hiszen ők január elseje óta önálló vizsgálati jogosultsággal már nem rendelkeznek, viszont a területüket elemzik, és különböző impulzusokat adnak nekünk, kapnak tőlünk. A szakmai jelenlétük kétségbevonhatatlan, még akkor is, hogy ha ez más és más jellegű a két helyettes esetében. Ha összevetném őket, akkor Fülöp úr ez évi tevékenysége idáig főleg nemzetközi volt, de emellett foglalkozott az itthoni környezeti ügyek teljes spektrumával is. Ez egyébként mutatja azt is, hogy a környezetvédelmi területen jelen van az erős globális és nemzetközi elkötelezettség. A kisebbségi témának a jogszabályi alapja erősen a lokális politikához és a lokális autonómiához kötődik. Kállai úrnál tehát inkább a helyi nemzetiségi közösségek működése áll előtérben.

A megváltozott struktúrában mennyire elégedett a helyetteseknek a munkájával?

Nem vindikálnám magamnak a jogot, hogy mindössze hat hónap elteltével egy ennyire jelentős, nagy léptékű, és tulajdonképpen előkészíthetetlen változást – főleg személyre szólóan – értékeljek. Ezt nem lehetett előkészíteni, mert december 31-ig teljes volt a biztosi autonómia, onnantól pedig helyettesként működnek. Már a múlt év végén, amikor már tudtuk, hogy mi lesz, megkérdeztük tőlük, hogy vállalják-e a további működést, vagyis az általuk már megismert jogszabályi szerepet, mint biztoshelyette-

sek. Azt mondták, hogy ők elfogadják ezt a szerepkört. A szakmai integritásuk, autonómiájuk, egyéni felfogásuk – legalábbis szándékaim szerint – egyáltalán nem sérül, megnyilvánulhatnak a közös rendezvényeken, ezt meg is teszik, és ebből eddig nem volt semmiféle gond.

Tud-e arra példát mondani, hogy esetleg nem értett egyet a helyettesek javaslataival?

Úgy érti, hogy mielőtt helyettesek lettek volna?

Akár úgy, akár a jelenlegi helyzetben.

Az két külön világ, mert én az ő korábbi tevékenységüket, amint már említettem, egyformán nagyra értékelem – mint az összes ombudsmanét. A helyettesi funkcióban pedig tulajdonképpen a véleménynyilvánítás és a tudományos szabadság keretében más és más felfogásaink vannak az egyes területeken. De attól, hogy január elsejétől kvázi felruháztak ezekkel a feladatokkal is, nem gondolom azt, hogy én ettől nemzetiségi és környezetjogi szakértővé váltam volna, és nem vonom kétségbe az ő teljes körű szakmai kompetenciájukat e területeken. Még akkor sem, ha netán az alapvető jogi biztosi intézmény megnyilvánulásai és az ő direkt szakmai megnyilvánulásuk nem teljesen esnének egybe.

Fülöp Sándornak volt egy beadványa, amit december elején adott be kifejezetten az ombudsmani rendszer átalakításával kapcsolatban, és azt az alkotmánybírósági eljárásban lényegében visszavonta.

Hajas Barnabás: Nem volt szó visszavonásról. Formai szempontokra figyelemmel felhívtuk az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy abban a formában nem biztos, hogy elbírálható az az indítvány, és az Alkotmánybíróság végül hasonló álláspontra helyezkedett, úgy döntött, hogy nem bírálja el ezt az indítványt. Mi egyébként érdemben nem is nyilatkoztunk az indítvánnyal kapcsolatban, sem az Alkotmánybírósággal folytatott kommunikációban, sem máskor. Nem nyilatkoztunk arról, hogy osztjuk-e bármilyen szempontból az indítvány érvrendszerét.

Tervezi-e, azt, hogy a helyetteseit megbízza egy nagyobb, hivatalból indított vizsgálat lefolytatásával?

Ez egy lehetőség. Rendkívüli lehetőség, hiszen ők nem folytatnak vizsgálatokat, ezeket én folytatom le az egységes szervezetben. Az ő szerepük a területük elemzése, figyelemmel kísérése, illetve javaslattétel hivatalból való vizsgálatokra, és/vagy AB-bead-

ványra. A hivatali vizsgálatokra irányuló kezdeményezéseiket igyekeztünk a legteljesebb mértékben, amennyiben volt hatáskörünk, továbbvinni.

Kállai Ernőhöz még a biztosi időszakában elég sok „cigánybűnözéssel” kapcsolatos kijelentés miatti panasz érkezett. Ezekben az ügyekben tervez-e változást?

A gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatosan a korábbi biztosi tevékenység hagyományainak megfelelő kezdeményezést tettünk az új Btk. kapcsán. Jelenleg, ami előtérben áll, és még fontosabbá fog válni, az a nemzetiségi törvény, a nemzetiségi választás, a nemzetiségi önkormányzat körüli fejlemények. Ezzel is foglalkozik a Velencei Bizottság, talán már közzé is tették a jelentésüket, és pozitívan referáltak a mi alkotmánybírói beadványunkra. Az a szisztéma, ami majd létrejön 2014-ben, a szószólók és a képviselők rendszere, az nagyon át fogja alakítani a nemzetiségi érdekképviselet, panasz kultúra összes fórumát. De ez egy jövőbeli folyamat. További fontos elem a társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkárság működése, amit jelenleg vizsgálunk, ami egy teljesen új elemet hozott a romaügybe.

A 2011-es beszámolóban az előszavában is kitér a sokféle panaszmechanizmussal kapcsolatos problémákra. Ott kifejezetten említi az Egyenlő Bánásmód Hatóságot, a Független Rendészeti Panasztestületet és a média működésével kapcsolatos panaszokat. Ezt a sokféleséget is valamiféle anomáliaként kell felfogni?

Eltérő megoldások vannak arra Európában, hogy létrehoznak-e önálló egyenlő bánásmód hatóságot, vagy integrálják azt az ombudsmani vagy egyéb szervezetekbe. Voltak ötletek azzal kapcsolatban, hogy itt is jöjjön létre egy ilyen integráció. A Független Rendészeti Panasztestület szép és jó dolog, de nagyon sok párhuzamosságot látok, ami nem biztos, hogy hosszú távon indokolt – hiszen való igaz, hogy óvatosan és hosszú távon kell a nagyobb strukturális változásokat előkészíteni. Azt mindenki tudja, hogy az alkotmányjogban az Alaptörvény elfogadásával és annak idén január 1-jei hatálybalépésével egy eléggé radikális, hirtelen, és sok tekintetben nem megfelelően előkészített változás zajlott le. Ezt nálunk is látom – nagyon kicsiben, mert ez egy kis intézmény, itt ezt le lehetett tompítani. Nagy intézményeknél jóval nehezebben lehetett ezt megemészteni.

Az új intézményi szerkezet és a törvényi háttér az adatkoordináció problémájára próbál választ adni, és ennek megfelelően mi a jelentésünkben igyekszünk

egységes képet adni arról, hogy hány állampolgári panasz érkezik a különböző intézményekhez. Nekem volt egy olyan érvem ezzel kapcsolatban, amit még mindig fenntartok, hogy ha összeszámoljuk az utóbbi évtizedben vagy 15 évben évente létrehozott független panasztestületeket – amik jellemzően akkor ötpártiak voltak, vagy többpártiak, ma már nem azok –, akkor azt mondhatjuk, hogy kicsit túlbütorozott a szoba, felparcellázódnak a panasz fórumok. Ezen lehet elmélkedni, vitatkozni. Legalábbis az adatok vonatkozásában egyelőre van igény az egységesítésre. A jelentésünk majd 2012-ről tartalmazza az összesített panaszlistát az ezeknél az intézményeknél tett panaszokról, és szerintem az jó dolog, hogy mi ezt egységes szempontok szerint nyilván tartjuk.

Esett szó a kisebbségi és a környezetvédelmi ügyekről. Mi a helyzet az új struktúrában az adatvédelmi ügyekkel?

Azok elmentek, eltávoztak tőlünk.

És ha bejön a hivatalhoz egy adatvédelmi ügy?

Át tesszük a hatósághoz, ha oda való.

Az alkotmánybírói beadványoknál viszont eljárnak.

Ez nem volt problémamentes megoldás. Mi voltunk mind a négy korábbi biztos általános jogutódja, ugyanakkor alakult egy önálló, jellegében elkülönült hatóság. Azt gondolom, hogy egyszerűbb és szerencsésebb lett volna, ha az adatvédelmi ombudsmannak tényleg közvetlen módon a hatóság lett volna a jogutódja. De az alkotmánybírói beadványokat benyújtottuk, most nyilván együtt kell működünk. Hat hónap alatt ennek nem alakultak ki igazán a keretei, hiszen európai szintű vita zajlik az adatvédelmi hatóság / adatvédelmi ombudsman témában.

Azt nem tartja problémásnak, hogy adatvédelmi panaszoknál az ügyfelek végső soron egy független intézménynek az alapjogi védelme nélkül maradnak?

Ez is egy értelmezés. De a magam részéről én azt gondolom, hogy ebben a szituációban, amikor az adatvédelmi hatóság és az adatvédelmi ombudsman ügye az európai fórumokon még mindig nyitott, korai és elbizakodott lenne ezzel kapcsolatosan bármiféle nagyon határozott állásfoglalást, koncepciót kifejteni.

Akkor valószínűleg ugyanaz a véleménye arról, hogy elvileg vizsgálhatnák az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a Médiahatóság működését is?

A Médiahatóságot fogjuk vizsgálni, de hát várjuk meg, hogy végül, az összes korrekció után mi is az, hogyan működik. Ehhez idő kell. Jobbizonytalanságnak hívják az ilyesmit, amikor a gyors és igen széleskörű törvényi és az alaptörvényi átalakításokkal járó, nem szándékolt következmények sokasága egyszerűen azt hozta, hogy a nemzeti és európai intézmények egy része, jó része, úgy véli, hogy Magyarországon belül nincs megfelelő alkotmányos revízió, ezért ők kívánják azt ellátni. Most ezen lehet vitatkozni, hogy tetszik, vagy nem tetszik, de ez egy faktum, és nagyon sok ügyben – alapvető sarkalatos törvények, intézmények vonatkozásában – egész egyszerűen ezek a problémák külső jogorvoslati fórumokhoz kerültek, amelyeknek a döntése nyilvánvalóan távlatilag nem irreleváns. Egy rakás ügyben átmeneti helyzet alakult ki, és ismerte ezeknek az intézményeknek a hosszabb, akár több éves működési mechanizmusát, elmondható, hogy itt Damoklész-kardok sokasága függ különböző intézmények fölött. Mi vizsgáljuk addig ezeket az intézményeket? Az átmeneti működésüket vizsgáljuk? Mely szempontokat kérjem rajtuk számon? Azt, amit az európai intézmény vagy a volt ombudsman mond, vagy pedig azt, amit a hatóság vezetője és, mondjuk, az Alaptörvény alkotói mondanak? Itt olyan jogértelmezési kérdések vannak, amik bizonyos értelemben átmeneti helyzetekhez, sőt, vákuumokhoz vezethetnek.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság esetében nem áll fenn ilyen átmeneti helyzet, tehát ezt vizsgálhatnánk, de amit látok belőle, az alapján a hatóság jól működik, hozzánk panasz nem érkezik vele kapcsolatosan. Mint említettem, vizsgálni fogjuk a társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkárság működését, mert úgy gondoljuk, hogy ez egy fontos szempont a nemzetiségi és a romakérdés tekintetében. Most valószínűleg új hangsúlyok lesznek, és kell, hogy legyen egy képe az állampolgároknak és nekünk arról, hogy mi történt eddig. Nagyon sok vita van az információs kárpótlás körül, ez óriási téma. Nyilván nem a mi feladatunk elsődlegesen, de vizsgálhattuk az állambiztonsági történeti levéltárral kapcsolatos panasz-kultúrát, azt, hogy a már több mint tízéves működés alatt mit sérelmeztek a kutatók, polgárok. Ezzel kapcsolatosan tettünk ajánlásokat.

De annak jelenleg nem látom az értelmét, hogy a hat hónapja működő NAIH-ot, egy nemzetközileg vitatott státuszú intézményt vizsgáljunk, és ezzel a meglévő gubancokba újabb szálakat húzzunk. Hány

évig is fog ez a vitatkozás tartani? Ismerte az intézményeket, ezek bizony évek lehetnek. Nagyon sok, fontos alapjogokat érintő területen van jogbizonytalanság. Úgy tűnik, hogy az alkotmányozásnak a jellege, formája, tartalma több vonatkozásban növelte, sőt, akár perpetuálja is a jogbizonytalanságot.

Mit gondol, meglepte-e a kormányzatot az aktivista fellépése, az alkotmánybíróági beadványok benyújtása?

Nem tudom, hogy miként vélekedik a kormányzat. Csodálkoznék, ha meglepetés lett volna. Akkor annak a tájékozatlanság lenne az oka. Valószínűleg a kormányzat bizonyos körei sem Alaptörvénnyel kelnek és fekszenek, hanem más dolguk van, de azt gondolom, hogy azok a közjogi szereplők, akik tényleg aktívan részt vettek a vitában, úgy vélték a hatályba léptető rendelkezések kapcsán írt beadványról, hogy az egy reális kérdés volt. Ez egy komoly, fundamentálisan megalapozott beadvány volt, amelyet szakmai viták előztek meg.

Amennyire követni lehetett a sajtóban, egyrészt sokan üdvözlik az Ön aktivista fellépését, másrészt, részben a szakirodalomban is, megfogalmazódtak olyan kritikák némelyik beadványnál, hogy inkább a jogszabályok inkonzisztenciájára, eljárási kérdésekre koncentrál, és nem a tartalmi kérdésekre. A médiajognak egy hazai kutatója egyenesen azt írta, hogy örökös elnököt csinált az ombudsman a médiahatóságnak az elnökéből.

Igyekszünk ezeket a véleményeket követni. De úgy gondolom, e mögött a kérdés mögött egy általánosabb probléma húzódik meg, az alkotmányos gondolkodás és az alkotmányos realitás viszonyának kérdése. A 89-es szakasz is egy hosszú, vitákkal teli, intellektuális építkezés az alkotmányjog és az alkotmányos gondolkodás számára, és csak a végén áll ott az a kép, amit most a múltnak tekintünk. Kialakult Magyarországon a Fundamentum és más folyóiratok, illetve egyetemek körében egy komoly alkotmányos gondolkodási kultúra. Ennek a kultúrának a vonatkoztatási pontjai azonban most gyökeresen megváltoztak, szokatlanul gyorsan és nagymértékben alakult át az alkotmányos struktúra. Most az kapott egy meglehetősen nagy adag, hogy úgy mondjam, tápot. Jó tápot – bár a tápadagoló mintha valami mással foglalkozott volna, és túlhúzta a kart. Elárasztott a megfelelő tápmennyiségnek a sokszorosával. A korábbi kisebb adagokat meg lehetett emésztetni helyel-közzel, de ez most sok egy kicsit

önöknek, és egyébként mindenkinek, nekem is túl sok. Túladagolás következett be. Nagyon jól tudjuk a történeti tapasztalatokból is, hogy az ilyen gyors és mélyreható változások után van egy bejáratódási időszak, konfliktusokkal, csiszolással. Mi is ennek vagyunk egy kisebb intézménye.

Az ombudsman nem tudja megoldani azokat a nagyon komoly, strukturális egyenlőtlenségeket, értékproblémákat, amelyek az egész rendszerben vannak. Mi azoknak bizonyos részére fókuszálhatunk, de a nagy egész megoldására vagy a revízióra nem. Ez olyan, mint egy zenekar: a jogállamiság nagyon sok intézményből áll, bel- és külföldiekből; jelenleg nemzetközi előadók is vannak. A zenekar egészének a harmóniája egy pár év után fog kialakulni, ehhez egy kicsit mi is hozzájárulhatunk. De ne próbáljuk elvárni se ettől az intézménytől, se az Alkotmánybíróságtól azt, hogy rendet tesz bizonyos olyan területeken, amelyeket egyfajta egyensúlytalanság és bizonyos oldalaknak a teljes, nagymértékű elhanyagolása jellemez. Ezek az intézmények nem alkalmasak erre. Legfeljebb bizonyos korrekciókat tudnak tenni.

Ha párhuzamot vonunk a rendszerváltás utáni helyzettel, akkor talán természetes, hogy ilyenkor nagy figyelem irányul a fontos jogállami intézményekre. A rendszerváltás után nagyon sokak szerint az első Alkotmánybíróság volt az, ami kialakította a jogállam kereteit, és ez is az első években történt.

Ez bizony így van.

Valószínűleg ezért figyelnek a kezdeti tevékenységükre.

Szerénytelenség lenne magunkat azzal az időszakkal összehasonlítani.

A helyzet talán összehasonlítható.

Abban egyetértünk, hogy az első Alkotmánybíróságnak volt egy nagyon-nagyon fontos szerepe. Az ombudsman, az pedig csak egy csatorna az állampolgári igényeknek az AB felé történő közvetítésére. Olyan csatorna vagyunk, ahol a polgári igények bejönnek, és majd a bírák döntenek. Az összehasonlítás a rendszerváltással szerintem nem adekvát, mert akkor egész nagy alapkérdések dőltek el: a magyar demokrácia vagy a köztársasági elnök intézményének a jellege. Most nem erről van szó. Államszervezeti szempontból semmiképp sem.

A beszélgetés elején volt szó arról, hogy Ön most sok tekintetben egyedül van; egyedül, mint ombudsman, és sokáig úgy tűnt, hogy egyedül, aki komolyan veszi, hogy hivatalból a kormány ellensúlyának kell lennie. Másrészt pedig a magyarországi civil szférának bizonyos részével nem túl kiegyensúlyozott a kapcsolata. Nem érzi-e úgy, hogy ombudsmanként két tűz közé került?

Egyáltalán nem érzek ilyet, és az én helyzetértékelésem alapjaiban eltér ettől. Százötvenen dolgoznak ebben az épületben, van két helyettes és sok-sok kedves, kellemes munkatárs. Egyike vagyok a korrekciós jogállami mechanizmusoknak, egy vezető a sok között. Most ez nagyon előtérbe került, mert új az intézmény, és nagy várakozás övezi. A civil együttműködés bizonyítékeként pedig érdemes kézbe venni és elolvasni a beszámolóinkat, projekt-füzeteinket, egyéb kiadványainkat.

Az ombudsmani intézményt sokszor úgy jellemzik, hogy azt alapvetően az ombudsman személye határozza meg, mert ő jelenik meg a média előtt. A civil szervezetek kapcsán pedig nem általában a civil szervezetekre gondoltam, hanem az emberi jog-védelem zászlóshajóinak tartott szervezetekre, mondjuk a Magyar Helsinki Bizottságra vagy a TASZ-ra.

Teljesen kiegyensúlyozott viszonyban vagyunk velük. Megkapták az elődeinktől és tőlem is a megfelelő elismerést, szimbolikusan, ombudsmani érmeikkel és folyamatos együttműködéssel. Nincs itt szó semmiféle magányos toronyőrrel, ez csak a látzat. Miért lenne egyedül egy vezető? A miniszterelnök is egyedül van, csak éppen egy kormány áll mögötte. Az ombudsmannak nincs kormánya, de vannak különböző osztályok, főosztályok, rengetegen dolgozunk, kommunikálunk, együttműködünk civil szervezetekkel is, és van civil konzultációs testületünk. Teljes mértékben részesei vagyunk, lehetőségeinkhez és forrásunkhoz mérten, a hazai és a nemzetközi emberi jogi hálózatoknak.

A civilek – hasonlóan, mint a már említett politikai beadványok benyújtói – azt várják, hogy az ombudsman mondja vagy csinálja azt, amit ők mondanak. Ilyen értelemben túlzottak a civilek elvárásai egy intézménnyel szemben, hogy az testesítse meg az ő közvetlen tervüket vagy elképzelésüket. Az ombudsman azonban nem civil szervezet. A civil szervezetnek – szokatlan ez a felvetés, de – nincs megfoghatóan szabályozott közjogi felelőssége, viszont minden lépésének óriási a közéleti felelőssége. Az

ombudsmannak ezzel szemben világos közjogi és közéleti felelőssége is van, és ez a két szerepkör bizonyos esetekben megnehezíti, máskor megkönnyíti az együttműködést.

Úgy látom, hogy mióta itt vagyok – illetve a korábbi biztosoknál is –, kiegyensúlyozott és lehetőleg szélesebb körű civil kapcsolatrendszer jött létre.

Leírta az actio popularis intézményének megszűnését, a rendszer átalakulását. Nem látja-e problémának, hogy ebben a felállásban nagyon sok függ a mindenkori biztos felfogásától? Ha, mondjuk, elképzeljük, hogy az alkotmánybírósági beadványok

szempontjából kevésbé aktivista személy töltené be ezt a funkciót...

Igen, ez az általános vélekedés, mert ha megnézzük az Alkotmánybíróság elnökeinek az értékelését, ott is sokszor egyéneket emelnek ki, holott ez egy kollektív testület. Az ombudsmani intézmény január elsejével monokratikussá, egyszemélyessé vált, de ez nem jelenti azt, hogy egy ember dönt. A biztos tevékenysége az egész szervezet munkáján alapszik. Persze függ valamennyire az ombudsman személyiségétől, hogy mennyire nyitott, felelős, konfliktustűrő vagy -kerülő, de ez minden egyszemélyes intézménynél így van: számít, ki a legfőbb bíró, ki a legfőbb ügyész avagy a köztársasági elnök.

Gajduschek György

VÁLTOZÁSOK AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN: – EGY ÉRTELMEZÉSI KÍSÉRLET¹

Jelen tanulmányban a magyar önkormányzati rendszernek a Fidesz-kormány által 2011-ben kezdeményezett, de teljességgel várhatóan csak 2014 után záruló átalakításával foglalkozom. A dolgozat első részében megkísérlem rekonstruálni az átalakítás előtt működő önkormányzati rendszert. A második részben az átalakítás fontosabb elemeit mutatom be. Jóllehet e két fejezetben törekszem a tényszerű leírásra, a szövegben elkerülhetetlenül megjelennek szubjektív, értékelő elemek, akár abban is, hogy mit emelek ki, vagy hagyok el az elemzésből. A harmadik, záró részben ez az értékelő megközelítés válik meghatározóvá: megkísérlem több aspektusból is értékelni a változásokat.

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER JELLEMZŐI AZ ÁTALAKÍTÁS ELŐTT²

A jelenleg átalakítás alatt álló magyar önkormányzati rendszer a rendszerváltás idején jött létre, sajátosságai jelentős mértékben annak kontextusából érthetőek meg. A rendszerváltás szellemi közegét leginkább a korábbi, „kommunista” rendszer radikális tagadásaként lehet értelmezni.

A korábbi tanácsrendszer legfontosabb jellemzője, hogy – az ideológiai sallangoktól megfosztva – alapvetően egy centralizált rendszer részeként működött.

Igaz ugyan, hogy a tanács tagjait a helyi lakosság választotta, ám a tanács tényleges döntéshozatalai lehetőségei minimálisak voltak. Egy szigorú „központ → megyei tanács → járási tanács → helyi tanács” hierarchia működött, a járáások 1984-es kiesésével. A tényleges hatalom egy szűkebb testület, a végrehajtó bizottságok kezében összpontosult, amely e hierarchikus láncba illeszkedett; illetve meghatározó volt a pártszervek direkt befolyása is. Nyilvánvaló tehát, hogy e szervek esetében tényleges önkormányzati autonómiáról nem lehetett szó. Maga a lakosság is meglehetősen bizalmatlan volt a tanácsokkal szemben; azokat egyértel-

műen a központi hatalom meghosszabbított kezeként értelmezte.³

A lakosság elidegenedését fokozta az összevont községi tanácsok létrehozása, nagyjából a hetvenes években. Ennek során olyan községeket kényszerítettek egyetlen közös tanácsba, amelyek között évszázados – olykor etnikai vagy vallási alapú, olykor más, általában rég elfeledett okokra visszavezethető – ellentétek álltak fent. Az így létrejött egységek természetesen nem voltak tényleges közösségként értelmezhetőek az egyes települések lakói számára. Ez tovább erősítette a tanácsok államigazgatási egységként történő értelmezését, és azok elutasíthatóságát. Emellett a közös tanácsok nem székhely települései – okkal, ok nélkül – úgy érezték, hogy őket a központi hatalom fokozatos elhalásra ítélte.

Az 1990. évi LXV. törvény lényegében ezzel a hagyománnyal szemben, azzal szöges ellentétben fogalmazta meg az új önkormányzati rendszert. Önkormányzati szervezet létrehozását tette lehetővé valamennyi település számára. Így a korábbinak duplájára nőtt az önkormányzatok száma, az átlagos lakosságszám pedig Európában az egyik legalacsonyabb lett (3300 fő/önkormányzat, 24 vizsgált országból a 21. legalacsonyabb szám). Az önkormányzatok mintegy harmada 500, kétharmada pedig 2000 főnél kevesebb lakost számlál, önmagában tehát kevéssé alkalmas széleskörű államigazgatási és

„A MOST KIRAJZOLÓDÓ MEGOLDÁS NEM CSAK A JOGÁLLAMISÁG, HANEM A HATÉKONYSÁG SZEMPONTJÁBÓL IS ELŐNYTELENNEK TŰNIK.”

közszolgáltatás-szervezési feladatok ellátására.⁴ Noha a jogi szabályozás már a kilencvenes években is lehetőséget adott a település jellege szerint eltérő hatáskör-telepítésre, és néhány területen ezzel a jogalkotó élt is, összességében a

rendszert átható alapelvnek tekinthetjük a feladat- és hatáskörök egységes meghatározását. Így, a meglehetősen szélesen meghatározott feladat- és hatáskörök túlnyomó része minden önkormányzatot megilletett. Az állampolgárokat érintő hatósági jogalkalmazó feladatok nagy része az önkormányzatokhoz került. Közöttük számos olyan hatáskör is, amelyben az egységesség meghatározó szempont, és

semmiféle lényegi helyi vonatkozásuk nincs. Emellett a közszolgáltatások jelentős, az ún. humán közszolgáltatások domináns része az önkormányzatokhoz került. Így például az általános és középiskolai oktatás, a szociális ellátás meghatározó része önkormányzati feladattá vált, amiként az egészségügyi ellátás szervezése is.

Az új szabályozás, ideértve az Alkotmánynak az önkormányzatokra vonatkozó, viszonylag részletes szabályait is, meghatározó eleme volt az önkormányzati autonómia garantálása. Ez megjelent egyfelől az önkormányzathoz való jognak mint kollektív alapjognak a rögzítésében, valamint az önkormányzatok (a) szervezetalkítási, (b) gazdálkodási, (c) társulási és (d) feladatvállalást illető szabadságának biztosításában.

(ad a) A szervezetalkítás szabadsága alapján az önkormányzatok maguk határozhatták meg, hogy milyen bizottságokat hoznak létre, milyen struktúrában működtetik a hivatalukat stb. Mindez lehetővé tette a helyi viszonyokhoz való jobb alkalmazkodást.

(ad b) Az önálló gazdálkodás legmeghatározóbb eleme volt, hogy az önkormányzat maga dönthetett arról, hogy bevételeit mire, milyen struktúrában költi el. A központból utalt források tehát nem ún. pántlikázott pénzek voltak, ahol pontosan meg van határozva, hogy mire költendő a pénz. (Így például az oktatási fejkvóta elvileg más feladat ellátásra is költendő.) A finanszírozás további lényeges eleme a normativitás, amely azonban fokozatosan elmozdult a szubjektivitás és az érdekkijárási irányában. A bevételi oldalon megjelent az önálló adókiutalási jog. Bár ennek szerepe jelentősen nőtt (1992 és 2006 között 3,4%-ról 13,8%-ra; a teljes „saját bevétel” aránya ugyanezen időpontokban: 17,7% és 23,6%), az aránya még mindig meglehetősen alacsony.⁵ Ez – nemzetközi összehasonlításban – arra utalt, hogy az önkormányzati autonómia pénzügyi alapjai hiányoztak; költségvetésük a központi forrásoktól, illetve a központi finanszírozási döntésektől függött. Mindez azzal párosult – s ebben a hazai szakirodalom, sőt a politikai döntéshozók is alapvetően egyetértenek –, hogy a források idővel egyre kevésbé fedezték a működés költségeit, mivel a források lényegében inkább csökkentek, miközben a központ egyre több feladatot adott le, mintegy decentralizálva a szociális feszültségeket, illetve azok kezelését. A gazdálkodás önállóságába beletartozott a fejlesztésekről (beruházásokról) és a hitelfelvételről való önálló döntés joga is.

Az önálló gazdálkodás alapozta meg, hogy az anyagi erőforrásokat a helyi igényekhez maximálisan igazodva használják fel. Ugyanakkor ez az autonómia több, viszonylag rendszerszerűen működő anomáliához is vezetett. A helyi elvárásoknak való túlzott megfelelni akarás (párosulva a kontroll és fe-

lelősség tényleges hiányával) egyfelől szisztematikus túlköltekezéshez vezetett, ez pedig az önkormányzatok jelentős eladósodását vonta maga után.⁶ Ugyanezen okok miatt fogott számos önkormányzat olyan beruházásokba, amelyeknek nem volt meg a fedezete, vagy amelyek működtetésére később nem volt pénz (pl. uszodák), és amelyek szükségessége is gyakran megkérdőjelezhető. Hasonlóképpen értékelhető a „saját intézmények”-hez való, irracionálisnak tűnő ragaszkodás akkor, amikor ezek működtetése olcsóbban és hatékonyabban megoldható lett volna nagyobb intézményi keretek között.⁷

(ad c) A társulási önállóság magában foglalta egyfelől az önkormányzatok országos érdekképviselőként ellátó szerveződések létrehozását, másfelől azt, hogy a környező települések az önállóan nehezen vagy túl költségesen megoldható feladatok ellátására egyesítsék erőiket. Különösen ez utóbbinak lett volna nagy szerepe, mivel az önkormányzatok elaprózott jellegét a rendszerváltáskor éppen a széleskörű társulásokkal remélték orvosolni a jogalkotók. A gyakorlat azonban nem az eredeti elképzelések szerint alakult. Összességében a társulási hajlam minimális maradt. Vélhetően az önkormányzatok ezzel a lakosság elvárásainak is meg kívántak felelni, amennyiben az „önállóság”, az intézmények megtartásának szimbolikus értékei nagyobb súllyal estek latba, mint a szolgáltatások eredményessége és hatékonysága. Míg nemzetközileg az önkormányzatok országos érdekképviselőt egy – esetleg önkormányzati típusok (pl. megyei, városi, községi) szerint egy-egy – szervezet látja el, nálunk a kilencvenes évek óta hét ilyen szervezet is működik, változó összetétellel. Ezek egy része érzékelhetően pártpolitikai kötődésű, tagozódásuk nem strukturális vagy funkcionális logikát követ.

(ad d) A feladatvállalás szabadsága azt jelentette, hogy az önkormányzatok a törvény által rájuk ruházott, kötelezően ellátandó feladatok mellett önállóan is vállalhattak magukra feladatokat. Ez például lehetővé teszi, hogy a kötelező oktatási feladatok mellett az önkormányzat felzárkóztató (vagy egyszerűen a gyermekeknek az oktatásban való benn tartására törekvő) programokat indítson és/vagy tehetséggondozást biztosítson. Ezzel kapcsolatban – noha szisztematikus tudományos igényű áttekintésre nem került sor – a tapasztalatok alapvetően pozitívak. Az önkormányzatok igyekeztek reagálni a helyi igényekre. Ebben alapvető korlátot a szűkös erőforrások jelentettek. Néhány, inkább kivételesnek tekinthető esetben az önként vállalt feladatok a kötelező feladatok rovására mentek.

A jogi szabályozás által deklarált, igen széles autonómiát a gyakorlatban tovább erősítette az önkormányzatok feletti ellenőrzés gyengése is. Az el-

lenőrzést végző megyei közigazgatási hivatal törvényesítésénél előbb egy egyeztetési folyamatot kezdeményezett az önkormányzattal, majd annak sikertelensége esetén egyedi ügyekben a bírósághoz fordulhatott. Az önkormányzati rendelet törvénysértő voltának megállapítása az Alkotmánybíróság hatásköre volt (mintegy 3500 önkormányzat tekintetében), ennek minden következményével. Miután az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a megyeiről regionális szintre vitt közigazgatási hivatalok e tevékenysége alkotmányellenes, jogilag évekig nem működött az önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzés. Ez még akkor is igaz, ha a gyakorlatban a legtöbb önkormányzat megküldte döntéseit a hivatalnak. Költségvetési-gazdálkodási területen az Állami Számvevőszék gyakorolt ellenőrzést, ám ez alapvetően csak a központi források felhasználására és törvényességi ellenőrzésre terjedt ki, bár történtek kísérletek a gazdálkodás ésszerűségének vizsgálatára is.

Általánosnak mondható az a tudományos, illetve szakmai felfogás, hogy az önkormányzati rendszer létrejötte során a decentralizáció elfogadható maximumáig, s ezzel együtt a hatékonyság még elfogadható minimumáig mentek el a döntéshozók, utóbbi esetben akár az elfogadhatóságon túl is.⁸ A probléma lényege egyfelől a rendkívül széles feladat- és hatáskör és az ezek gyakorlásához adott erős autonómia, gyenge felügyelettel, másfelől az önkormányzatok elaprózottsága között van. A tipikusan kis önkormányzatok nem képesek megfelelő színvonalon, illetve megfelelő hatékonysággal ellátni feladataikat. A hatósági jogalkalmazó tevékenység esetében ez azt jelenti, hogy az ezer fő körüli települések 2-3 fős, egyetlen felsőfokú végzettségű munkatárssal (a jegyző) rendelkező hivatalának kell eljárnia elvileg mintegy 2600, de a gyakorlatban is több száz hatáskörben, alkalmazni ezekben a vonatkozó, egyébként rendkívül gyorsan változó joganyagot. Ugyanennek az apparátusnak kell gondoskodnia a magas színvonalú, az átlagos, de a hátrányos helyzetű vagy kiugró tehetségű gyermekeket is szolgáló oktatásáról; biztosítania az alapfokú egészségügyi ellátást, a helyi utak karbantartását, építését; a szociális ellátó intézmények működtetését stb., stb. Mindez lényegében valamennyi önkormányzat kötelessége, beleértve a 16 fős települést is. Ráadásul a szigorú államigazgatási felügyelet hiánya egyben a szakmai segítségnyújtás hiányát is jelentheti.

A tipikusan kis „üzemméret” így éles ellentmondásban van a széles hatáskörökkel és autonómiával.

Ennek kapcsán a hazai szakirodalom gyakran utal az ún. déli és északi önkormányzati modellekre.⁹ Előbbire példa lehet a francia rendszer, ahol minden település önálló önkormányzatot alkot, de az önkormányzatoknak meglehetősen kevés önálló feladatuk van, illetve meglehetősen erős az államigazgatási kontroll tevékenységük felett. Az északi rendszereket (pl. a brit vagy skandináv önkormányzatokat) széles hatáskörök és jelentős autonómia jellemzik, de ezekben az országokban nagyobb önkormányzatok működnek, amennyiben egy önkormányzati szervezethez számos kisebb település tartozik. Ez az önkormányzati összevonás egyébként a legtöbb nyugati európai országban nagyjából egy időben történt a hazai „kommunista” községösszevonásokkal.

Az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszer tehát alapvető hatékonyságdeficittel küzd, ami az önkormányzatok többségének túlzottan kis méretével függ össze.¹⁰ Igaz ugyanakkor, hogy a kisebb településméret elvileg is a helyi kormányzáshoz való szorosabb kapcsolatot feltételezi, amit „nagyobb helyi demokráciaként” is értelmezhetünk. Ezt erősíti az a tény is, hogy nemzetközi kérdőíves felvételek szerint az állampolgárok jobban értékelik (elégedettebbek és jobban bíznak) a kistépülési önkormányzatokban.¹¹ Mindehhez járul hozzá a már említett ellenérzés a település-összevonásokkal szemben. Ennek az attitűdnek biztos jele a társulásra való hajlandóság hiánya is.

A különféle érvek fényében, összességében mégis egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy alapvető strukturális ellentmondás feszül a széles hatáskör és autonómia, valamint a kis önkormányzati méret között.

Már a szabályozásból is kikövetkeztethető strukturális feszültség mellett a helyi társadalom – helyi hatalom viszonyában is jelentős torzulás, de mindenképpen az eredeti döntéshozói szándéktól való eltérés mutatkozik. Ezt összességében a helyi önkormányzatok átpolitizálódásaként jellemezhetjük,¹² ami itt az országos pártpolitika helyi szinten történő megjelenését jelenti – éles ellentétben az eredeti, állampolgári részvételre, a civil szervezetek domináns szerepére építő elképzeléssel. Hogy ezek mennyire voltak reálisak, az vitatható, az azonban tény, hogy az országos szinten is túlzott mértékű, pártalapú szembenállás levitele a települési szintre erősen problematikus. Ezen a szinten ugyanis a maguk konkrétságában jelentkeznek a problémák („kátyús a Bocskai utca, beázik a Mustármag óvoda teteje, fel

kell újítani a Vasút utcai rendelőt”, stb.). Ezeknek a pártpolitikai vitákba való beemelése aligha tekinthető racionális döntésnek. Ugyanakkor a helyi és központi hatalom közötti viszonyokat is torzítja, az érdekkijárák szerepét növeli, a támogatásokat pártpolitikai és nem szükségleti alapon eldöntötté teheti ez a lépés. Az önkormányzatiságnak a politikai rendszer egészében értelmezhető számos előnyét eliminálja, illetve eltorzítja ez a diszfunkció.

Az önkormányzatok nem voltak képesek valódi ellensúlyt képezni a központi hatalommal szemben, és nem tudták megtörni a rendszer centralizáltságát, a hatalom központosítottságát sem. Pálné ezt – több írásában is – a középszint eleve gyenge pozíciójának tudja be.¹³ A mind struktúrájában, mind országos érdekképviseletében széttagolt települési önkormányzatok nem tudtak valódi, rendszerszintű decentralizációt előidézni. Így egy sajátos homokóra-szerkezet alakult ki, kiterjedt települési és központi szinttel, amelyek között hiányzik a kapcsolatot biztosító, ugyanakkor a központtal szemben valódi hatalmi ellensúlyt képező erős területi szint.

Végül sajátos problémák jelentkeznek a helyi társadalom – helyi hatalom viszonyában is. Helyi szinten elvileg nagyobb és közvetlenebb a részvétel lehetősége, és magasabb fokú a tájékozottság, mint az országos politikában. A kistelepüléseken ez a gyakorlatban is így lehet: a választott döntéshozók és a lakosság közötti viszony és kommunikáció személyes (pl. megszólítják a polgármestert a boltban). Nagyobb településeken azonban a személyes kommunikáció elvész, és áttételesebb kommunikációs csatornák, a civil szerveződések, érdekképviseletek és a helyi média veszi át a közvetítő szerepet. Közhelynek számít, hogy jó néhány területen a civil szerveződések, érdekképviseletek szerepe minimális Magyarországon, ezek jó része is átpolitizált. A helyi média pedig nyilvánvalóan nem képes megélni piaci alapon egyetlen településen sem. Így léte szinte minden esetben az önkormányzati támogatástól függ. Ez a támogatás pedig nyilván csak kellő lojalitás mellett remélhető. Így aztán a helyi média általában inkább szolgál a helyi hatalom propaganda-eszközeként, gyakran a tények elhallgatásával, elferdítésével, semmint valós tájékoztatást nyújtana. Emiatt sajátos, az országos politikánál jelentősebb mértékű információs vákuum alakulhat ki már a közepe nagyságú településeken is. Az állampolgárok így lényegében „vakon” döntenek a választásokon, az adatok tanúsága szerint alapvetően országos párt-szimpatíák alapján.¹⁴

Az önkormányzati rendszer akkor működik megfelelően, ha a helyi döntéshozók függetlenek ugyan a központi hatalomtól, de szorosan függenek a helyi

társadalomtól. Ennek hiányában azonban a helyi hatalmi elit „elszabadul”, a helyi társadalom érdekei helyett saját érdekeit követi. Mindez a helyi közöségben megnyilvánulhat a korrupció növekedésében, illetve a helyi oligarchák (kiskirályok) megjelenésében. A nagyobb települések oligarchái, főleg parlamenti képviselőként is (ez a „polgármester-lobbi”) sikerrel kísérrelhetik meg befolyásolni a központi döntéseit a maguk javára. Az a tény, hogy az önkormányzatoknál hatalmi központok alakultak ki, alapvetően magyarázza, hogy az önkormányzati rendszer legszembetűnőbb anomáliáit sem lehetett központi döntéssel korrigálni két évtizeden keresztül.

AZ ÁTALAKÍTÁS FŐBB TERÜLETEI ÉS TARTALMA

Az alábbiakban az átalakítás fontosabb elemeit mutatom be.¹⁵ Ezt témakörök szerint csoportosítva teszem meg, nem pedig a jogszabályhelyeket követve. A téma szerinti csoportosításban a strukturális, a feladatok elosztására vonatkozó, a gazdálkodási és a felügyeleti szabályokat tekintem át, azzal, hogy ebben az esetben is elkerülhetetlenek az átfedések.

Strukturális átalakítás

Az önkormányzati struktúrában kevés igazán jelentős változást találunk. A helyi választási ciklus négyről öt évre változik. A helyi képviselővel szemben részletesebb és szigorúbb szabályok kerülnek megfogalmazásra, ami a képviselő professzionalizmusát erősítheti. Így a képviselő az eskütételt követő három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal képzésén. A kötelezettségeit megszegő képviselő juttatásait a testület – az szmsz alapján, legfeljebb 12 hónapra – csökkentheti, megvonhatja. Az összeférhetetlenségi szabályok szigorodtak. Új elem a méltatlanság intézménye. Kógens szabályként a képviselő-testület megszünteti annak a képviselőnek a megbízatását, akit a közügyek gyakorlásától jogerősen eltiltottak; szándékos bűncselekmény miatt jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték; kényszergyógykezelését elrendelték. Figyelemre méltó, hogy ugyanígy kell eljárni azzal szemben is, akinek köztartozása van. (E szabályok a polgármesterre is vonatkoznak.)

A polgármester szerepe – a testület, polgármester, hivatal szervezeti-hatalmi hármában – határozottan erősödik. A jegyzővel kapcsolatos valamennyi munkáltatói feladatot már ő látja el (beleértve a ki nevezést és felmentést is). Ha a testület két alkalommal nem hoz döntést – az szmsz-ben meghatározott ügyben – jogosult döntést hozni; dönthet a két ülés

közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan – szmsz-ben meghatározott – ügyekben; rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról. Másfelől, azzal, hogy megszűnik polgármesteri és parlamenti képviselői mandátum együttes birtoklásának lehetősége, a polgármesterek befolyása az országos politikára csökkenni fog – ez azonban túlmutat az önkormányzat kérdéskörén.

A jegyzőt, a korábbi szabályozással ellentétben, az önkormányzat „szervei” között említi az új szabályozás, ami reálisabban tükrözi a jegyző helyzetét (személyes függését a választott polgármestertől), mint a korábbi szabályozás, amely e posztot az elvont törvényesség biztosítékaként, ezen keresztül az egységesség és országos közérdek közvetítőjeként értelmezte. Az önkormányzati hivatalok tekintetében a korábbi körjegyzőségnek megfeleltethető, egységes hivatalokra vonatkozó szabályok érdemelnek kiemlést. Míg korábban az 1000 fő alatti településeknek kellett közös hivatalt működtetni, de ez alól is széles körben biztosított kivételt a jogszabály, most minden 2000 főnél kisebb lakosságú település köteles közös hivatalt működtetni, és a közös hivatalnak legalább 2000 főt vagy 7 települést kell szolgálnia. (Nem működtethet tehát pl. két 300 fős település egy hivatalt.) Kivétel lényegében nincs. Ha az önkormányzat a megalakulását követő 60 napon belül nem határoz a kérdésben, a kormányhivatal dönt helyette. A törvény a korábbinál jóval részletesebb szabályozást ad a működtetés, felelősség stb. kérdéseiben.

Hasonló mondható el a társulásokról, amelyek létrehozására, működtetésére nézve szintén részletes szabályozást találunk a törvényben. Ezen felül törvénnyel bármikor kötelezni lehet az önkormányzatokat társulás létrehozására (kötelező társulások).

A helyi közigazgatás szervezeti struktúráját tekintve az igazán meghatározó változások – az önkormányzati rendszeren kívül, de azt nagyon is erősen érintve – a dekoncentrált szervek területén mentek végbe. A megyei kormányhivatalok végzik az önkormányzatok felügyeletét, illetve más dekoncentrált szervek veszik át feladataik jelentős részét. A megyei intézményfenntartó központok a korábban a megyei önkormányzatok alá tartozó közszolgáltató intézményeket működtetik. Ezek létrehozását a kormány azzal indokolta, hogy a közös, nagyobb mennyiségű beszerzéssel csökkenteni lehet a működtetés költségeit. Talán az óriási volumenű beszerzések tényétől szintén nem független, érdekes szervezeti megoldás, hogy a szervek kettős irányítás alatt működnek.¹⁶ Egyfelől a kormány megbízott, másfelől az annak irányítását ellátó miniszter irányítása alatt, ami szervezéstanai szempontból abszurdnak tűnik. A felmerülő magyarázatok közül a szak-

ember számára az tűnik a leginkább plauzibilisnek – elvetve itt „a jogalkotó nem ért hozzá, illetve ostoba”, egyébként szintén plauzibilis hipotézisét¹⁷ –, hogy az intézményfenntartó központoknak egyszerre két klientúrát (ti. egy országos, párthoz kötődő és egy megyei politikai-személyes klientúrát) kell kiszolgáltatnia a beszerzések során.

HATÁSKÖRÖK, FELADATOK SZABÁLYOZÁSA, CSÖKKENTÉSE

A feladatok és hatáskörök területén a változások rendkívül jelentősek. A tanácsrendszerről az önkormányzati rendszerre való áttérés e tekintetben jóval kisebb változást jelentett. Nézzük a mostani átalakítás legfontosabb elemeit!

A megyei önkormányzat korábbi feladatköre teljesen megszűnik. A korábban általuk működtetett intézményrendszer átkerül a megyei intézményirányító központokhoz. A megyei önkormányzat korábbi, a középfokú, illetve a területi közszolgáltatás-szervezési, –biztosítási feladatköre szintén megszűnik. Ehelyett megkapják a korábbi, egyébként meglehetősen súlytalan szervezetnek számító, regionális fejlesztési tanácsok feladatkörét: területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat, anélkül, hogy ehhez érdemi hatáskörök, illetve anyagi eszközök lennének. A funkció-, hatalom- és fontosságvesztést jól jelzi, hogy a megyei önkormányzatok éves költségvetése töredékére (tizedére, huszadára) zuhant, ami még így is rendkívül magas összeg az ellátandó feladatok mértékéhez képest, a korábbi regionális fejlesztési tanácsokkal összevetve. A pénz nyilvánvalóan a nagy – választott, ám szükségtelen – testület és az azt valamiben támogató apparátus személyi és tárgyi kiadásait fedezi. A mai megyei önkormányzat így egy üres csigaházhoz hasonlatos.

Noha a kötelező és önként vállalt feladatok esetében korábban is egyértelmű volt a prioritási sorrend, az új szabályozás explicitté teszi, hogy önkéntesen az önkormányzat csak akkor vállalhat feladatot, ha kötelezettségeit már maradéktalanul ellátta, és csak saját forrásait vagy a kifejezetten ilyen feladatra nyújtott központi támogatást fordíthatja ilyen célra.

Az eredeti jogalkotói elképzelés szerint az önkormányzatok (azok hivatalai, illetve a jegyző) által ellátott államigazgatási feladatok teljes egészében elkerültek volna az önkormányzatoktól, az újonnan létrehozandó, általános hatáskörű, dekoncentrált szerveként működő járási hivatalokhoz. E feladatokat az önkormányzati hivatal egyébként is kvázi dekoncentrált szerveként látta el, amibe a választott polgármesternek

és képviselő-testületnek elvileg nem volt beleszólása. A gyakorlatban, a jegyző személyes függése miatt, ez másként alakult, és például az építési engedélyezési ügyekbe a polgármesterek jelentős része beleavatkozott, mintegy a helyi politika egyik eszközeként használva ezt.¹⁸ Nem véletlen, hogy a polgármester-lobbi ezen a területen határozottan ellenállt az eredeti kormányzati-kormányfői elképzeléseknek, így az államigazgatási feladatok nem elhanyagolható része az önkormányzati hivataloknál maradt.¹⁹

Úgy tűnik, elkerül az önkormányzatoktól a két legnagyobb közszolgáltatási terület: az egészségügy és az oktatás. Előbbiben az önkormányzatoknak eddig is kisebb feladatai voltak, elsősorban azzal kapcsolatban, hogy a szolgáltatást a lakosság igényeinek leginkább megfelelő helyen, időben és módon biztosítsák. Ez egy nagyon speciális szaktudást érintő terület, ahol a finanszírozás alapvetően a társadalombiztosítás keretében történik. Az oktatás ennél jóval jelentősebb terület, amelyhez az önkormányzatok és a lakosság is ragaszkodott. A kis- és közepes települések teljes költségvetésének fele-harmada erre a célra ment el. A két legnagyobb közszolgáltatási terület elvesztésével, a humán közszolgáltatások területén az önkormányzatoknál inkább csak a „reszti” maradt.

A visszaállamosítás valószínűleg kihat a szolgáltatást nyújtók összetételére is. E tekintetben meglehetősen színes kép alakult ki Magyarországon. Az állami-önkormányzati intézmények mellett nem elhanyagolható és növekvő az egyházi intézmények szerepe, de jelen vannak non-profit (alapítványi) és forprofit szervezetek is. Ezek szerepének értékelése nem tárgya e dolgozatnak, s nem látjuk még, hogy az átalakulás miként hat ezekre, de hogy hatni fog, abban biztosak lehetünk.

A rendszerváltáskor létrejött önkormányzati rendszer lényegi alapelve volt az önkormányzatok „jog-egyenlősége”, ami a feladatok és hatáskörök esetében is érvényesült. A kötelező feladatok nagy része az önkormányzati törvényben meghatározásra került, s ez valamennyi önkormányzatra, a legkisebbekre is vonatkozott, még ha a főszabály alól voltak is kivételek. Az új szabályozás ezzel éles ellentétben a település méretéhez és funkciójához igazodó, vagyis az eltérő feladattelepítés elvét követi. A konkrét hatásköröket így nem az önkormányzati szabályozás, hanem az egyes ágazati törvények (pl. oktatási, szociális ellátásról szóló) rögzítik. A kormánytagok az önkormányzati hatáskörök gyakorlásának módját rendelettel is szabályozhatják.

„EGY, AZ ÖNKORMÁNYZAT ÁLTAL BIZTOSÍTOTT ADAPTIVITÁS ELŐNYEIT AZ ÁLLAMI SZERVEZÉssel JÁRÓ NAGYOBB KISZÁMÍTHATÓSÁGGAL ÉS EGYENLETESEBB ELLÁTÁSI SZÍNVONALLAL KOMBINÁLÓ BONYOLULTABB SZERVEZÉSI MEGOLDÁS SZERENCSESEBB LETT VOLNA, MINT A TOTÁLIS ÁLLAMOSÍTÁS.”

A nagyobb települések az új szabályozás szerint több hatáskörrel rendelkeznek. Megjelenik a járásszékhely települések kategóriája, amelyek a járás egésze számára látnak el – alapvetően kistérségi közszolgáltatási – feladatokat. Átalakul a megyei jogi városok szerepe. Míg korábban ezek az adott település lakossága számára a helyi önkormányzati szolgáltatások mellett a megyeieket is nyújtani voltak kötelesek, most az elv megfordul, és e települési önkormányzatok a megye területére kiterjedően is nyújtanak közszolgáltatásokat. Budapest tekintetében a jogszabály explicite is deklarálja, hogy a főváros egyszerre tölt be megyei és helyi szintű feladatot. A főváros és a kerületek közötti feladat- és hatáskörmegosztás azonban alig változik.

A gazdálkodás átalakítása: önállóság korlátozása

A gazdálkodás tekintetében szintén jelentősek a változások, amelyek összességében a gazdálkodás szabályainak szigorodását jelentik. A korábbi kötetlen (a bevételek és a kiadások között nem volt meghatározott kapcsolat) gazdálkodás lehetősége radikálisan csökken. A hiány fedezését szolgáló eladósodás folyamatát pedig rendkívül szigorú szabályok akadályozzák.

Már utaltunk a kötelező és önként vállalt feladatokra vonatkozó új szabályokra. A törvény rögzíti a feladatfinanszírozás rendjét, ami azt jelenti, hogy meghatározott feladat ellátására folyósítja az állam a pénzt, aminek felhasználása kötött, másra nem fordítható. Ezzel kapcsolatban a szabályozás kimondja, hogy eltérő felhasználás esetén a támogatás összegét kamatokkal terhelve vissza kell fizetnie az önkormányzatnak. Ugyanakkor arra is utal a szöveg, hogy a feladatfinanszírozás mértékének meghatározása során az állam az önkormányzat teherbíró képességét is figyelembe veszi, vagyis az önkormányzatnak adott esetben saját forrásait is fel kell használnia az állam által számára kötelezően előírt feladatok ellátására. Ezt mintegy enyhíti az a rendelkezés, amely szerint önként vállalt, az állam által prioritásként kezelt feladatok finanszírozására az állam támogatást biztosíthat, illetve kivételesen a működőképesség megőrzésére kiegészítő támogatás adhat.

A költségvetési tervezéssel kapcsolatban a jogszabály kimondja, hogy költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető, ami egy egyre több településre jellemző, „öngyilkos” gyakorlatot akadályoz meg. A veszteséges gazdálkodás következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a

központi költségvetés nem tartozik felelősséggel, ami figyelmeztetés mindazok (pénzintézetek, az önkormányzati kötvények vásárlói stb.) számára, akik az önkormányzatoknak korábban korlátlanul, a visszafizetési képesség és fedezet vizsgálata nélkül biztosítottak forrásokat. Szigorú garanciális szabály, hogy elfogadott költségvetés vagy zárszámadás hiányában az önkormányzat támogatásainak folyósítását felfüggesztik.

Az eladósodást megakadályozni hivatott szabályokat elsősorban a 2011. évi CXCV. (ún. stabilitási) törvény tartalmazza. Főszabály szerint önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthet, bár e szabály alól az összeghatár, illetve a felhasználás okára tekintettel több kivétel is van. Közismert, hogy működésre hitelt felvenni biztos recept a csődhöz, bár a hazai önkormányzati gyakorlatban ez is gyakran előfordult. Ezt az új szabályozás, a likvid hitelfelvétel esetén túl, egyértelműen megtiltja. Részletes szabályokat találunk a fejlesztési célú hitelek kapcsán is, amelyet külön kormányrendelet tovább részletez.

A költségvetés ('flow') mellett a tulajdon ('stock') jelenti az önkormányzati gazdálkodás másik alap- elemét. Az a tény, hogy az önkormányzati vagyont a nemzeti vagyon részeként kezeli a törvény, ilyenként arra is vonatkoznak a nemzeti vagyont érintő általános szabályok, jelentős korlátozást jelent a korábbi helyzethez képest. A kormányt sarkalatos törvény hatalmazza fel arra is, hogy nemzetközi kötelezettség teljesítése érdekében rendelkezzen az önkormányzatok tulajdonával.

A felügyelet átalakítása, erősítése

Az önkormányzat feletti ellenőrzés jogosítványai felügyeletté erősödtek. Mint jeleztük, a 2010-ét megelőző években, elképesztő módon, jogilag egyáltalán nem működött az önkormányzatok felett ellenőrzés, még törvényességi ellenőrzés sem. A kormányhivatalok létrehozásával ez a helyzet megszűnt. A kormányhivatal pozícióját erősíti, hogy annak élén egy bevallottan politikai kinevezett, gyakorta parlamenti képviselő áll. A szabályozás, egyébként a korábbi gyakorlatot rögzítve, részletekbe menő a tekintetben, hogy mit tehet meg a kormányhivatal, miközben új felügyeleti jogintézményeket is bevezet. A törvénysértés észlelésével kapcsolatban külön nevesíti a jogszabály a törvényességi felhívást és a jogsértés megállapítására irányuló eljárást. Utóbbit a jogszabály továbbra is kiveszi a végrehajtó hatalmi ágból, és a bírósiba helyezi. Az eljárás szabályai lényegében megegyeznek a korábbi gyakorlattal, egy lényeges eltéréssel: a rendelet törvénysértő voltának kimondását a jogalkotó az Alkotmánybíróság he-

lyett a Kúriához (tehát a rendes bírósági szervezet- hez) telepíti, ami a gyakorlat szempontjából jóval szerencsésebbnek tűnik, amennyiben gyorsabb, kiszámíthatóbb reakciót várhatunk.²⁰ Ugyanakkor más elfogadható megoldást nem kínálnak a rendelet megalkotásának elmaradásából adódó, esetleg ezreket érő jogsérelemre. A kormányhivatal számos más esetben is szerepet kap az önkormányzati mulasztás pótlására; ideiglenes jegyzőt nevez ki, ha képesítés- sel rendelkező jegyző kinevezésére fél évig nem kerül sor, vagy, mint korábban láttuk, hatvan nap után dönt a kistélepülés közös hivatalhoz való csatlakozásról.

AZ ÁTALAKÍTÁS ÉRTELMEZÉSE, ÉRTÉKELÉSE

Hogyan értékelhetjük tehát az önkormányzati rendszer átalakítását? A kérdésre három szinten próbálok meg választ adni. Előbb egy rövid elméleti áttekin- tést adva a hierarchia-autonómia dichotómiájában kísérlem meg elhelyezni a változásokat. Ezután azt vizsgálom, hogy a korábbi önkormányzati rendszer ismeretében, tekintettel a szakmai közvélemény álláspontjára is, mennyiben tekinthető adekvátnak az átalakítás. Végül hatalmpolitikai szempontból kísérlem meg értelmezni azt.

Hierarchia vs. autonómia

A közigazgatás-tudomány egyik meghatározó kér- dése a szervezeti struktúra, illetve feladat-delegálás rendje. Ezt leginkább egyfajta dichotóm viszonyként tárgyalják, a megközelítés jellege szerint különbsé- get téve hierarchia és autonómia, centralizáció és de- centralizáció között. Sem lehetőség, sem szükség nincs most a kérdés mélyebb elemzésére. A lényeg az, hogy mindkét szélső megoldásnak vannak ér- nyei és hátrányai. A merev, hierarchikus, szabálykö- vető szervezet Weber bürokráciaelméletét idézi.²¹ Ebben a hivatalnok személytelen munkavégzése a gátja az önkénynek és alapja a jogbiztonságnak, a jogalkalmazás kiszámíthatóságának. A hierarchia és szabálykövetés biztosíthatja, hogy a demokratikusan választott vezetők, a hivatali piramis csúcsán állva kontrollálni és irányítani tudják az állami bürokrá- ciát. Mindez számos területen a hatékony működés záloga is. Ugyanakkor az autonómia előnyei is vitat- hatatlanok, amelyek leginkább az önkormányzati működésben mutatkoznak meg. Ez lehetővé teszi, hogy a helyben működő egységek figyelembe vegyék a sajátos helyi igényeket, és azokat a sajátos helyi le- hetőségekre alapozva elégítsék ki. Így ez a szervezet eredményesebb és hatékonyabb lehet, elsősorban a

közszolgáltatások szervezése területén. Emellett a politikai rendszer működése szempontjából előny lehet, hogy a kormányzati döntésekben való állampolgári részvételnek sokkal nagyobb esélye van a helyi, mint az országos szinten. A demokrácia iskolája lehet a helyi kormányzás, egyben szocializációs fórum, az új politikai vezetők kiválasztódásának csatornája is. Végül a helyi hatalom a központi hatalomnak egyfajta ellensúlyát is képezheti.²²

Önmagában tehát sem a hierarchikus szerveződés, sem az autonómia nem üdvözítő megoldás. Szerencsére nem is kell – és nem is szokták – kizárólag az egyik vagy másik megoldást alkalmazni egy állam szervezeti elveként. Valójában a különféle feladatokhoz, különféle mértékben és módon alkalmazva ezekben találhatjuk meg az optimális megoldást. A hatósági jogalkalmazó tevékenységet a szakmaiságot, jogszerűséget és főleg az egyszerűséget inkább biztosítani képes hierarchikusan szervezett államigazgatási (dekoncentrált) szervekkel gyakorolják, míg a közszolgáltatások jelentős részében az önkormányzati autonómia kap nagyobb szerepet. De még e tekintetben sem merevek a választóvonalak. A finanszírozás konkrét módja, a jogi szabályozás, a különféle ellenőrzési- és ösztönző-rendszerek színesítik-bonyolítják ezt a képet a gyakorlatban, annak érdekében, hogy a legeredményesebb közigazgatás-szervezési megoldás valósuljon meg.

E dichotómiában vizsgálva a folyamatokat azt mondhatjuk, hogy a rendszerváltás előtti helyi kormányzati rendszer egy szélsőségesen hierarchizált felépítést tükrözött. A magát jórészt a tanácsrendszerrel szemben definiáló új önkormányzati szabályozás a nyugat-európai viszonyokhoz képest is erőteljesen elmozdult az autonómia irányában. Az önkormányzatok mostani átalakítása vitathatatlanul egy ellenirányú, a hierarchia irányába mutató elmozdulás. Ezt jelzi (a) az önkormányzati funkciók jelentős, kimondhatjuk: nagyobb részének államosítása, vagyis a kormányzati feladatkörbe vonása, (b) a gazdálkodási önállóság nagymértékű csökkentése és (c) az önkormányzatok feletti ellenőrzés erősítése.

Hogy a hierarchia irányába történt elmozdulást a kilendült inga középre irányuló visszalendüléseként, vagyis a „normális” állapothoz tendálásként értelmezzük-e, avagy az inga ismételt túllendüléseként, az vitatható. További kérdés, hogy mi ennek a lépésnek az oka. Vajon egyszerűen az önkormányzati rendszer anomáliáira adott ésszerű válaszról van szó,

vagy a kormánypárt és vezetői nem titkolt etatista-centralizációs hite és törekvése áll a háttérben, illetve a kettő milyen mértékben keveredik egymással és egyéb politikai szempontokkal? E vitakérdések megválaszolásához hozzásegít, ha konkrétan megvizsgáljuk az egyes csomóponti kérdéseket.

Az átalakítás egyes elemeiről: problémák és megoldások
A jogszabályi változások kapcsán az első felvethető kérdés, hogy volt-e valamiféle sürgető szükség a változtatásokra? E kérdésre a hazai szakirodalom, sőt a gyakorlati szakemberek részéről is, hosszabb ideje egységes választ kaphattunk: igen, az önkormányzati rendszer alapos változtatása alig volt elodázható.²³

A rendszer olyan, fokozódó anomáliákkal küzdött, amelyek társadalmi költsége rendkívül nagy, amelyek a rendszert hosszabb távon nem fenntarthatóvá tették, s amelyek nagy része megfelelő változtatásokkal kezelhető.

A következő kérdés az, hogy melyek a szükséges változtatások, illetve, hogy az átalakítás valóban a neuralgikus pontokra reflektált-e, és a szakma által javasolt

megoldásokat alkalmazott-e. A válasz erre a kérdésre jóval bonyolultabb. Az egyszerűség kedvéért a szakmai javaslatok gyűjteményéért ugyanahhoz a forráshoz²⁴ fordulva azt mondhatjuk, hogy az átalakítás deklarált, és talán tényleges céljainak többségében is, ugyanazokat az anomáliákat kívánja kezelni, mint amire a szakma is rámutatott. Az alkalmazott eszközök tekintetében, talán érhető módon, a szakemberek inkább a „finomhangolást” részesítik előnyben, a nagy és általánosító megoldásokkal szemben. Így például a humán közszolgáltatások területén a problémát hasonlóképpen értelmezik (a pazarló, gyakran alacsony színvonalú működést és a hozzáférésben-színvonalban megnyilvánuló óriási egyenlőtlenségeket említik), és a legtöbb esetben a nagyobb állami szerepvállalást a megoldás fontos részeként elfogadhatónak, sőt szükségesnek is látják (a nagyobb állami beleszólás, és nem feltétlen az „adjon több pénzt az állam” értelmében). Ám ez alatt e szerzők aligha a teljes oktatási ellátórendszer államosítását értik, mint inkább egy bonyolultabb, több eszköz (finanszírozás, jogi szabályozás, ösztönzők, döntési jogosítványok megosztása az érintettek között) együttes alkalmazását jelentő, „finomhangolt” megoldást.

Az államigazgatási (hatósági jogalkalmazó) feladatok államosításának kérdése némileg megosztotta a szakmai közvéleményt, de benyomásom szerint

összességében a tudomány képviselői inkább támogattak, mint elleneztek volna egy olyan megoldást, amely az államigazgatási, alapvetően hatósági jogalkalmazó feladatokat kiveszi az önkormányzatok kezéből, és azokat egy hierarchikusan szervezett szakmai igazgatási szervezet kezébe adja. Emellett szól, hogy az önkormányzatok feladata a fejlett országokban elsődlegesen a szolgáltatásszervezés. Ez ugyan elméletileg nem választható el tökéletesen a hatósági tevékenységtől, de azért a legtöbb esetben a hátrévonat világos. A hatósági jogalkalmazás esetén a kellő jogi (és esetleg más: pl. építésügyben mérnöki) szakértelem rendkívül fontos, s még inkább lényeges a jogalkalmazás egységessége, amit jobban lehet biztosítani egy kifejezetten erre szakosodott, hierarchiába rendezett (tehát speciális szakértelmet akár központból biztosítani képes), nagyobb hivatali egységben – amilyen például a járási hivatal lehetne. E megoldással kiküszöbölhető a helyi hatalmi elit illegitim befolyása e döntésekre. E feladatoknak az önkormányzati hivatalokba delegálását 1990-ben az a szempont magyarázta, hogy így azok a lehető legközelebb vannak az ügyekhez, s főleg az ügyfelekhez. E szempont azonban eleve vitatható volt,²⁵ hosszabb távon pedig a fizikai távolság jelentőségét számos ügyben az elektronikus kommunikáció eliminálja. Az új rendszerben az államigazgatási feladatok ellátást a létrehozandó járások vagy a még nagyobb sűrűséggel létrehozni tervezett ügyfélszolgálatok biztosítják, viszonylag közel az állampolgárhoz. Kétségtelen, hogy egyes ügyeknek helyi vonatkozásai is vannak. Ezek azonban jól kezelhetők a közigazgatási eljárási törvény keretei között, például a szakhatóságra vonatkozó szabályozással vagy a vonatkozó önkormányzati rendelet eljárásba iktatott figyelembevételével. Jómagam úgy vélem tehát, gyakorlati tapasztalatokra is alapozva,²⁶ hogy államigazgatási ügyek államosítása indokolt és kívánatos.

Ez a törekvés azonban legalább két ponton megbicsaklik a jelenlegi átalakulásban. Egyfelől, úgy tűnik, hogy az államigazgatási ügyek egy része megmarad az önkormányzati hivatalok hatáskörében, jó részt a polgármester-lobbinak betudhatóan. Láthatólag egy politikai megoldás van születőben, ami összességében nélkülözi a szakmai megfontolásokat vagy bármiféle egyértelmű rendező elvet. A polgármester-lobbi aktivitása azt is jelzi, hogy ezekben az ügyekben a polgármester továbbra is be kíván avatkozni. Ezt nyilván meg is tudja tenni, hiszen a jegyző felett most már valamennyi munkáltatói jogot ő gyakorolja. Mindez aligha fogja erősíteni a jogbiztonságot ezen a területen. A most kirajzolódó megoldás nemcsak a jogállamiság, hanem a hatékonyság szempontjából is előnytelennek tűnik. Kü-

lönös szakértelmet igénylő hatósági jogalkalmazó ügyeket ugyanis továbbra is ellátnak az önkormányzati hivatalok, ami miatt ott aligha lehet a létszámot jelentősen csökkenteni, miközben hasonló feladatok ellátására egy új szervezetrendszer is feláll.

Másfelől az is tény, hogy az államigazgatási ügyek most sem egy politikailag neutrális, kizárólag jogi és szakmai szempontokon orientálódó szervezethez kerülnek. Az ügyeket átvevő kormányhivatalok élén politikai kinevezettek, a kormány(párt) bizalmi emberei állnak, ami továbbra is meghagyja az illegitim politikai befolyás lehetőségét, csak éppen egy másik politikusi csoportnak. Hogy ezzel a lehetőséggel a kormány megbízottak, illetve a járási hivatalok vezetői élnek-e, az a jövő gyakorlatában dől el. A lehetőség azonban fennáll, és a hazai tapasztalatok nem kedvezőek.

A legtöbb szakértő támogatni látszik a hatásköröknek, különösen a közszolgáltatási feladatoknak a település méretéhez is funkciójához igazodó meghatározását. Számos szakértő hosszú ideje hangsúlyozza, hogy a körzetközponthoz tartozó feladatok ellátására alkalmas településeknek ilyen feladatokat is kellene kapniuk. Ennek felel meg a járásszékhely település kategóriájának meghatározása, a körzetükre vonatkozó ellátási kötelezettséggel, valamint a megyei jogú városok szerepének ilyen átalakítása. És ezt biztosítja az egységes feladatelosztás helyett a differenciált, a település méretéhez és funkciójához igazodó feladat delegálás. Itt jegyezzük meg ugyanakkor, hogy a kormánypártok kerületi polgármesteri lobbija sikeresen törte le a Budapest, mint egységes város működtetésére tett kísérleteket. A hatalmi góccok fenntartásának érdeke győzött az igazgatási racionalitás és a városi érdek felett. Jellemző például, hogy a parkolási hatáskör a kerületeknél maradt.

Elvileg is erősen vitatható a közszolgáltatások finanszíralisan legnagyobb körének államosítása. Egy, az önkormányzat által biztosított adaptivitás előnyeit az állami szervezettel járó nagyobb kiszámíthatósággal és egyenletesebb ellátási színvonallal kombináló bonyolultabb szervezési megoldás szerencsésebb lett volna, mint a totális államosítás. Igaz ugyanakkor, hogy – különösen az oktatás területén – olyan súlyos anomáliák mutatkoztak, hogy a változtatás szükségességében mindenki egyetértett. Más kérdés, hogy jelenleg nem látható, az államosítás miként fogja kezelni ezeket az anomáliákat. Ez nyilván lehetőséget biztosíthat az önkormányzatoknál jelentkező csapdahelyzetek elkerülésére. Így például a helyi társadalom nyomása alól kikerülve lehetőség van a cigány osztályok, sőt iskolák megszüntetésére, általában az oktatás magasabb színvonalon történő nivellálására, a gyermekek sajátos nevelési

igényeinek, illetve a szülők elképzeléseinek jobb kiértékelésére. Mindez azonban csak lehetőség, egy optimális vagy talán túlzottan optimista forgatókönyv. Egy pesszimista szcenárió viszont falanszterszerű, túlzott egyformaság képével fenyeget, nem zárva ki az iskoláknak egyfajta egységes ideológia-közvetítőkét történő felhasználását sem.

Az önkormányzatok felügyeletének szigorításával (különösen a korábbi teljes hiányhoz viszonyítva) szintén jórészt egyetért a szakma. A gyakorlatban ugyanis a széles felelősség nem ritkán „széles felelőtlenségbe” csapott át.²⁷ Szükség van egy olyan kontrollmechanizmusra, amely a települést érintő legsúlyosabb negatív, esetleg nehezen korrigálható döntéseket megakadályozza. Emellett az egyes állampolgár – különösen a hátrányos helyzetű, jogban járatlan, legkiszolgáltatottabb emberek – esetében az önkormányzatok felügyelete egyben a jogvédelem eszköze is. A felügyelet – a nemzetközi szakirodalom és a rendszerszemléletű megközelítés szerint is – alapvetően nem a szankcionálás eszköze, hanem egy korrekciós mechanizmus, amely feltárja és korrigálja a hibákat akár egyszerűen figyelemfelhívással, a jó megoldások ajánlásával. Ezt a funkciót nem csak a jogi felügyeletet el látó szervezet láthatja el. Számos országban az önkormányzati szövetségek tevékenysége jelentős részben éppen erre irányul.

Az is nyilvánvaló volt, hogy a gazdálkodás területén szigorúbb szabályokra van szükség. Vitatható azonban, hogy a források egyértelmű célhoz kötése (feladatfinanszírozás) helyesíthető-e, hiszen ezeken a területeken, amelyek az önkormányzati költségvetés jelentős részét teszik ki, a gazdálkodás önállósága megszűnik. Különösen akkor problematikus ez, ha a feladatfinanszírozásban folyósított összeg valójában nem elégséges a feladat ellátására. E kérdések részben a jövő gyakorlatában dőlnek el, részben önkormányzati pénzügyi szakemberek elemzései adhatnak ezekre választ.

Az új szabályokat jogtechnikailag értékelve azt találjuk, hogy számos kérdést a korábbinál alaposabban, részletkebe menően szabályoztak. Ilyen például a társulásokkal, a közös hivatallal kapcsolatos döntési jogkörök megosztása vagy az önkormányzat hallgatásának kezelése.

Egyfajta alapjogi aspektusból, az önkormányzati jogok oldaláról vizsgálva a kérdést kiindulópontul az Önkormányzati Karta – egyébként meglehetősen lazán megfogalmazott – szabályaira hagyatkozhatunk.²⁸ Ennek kapcsán többféle szempont is felvethető. A Karta elvként fogalmazza meg, hogy a helyi

ügyek intézését az önkormányzatokra kell bízni, anélkül azonban, hogy definiálná, melyek a helyi ügyek. Balázs²⁹ szerint az újonnan létrejött rendszer is megfelel a Karta szabályainak, és általában találunk is példákat ilyen megoldásokra (pl. az iskolák állami működtetésére). Balázs szerint ugyanakkor maga a változtatás iránya ellentétes a Karta preambulumának azon előírásával, amely az önkormányzatiság erősítését fogalmazza meg követendő célként. Mint láttuk, legtöbbször az önkormányzati rendelet kormány megbízott által történő pótlását kifogásolják, bizonytalansággal, ám nézetem szerint ennek inkább elméleti, semmint gyakorlati jelentősége van.

A változásokat nemcsak azok tartalma és iránya, hanem módja szerint is értékelhetjük. E tekintetben az átalakítás előkészítetlennek, végiggondolatlanul, irreálisan gyorsnak tűnik. A szereplőknek nem volt ideje felkészülni és alkalmazkodni a változásokhoz. A folyamatot kísérő bizonytalanság (pl. a költségvetés tervezésekor nem lehet tudni, hogy jövőre mekkora hivatalt kell üzemeltetni, mi lesz a teendő az egészségügyi és oktatási intézményekkel) meglehetősen nagy költségvetési és társadalmi költségekkel jár.

Összességében a kormány egyfajta választ adott az önkormányzati rendszert jellemző akut problémákra. A válasz tartalmában egyértelműen az önkormányzati autonómia rendkívüli mértékű csökkentése, az állami hierarchia erősítése. Bár a tendencia (ti. a szinte mindenki által diszfunkcionálisnak ítélt, túlzott autonómia csökkentése) elkerülhetetlennek látszott, a konkrét megoldási módok elméletileg erősen vitathatóak, legyen szó az államigazgatási, hatósági hatáskörök, akár a közszolgáltatások államosításáról: előbbi esetben a túl kevés, utóbbi esetében a túl sok államosítás problémás.

Az átalakítás hatalom-politikai szempontból

Hatalmi szempontból az önkormányzati rendszer átalakítása kifejezetten sikeresnek mondható.

Az önkormányzati autonómia nyilván szemben áll a Fidesz-vezetésnek az állam szerepét növelni szándékozó, centralizáló meggyőződésével. Az önkormányzatok emellett elvileg ellensúlyt képezhetnek a központi kormányzattal szemben, miközben 2010 óta a kormány határozott és alapvetően sikeres törekvése a központi kormánnyal szembeni minden ellensúly meggyengítése. Mindezeket a célokat jól szolgálja az önkormányzati feladatok jelentős részének kormányzat alá rendelése, az autonómiát korlátozó gazdálkodási szabályok kialakítása, valamint a felügyelet erősítése, jogosítványainak kiterjesztése.

Mindezt pedig a ténylegesen létező anomáliák ki-
 küszöbölésének ürügyén tehetta a kormány, sőt, leg-
 alábbis a diagnózis, de kisebb részben a terápia te-
 kintetében is az átalakítás egybe vág a szakma jelen-
 tős részének felvetéseivel. Ebből a szempontból az
 önkormányzati rendszer átalakítása nagyban hason-
 lít a bírósági rendszer átalakítására: a ténylegesen
 meglévő anomáliák korrekciója kapcsán abból egy-
 ben hatalmi előnyt is kovácsolni.

Sikeres politikailag az átalakítás azért is, mert ko-
 rábban egyetlen kormány sem mert hozzányúlni az
 önkormányzati rendszerhez. Az önkormányzati
 önállóságra egyfelől jelentős erejű lobbicsoport épült
 rá. Másfelől azonban az állampolgárok számára is
 óriási, elsősorban szimbolikus értékkel bírt a telepü-
 lés – saját önkormányzat létében és az egyéb intéz-
 mények megmaradásában – érzékelt önállósága.
 Másként fogalmazva: ehhez hozzányúlni a politikai
 öngyilkossággal lett volna egyenértékű bárki számá-
 ra. A Fidesz-kormánynak azonban úgy sikerült az
 önkormányzati rendszert meggyengíteni, jórészt ki-
 üríteni, hogy az nem ütközött jelentős ellenállásba –
 eltekintve a kormánypárti polgármester-képviselők
 lobbizásától. Ennek titka az a bravúros megoldás,
 hogy meghagyták a szerkezetet, a struktúrákat,
 amelyekre a közvélemény, de a szakma egy jelentős
 része is különösen érzékeny. Eközben a funkciók je-
 lentős része önkormányzatiból állami kézbe került.
 A szimbolikus erővel bíró formák (választások, tes-
 tületek, hivatalok) megmaradtak, megmaradt a –
 széles hatáskörű autonóm önkormányzatok esetében
 nyilván tarthatatlan – egy település, egy önkormány-
 zat elv is. Éppen csak ezek a struktúrák jórészt funk-
 ció nélkül maradnak. Teljesen egyértelmű, abszurdí-
 tásig menő ez a megyéknél, és valószínűleg ez lesz a
 gyakorlat a kistépülések esetében is. A megmaradó
 funkciók esetében nő az állami felügyelet, és csök-
 ken a gazdálkodási önállóság szerepe. A feladatfi-
 nanszírozással lényegében végrehajtó szerepre lehet
 kárhozthatni az önkormányzatokat.

JEGYZETEK

1. Ezúton mondok köszönetet Balázs Istvánnak, Köké-
 nyesi Józsefnek, Pálné Kovács Ilonának és Sente Zol-
 tánnak a dolgozat végleges változatának elkészítéséhez
 nyújtott segítségükért: javaslataikért, kritikai észrevé-
 teleikért. A dolgozat esetleges erényei nekik is betud-
 hatók, a hibáikért a felelősség kizárólag a szerzőt ter-
 heli.
2. A 1990-ben létrejött önkormányzati rendszer érté-
 kelésének hazai irodalma könyvtárnyi. E ponton a tájé-
 kozódni kívánó olvasónak talán az önkormányzati

rendszer létrejöttében előbb kutatóként, majd állam-
 titkárként meghatározó szerepet játszó: VEREBÉLYI
 Imre: A helyi önkormányzatok alapvonalai, *Magyar
 Közigazgatás*, 1991/9 ajánlható. Ajánlhatók továbbá a
 rendszer fennállásának 10. és 20. évfordulójára megje-
 lent gyűjteményes, konferenciakötetek, amelyek írásai
 – változó színvonalon ugyan, de – áttekintést adnak a
 főbb jellemzőkről, problémákról és a felmerülő lehet-
 séges irányokról is: *Egy évtized önkormányzati mérlege
 és a jövő kilátásai*, szerk. VEREBÉLYI Imre, Budapest,
 MKI-MTA PTI, RKK, 2000; és *Születésnap vagy ha-
 lotti tor? 20 évesek az önkormányzatok*, szerk. KÁKAI
 László, Pécs, IDRResearch / Publikon, 2010. (Jellem-
 zőnek találok a címekeket is.)

3. Lásd minderről: *Helyi hatalom – helyi társadalom*,
 szerk. PÁPAI Zsuzsa, Budapest, MSZMP KB., 1987;
 a végrehajtó bizottság szerepéről és a pártirányításról:
 KÖKÉNYESI József: A végrehajtó bizottság vagy annak
 mellőzése az új tanács törvényben, in *A tanácsrendszer
 önkormányzati megújítása*, szerk. VEREBÉLYI Imre, Bu-
 dapest, ÁSZI, 1988.
4. Az adatok forrása: Pawel SWIANIEWICZ: Size of Local
 Governments, 7; és FEKETE Éva – LADOS Mihály –
 PFEIL Edit – SZOBOSZLAI Zsolt: Size of local Govern-
 ments, Local Democracy and Local Service Delivery
 in Hungary, 36, in. *Consolidation or Fragmentation?
 The Size of Local Governments in Central and Eastern
 Europe*. ed. Pawel SWIANIEWICZ Budapest: OSI-LGI,
 2002, 1–30, 31–100,
5. PITTII Zoltán: Az önkormányzati gazdálkodás moder-
 nizációja, avagy a dinamikus szinten tartás, 38. in *Ön-
 kormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés*, szerk.
 BUDAY-SÁNTHA Attila – HEGYI Judit – RÁCZ Szilárd,
 Pécs, Pécsi Egyetem, 2008, 34–54.
6. 1992 és 2006 között az éves költségvetések bevételein
 belül a hitel 0,8%-ról, 4,7%-ra nőtt. PITTII (5. vj.), 38.
7. Az önkormányzatok gazdálkodásának elemzésében,
 értelmezésében meghatározónak találok VÍGVÁRI
 András munkáit, amelyekre magam is támaszkodtam
 a vonatkozó részek megírása során. Összefoglaló, át-
 tekintő munkaként ajánlható: A recentralizáció (rej-
 tett) pénzügyi eszközei, In. Kákai (2. vj.), 103–116
 amely a finanszírozás tendenciáit mutatja be adatszer-
 rűen, valamint: A közszektor modernizálásának kul-
 csa: az önkormányzati rendszer átalakítása. In BUDAY-
 SÁNTHA–HEGYI–RÁCZ (5. vj.), 79–97. PITTII Zoltán
 munkái szintén jól hasznosíthatóak. Pl. PITTII (5.vj.).
8. VEREBÉLYI (2. vj.) ezt már egy évvel a rendszer beve-
 zetése után jelezte. A későbbi elemzések ezt annyiban
 vitatják, hogy a hatékonyság elfogadhatatlanul ala-
 csony.
9. Erről: Gajdusчек György: A közigazgatás szervezeti
 jellemzői – összehasonlító aspektusból, 37–58, in *Az
 Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk.

- SZAMEL Katalin - BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula, Budapest, Complex, 2011, 47–48; és Swianiewicz (4. vj.) 17–24.
10. SWIANIEWICZ (4. vj.), 11-17 mintegy tucatnyi empirikus kutatást idéz a témában. Ezek majd mindegyike az optimális önkormányzati nagyságot kétezer fő felett húzza meg. A szerző arra is utal viszont, hogy az önkormányzat elfogadottsága, az önkormányzat teljesítményével való elégedettség fordított irányú. VÍGVÁRI András (7. vj., 2010) mindezzel némileg ellentétes álláspont mellett érvel meggyőzően és adatszerűen. Eszerint a kistelepülések lakossága a költségvetésből nagyjából számarányának megfelelően részesedik, tehát nem beszélhetünk alacsonyabb hatékonyságról. Ráadásul, mivel a lakosságnak csak mintegy 14%-a él községekben, az itt elérhető hatékonyságnövekedési potenciál minimális, éppen a nagy önkormányzatok hatékonyságának javításával lehetne megtakarítást elérni. Ne felejtjük el ugyanakkor, hogy a makroszintű adatok nem árulkodnak a közszolgáltatások színvonaláról, ami a jelek szerint kistelepüléseken jóval alacsonyabb. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a nagyobb önkormányzatoknál – igaz tipikusan más okok miatt – ne lenne pazarlás.
 11. Pawel SWIANIEWICZ: Between Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal, 15-40, in *Public Perception of Local Governments*. ed. P. S., Budapest, LGI-OSI, 2001, 34–35.
 12. Lásd pl.: ZONGOR Gábor: Húsz év után, változások előtt, in Kákai (2. vj).
 13. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Reformra érett az önkormányzati rendszer, in Kákai (2. vj), 73–86.;
 14. WIENER György: Pártok az önkormányzati választásokon, in Kákai (2. vj.), 117–148.
 15. Az átalakítást indukáló illetve rögzítő legfontosabb szabályok: az Alaptörvény 31.-35. cikke, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX tv, „A fővárosi és megyei kormányhivatalokról...” szóló 2010. évi CXXVI. tv. A gazdálkodást emellett számos további szabály érinti. Így különösen: Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. tv. (az önkormányzatok adósságok kapcsán), Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. tv., valamint A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. tv. (amely egyebek mellett rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok vagyona is a nemzeti vagyon részre). Jelentős továbbá a Területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVIII. tv., amely lényegében meghatározza a megyei önkormányzatok új hatáskörét.
 16. Megjegyezzük, hogy a „kettős irányítás” a hazai közigazgatás-tudományban nem ismeretlen. Korábban így működtek a tanács-VB-k szakigazgatási szervei. Ennek lényege, hogy a szervei és a szakmai irányítás szétválik. Előbbit a helyi szerv vezetője, utóbbit a kü-
lönös hatáskörű központi szerv gyakorolja. Ez a megoldás nagyon hasonló formában visszatért a megyei közigazgatási hivatalok szakigazgatási szervei esetében. Így például a megyei tisztifőorvos (illetve a nép-egészségügyi szakigazgatási szervek) felett egyfelől az országos tisztifőorvos gyakorol szakmai irányítási, míg a megyei kormány megbízott szervei irányítási feladatot. A megyei kormány megbízott azonban a kormánynak, illetve a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszternek felel, és így az országos tisztifőorvossal lényegében azonos szinten vagy a fölött helyezkedik el a ranglétrán.
 17. William TWINNING – David MIERS: *How to Do Things with Rules?* (4th.ed.; Law in Context series) London, Butterworths, 1999, 183–185.
 18. Erről: GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*, Budapest: KSZK, 2008, 192–194.
 19. E dolgozat írásakor még nem világos, hogy pontosan melyek ezek, de például az építési engedélyeztetés, noha azt szakmailag aligha lehet indokolni, az önkormányzatoknál marad. A politikai folyamatokat nézve figyelemre méltó, hogy a kormánypárt(ok) képviselői, akik más kérdésekben a „párt katonája”-ként viselkedtek, és bármit megszavaztak, ezen a területen milyen harcosan állnak ki – igaz inkább csak a zárt ajtó mögötti alkukban – az önkormányzatok (a saját?) érdekeikért.
 20. Ugyanakkor továbbra is fennmarad az Alkotmánybíró-ság szerepe. E szerv mondhatja ki a rendeletről, hogy az az Alaptörvénybe ütközik. Jómagam, talán kellő alapjogi műveltség hiányában, nehezen tudok olyan helyzetet elképzelni, amelyben egy rendelet az Alaptörvénybe ütközik, de más jogszabályba nem, és mindezt a kormányhivatal egy dolgozója, avagy a politikai kormány megbízott észleli. Ellenkező esetben viszont a rendelkezés egyetlen szerepe szimbolikus: maradjon benne a szövegben valamiképpen az Alkotmánybíró-ság.
 21. Magyarul Max WEBER: *Gazdaság és társadalom*, 2/1 Budapest, KJK, 1987, 225–232. ford. Erdélyi Ágnes. A weberi bürokrácia-elmélet részletes elemzéséhez lásd: GAJDUSCHEK György: *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*, Budapest, ELTE Jogi Kar, Ph.D. dolgozat, 2000.
 22. Lásd erről a Widdicombe Bizottság (UK) jelentését.
 23. Már VEREBÉLYI (2. vj.) 1991-es dolgozata is jelzi az anomáliákat. Az önkormányzati rendszer 20. évfordulójára megjelent kötet szinte minden tanulmánya így foglal állást. A kérdés kiváló művelője, Pálné például azt írja, hogy az önkormányzatok felélték minden tartalékukat (a szónak elsősorban nem anyagi értelmében) „folyamatosan romló teljesítmény mellett, ami nemcsak a közszolgáltatások minőségében, a finanszírozásban,

hanem az önkormányzati szervezeten belüli és a helyi politikai környezettel való kapcsolatrendszer diszfunkcióiban is megnyilvánul.” PÁLNÉ KOVÁCS (13. vj.), 74. Hasonlóan fogalmaz az önkormányzatokat kutatóként és az egyik legnagyobb szövetség főtítkáráként is jól ismerő Zongor Gábor, aki szerint *„az önkormányzati rendszer belső ellentmondásokkal terhes [...] fenntarthatatlan és súlyosan igazságtalan.*” ZONGOR (12. vj.), 149.

24. KÁKAI (2. vj.).

25. Egy átlagember az élete során aligha építkezik 2-3 alkalomnál többször. Nem várható-e el, hogy ez esetben beutazzon a közeli városba az építési engedélyt intézni, ha nem kíván a postára hagyatkozni.

26. GAJDUSCHEK (18. vj.), 192–194.

27. PÁLNÉ KOVÁCS (13. vj.), 78. Tipikus figurája ennek az a polgármester, aki csődbe vitte, száz évre eladósította a települést, majd széttárja a karját azzal, hogy ő a legjobbat akarta, az emberek által áhított beruházást valósította meg, és nem érti, miért bántják őt.

28. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény. Szövegét magyar és angol nyelven tartalmazza a kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. tv.

29. BALÁZS István: Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban. Várható megjelenés: *Új Magyar Közigazgatás* 2012/9.

LEJTŐN AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG

A magyarországi alkotmányos rend 2010 tavaszát követő szisztematikus felszámolása¹ az alapjogok mindegyikét megroppantotta. Ha formális felszámolásuk még nem is történt meg, egy, az alkotmányosságot tiszteletben tartó államban elképzelhetetlen korlátozásukat már törvénybe foglalták, a megsértésük esetén igénybe vehető jogorvoslat lehetőségét pedig részben megszüntették, részben meggyengítették.

Írásomban azt tekintem át, hogy hogyan alakult e jogok egyikének, az információszabadságnak az ügye az elmúlt két esztendőben. Elsősorban a jogalkotást vizsgálom, és csak egyes területeken utalok e jog gyakorlati érvényesülésének megváltozott körülményeire. Ez utóbbi feltárása ugyanis e tanulmány lehetőségeit meghaladó, széleskörű kutatást igényelne.² Ahhoz, hogy az elmúlt két évben történt változások iránya megítélhető legyen, elengedhetetlen annak vázlatos bemutatása, hogy meddig jutott az információszabadság hazai fejlődése a rendszerváltástól 2010 tavaszáig.³

AZ ELSŐ HÚSZ ESZTENDŐ

A közérdekű adatok megismerésének joga az 1989-ben elfogadott köztársasági Alkotmány révén lett része a magyar jognak. Három évvel később – a rendszerváltó közép-kelet-európai országok közül elsőként, a világban tizenkettedikként⁴ – a magyar parlament törvényt alkotott az információszabadságról: elfogadta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (Avtv.). Az a szabályozás, amely a közszféra információinak jogi érdek igazolása nélkül, alanyi jogon, bárki számára való szolgáltatását írta elő, semmiféle hazai jogi előzményre nem támaszkodhatott. A fogalmak pontatlansága, a nyilvánosság alóli kivételek végiggondolatlansága, valamint az, hogy a harminchét szakaszból eredetileg mindössze négy vonatkozott az információszabadságra, jól mutatta a törvényhozó tapasz-

talatlanságát. Az Avtv. és a három évvel később megszületett, a jogállami titokszabályozást tartalmazó, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.)⁵ azonban minden hibája és hiányossága ellenére előkelő helyre sorolta Magyarországot a közszféra átláthatóságának szabályozása terén. Az 1995-ben felállított független adatvédelmi biztosi intézmény fontos garanciát teremtett e jog gyakorlati érvényesülése számára. Az ezt követő másfél évtized jogalkotása pedig – kisebb megtorpanásokkal – tovább pontosította és szélesítette e jog hatókörét.

2003-ban megszületett az „üvegseb törvény”,⁶ mely – pótolva az Avtv. egyik mulasztását – feloldotta a közérdekű adatok nyilvánossága és a polgári jogi gyökerű üzleti titok védelme közötti konfliktust. A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénybe (Ptk.) beépített – nemzetközileg is példamutató – új szabály ugyanis kimondta, hogy a közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő, közpénzekkel összefüggő üzleti adatok nyilvánosak, nem kezelhetők tehát üzleti titokként. A közérdekből nyilvános adat fogalmának bevezetésével az információszabadságot kiterjesztette a magánszférának az államháztartással pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesítő szervezeteire is. Ezzel egyidejűleg az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998.(XII. 30.) Korm. rendelet módosítása egyrészt az államháztartással összefüggő közérdekű adatok széles körére vonatkozóan előírta az – egyedi adatigénylés nélküli – interneten történő közzétételi kötelezettségét, így az eddiginél jóval szélesebb körre terjesztette ki az elektronikus információszabadságot, másrészt az államháztartás körébe tartozó valamennyi szervezet köteleességévé tette, hogy a közérdekű adatok közzétételével kapcsolatos feladatok ellátásával, amolyan belső információs felelősként, megfelelő szakértelemmel bíró személyt vagy szervezeti egységet bízson meg.

2004-ben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) megtette az első lépéseket annak érdekében,

„AZ ADATVÉDELMI BIZTOS MŰKÖDÉSÉTŐL KEZDVE SZÁMOS ÜGY KAPCSÁN SZORGALMAZTA AZ ADATVÉDELEM ÉS AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG KONFLIKTUSÁNAK FELOLDÁSA ÉRDEKÉBEN A KÖZFELADATOT ELLÁTÓ SZEMÉLYEK ADATAINAK NAGYOBB NYILVÁNOSSÁGÁT. MIKÖZBEN UGYANIS AZ AVTV. RADIKÁLISAN NYILVÁNOSSÁGPÁRTI VOLT A KÖZÉRDEKŰ ADATOK ESETÉBEN, RENDKÍVÜL SZIGORÚ SZABÁLYOKKAL VÉDTE A SZEMÉLYES ADATOKAT.”

hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog immár a közigazgatási szervek tevékenységét illetően is – ha csak részlegesen –, de érvényesülhessen. A Ket. 2008-ban elfogadott módosítása pedig (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény) tovább ment: a közigazgatási szervek valamennyi, személyes adatot nem tartalmazó jogerős döntésére kiterjesztette az információszabadság szabályozási logikáját. Fő szabályként deklarálta a közigazgatási eljárás során hozott jogerős határozatok nyilvánosságát, és széleskörű automatikus közzétételi kötelezettséget írt elő.

2005-ben az Országgyűlés elfogadta az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt (Eitv.), mely négy területen írt elő elektronikus közzétételi kötelezettséget:

a) a közsféra valamennyi szerve számára a működéssel, tevékenységgel (ezen belül a gazdálkodással) összefüggő adatokra vonatkozóan;

b) az illetékes tárcák számára a jogszabály-tervezetekre vonatkozóan;

c) az igazságügyi miniszter számára a *Magyar Közlöny* és a hatályos jogszabályok elektronikus gyűjteményére vonatkozóan;

d) az Országos Igazságszolgáltatási Tanács számára a bírósági ítéletek széles körére vonatkozóan.

Az Eitv. elfogadása annak ellenére jelentős lépés volt a közérdekű adatok könnyebb és gyorsabb megismerésének biztosításában, hogy – számos ok miatt – az érintett hivatalok jó része csak hiányosan vagy késlekedve tett eleget a közzétételi kötelezettségének.

Ugyancsak 2005-ben született meg az Avtv. – információszabadságot érintő – egyik legfontosabb módosítása. Az adatvédelmi biztos működésétől kezdve számos ügy kapcsán szorgalmazta az adatvédelem és az információszabadság konfliktusának feloldása érdekében a közfeladatot ellátó személyek adatainak nagyobb nyilvánosságát. Miközben ugyanis az Avtv. radikálisan nyilvánosságpárti volt a közérdekű adatok esetében, rendkívül szigorú szabályokkal védte a személyes adatokat. Az Avtv.-ből mindazonáltal kezdettől fogva hiányzott a két jog ütközését feloldó szabály, amely biztosította volna a közfeladattal összefüggő személyes adatok megismerhetőségét. A törvényalkotó a javaslatokat megfogadva a 19. § új (4) bekezdésében kimondta, hogy közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, és az ilyen adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A külföldi szabályozásokat is ismerő szakértők egyöntetű véleménye, hogy ez a módosítás nemzetközi

összehasonlításban is úttörő lépés volt.⁷ Az információszabadság ilyen kiterjesztését még akkor is nagyra kell értékelni, ha tudjuk, hogy a jogalkotó korántsem volt következetes. A közfeladatot ellátó személyek (közalkalmazottak, köztisztviselők, bírók, ügyészek, rendvédelmi alkalmazottak stb.) jogállásáról szóló törvényeket ugyanis elmulasztotta az Avtv. új szabályával összhangba hozni. S ha e mulasztást részben – a köztisztviselők esetében – pótolta is, a jogértelmezési ellentmondások fennmaradtak.

2007-ben az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvénnyel a jogalkotó sok éve folyó vita végére kívánt pontot tenni azzal, hogy kimondta: közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat. Az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül. E szabály túllépett a Ptk.-nak az „üvegsebtörvénnyel” beiktatott rendelkezésén. Itt ugyanis már nemcsak arról van szó, hogy az állami vagyon működtetésével kapcsolatos – a közsféra kezelésében lévő – adatok nem lehetnek üzleti titkok, és hogy e cégek az Avtv. hatálya alá tartoznak, ezért kötelesek a működésükkel kapcsolatos adatokat bárki számára hozzáférhetővé tenni. E szabály az Avtv.-ben definiált⁸ közérdekből nyilvános adatok körét szélesítette ki, azaz kimondta, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó minden adat, legyen az bárki birtokában, nyilvános.

Az államháztartásból, az európai uniós forrásokból származó támogatások odaítélésének nyilvánosságát biztosítandó a Parlament ugyancsak 2007-ben törvényt⁹ fogadott el, amely kimondta, hogy nyilvános minden olyan adat, amelyet a támogatásról szóló döntés meghozatalának teljes folyamata során a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a támogatási döntést meghozó szerv vagy személy kezel. (A nyilvánosság értelemszerűen nem vonatkozik a társadalombiztosítás, a családtámogatás keretében, a rászorultsági alapon nyújtott támogatásokra.)

2008-ban az Országgyűlés az állami vezetők javadalmazásának átláthatóságához szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi X. törvénnyel a vagyongyarapodás és az adóbevallás nyilvánosságát írta elő. Kimondta az állami vezető és vele egy háztartásban élő hozzátartozója vagyongyarapodásának kötelező vizsgálatát, melyet az Állami Számvevőszék az állami adóhatóság útján köteles elvégezni. A vizsgálatot az állami vezetői megbízatás megszűnését követően, a megbízatásból eredő hatáskörök gya-

korlásának megszűnése után minden esetben el kell végezni. A módosítás azt is előírta, hogy nyilvánosságra kell hozni, ha az állami vezetőnél a minimálbér tízszeresét meghaladó adóhiányt állapítottak meg. A törvény előírta továbbá az állami vezetők személyijövedelemadó-bevallásának, juttatásainak, illetményének, a számukra kifizetett jutalomnak, illetve egyéb juttatásaiknak a kötelező közzétételét.¹⁰

2009-ben az államháztartási törvény új rendelkezéssel¹¹ egészült ki, mely kimondta, hogy a magyar állam, a helyi önkormányzat, költségvetési szerv vagy közalapítvány többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közzétételre kötelezett, a nevében eljáró személy pedig közzétételre kötelezett, e szabály a nyilvánosság követelményét kiterjesztette tehát az önkormányzati és közalapítványi gazdasági társaságokra. Ezzel elejét akarta venni annak, hogy a közzétételre kötelezett szervezet többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok a működésükkel kapcsolatos információk kiadását azon a címen tagadják meg, hogy rájuk nem az Avtv., hanem a gazdasági társaságokról szóló törvény vonatkozik, mely utóbbi nem ír elő adatszolgáltatási kötelezettséget.

Részen a kibontakozó gazdasági válság inspirálta a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 2009-ben elfogadott kiegészítését¹² egy olyan új szabállyal, mely az Európai Bizottság Felelős Társaságirányítási Ajánlásaival összhangban – és javítandó a nyilvánosan működő részvénytársaságok transzparenciáját – előírta, hogy közzé kell tenni az e társaságok igazgatósága, igazgatótanácsa, illetve felügyelőbizottsága tagjainak nevét, valamint a tagoknak e minőségükben nyújtott valamennyi pénzügyi és nem pénzügyi juttatást tagonként és a juttatás jogcíme szerint részletezve.

Az állami és önkormányzati tulajdonban álló cégek vezetőinek fizetése, jutalma és végkielégítése körüli emlékezetes botrányok nyomán született meg a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény, mely egyebek mellett előírta a köztulajdonban álló gazdasági társaság vezetőinek foglalkoztatásával és javadalmazásával összefüggő adatok közzétételét.

Sokéves vita után 2009 decemberében fogadta el az Országgyűlés a Ttv.-t felváltó, a minősített adat védelméről szóló 2009. évi XLV. törvényt (Mavtv.). Az új törvény elsődleges célja az Unió és a NATO titokszabályozásával való összhang megteremtése volt. Ez azonban óhatatlanul a korábbi szabályozási filozófia megváltoztatásával is járt. A Mavtv.-t illető értékelések, szerteágazó szakmai és politikai viták

ismertetését mellőzve, itt csak annyit érdemes megjegyezni, hogy az új törvény a korábbinál sokkal szélesebb mérlegelési jogot ad a titokminősítő kezébe, mind a minősíthető adatfajtákat, mind pedig a minősítési időt tekintve, miközben csak részlegesen – elsősorban az adatvédelmi biztos jogait illetően – erősítette meg a jogorvoslati lehetőségeket.¹³ Annyi bizonyosnak látszik, hogy az új szabályok – a diszcrecionális jogkörök kiszélesítése miatt – csak a minősítési eljárások és döntések folyamatos és hatékony kontrollja mellett, azaz jogállami körülmények között működhetnek az információszabadság alkotmányos korlátozásaként.

Az információszabadság első húsz évének jogalkotási produktumai közül végül meg kell említeni az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréséről szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2009. évi CXXXI. törvényt (Council of Europe Convention on Access to Official Documents).¹⁴ A 2008-ban elfogadott első, kizárólag az információszabadságról szóló és a részes országokra nézve kötelező nemzetközi egyezményt Magyarország az elsők között írta alá és ratifikálta. A 2008 novemberében elfogadott egyezményt a negyvenhét tagállamból mindeztáig csak tizennégy írta alá, és mindössze öt ország ratifikálta. Minthogy az Egyezmény 16. cikke a hatálybalépés feltételeként tíz részes ország ratifikációját írja elő, a 2009-ben elfogadott hazai törvény egyelőre nem lépett hatályba. Az Egyezmény részletes elemzésére nincs mód, de általánosságban megállapítható, hogy szabályozási megoldásai – néhány részletkérdéstől eltekintve – megegyeztek az Avtv. alapkoncepciójával.

Az információszabadság első húsz évének rövid áttekintése hiányos volna, ha legalább utalásszerűen nem említeném meg az e jog független felügyeletére életre hívott, majd 2011 decemberében felszámolt adatvédelmi biztos intézmény szerepét. Működésének tizenhat éve alatt az Adatvédelmi Biztos Irodája mintegy 2500, információszabadságot érintő ügyben járt el.¹⁵ E szám nem tartalmazza az információszabadságot érintő jogszabály-tervezetekről készített állásfoglalásokat, csupán a panaszokat és a konzultációs ügyeket. A több mint másfél évtized alatt a biztos megannyi fontos törvény és törvény módosítás kezdeményezője volt. Javaslat alapján egészült ki például a koncessziós törvény a nyilvánosságra vonatkozó szabályokkal, oldódott meg az „üvegseb” törvénnyel az üzleti titok és a közérdekű adatok nyilvánosságának konfliktusa, született meg az elektronikus információszabadságról szóló törvény, oldódott meg a meteorológiai adatok nyilvánossága, került bele a Ket.-be az átláthatóságot biztosító számos fontos szabály, egészült ki az Avtv. a

közfeladattal kapcsolatos személyes adatok nyilvánosságát előíró rendelkezéssel – és a sor hosszasán folytatható lenne. A tizenhat év három adatvédelmi biztosra összesen huszonhat ügyben adott ki az információs szabadságot érintő ajánlást.

Az információs szabadság meggyökereztetésének és első húsz éve történetének ugyancsak megkerülhetetlen szereplője volt az Alkotmánybíróság. A közel 80 határozat, a testület alapjog-értelmezése fontos szerepet játszott az információs szabadságra vonatkozó hazai jogdogmatika és gyakorlat formálásában.

Eddig az információs szabadságot érintő hazai jogalkotói tevékenység legjelentősebb eredményeit igyekeztem összefoglalni. Nem lehet azonban elhallgatni a hibákat és mulasztásokat sem. Már csak ezért sem, mert az információs szabadság történetének hazai kezdetei óta hasonló törvények tucatjait¹⁶ fogadták el szerte a világon. Ez a robbanásszerű fejlődés megannyi szabályozásbeli tapasztalatot és újdonságot hozott. Elég csak az információs technológia fejlődésének szerepére utalni. Egy valamikor úttörő szerepet vállaló országnak pedig érdemes volna tanulnia a később érkezőktől. E tapasztalatok fényében különösen szembetűnő, hogy

mennyire jellemző volt mindvégig a sietség, a jogszabály-előkészítés rövidege, a szakmai viták gyakori elmulasztása. Miként az is, hogy a jogalkotó szinte soha nem volt hajlandó tudomásul venni, hogy az információs szabadság az állam számára a legköltségesebb alkotmányos jogok egyike; különösen egy olyan országban, ahol az adatokhoz való hozzáférés tulajdonképpen ingyenes. Az intézményi költségvetések tervezésekor nem számolt azzal, hogy a közszféra szervei számára esetenként komoly kiadást jelent a közérdekű információk szolgáltatása. Nem volt tekintettel továbbá arra, hogy a közfeladatot ellátó szervek egy meghatározott körének működését csak részben biztosítja a költségvetés, ezért e szervek (például az Országos Meteorológiai Szolgálat, az állami alapadatokat kezelő földhivatalok) jelentős részben adatértékesítésből biztosítják a működési költségeiket. Így a közérdekű adatigénylések az Avtv. szerinti ingyenes szolgáltatása pénzügyi ellehetetlenülésükhöz vezetne.

Mindvégig hiányzott a megfelelő körültekintés az elfogadott új jogszabályok életbeléptetésekor: mindenek előtt a jogalkalmazó szervek felkészítése, a

változások által igényelt anyagi erőforrások biztosítása. Szemben az Egyesült Államok vagy Nagy-Britannia¹⁷ gyakorlatával, Magyarországon a törvények megalkotása után a kormányzat „levette a kezét” a kérdésről: sem folyamatos monitoring, sem statisztika nem létezik az információs szabadság „működésének” figyelemmel kísérésére.¹⁸ Az Egyesült Államokban külön kormányzati hivatal (Office of Information Policy) felel az ottani információs szabadság-törvény megfelelő kormányzati alkalmazásának biztosításáért, mely kézikönyvekkel, útmutatókkal, képzéssel, tanácsadással segíti a törvény pontos végrehajtását; az igazságügyi minisztérium pedig évente összesíti, és a honlapján közzéteszi¹⁹ a kormányzati szervek jelentéseit a törvény végrehajtásáról, ideértve az adatszolgáltatásról, a költségekről, a jogorvoslati eljárásokról készített statisztikákat.

Az első húsz év fontos tapasztalata, hogy a közfeladatot ellátó szervek olajozottan működő adatszolgáltatása elképzelhetetlen az információs szabadság megfelelő állami menedzselése nélkül, hiszen e jog – nem árt hangsúlyozni – jogszabályban előírt közfeladat ellátását, az állam folyamatos aktivitását követeli meg.

A hiányosságok és ellentmondások ellenére nem túlzás azt állítani, hogy az információs szabadság kodifikálása, garanciális és jogorvoslati rendszerének kiépítése valódi rendszerváltást hozott a nyilvánosság hazai történetében. Megszűnt a sajtó információszerző és információszerző monopóliuma. Az eredményből mit sem von le, hogy – egyezően más országok tapasztalataival²⁰ – e joggal mindezidáig a polgárok kisebbsége élt. A XXI. század médiavilágában az elérhető információk robbanásszerű növekedése az emberek nagy többsége számára nemhogy kevés, inkább túl sok információt kínál, és látnunk kell, hogy minden országban csupán egy kisebbség az, aki a közügyekbe bekapcsolódva igényli – a politika vagy az üzleti világ által uralt sajtó mellett – a manipulációmentes tájékozódás lehetőségét.

Nem kisebbíti a hazai eredményeket az sem, hogy ez a két évtized zajos botrányokat és megannyi bírósági ügyet is produkált; hogy a közérdekű adatok megismerése nem egyszer a hivatalok makacs ellenállásába ütközött. Az új jog meggyökereztetésének története nálunk fejlettebb demokráciákban is ha-

„EGY VALAMIKOR ÚTTÖRŐ SZEREPET VÁLLALÓ ORSZÁGNAK PEDIG ÉRDEMES VOLNA TANULNIA A KÉSŐBB ÉRKEZŐKTŐL. E TAPASZTALATOK FÉNYÉBEN KÜLÖNÖSEN SZEMBETŰNŐ, MENNYIRE JELLEMZŐ VOLT MINDVÉGIG A SIETSÉG, A JOGSZABÁY-ELŐKÉSZÍTÉS RÖVIDSÉGE, A SZAKMAI VITÁK GYAKORI ELMULASZTÁSA. MIKÉNT AZ IS, HOGY A JOGALKOTÓ SZINTE SOHA NEM VOLT HAJLANDÓ TUDOMÁSUL VENNI, HOGY AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG AZ ÁLLAM SZÁMÁRA A LEGKÖLTSÉGESEBB ALKOTMÁNYOS JOGOK EGYIKE.”

sonló fejleményekkel járt. Az információszabadság fiatal jog, melynek a törvénybe foglalását és működését mindenütt élénk szakmai és politikai viták, nem ritkán időleges visszaesések és botrányok kísérik.²¹ És nem szabad beleesni abba a csapdába sem, hogy a dolgok állásáról csak a sajtó által feltárt ügyek alapján alkotunk véleményt, hiszen – tudomásul véve a médiapiac működését – a sajtónak még a mértékadó része sem a jó vagy sikeres ügyeket kapja fel, nem az eredményekről tudósít, hanem túlnyomórészt a konfliktusokról, a botrányokról és a katasztrófákról. Mindazonáltal a sajtó által feltárt visszaélések és botrányok nyilvánvalóan segíthetik e jog megszilárdulását. Kiváló példa erre a Guardian, amely évek óta külön rovatot működtet az információszabadságot érintő ügyek figyelemmel kísérésére.²²

LEBONTÁS LÉPÉSRŐL LÉPÉSRE

A 2010-es kormányváltást követően az információszabadság ellen nem indult látványos frontális kormányzati támadás, mint például a sajtószabadság vagy a vallásszabadság esetében. Az információszabadság nem tartozik az első generációs, klasszikus szabadságjogok közé, minthogy nem tartózkodásra, ellenkezőleg: aktív cselekvésre kötelezi az állam szerveit.²³ folyamatos és iparszerű adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő. Ellehetetlenítésének ezért lehetnek sokkal kevésbé látványos eszközei. Így aztán az elmúlt két évben a kevésbé figyelmes szemlélőnek akár az a benyomása is támadhatott, hogy – ha történetek is bizonyos szabályozásbeli változások – az információszabadságért nem kell aggódnunk, hiszen a Magyar Köztársaság Alkotmánya helyébe lépő Alaptörvény változatlanul vette át az e jogra vonatkozó szöveget, és az Avtv.-t felváltó, az információszabadság önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) is zömmel megtartotta a korábbi szabályokat.

Ha azonban mérlegre tesszük a kormányváltást követő két év jogalkotási produktumait és a transzparenciát súlyosan sértő jelenségeket, aligha lehet kétségünk afelől, hogy a húsz esztendő fejlődés megtört, és az információszabadság nehezen orvosolható károkat szenvedett. Az áttekintés során a legfontosabb változtatásokat igyekszem sorra venni. A számbavétel nyilvánvalóan nem lehet teljes még akkor sem, ha néhány látszólag kisebb súlyú ügyet is jelezni fogok. Utalni leszek kénytelen továbbá a jogállam lebontását célzó olyan lépésekre is, amelyek nem információszabadság-specifikusak, de romboló hatásuk e jogra nézve is nyilvánvaló.

A) A kormányülések érdemi dokumentálásának ismételt megszüntetése

A kormányülések dokumentálásával kapcsolatos 2010-es fejlemények jobb megértéséhez röviden érdemes utalni a történet előzményeire. Az 1998-as választásokot követően összeülő új kormány ugyanis – szakítva az akkor már több mint 150 éves hazai közjogi hagyománnyal – első intézkedései között megszüntette a kormányületeken elhangzottak rögzítését: a jegyzőkönyv és a hangfelvétel készítését. A kormány módosított ügyrendje alapján az üleésekről ettől kezdődően csak egy összefoglalót kellett készíteni, mely nem tartalmazhatott egyebet, mint a jelenlévők névsorát, az előterjesztések címét, a hozzászólók nevét, szavazás esetén ennek tényét és számszerű arányát, a koalíciós egyetértési jogot gyakorló kormánytag esetleges ellenvéleményére való utalást, valamint a döntést.²⁴

Az adatvédelmi biztos vizsgálata és az ennek nyomán, 1999 nyarán kiadott ajánlása²⁵ kimondta, hogy a kormány mint testület nem magánemberek gyűlekezete, hanem a politikai intézményrendszerben kulcsszerepet játszó szerv. Ülései – a parlamenti ülésektől eltérően – nem nyilvánosak, azonban kiemelkedő közjogi és politikai pozíciója miatt működésének tartalmi dokumentálása elengedhetetlen. Ezért felkérte az illetékes minisztereket, hogy kezdeményezzék a kormányületek tartalmi dokumentálásának olyan törvényi szabályozását, mely amellelt, hogy biztosítja az illetéktelen külső befolyásolástól mentes kormányműködést, garantálja az állampolgárok adott esetben akár késleltetetlen érvényesülő – alkotmányban biztosított – jogát a közérdekű adatok megismerésére.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter válaszlevelében kifejtette, hogy szerinte csak a kormányületeken született *döntések* tekinthetők közérdekűnek, nem az üléseken elhangzottak,²⁶ az ajánlást ezért nem fogadta el. Így ebből a kormányzati ciklusból a kormányületekről nem maradtak fenn érdemi dokumentumok.

2002-ben az újabb kormányváltást követően visszaállt a korábbi rend. A kormány ügyrendjéről szóló kormányhatározatba visszakerült a hangfelvétel készítésére vonatkozó előírás.²⁷ 2006-ban – egy még 1999-ben kapott indítvány alapján – az Alkotmánybíróság is határozatot hozott a kormányületek dokumentálásának kötelezettségéről. A 32/2006. (VII. 13.) AB határozat az adatvédelmi biztos ajánlásával egybecsengve megállapította, hogy „az a lehetőség, hogy a kormány rövidebb-hosszabb ideig nem rögzíti a közérdekű információkat, ellehetetlenítve ezzel az információszabadságot, közvetlenül és jelentősen korlátozza az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében

biztosított közérdekű adatok megismerésének jogát. Következésképpen, a kormány tanácskozásáról készült összefoglalók jegyzőkönyvek tartalmára, valamint az ülésen készült hangfelvétel kezelésére vonatkozó szabályok az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből következően törvényhozási tárgyak. A kormányülések dokumentálásáról ezért nem dönthet a kormány, az Országgyűlésnek törvényben kell megállapítania azokat a szabályokat, amelyek alapján a kormány jegyzőkönyvet, de legalábbis tartalmi összefoglalót készít az ülésein elhangzottakról.²⁸

Az adatvédelmi biztos 1999-es ajánlásában és az Alkotmánybíróság határozatában hiányolt törvényi szabályozásra 2007-ben került sor. A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény ekkor egészült ki egy új rendelkezéssel, amely előírta, hogy a kormányülésekkel kapcsolatos dokumentáció (az összefoglaló és a hangfelvétel) anyaga nem selejtezhető, maradandó értékű iratnak minősül; kezelésére és megismerésére a köziratok védelméről, az államtitokról és a szolgálati titokról, továbbá a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló rendelkezéseket kell alkalmazni.²⁹

2010-ben azonban újabb fordulat következett. Az új kormány megalakulását követően a 2006. évi LVII. törvényt hatályon kívül helyező azonos című 2010. évi XLIII. törvény 17. § (2) bekezdése még szó szerint átvette a hangfelvétel készítéséről szóló korábbi rendelkezést. Ám a törvény elfogadását követően elfogadott, a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 83. pontja már akként rendelkezett, hogy „a Kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjainak kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül”.

E szabályból, jóllehet pontos nyelvtani értelmezése meglehetősen nehézségekbe ütközik, annyi egyértelmű, hogy csak egyes esetekben és csak a miniszterelnök engedélyével teszi lehetővé, illetőleg írja elő hangfelvétel készítését. Az adatvédelmi biztos a közigazgatási és igazságügyi miniszternek írt levelében³⁰ azonnal jelezte, hogy ez a rendelkezés nemcsak a törvénnyel ellentétes, hanem az Alkotmánybíróság idézett határozatában foglaltakkal is, ezért a módosítás kezdeményezését kérte a minisztertől. A lakonikus válasz szerint „a kormány üléséről készített hangfelvétellel kapcsolatos a kormány ügyrendjében szereplő szabályozás nem ütközik törvényi rendelkezésekbe, és megfelel a vonatkozó alkotmánybírósági döntésnek is”.³¹ Ezt követően 2011 májusában az adatvédelmi biztos az Alkotmánybírósághoz fordult, és a kormányhatározat inkriminált pontjának megsemmisít-

tését kérte. Az Alkotmánybíróság 2011 decemberéig az ügyben nem döntött. Ezt követően pedig nem dönthetett, mert az Alkotmánybíróságról szóló, 2012. január 1-jén hatályba lépő új törvény³² 71. §-a alapján a törvény erejénél fogva megszűnt minden olyan eljárás, amelynek indítványozója az Alaptörvény szerint már nem rendelkezett indítványozói jogosultsággal. Az indítványozói jogosultsággal 2012. után is rendelkező alapjogi biztos pedig az adatvédelmi biztosnak ezt az indítványát nem nyújtotta be ismételtén.³³ Az ügyrend kifogásolt szabálya ma is változatlan szöveggel van hatályban, arról pedig nincs információ, hogy a hatálybalépése óta eltelt két esztendő óta a kormány üléseiről készült-e bármilyen tartalmi dokumentáció.

B) Titkosítás diszkrecionális jogkörben

Az információszabadság alapköve, hogy a közzféra birtokában lévő nem személyes adatokra vonatkozóan a főszabály a nyilvánosság. Az információk vizsgálatára pedig csak törvényben meghatározott esetekben, időtartamra és eljárásban megengedett. Az Alkotmánybíróság az információszabadság mint alapjog korlátozását szigorú feltételekhez kötötte. Kimondta, hogy „közérdekű adatoknak a nyilvánosság előli elzárhatósága, a titkosítás diszkrecionális jogkörbe utalása – ahogy erre az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában (ABH 1992, 184-185.) rámutatott – önmagában alkotmányellenes, mert az a közérdekű adatok megismerésének jogát alkotmányos garanciák nélkül korlátozza.”³⁴ Az ilyen korlátozás során ugyanis hiányzik a konkrét adatfajták és a titkosítás határidejének meghatározása. Az ilyen „titkosításnak” hiányoznak azok az eljárási és formai kellékei, amelyeket korábban a Ttv., ma a Mavtv. előír.

Az Alkotmánybíróság határozataira alapozva az adatvédelmi biztos 2000-ben hivatalból vizsgálatot indított annak tisztázása érdekében, hogy mely hazai törvények engednek titkosítást diszkrecionális jogkörben. A vizsgálat alapján négy törvény módosítását kezdeményezte.³⁵ Így került ki a rendőrségről, a találmányok szabadalmi oltalmáról, a vámjogról és vámigazgatásról szóló törvényekből a kifogásolt rendelkezés. Nem járt sikerrel a biztos a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény esetében, amelynek 48. § (1) bekezdése ma is lehetővé teszi, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat által kezelt közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója – nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében – megtagadhassa.

2010-ben hasonló alkotmányellenes szabály került a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról (NAV) szóló CXXII. törvénybe. A 74. § (3) bekezdés felhatal-

mazza a minisztert, a NAV elnökét, a NAV bűnüldözési tevékenységét felügyelő elnökhelyettesét, a NAV bűnügyi főigazgatóságának főigazgatóját, továbbá a bűnügyi főigazgatóság középfokú szerveinek igazgatóit, hogy a NAV által kezelt közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalát bűnüldözési érdekből megtagadják. E rendelkezés utólagos normakontrollját azonban, ahogy erről a későbbiekben szó lesz, sem az időközben menesztett adatvédelmi biztos, sem a helyébe kerülő Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság, sem civil szervezetek nem kezdeményezhetik.

C) Az Alaptörvény és az Átmeneti Rendelkezések

A 2011. április 18-án kétharmados parlamenti többséggel elfogadott „Magyarország Alaptörvénye”, valamint a 2011. december 30-án elfogadott „Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései” címet viselő, 2012. január 1-jétől hatályos dokumentumok az információs szabadságot több szempontból érintik. Az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Ez a rendelkezés csak annyiban jelent változást a köztársasági Alkotmányhoz képest, hogy az információs szabadságot a véleménynyilvánítás és szólásszabadság helyett immár a személyes adatok védelméhez fűződő joggal foglalta egy mondatba. Ugyanezen cikk (3) bekezdése azonban nemcsak előrevetítette az információs jogok védelmére 1995-ben létrehozott független ombudsmani intézmény felszámolását, de megszüntette a két információs jog addigi kétharmados védelmét, amikor kimondta, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi. Ez a rendelkezés nyilvánvalóvá tette a törvényhozónak azt a szándékát, hogy nem a két információs jog megkülönböztetett védelmét tartja fontosnak, hanem az általa újonnan létrehozandó intézményt, élén az általa kinevezendő személlyel.

A két hónappal később a Parlamentnek benyújtott törvényjavaslat azután eloszlott minden kétséget. Az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény – melynek információs szabadság-szempontú kritikáját írásom következő pontja tartalmazza – igazi új-

donsága minden esetleges várakozással szemben nem a húsz év hazai és nemzetközi tapasztalatainak hasznosítása volt, hanem az adatvédelmi biztosi intézmény felszámolása. Beigazolódta azok a várakozások, amelyek szerint a jogállam helyén kiépülő hatalmi rendszerben nem lehet helye egy, a kormányzattól független jogvédő szervezetnek. Az adatvédelmi biztosi intézmény megszüntetésénél azonban a döntéshozó kénytelen volt más megoldást választani, mint a másik két szakombudsman esetében. A kisebbségi jogok és a környezetvédelem országgyűlési biztosaiknak ellehetetlenítése egyszerű szervezeti átalakítással megoldható volt: „csak” át kellett nevezni – egy új ombudsmani törvénnyel – az ugyancsak 16 éve működő állampolgári jogok biztost, majd a két egykori szakombudsmant „lefokozni” ennek önálló érdemi jogkörökkel nem rendelkező helyettesévé.³⁶

Az adatvédelmi biztos esetében ez az út azért nem volt járható, mert az Európai Unió szigorú irányelve³⁷ a tagországok adatvédelemre létrehozott szerveinek teljes függetlenségét (‘complete independence’) írja elő, melyet az EU Bírósága egy 2010 márciusában Németországot elmarasztaló ítéletében³⁸ meg is erősített. Az

adatvédelmi biztost ezért nem lehetett se helyettesé degradálni, sem pedig egyszerűen felszámolni. Ki kellett találni egy új szervezet – a kormányfő javaslata alapján 9 évre kinevezett – vezetővel az élén, mégpedig egy újszerűnek tűnő másik adatvédelmi törvénybe ágyazva. A meglehetősen átlátszó jogalkotói indokolás szerint „a biztosi intézmény működése során bebizonyosodott, hogy az ombudsmani hatáskör és eszköztár nem nyújt megfelelő mozgásteret és lehetőséget a jogsértések kivizsgálására és

szankcionálására. Az információtechnológia elterjedése, az ennek nyomán változó társadalmi szokások folytán, illetve a globalizáció által teremtett új helyzetben 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. Az új körülmények szükségessé teszik, hogy az Alaptörvény koncepciójába illeszkedő és az európai uniós elvárásoknak megfelelő új szabályozás és szervezet jöjjön létre ezen a területen”. Az uniós tagállamokban az adatvédelem nemzeti intézményei igen színes képet mutatnak, tekintve, hogy nincs kötelező norma az intézményi formára vonatkozóan. Ennélfogva – ha a tör-

„AZ ELSŐ HÚSZ ÉV FONTOS TAPASZTALATA, HOGY A KÖZFELADATOT ELLÁTÓ SZERVEK OLAJÓZOTTAN MŰKÖDŐ ADATSZOLGÁLTATÁSA ELKÉPZELHETETLEN AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG MEGFELELŐ ÁLLAMI MENEDZSELÉSE NÉLKÜL, HISZEN E JOG – NEM ÁRT HANGSÚLYOZNI – JOGSZABÁLYBAN ELŐÍRT KÖZFELADAT ELLÁTÁSÁT, AZ ÁLLAM FOLYAMATOS AKTIVITÁSÁT KÖVETELI MEG.”

vényhozót őszinte szándék: a két információs jog védelmének megerősítése vezérli –, semmi akadálya nem lett volna, hogy az adatvédelmi biztos intézményét további hatáskörökkel és anyagi forrásokkal megerősítse.

Az Alaptörvény az információs szabadságot érintő másik rendelkezése a 39. cikkének (2) bekezdése, amely a költségvetési fejelem megerősítésének jegyében kimondta, hogy *„a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok”*.

A tetszetős deklaráció a gyakorlatban annyit ér, amennyit a végrehajtására vonatkozó szabályok majd lehetővé tesznek, illetőleg előírnak. Ez a rendelkezés ugyanis nemcsak a költségvetési szférára, hanem valamennyi, közpénzeket felhasználó szervezetre vonatkozik, olyanokra is, amelyeket ilyen elszámolási kötelezettség ma nem terhel. Az az előírás pedig, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok, nincs összhangban az Infotv.-vel. Egy jogállamban természetesen a kérdés csak úgy volna felvethető, hogy vajon egy törvény összhangban van-e az alkotmánnyal. Az Alaptörvény azonban e ponton egy alkotmány absztrakciós szintjéhez nem illő konkrétsággal olyan módon definiál kötelezettségeket, amely sem a húszéves Avtv., sem az újonnan elfogadott Infotv. fogalomrendszerével nem egyezik, és amely ennek folytán ezt a fogalomrendszert szakmai szempontból indokolatlanul összezavarja.

A közpénzek körébe tartoznak ugyanis a különböző jogcímen, rászorultság alapján odaítélt szociális juttatások, támogatások is, mely adatok legfeljebb összesítve minősülhetnek közérdekű adatnak, egyébként személyes adatok. Márpedig az Infotv. fogalmi rendszere is – megőrizve az Avtv. szabályozási filozófiáját – a személyes és közérdekű adatok szigorú elhatárolásán alapszik. Definíciós ellentmondás az is, hogy az alaptörvényi rendelkezés meghatározott adatfajta említ (a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokat), ezzel szemben az Infotv. – e tekintetben is megőrizve az Avtv. logikáját – a közérdekű adat fogalmát az adatkezelőhöz kapcsolja, azaz közérdekű adat csak a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adat lehet.

Az, hogy ezen alaptörvényi rendelkezéseknek a deklarációkon túl lesz-e bármiféle jelentősége az információs szabadságra nézve, az egyéb feltételektől is

függ. Az időközben elfogadott vagy tervezés stádiumában lévő jogszabályok nem sok jót ígérnek. Az új Polgári Törvénykönyvről az Országgyűlésbe 2012. július 11-én benyújtott törvényjavaslat a hatályos Ptk.-tól eltérően az üzleti titokkal kapcsolatosan nem tartalmazza azt a megszorító szabályt, mely kimondja: a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok nem minősülhetnek üzleti titoknak.³⁹ Pedig ez az információs szabadság szempontjából kulcskérdés, hiszen az Infotv. átvette az Avtv.-nek azt az utaló szabályát, mely szerint az üzleti titok megismerésére a Polgári Törvénykönyvben foglaltak az irányadók.⁴⁰ A szöveg jelenlegi formájában való elfogadása esetén az Alaptörvény fenti deklarációja nem lesz egyéb, mint kirakati tárgy, hiszen üzleti titok címén a nyilvánosságtól elzárható lesz szinte minden, a gazdálkodással összefüggő információ, ideértve a köztulajdonban álló és közfeladatot ellátó gazdasági társaságok, vagy akár a költségvetési szervek gazdálkodási adatait is.

A törvényelőkészítőnek az az ígérete, hogy az új Ptk. hatályba lépésével egyidejűleg módosul majd az Infotv.,⁴¹ további kérdéseket vet fel. Hiszen, ha a jogalkotó valóban meg kívánja őrizni a közpénzek átláthatóságára vonatkozó jelenlegi garanciákat, akkor be kell építenie a Ptk.-ba egy, az Infotv.-re utaló, az üzleti titok alóli kivételeket meghatározó szabályt, enélkül ugyanis aligha kerülheti el a törvényi kollíziót, és visszaállna a 2003-ban elfogadott „üvegzebtörvény” előtti áldatlan helyzet, azaz ismét hosszú viták kezdődhetnek arról, hogy vajon a közszféra szervei, az állami vagy önkormányzati cégek pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeik védelme érdekében hivatkozhatnak-e az üzleti titok védelmére.

Az új Ptk. tervezetéből az a jelenleg még élő szabály is kimaradt, amely eddig valóban a közpénzek felhasználásának nyomon követését célozta. A Ptk. 81. § (4) bekezdése szerint ugyanis ma mindenki, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnyal összefüggő közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni.

Nem ad okot bizakodásra az a tény sem, hogy még 2010 augusztusában a Parlament hatályon kívül helyezte az államháztartási törvénynek azt a – már említett – fontos rendelkezését, mely szerint *„a magyar állam, a helyi önkormányzat, költségvetési szerv vagy közalapítvány többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek, a nevében eljáró személy pedig közfeladatot ellátó személynek minősül”*.⁴² (A hatályon kívül helyezés nemcsak erre a szabályra vonatkozott, hanem *„A gazdálkodó szervezet által történő közfeladat-ellátás általános feltételei”*

címet viselő egész alfejezetre, melyet 2008-ban az akkori parlament arra tekintettel illesztett a törvény szövegébe, hogy a közfeladatokat más országok gyakorlatához hasonlóan nálunk is gyakran a költségvetésen kívüli gazdálkodó szervezetek végzik. A közpénzből, közvagyonból alapított, tulajdonolt gazdálkodó szervezetekre vonatkozóan pedig indokoltnak tartott olyan előírásokat meghatározni, melyek érvényesítik a közpénzek felhasználásának, a közvagyon hasznosításának ésszerűségét, hatékonyságát, átláthatóságát.) Az információs szabadság szempontjából fontos ezen rendelkezés hatályon kívül helyezését a jogalkotó a törvény indoklásában azzal kívánta alátámasztani hogy „a § által megfogalmazott jogalkalmazói szándék ilyen előírás formájában nem tud megvalósulni, torz, esetleges döntési helyzeteket szül. [sic!]"

Nem erősíti az alaptörvényi rendelkezés hitelét végül az sem, hogy az államháztartás működési rendjéről szóló korábbi kormányrendelet helyébe lépő, azonos című 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet immár nem tartalmazza azt a szabályt, mely szerint „a közérdekű adatok megismerését valamennyi állambáztartási körbe tartozó szervnek kötelessége elősegíteni. E feladattal megfelelő (információs jogokra is kiterjedő) szakértelemmel, illetve végzettséggel rendelkező személyeket bíz meg, vagy szükség szerint ilyen személyekből álló szervezeti egységet hoz létre.”⁴³

Az Alaptörvény nemcsak azzal gyengítette meg az információs szabadság intézményét, hogy a róla szóló törvényt kivette a kétharmados többséget igénylő törvények közül, hanem az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályozással is. Az utólagos (absztrakt) normakontrollra irányuló eljárások közül az *actio popularis* megszüntetése nyilvánvalóan nemcsak az információs szabadságot, hanem valamennyi alapjogot és az alkotmányos rendszer egészének védelmét érinti. Ha helytállóak az Európa Tanács Velencei Bizottságának értesülései, akkor az első húsz évben az Alkotmánybírósághoz érkező indítványok közül évente átlagosan mintegy 1600 tartozott az *actio popularis* körébe,⁴⁴ ez pedig az összes indítvány mintegy 90%-a.⁴⁵ S ha egyet is lehet érteni e nagy tekintélyű testület megállapításával, miszerint – amennyiben egyidejűleg bevezetik a teljes körű alkotmányjogi panasz intézményét – az *actio popularis* megszüntetése nem tekinthető az európai alkotmányos örökség megsértésének, érdemes emlékeztetni arra, hogy az első húsz évben az Alkotmánybíróság

információs szabadságot érintő fontos határozatainak 80%-a (73 döntésből 60) *actio popularis* alapján született. Árukkodó, hogy a legfőképp a törvényhozás alkotmányosértő aktsaival szembeni ellensúlyt jelentő utólagos (absztrakt) normakontroll kezdeményezésére az Alaptörvény az alapvető jogok biztosán kívül a kormányt és a parlamenti képviselők egynegyedét hatalmazza fel, de az adatvédelmi biztos intézményét felváltó Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság (NAIH) elnökét nem, pedig a deklarált jogalkotói szándék egy, az ombudsmannál ütőképesebb szervezet felállítása volt.

A 2011. december 30-án a Parlament kétharmados szavazatával elfogadott „Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései” címet viselő dokumentum 2012. január 1-jei időponttal, azaz a hatéves hivatali mandátum félidejénél kimondta az adatvédelmi biztosi intézmény megszűnését. Az ügyben az Európai Bizottság 2012 júniusában kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen az Unió Bírósága előtt,⁴⁶ melynek az eljárás során legfőképpen arról kell döntenie, hogy Magyaror-

szág megsértette-e az adatvédelmi irányelv teljes függetlenséget előíró rendelkezését azzal, hogy a hat évre megválasztott biztost egy törvénnyel idő előtt menesztette. Válaszolnia kell arra a kérdésre, hogy mentes lehetett-e a politikai befolyástól az az intézmény, amelynek vezetője a mandátuma lejárta előtt a menesztésével szembesült. De kérdés az is, hogy az Infotv.-vel létrehozott NAIH ilyen előzmények után tekinthető-e teljesen független intézmények.

A Bizottság a keresetében utalt arra, hogy a tagállamoknak joguk van az adatvédelmet felügyelő szervüket átalakítani, az adatvédelmi biztosi modellről egyfajta hatósági modellre áttérni. Az intézményi modell megváltoztatása azonban egyáltalán nem tette szükségessé a korábbi felügyelőhatóság megbízatásának idő előtti megszüntetését. Lehetséges lett volna Magyarország számára, hogy belső jogában előírja akár azt, hogy az új modellt csak a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása lejárta után kelljen alkalmazni, akár azt, hogy az új Hatóság első elnöke a korábbi adatvédelmi biztos legyen a megbízatásából hátralévő időtartamra. A Bizottság nyomatékkel felhívja azonban a figyelmet arra, hogy ha a tagállami modellváltásra történő hivatkozás elfogadható lenne, akkor az Unióban bármely adatvédelmi felügyeleti hatóság állandóan ki lenne téve an-

nak a veszélynek, hogy megszüntethető a megbízatása olyan jogalkotási intézkedéssel, amely felszámolja az éppen fennálló hatóságot, és a 95/46/EK irányelv szerinti feladatkör gyakorlására új hatóságot hoz létre helyette. Nem zárható ki, hogy ilyen reformokat használnának fel a politikai hatóságok helytelenítését kiváltó adatvédelmi felügyelőhatóságok szankcionálására és ellenőrzésére. Az ilyen befolyásolás pusztán kockázata is összeegyeztethetetlen a felügyelőhatóságok teljes függetlenségével.

D) A cégér átfestése: Avtv. helyett Infotv.

Az információs szabadság Avtv.-be foglalt szabályainak revíziója már régóta időszerű volt. Az Alkotmánybíróság, az adatvédelmi biztos, a bíróságok gyakorlata, az adatkezelők és a civil szervezetek tapasztalatai, megannyi javaslata beépülhetett volna egy új szabályozásba. Konferenciák, szakmai viták, szakértői anyagok, a nemzetközi tapasztalatok segíthették volna egy széles szakmai konszenzusra épülő új koncepció és normaszöveg kidolgozását. Már ha a jogalkotónak ez lett volna a célja. Az Infotv. tervezetét azonban érdemi előzetes szakmai egyeztetések nélkül, öt tárgyalási nap után fogadta el a Parlament. (Az adatvédelmi biztos – akinek a két jogot érintő ügyforgalma tizenhat esztendő alatt meghaladta a 25.000-et, s így okkal tekinthettük a kérdés specialistájának – mindössze másfél napot kapott a törvénytervezet véleményezésére.)

Ha az Infotv. információs szabadságra vonatkozó rendelkezéseit mérlegre tesszük, az adatvédelmi biztos mint független jogvédő intézmény megszüntetése mellett a legszembetűnőbb, hogy milyen kevés a változás. A jogalkotó elszalasztotta a lehetőségét annak, hogy – okulva a húsz év hazai vitáiból, tapasztalataiból; illetve figyelemmel a megváltozott nemzetközi jogi környezetre – egy jobb törvényt alkotson. Hogy a törvényelőkészítő mennyire nem tanult az elmúlt húsz év jogalkotási botladozásaiából, jól mutatja az, hogy mennyire képtelen volt a az információs szabadság bonyolult és sok vitát kiváltó fogalomrendszerét „rendbe tenni”. A közérdekű adat fogalma a szabályozás egyik kulcseleme, amely húsz év alatt négy változatot élt meg, tehát éppen ideje lett volna egy új, időtálló meghatározást találni.

Furcsamód az Avtv. tervezetének 1992-ben a Parlamentbe beterjesztett szövegéből⁴⁷ hiányzott e fogalom meghatározása, s csak képviselői módosító indítványként került bele, mégpedig felhasználva az Alkotmánybíróság definícióját. A parlamenti vita alatt született 32/1992. (V. 29.) AB határozat ugyanis kimondta: „állami szerv vagy önkormányzat által kezelt azok az adatok, amelyek nem személyesek, és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szer-

vek nem nyilvánítanak titkossá, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek”.⁴⁸ E fogalmi konstrukció, amely tehát a közérdekű adat fogalmát a személyes adattól való elhatárolásra alapozta, ahelyett, hogy a nyilvános és nem nyilvános adatok elkülönítését vette volna alapul, a hétköznapi értelmezésnek megfelelően közérdekűnek tekintve a nyilvános adatokat. Ez a megoldás nemcsak hogy nemzetközileg – azóta is – egyedülálló, de semmilyen módon nem következett kényszerűen a két információs jog alkotmányi rendelkezéséből. Az Alkotmánybíróság által értelmezéssel kiolvasztott és a törvényhozó által átvett unikummal van dolgunk, amely minden bizonnyal a két jog sokak által méltatott, sőt példaként emlegetett együttes szabályozásának logikájából adódott.

A törvény kimondta, az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adat tekintendő közérdekű adatnak. Ez a definíció 2011-ig három ízben módosult: hosszabb és bonyolultabb lett, de a lényege nem változott, állandó okot szolgáltatva ezzel a vitáknak⁴⁹ és az eltérő értelmezéseknek. Sajátos módon még az Alkotmánybíróság döntései sem kerültek el a közérdekű adat eltérő értelmezéseinek csapdáját. A testület sokak által vitatott⁵⁰ első „ügynökhatározata” például, félretéve a közérdekű adat általa korábban megalkotott és az Avtv.-be ezt követően beépített fogalmát, kimondta, hogy „a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben résztvevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvélemény feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az alkotmány 61. §-a szerinti közérdekű adatok.”⁵¹ A testület, legalábbis ebben az ügyben, mintha maga is utat akart volna engedni a mindennapi szóhasználatnak azzal, hogy a nyilvános adatot – legyen az akár személyes adat is – tekinti közérdekűnek, hiszen kimondta, hogy „az ellenőrzendő személyeknek jelenleg az állami vagy a közéletben betöltött pozíciója az, ami az adataikat az Alkotmány 61. § (1) bekezdése értelmében közérdekűvé teszi.”⁵² Az Alkotmánybíróság pedig, ha egyszer elindult az értelmezésnek ezen az útvonalán, a későbbi ügynökhatározatokban⁵³ nem is tért le róla, és mantraként ismételte, hogy az ügynök-múlttal kapcsolatos egyes adatok közérdekű adatoknak minősülnek. Sőt, ez a „csúszkáló” értelmezés később más határozatokban is megjelent.⁵⁴

A közérdekű adat definíciós történetét tovább színezte 2004-ben a nyilvános adatok egy új kategóriájának, a közérdekből nyilvános adatnak a beépítése

az Avtv.-be, majd módosítása 2005-ben. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat kezelő szervezetek jogértelmezési nehézségei jól nyomon követhetők voltak az adatvédelmi biztoshoz érkezett mennyi konzultációs beadványban. Minden bizonnyal a közérdekű adat speciális hazai fogalmi definíciója készíthette a jogalkotót, hogy – voltaképpen egyébként feleslegesen⁵⁵ – önálló fogalmat teremtsen a törvényi rendelkezés alapján nyilvános személyes adatok és a közzsférán kívüli szervezetek kezelésében lévő egyes (nem személyes) nyilvános adatok számára.

Az új Infotv.-ben a jogalkotó meg sem kísérelte, hogy átvágja a gordiuszi csomót, és – hasznosítva a külföldi megoldásokat – egyszerűsíti az információszabadság törvényi alapfogalmait, vagy a hazai jogértelmezési vitákból és sokszor ellentmondásos bírósági határozatokból okulva *expressis verbis* kimondja: a nyilvánosság dokumentumokra is vonatkozik.

Ehelyett a közérdekű adat fogalma minden korábbi változatnál hosszabb és bonyolultabb lett, igazi kodifikációs szörnyszülött. A jogalkotó – ha már a fogalmi logika újragondolására nem is vállalkozott – mintául használhatta volna a 1996 és 2003 közötti definíciót, amely szerint közérdekű adat alatt kellett érteni az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adatokat. Ezzel szemben ma az Infotv. 3. § 5. pontja így hangzik: „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”. A két definíció tartalma ugyanakkor voltaképpen azonos.

Az Infotv. – látszólag kis változtatással – átvette az Avtv.-nek a közfeladattal összefüggő személyes adatok nyilvánosságát előíró szabályát. A 26. § (2) bekezdés szerint „közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.” A változtatás egy része

inkább stílusbeli. Az Avtv. korábbi, szikárabb szövegéhez képest a példalózó felsorolás a jogértelmezés során majd valószínűleg inkább zavart okoz, mint segít, hiszen ha a közfeladat ellátásával összefüggő minden „egyéb” személyes adat nyilvános, akkor felesleges a felsorolás.

Fontosabb azonban, hogy – feltehetőleg figyelmetlenség miatt – kimaradt a szövegből a „*ha törvény másként nem rendelkezik*” megszorítás. Ami azt jelenti, hogy nyilvános a közzsféra valamennyi foglalkoztatottjának a feladatellátással kapcsolatos valamennyi adata, abban a körben is, ahol az ilyen adatok jelentős része (közte akár a beosztás, a munkakör is) a tevékenység jellege miatt minősített adat. A zavart fokozhatja, hogy a törvényhelyhez kapcsolódó indokolás tartalma merőben más. Eszerint: „*Az érintettek törvényben fel nem sorolt egyéb személyes adatainak megismerése azonban már nem feltétlenül szolgálja a szerv működésének átláthatóságát, sőt, az információk nyilvánosságra kerülése akár a szerv befolyástól mentes működését is veszélyeztetheti. Indokolt tehát olyan keretet adni a nyilvánosságnak, amely a munkavégzésre irányuló jogviszony és a közfeladat sajátosságaira tekintettel van, és lehetővé teszi a különbségtételt a nyilvánosságra hozható személyes adatok tekintetében.*” Ez a rendelkezés komoly jogértelmezési nehézségeket fog okozni. Ez azért is várható, mert e széles adatnyilvánossággal nincsenek összhangban a közzsféra alkalmazottainak jogállását szabályozó törvények. A közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény például – mely hatályon kívül helyezte a köztisztviselőkről szóló korábbi törvényt – tudomást sem véve az Infotv. idézett szabályáról, jelentősen szűkítette a közfeladattal összefüggő adatok nyilvánosságát.

Visszalépés az Avtv.-hez képest, hogy az Infotv. 30. § (2) bekezdése alapján elutasítható a közérdekű adat igénylése, amennyiben a kért adatot elektronikus formában már nyilvánosságra hozták. Az adatvédelmi biztos másfél évtizedes tapasztalata jelezte, hogy az internet-használat Magyarországon ma még nem olyan elterjedt, hogy egy ilyen korlátozás elfogadható legyen.

Az Infotv. megalkotásának egyik legfontosabb indoka volt – miként ezt az előbbieken idéztem –, hogy a „gyenge” ombudsman helyét vegye át egy igazi hatóság, valódi hatósági jogkörökkel és bírságolási joggal. Érdekes azonban, hogy az információszabadságot érintő beadványok közül a NAIH kizárólag a titokfelügyelet körébe tartozó ügyekben járhat el hatóságként. A 62. § (1) bekezdése szerint, ha a bejelentésen alapuló vizsgálat alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a minősített adat

minősítése jogellenes, a Hatóság titokfelületesi hatósági eljárást indíthat. Jogköre e téren megegyezik az adatvédelmi biztos korábbi jogaival, vagyis amennyiben a minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályok megsértését állapítja meg, a minősítőt az adat minősítési szintjének, illetve érvényességi idejének a jogszabályoknak megfelelő megváltoztatására, vagy a minősítés megszüntetésére hívja fel. Ha a minősítő a Hatóság e határozatát megalapozatlannak tartja, annak bírósági felülvizsgálatát a határozat közlésétől számított hatvan napon belül kérheti. Amennyiben a minősítő a határozat közlésétől számított hatvan napon belül nem fordul bírósághoz, az adat minősítése a határozat közlésétől számított hatvanegyedik napon a határozatban foglaltak szerint megszűnik, illetve minősítési szintje vagy érvényességi ideje a határozatban foglaltak szerint megváltozik (Infotv. 63. § (1)-(2) bekezdései)

Ahhoz, hogy e jogkör valóságos jelentőségét megértsük, tudnunk kell, hogy az adatvédelmi biztos másfél évtizedes tevékenységén belül az ügyeknek kevesebb mint 1%-át tették ki a titokügyek, azaz a minősített adatokkal összefüggő vizsgálatok, és ezeknek csak egy része vonatkozott közérdekű adatokra.⁵⁶ A jogalkotó nem indokolta, miért nem kapott a NAIH hatósági jogkört az információs szabadságot érintő valamennyi beadvány vizsgálatához, miért nincs e körben bírságotlasi joga. Ez azért is furcsa, mert a közérdekű adatok szolgáltatásával kapcsolatos szankciórendszer egyébként is meggyengült: a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény az egyes szabálysértésekről szóló 2012. áprilisában hatályon kívül helyezett 218/1999. (XII. 28.) kormányrendeletből már nem vette át a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog megsértését szankcionáló tényállást. Erősen valószínűsíthető, hogy a jogalkotó számára nem volt fontos, hogy az újonnan felállított hatóság a közzsféra információs szabadságot érintő jogsértéseivel és mulasztásaival szemben is ugyanolyan eréllyel fellépjen, mint az adatvédelmi jogsértésekkel szemben.

Az Infotv. egyik igazi újdonsága az úgynevezett közérdekteszt előírása a közérdekű adatigénylések elbírálásánál. A 30. § (5) bekezdés szerint *„ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.”*

A közérdek-teszt az információs szabadság uniós szabályozásából⁵⁷ és számos külföldi törvényből ismert érdemrlegelő módszer. Kérdéses, hogy a hazai törvényi keretek között milyen szerepet játszhat majd, tekintve, hogy a törvény indokolása a jogalkalmazók számára semmilyen fogódzót nem nyújt. Ahol alkalmazása szóba kerülhet – azaz a döntésmegalapozását szolgáló adatok, valamint az üzleti adatok nyilvánosságának mérlegelésénél –, ott ez eddig is adott volt. Valódi újítást a minősített adatok terén hozhatott volna, hiszen a Mavtv. a korábbi Ttv.-hez képest – miként erre korábban utaltam – sokkal szélesebb diszkrecionális jogkört adott a minősítők kezébe. A Mavtv. rendelkezései közé azonban – az adatvédelmi biztos javaslata⁵⁸ ellenére – nem került be e közérdek-teszt, amely pedig lehetővé tette volna, hogy amennyiben a közérdekű adatigénylés minősített adatra vonatkozik, az adatkezelő az igénylés teljesítése előtt legyen köteles mérlegelni, hogy változatlanul fennállnak-e a minősítés indokai. A közérdek mérlegelését e körben az Infotv. pedig egyenesen kizárja. A 27. § (1) bekezdés ugyanis úgy szól, hogy *„a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat”.*

Az Infotv. értékelésekor ugyanakkor meg kell említeni azokat a rendelkezéseket, melyek a korábbinál kedvezőbb feltételeket jelentenek e jog érvényesítéséhez. A 28. § (1) bekezdése szerint a közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Ilyen szabályt korábban az Avtv. csak a közfeladat ellátásával kapcsolatos közérdekből nyilvános adatokra mondott ki. Az Infotv. ezt kiterjesztette valamennyi közérdekből nyilvános adatra. A gyakorlat mutatja meg majd, hogy a közérdekből nyilvános adatot kezelő magánszervezetek mennyire tartják be az Infotv. szabályait. Új szabály az is, hogy a NAIH elnöke a 64. § (1) bekezdése alapján a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos jogsértés esetén bírósághoz fordulhat. Ez az új jogosítvány nem feledtetheti azonban azt a súlyos hiányosságot, hogy – miként erre korábban utaltam – a NAIH elnöke immár nem fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az információs szabadságot szabályozó valamely norma alkotmányellenességét észleli.

E) A törvényhozási eljárás nyilvánosságának súlyos korlátozása

Az elmúlt két év jogalkotási, ezen belül törvényalkotási tevékenységnek, a Parlament alapjaiban megváltozott működésének elemzése nem tárgya írá-

somnak. Amit jelezni kívánok, az az információszabadság egyik fontos ügye: a törvényalkotás átláthatóságának szinte teljes felszámolása.

Ahogy arra már utaltam, a törvénytervezetek előzetes közzétételét a 2005-ben elfogadott Eitv. tette kötelezővé. Ezt korábban nemcsak az adatvédelmi biztos szorgalmazta,⁵⁹ hanem számos, a jogalkotási folyamatban helyet igénylő civil szervezet is.

A törvényhozás transzparenciáját illetően az elmúlt két esztendő legfontosabb változása nem a jogi szabályozásban érhető tetten, jóllehet, új jogalkotási törvény⁶⁰ született, az Eitv. rendelkezései részben más törvényekbe épültek be, és a Parlament törvényt alkotott a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről.⁶¹ Ez utóbbi általános szabályként, az Eitv.-hez hasonlóan továbbra is előírja a miniszterek által előkészített jogszabályok tervezetének és előzetes hatásvizsgálatának kötelező közzétételét, mégpedig a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg. A törvényalkotás nyilvánossága azonban nemcsak azért vált illuzórikussá, mert a tárcák e köteleességüknek csak szórványosan tesznek eleget, hanem mindenekelőtt azért, mert a kodifikáció tetemes része egyszerűen kikerült a kormányzati szférából, a mintegy két évtizede működő formális és informális egyeztetési mechanizmusokból.

Az országgyűlési irományok tanúsága szerint a választásokat követően felállt Parlament 2010. májusi alakuló ülését követő két évben 407 törvényt szavaztak meg és hirdettek ki. Ebből 160 (39,3%) esetben nem a kormány, hanem parlamenti képviselők vagy parlamenti bizottságok voltak az előterjesztők. A kormány által beterjesztett 247 törvényjavaslatból (60,7%) azonban 76 nemzetközi szerződés kihirdetését szolgálta. Ha tehát a tényleges hazai törvényalkotási tárgyakat tekintjük, azt látjuk, hogy a 331 törvénynek csaknem fele (48,3%-a) – a közigazgatási és a társadalmi egyeztetést, valamint a nyilvánosságot megkerülve –, úgymond képviselői kezdeményezésre került a Parlament elé, ami egyébként példátlan a modern demokráciák II. világháború utáni történetében⁶² és a rendszerváltás utáni hazai jogalkotásban.⁶³ Különösen árulkodó, hogy két ízben az is előfordulhatott, hogy a hivatalban lévő igazságügyért felelős miniszter parlamenti képviselőként terjesztett be törvényjavaslatot.⁶⁴ Nyilvánvaló, hogy a többféle és magas szintű szakmai ismeret-

et feltételező, a jogrendszer koherenciájára, a szabályozás alkotmányosságára, az uniós normákban előírt követelményekre is figyelő, komoly kodifikációs tapasztalatot igénylő törvény-előkészítés nem képviselői kompetencia. Nincs tehát másról szó, mint a jogalkotási törvényben és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben megszabott közzétételi kötelezettség és előzetes egyeztetés kijátszásáról.

Ez leginkább az alkotmánymódosító törvények esetében kifogásolható. A két év alatt elfogadott 12 alkotmánymódosításból 9 esetben volt képviselő az előterjesztő, és – az előzetesen közzé nem tett – javaslatokat átlagban 3 tárgyalási nap alatt fogadta el az Országgyűlés. Ugyancsak képviselők nyújtották be az Alaptörvényt és az ennek rangjára emelt Átmeneti Rendelkezéseket, az előbbi esetében 8, az utóbbinál 6 tárgyalási napot szánva az elfogadásra.

Az Országgyűlés házszabályának 2011. december 30-i módosítása⁶⁵ pedig végképp illuzórikussá változtatta a parlamenti törvényhozási munkát azzal, hogy bevezette a törvényjavaslatok kivételesen sürgős eljárásban való tárgyalásának lehetőségét. A módosított házszabály – a parlamentekben a minősített helyzeteken kívüli állapotokban elképzelhetetlen módon – ülésszakonként hat alkalommal lehetővé teszi, hogy törvényeket mindössze néhány óra leforgása keresztülhajszoljanak a

Parlamenten. Ez az eljárás mód már nemcsak a közvélemény, a civil szervezetek, a sajtó jogát lehetetleníti el, hogy a törvénytervezeteket megismerjék, a törvényhozási folyamatot figyelemmel kísérik, hanem a képviselők érdemi munkáját is. A jogalkotás ezen módját joggal illelhetjük a statáriális jelzővel, a Parlamentet pedig aligha tekinthetjük másnak, mint látszatparlamentnek.

A Parlament ilyenén működésmódja nyomán tehát megszűnt a törvényalkotás átláthatósága éppúgy, mint a szakmai és a civil szervezetek részvételi lehetősége. Mindez persze csak része az Országgyűlés teljes törvényhozói szerepvesztésének, a tulajdonképpen rendeleti kormányzásra való áttérésnek. Az alkotmányos kormányzati rendszer felszámolásának teljes folyamatát megrajzolni azonban nem feladata ennek az írásnak.

A két esztendő fenti áttekintése messze nem teljes, de jelzi az információs szabadság hazai jogi környezetének jelentős romlását. A folyamat pedig aligha áll meg itt. E jog ugyanis még a fejlett demokráciákban is a független jogvédő intézmények és a civil szervezetek szakadatlan figyelmét és aktivitását igényli, mert ki van téve a politikusok és a hivatalnokok titkosítási törekvéseinek. Mennyi esélye lesz e jogok érvényesülésének egy, az alkotmányától megfosztott országban?

JEGYZETEK

1. Lásd ehhez HALMAI Gábor: Búcsú a jogállamtól, *Élet és Irodalom*, 2010. július 23. 3.; „Én az alkotmányosság dimenziójában beszélek »ellenforradalomról«” – Arató András szociológus-politológussal Halmai Gábor beszélget, *Fundamentum*, 2011/1, 33-36.; HALMAI Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés, *Fundamentum*, 2011/2, 81-98.; HEGYI Szabolcs: A jogok és kötelezettségek kapcsolata új szabályozásának elvi kérdései, *Fundamentum*, 2011/2, 62-67.; *Magyarország új alkotmányossága szerk.: DRINÓCZI Tímea*, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011.
2. Magyarországon nem alakult ki az információs szabadság gyakorlatát folyamatosan figyelemmel kísérő intézményrendszer, és hivatalos statisztika sem létezik a közzsféra intézményeinek adatszolgáltatási kötelezettségeinek teljesítéséről.
3. A rendszerváltás előtti előzményekről lásd: SÓLYOM László: Egy új szabadságjog: az információs szabadság, *Világosság*, 1988/9. és KÖNYVES-TÓTH Pál: Adatvédelem és információs szabadság, *Világosság*, 1990/8-9. 626-627.
4. A nemzetközi források megoszlanak abban, hogy mely országok és mely időponttól kezdődően tartoznak az információs szabadságot törvénybe foglaló államok közé. Ennek részben definíciós okai vannak. A hivatali információkhoz való hozzáférés ugyanis sokféle törvényben jelenhet meg. Az ügyfeleknek a közigazgatási eljárásban ismert iratbetekintési joga például nem tartozik az információs szabadság körébe. Ezért nem tekintem az Avtv. előtt született 1986-os görög törvényt (1986. évi 1599-es törvény a hivatali iratokhoz való hozzáférésről) és az 1990-es olasz törvényt (1990 évi 241. törvény az igazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről) az információs szabadság szabályozásnak. Mindkét norma csak a jogi érdek igazolása esetén tette lehetővé a hatóságok birtokában lévő dokumentumok, információk megismerését. Úgyszintén nem az információs szabadságról szól az 1987-es osztrák Auskunftsspflichtgesetz, amely csak a tájékoztatáshoz való jogot rögzíti nem pedig az információk és az iratok megismerésének jogát.
5. A Ttv-t az Országgyűlés az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) számú határozatában foglalt intenciók szerint fogadta el megszüntetve a pártállami időszak önkényes titkosítás rendszerét.
6. A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény.
7. Elég itt utalni az Európai Bíróság nevezetes *Bavarian Lager v. Bizottság* ügyére, amelyben az elsőfokú bíróság ítéletét (Case T-194/04.) a másodfok (előadó bíró: a magyar Juhász Endre) 2010 júniusában akként változtatta meg, hogy kimondta a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében zajló találkozó résztvevőinek a találkozó jegyzőkönyvében szereplő jegyzéke személyes adatokat tartalmaz, s mint ilyen, az érintettek hozzájárulása nélkül nem bocsátható az adatkérő rendelkezésére. (Case C-28/08. P.) Ezzel az érveléssel tehát felülbírálta az elsőfok azon álláspontját, hogy jellegénél fogva nem minden személyes adat sértheti az érintett személy magánéletének tiszteletben tartásához való jogot. Az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46 irányelv (33) preambulumbekzdése ugyanis utal azokra az adatokra, amelyek jellegüknél fogva sérthetik az alapvető szabadságokat vagy a magánélet tiszteletben tartásához való jogot, és amelyeket csak az érintett kifejezett hozzájárulásával lehet feldolgozni. Ebből az is következik, hogy a személyes adatok védelmének az információs szabadságot korlátozó értelmezése volna, ha a közfeladatot ellátó személyek minden – így a feladatukkal összefüggő – adata is védelmet élvezne.
8. Avtv. 2. § 5. pont: 5. „közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.”
9. A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény.
10. Lásd a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 12/A. és 12/B. §-ait.
11. Lásd az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 100/K. § (6) bekezdését.
12. A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 312/A. §.
13. Az előzetes viták során több ízben felmerült az a kérdés, hogy a Mavtv. egésze mennyiben felel meg, az információs szabadság mint alapjog korlátozására vonatkozó alkotmánybírósági tesztnek. A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló döntésnek a törvény szerinti diszkrecionális jogkörbe utalása egyrészt két-

- ségtelenül felveti az önkényes korlátozás veszélyét, másfelől a minősítői mérlegelés teljes kizárása képtelen helyzetbe hozná a jogalkotót, hiszen valamennyi minősítendő adatfajta törvénybe kellene foglalnia, mi több ezt a több száz tételből álló listát folyamatosan a változó körülményekhez kellene igazítania
14. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=CM>
 15. Forrás: Az adatvédelmi biztos éves parlamenti beszámolója 1995-2010 között, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest.
 16. A különböző számítások szerint 2012 nyarán mintegy kilencven országban létezik törvény az információszabadságról.
 17. Ehhez lásd: KERÉKES Zsuzsa: Elektronikus információszabadság – az Egyesült Királyság példája. *Jogtudományi Közöny*, 2005/4.
 18. Jellemző módon az Eitv. mellékletének II/15. pontja 2005-től ugyan előírta minden közfeladatot ellátó szerv számára a közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelező statisztikai adatszolgáltatást, minthogy azonban az adatszolgáltatási rendszert szabályozó norma nem született meg, a hivatalok, ha akarták volna, sem tehettek eleget e kötelezettségnek.
 19. <http://www.justice.gov/oip/reports.html>
 20. Az információszabadság „üzemeltetésében” már nagy tapasztalattal rendelkező Egyesült Államokban például sokakat meglepett, hogy az első évtizedekben e jog igazi hasznélvezői nem az állampolgárok, újságírók, kutatók, hanem az információk piaci értékét hamar felismerő cégek voltak. Egyes, talán túlzóan szkeptikus vélemények szerint az információszabadság nem is más, mint az ipari kémkedés legalizált formája. Vö.: WALD, Patricia M.: The Freedom of Information Act: A Short Case Study in the Perils and Paybacks of Legislation Democratic Values. *Emory Law Journal*, Summer 1984, 665–666. A statisztikai adatok az információszabadság törvényt 2005-ben hatályba léptető Egyesült Királyságban sem jeleznek igazán nagy számú adatigénylést. Lásd: <http://www.justice.gov.uk/statistics/foi/implementation>.
 21. Hogy csak egy nevezetes amerikai példát említsek: John Aschroft, a Bush kormányzat igazságügy-minisztere 2001 októberében kiadott hírhedt memorandum nem riadt vissza attól, hogy nyilvánvaló törvényszegésre bátorítsa a szövetségi kormányzat hatóságait, amikor tudatta velük, hogy „amennyiben Önök körültekintően megvizsgálják az információszabadság kérelmeket és az információk egy részének vagy egészének megtagadása mellett döntenek, biztosak lehetnek abban, hogy döntésüket az Igazságügyi Minisztérium abban az esetben is meg fogja védeni, ha annak a valóságos törvényes alapja hiányzik...” („When you carefully consider FOIA requests and decide to withhold records, in whole or in part, you can be assured that the Department of Justice will defend your decisions unless they lack a sound legal basis...”, lásd: <http://www.doi.gov/foia/foia.pdf>). De szintén emlékezetes, mekkora felháborodást váltott ki és szinte alapjaiban rengette meg a brit politikai rendszert a Nagy-Britanniában 2007 tavaszán kirobbant botrány a brit parlamenti képviselők juttatásai körüli titkolózás miatt. A 2005-ben, nem sokkal a Freedom of Information Act hatálybalépése után újságírók adatkérésével indult ügy mintegy négy év után, azt követően zárult le, hogy közben megjárta az Információs Biztos (Information Commissioner) hivatalát, az ilyen ügyekben illetékes különbíróságot, az Information Tribunalt és a Legfelsőbb Bíróságot (High Court). Lásd részletesen: http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_parliamentary_expenses_scandal#Pre-publication_controversies
 22. <http://www.guardian.co.uk/politics/freedomofinformation>
 23. Nem szabad, hogy megtévesszen bennünket, hogy egyes elemzők, bírósági döntések és az információszabadság ügyéért küzdő aktivisták a szabadságjogok közé sorolják, mi több, egyre gyakrabban alapvető emberi jogként emlegetik.
 24. Lásd a 1090/1998. (VII. 15.) Korm. számú határozattal módosított 1088/1994. (IX. 20.) 83. és 84. pontját.
 25. 144/A/1996. Lásd: Az adatvédelmi biztos beszámolója 1999, Adatvédelmi Biztos Irodája, 302.
 26. Lásd a 779/9/VIII/1999. iktatószámú levelet.
 27. Lásd a 1092/2002. (V. 8.) Korm. hat. 6. pontját.
 28. ABH 2006, 439.
 29. Lásd a 13/A. § (5) bekezdést.
 30. ABI-3266-1/2010/J.
 31. Lásd a V/KIM-158-2/2010. iktatószámú levelet.
 32. 2011. évi CLI. törvény
 33. Az alapvető jogok biztosa 2012. április 23-án nyilvánosságra hozott közleménye szerint az adatvédelmi biztos korábbi alkotmánybírósági indítványai közül négyet terjesztett be, a kormányületek hiányzó dokumentálását kifogásoló nem volt ezek között. Lásd: http://ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny_20120423.htm. Mivel az alapjogi biztos - e bejelentésnek megfelelően - nem tartotta fenn az indítványát, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági kérdés érdemi vizsgálata nélkül zárta le az ügyet. Lásd az alapjogi biztossal készült, e számban megjelent interjút és az Alkotmánybíróság döntését: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/57CA2B8176C1928EC1257A250047717D?OpenDocument>.
 34. ABH 1992, 192.

35. Lásd a 328/H/2000.
36. Lásd az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt.
37. Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról 28. cikk (1) bekezdése.
38. Lásd Case C-518/07. <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=en&num=79899690C19070518&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>
39. Lásd a T/7971. számú törvényjavaslat 2:47. §-át.
40. Az Avtv.-be az „üvegzestörvényvel” beiktatott ezen utaló szabály egyébként már eredendően pontatlan volt, hiszen a Ptk. által definiált üzleti titkot nem lehetett és nem lehet megismerni. A Ptk. pontosan azt mondta ki, hogy a közpénzekkel összefüggő üzleti adatok, nem minősülnek üzleti titoknak, ebből következően a közzététel kezelésében lévő ilyen adatok nyilvánossága nem korlátozható.
41. Az illetékes miniszteri biztos 2012 februárjában úgy nyilatkozott, hogy a Ptk. várható 2013. januári hatálybalépésével egyidejűleg az üzleti titkot korlátozó jelenlegi szabályok bekerülnek az Infotv.-be. Lásd: http://nol.hu/belfold/a_fidesz_megsem_torne_szet_az_uvegzestet
42. Lásd az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. tv. 65. § (1) bekezdését.
43. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998.(XII.30.) Korm. rendelet 157/A. §-a.
44. Lásd: Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011) 59 bekezdés. <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf> (Az Alkotmánybíróság – saját hivatalos közlése szerint – nem rendelkezik arra vonatkozóan adattal, hogy működése során az utólagos normakontrollra irányuló eljárásainak mekkora hányada volt actio popularis.)
45. Lásd ehhez az Alkotmánybíróság által a 1990 és 2011 közötti időszakra vonatkozó ügyforgalmi statisztikát: http://mkab.hu/letoltesek/statisztika_ossz.pdf
46. Lásd: Case C-288/12. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db58e246fbc780475083bae2677a7b87e5.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKb310?text=&docid=125053&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=408270>
47. Lásd a T/4544. számú törvényjavaslatot.
48. ABH 1992, 185.
49. Lásd ehhez: KIS János: Iratnyilvánosság és alkotmány. *Élet és Irodalom*, 2005. márc. 25. (49. évf. 12. szám).
50. Lásd ehhez: KERÉKES Zsuzsa: Törvényen innen és túl. Az információszabadság az Alkotmánybíróság első tíz évének gyakorlatában. *Fundamentum*, 1999/3. 44-46.
51. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342.
52. Uo. 352.
53. 23/1999. (VI. 30) AB hat., 31/2003. (VI. 4.) Ab hat., 37/2005. (X. 5.) AB hat.
54. Lásd: a 1350/B/2009. AB határozatot.
55. A közérdekből nyilvános személyes adatról azért mondhatjuk, hogy felesleges, mert semmi akadálya nem volt annak, hogy – az alkotmányos keretek között – törvényvel a jogalkotó nyilvánosként határozzon meg bizonyos személyes adatokat, úgyszintén a magánszféra jogi személyeinek meghatározott adatait.
56. Forrás: Az adatvédelmi biztos 1995-2010 közötti éves parlamenti beszámolója, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest
57. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréseiről szóló 1049/2001/EK rendeletének 4. cikk (2) bekezdése szerint az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel hátrányosan befolyásolná a természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdeket, beleértve a szellemi tulajdont is, a bírósági eljárásokat, a jogi tanácsadást, az ellenőrzéseket, vizsgálatokat és könyvvizsgálatokat, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.
58. Lásd a 3586/J/2009. sz. állásfoglalást.
59. Egy a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló kormányhatározat-tervezettel kapcsolatban hangsúlyozta például, hogy a jogszabályok előkészítése érinti a közérdeklő adatok nyilvánosságát, és hogy a köz számára láthatóvá kell tenni azokat a közhatalmi, társadalmpolitikai, gazdasági és más érdekeket, amelyek a jogszabályok megalkotása során érvényesülnek. Javasolta a jogszabály-előkészítés egyeztetési mechanizmusára vonatkozó jogi normák felülvizsgálatát. (903/J/2000-2.)
60. 2010. évi CXXX. törvény.
61. 2010. évi CXXXI. törvény.
62. Lásd ehhez KERÉKES Zsuzsa: A hatalom ága-boga, *Társadalmi Szemle*, 1993/12, 53.
63. Az előző parlamenti ciklus első két évében betervezett törvényjavaslatoknak például csak 11,6%-a származott képviselőktől, illetőleg parlamenti bizottságoktól.
64. Lásd a T/1836 és a T/5070 számú törvényjavaslatot.
65. Lásd az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 128/A-128/D. §§-it.

A VELENCEI BIZOTTSÁG 2012. JÚNIUSI VÉLEMÉNYEI ÖT SARKALATOS TÖRVÉNYRŐL

Az Európa Tanács keretében működő Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (közismert nevén Velencei Bizottság, a továbbiakban: Bizottság) 2012. június 15–16-án öt, 2011 végén elfogadott magyar sarkalatos törvényről bocsátott ki véleményt. A testület 2010 ősze óta nyolc véleményben értékelte az új magyar alkotmányt és az alkotmányos átalakulás sarkköveit jelentő új törvényeket abból a szempontból, hogy összhangban vannak-e az emberi jogok védelmére kialakított európai standardokkal. Jelenleg folyamatban van az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek (Ár.) és további három törvénynek az értékelése is. Ez a vizsgálatfolyam példa nélküli a Bizottság történetében, ugyanis a testület eddig egyetlen részes állam esetében sem végzett ilyen átfogó értékelést, az pedig elvétve fordul elő, hogy egy EU-tagállam törvényei állnak a vizsgálat középpontjában.¹ A legutóbb vizsgált öt törvény a 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (Vjt.);² a 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.);³ a 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről (Ütv.), a 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról (Üjt.);⁴ valamint a 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (Njtv.).⁵ Az alábbiakban a négy vélemény összefoglalóját adjuk közre.

A törvények értékelésére felkért bizottsági jelentéstevők 2012 áprilisában és májusában látogatást tettek Budapesten, és személyes megbeszéléseket folytattak az egyes témakörökben érintett állami és nem állami szereplőkkel, így többek között a legfőbb ügyésszel, a nemzetiségi jogok védelmét ellátó helyettes ombudsmannal, az igazságügyért felelős miniszterrel, az OVB elnökével, pártok, nemzetiségek, civil szervezetek képviselőivel. A törvények kapcsán a Bizottság a pozitívan értékelhető újítások mellett számos problematikus elemre hívja fel a figyelmet, megállapítva, hogy a vizsgált jogszabályok több ponton ellentétesek az elfogadott európai standardokkal. (A sorban a legkevésbé élesen bírált törvény az Njtv., a leginkább problematikusnak az ügyészségre vonatkozó szabályozás bizonyult.) A vélemények minden esetben igyekeznek minél telje-

sebb körben rámutatni a pontatlan, ellentmondásos törvényi szabályokra, illetve felhívni a figyelmet az ezekből eredő jogalkalmazási nehézségekre, számos esetben konkrét módosítási javaslatokat téve. A magyar kormány megjegyzései a négy vélemény véglegessel érdemben egyező tervezetére vonatkozóan 2012. június 13-án érkeztek meg a Bizottsághoz,⁶ amelyekben a kormány egyes bírálatokra vonatkozóan egyetértését fejezte ki, ám számos felvetésre nem reagált.⁷ A bizottsági javaslatoknak megfelelő kiigazítás szándékára egyelőre nem sok jel utal. (Az Njtv.-vel kapcsolatos véleményre tett kormányzati észrevételekben annyi szerepel, hogy az Országgyűlés időközben módosította a törvényt, de a módosítások közül valójában csak egy érinti a Bizottság egyik felvetését.⁸)

A négy vélemény több közös észrevételt tartalmaz. Az alkotmányos keretek értékelésekor a Bizottság rendszerint megismétli (vagy kiegészíti) az Alaptörvényről adott véleményében⁹ foglalt, gyakran kritikus megállapításokat. A Bizottság mind az öt törvénnyel kapcsolatban bírálja azok sarkalatos jellegét.¹⁰ Az Alaptörvényről adott véleményben foglaltakkal összhangban¹¹ ismét hangsúlyozza, hogy a szóban forgó tárgykörökre vonatkozó legfontosabb szabályok elfogadását indokolt valamilyen minősített többséghez kötni, a vizsgált jogszabályok azonban jóval túlerjeszkednek az alapelvek és a szabályozási keretek meghatározásának szintjén, és számos olyan részletszabályt tartalmaznak, amelyek módosításához az egyszerű többségnél nagyobb támogatottság megkövetelése sérti a demokrácia elvét. A törvényalkotási eljárás visszasságaira a Bizottság csak a nemzetiségi törvénnyel és a választási törvénnyel kapcsolatban hívja fel a figyelmet. A Vjt.-t kormánytervezet hiányában, egyéni képviselői indítványokon keresztül, érdemi politikai és társadalmi vita és konszenzus nélkül, kevésbé átlátható eljárásban alkották meg. Az Njt. előkészítése során a nemzetiségek képviselőinek javaslatait kevésbé vették figyelembe, sőt, nagyon rövid idő állt rendelkezésre az álláspontok kifejtésére is. A Bizottság javaslata szerint a jövőben a választási rendszer jövőbeli módosításairól (különösen a mandátumelosztás rendszeré-

ről) nyilvános pártok közötti egyeztetés során kell dönteni, a nemzetiségeket érintő törvényalkotásban pedig a nemzetiségekkel való hatékony konzultáció elengedhetetlen. Természetesen a jogalkotásra vonatkozó demokráciakövetelmények minden törvényhozási eljárásban irányadók.

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK VÁLASZTÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

A Bizottság az országgyűlési képviselők választására vonatkozó új szabályozás kapcsán mind formai, mind tartalmi kritikát megfogalmaz: formai szempontból bírálja a törvény elfogadásához vezető eljárást, tartalmi szempontból a választási rendszer jellegét és a választójogosultságot vizsgálja részletesen.¹² Természetesen nem szabad megfedkezünk arról, hogy az új választási eljárási törvény számos ponton árnyalja majd a képet, elég csak az előzetes regisztráció intézményének bevezetésére vagy a kampányidőszak és az ajánlószelvény-gyűjtési időszak tartamának meghatározására gondolni. A Bizottság maga is tesz javaslatokat a majdani eljárási törvény tartalmára, jelzi többek között, hogy a szavazás titkosságát megfelelően biztosítani kell majd, például a szavazófülke használatának kötelezővé tételével.

1. A vélemény a nemzetközi standardok szempontjából semlegesnek ítéli a törvény alábbi elemeit: a kétfordulós választási rendszer felváltását egyfordulóssal, az országgyűlési képviselők számának csökkentését, a jelöltek regisztrációját, illetve a választójog kiterjesztését a külföldi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra. Hasonlóan nincs európai elvárás a többségi és arányos rendszer és ezek altípusai közötti választás tekintetében, így a Bizottság csak megállapítja, de nem értékeli, hogy az új választási rendszerben a többségi elem felerősödik. Mégis hozzát teszi, hogy a többségi és arányos választási rendszer vegyítésének megfelelőbb formái is ismertek, az új törvény által választott megoldás ugyanis nem várt eredményekre is vezethet: az arányosság kívánatos mértéke, illetve az aránytalanság kompenzálása nem feltétlenül valósul meg. Az új rendszerben lehetséges, hogy egy párt az egyéni választókerületek többségében mandátumot szerez és az országos listán megszerzi a szavazatok többségét, mégsem ez szerzi a legtöbb parlamenti helyet. Előfordulhat, hogy az egyéni választókerületek többsé-

gében győztes párt szerez parlamenti többséget, holt országos szinten nem ez a leginkább támogatott párt. A Bizottság szerint nemzetközi összehasonlításban magasnak tekinthető a közös pártlista mandátumszerzéséhez megkövetelt 10%-os (két párt közös listája esetén), illetve 15%-os (kettőnél több párt közös listája esetén) bejutási küszöb (Vjt. 14. § (2) bek.).

2. A Bizottság üdvözli a szándékot, hogy a választókerületek meghatározásának új szabályaival a törvényhozó a választójog egyenlőségének alkotmányos követelményét igyekszik megteremteni.¹³ A választott megoldás azonban a Bizottság szerint e cél megvalósítása érdekében több ponton kiigazításra szorul. A választókerületek kialakításának elveit a Vjt. 4. §-a határozza meg, amelynek értelmében a közel azonos számú választópolgárt tömörítő, összefüggő területet alkotó választókerületek nem léphetik át a megyehatárokat és Budapest határát, de a kerületekben a választópolgárok száma legfeljebb 15%-kal eltérhet. Ennél nagyobb eltérésre is lehetőség van, ha a megyehatárokon belüli és az összefüggő területi kialakítás „a földrajzi, nemzetiségi, történelmi, vallási és egyéb helyi sajátosságokat, valamint a népeségmozgást is figyelembe véve” ezt szükségessé teszi. A Bizottság országos szinten elfogadhatónak tekinti a fenti indokokat, azt azonban nem tartja igazolhatónak, hogy egy-egy megyén belül az egyes választókerületek szavazói között az eltérés meghaladhatja a nemzetközileg elfogadott 10%-os arányt. Szükséges tehát a törvény kiegészítése ilyen tartalmú tilalommal.

A törvény a kerülethatárok módosítását csak abban az esetben teszi kötelezővé, ha a választópolgárok száma több mint 20%-kal eltér (illetve ha egy megyehatár módosul). A nemzetközi standardokkal összhangban áll, hogy a törvény szerint ilyen módosításra a parlamenti választás évében vagy az azt megelőző évben már nem kerülhet sor. Ugyanakkor a Bizottság javaslata szerint a törvénynek rendelkeznie kellene a választókerületi határok legalább tízévenkénti (de inkább gyakoribb) felülvizsgálatáról, így az Országgyűlésnek nem kellene megvárnia, hogy 20%-ot meghaladó különbségek alakuljanak ki. A felülvizsgálatot egy független, állandó vagy ideiglenes, átláthatóan működő bizottságnak kellene elvégeznie, amelyben helyet kellene kapnia geográfusnak, szociológusnak, a pártok azonos számú képviselőjének és szükség esetén a nemzetiségek

„A TÖRVÉNYEK KAPCSÁN A BIZOTTSÁG A POZITÍVAN ÉRTÉKELHETŐ ÚJÍTÁSOK MELLETT SZÁMOS PROBLEMATIKUS ELEMRE HÍVJA FEL A FIGYELMET, MEGÁLLAPÍTVA, HOGY A VIZSGÁLT JOGSZABÁLYOK TÖBB PONTON ELLENTÉTESEK AZ ELFOGADOTT EURÓPAI STANDARDOKKAL.”

képviselőinek. Csak e követelmények megtartásával biztosítható a politikai befolyásolás és a „gerrymandering” jelenségének kizárása ebben a folyamatban. A választókerületek határainak kijelölésével kapcsolatban különösen nagy probléma, hogy sarkalatos törvényben kapnak helyet, így ugyanis a jövőben ellehetetlenülhet a választókerületek rendszeres felülvizsgálata és a határok módosítása. A Bizottság szerint minősített többséggel csak a kerületek kijelölésére vonatkozó szabályokat (például matematikai képletet) kellene meghatározni, a konkrét felosztást nem. A vélemény annak fontosságát is hangsúlyozza, hogy a választókerületek meghatározása széles körű politikai konszenzus eredménye legyen.

3. Az aktív és passzív választójogosultság tartalmát illetően a vélemény szintén több ponton fogalmaz meg bírálatot. A vélemény szerint a választójogosultság kiterjesztése a külföldön lakóhellyel rendelkező állampolgárokra elvben üdvözlendő, hiszen erősíti a választójog általános jellegét. A Bizottság nem bírálja a külföldi állampolgárok korlátozott szavazati jogát sem, ugyanis az új állampolgársági törvény alapján nagymértékben megnőhet a külföldi választójogosultak száma, így valamilyen korlátozás indokolt lehet. Ugyanakkor az új választási eljárási törvényben megfelelő részletességgel kell majd szabályozni a külföldön történő szavazás menetét, különösen a regisztrációs eljárást. Elvben szintén üdvözlő a Bizottság a nemzetiségek parlamenti képviseletének megteremtését, jelezve, hogy az Alkotmánybíróság eddig sikertelenül hívta fel az Országgyűlést a vonatkozó törvény megalkotására.¹⁴ A nemzetiségeknek biztosított speciális szavazati jog azonban már problematikus. Az, hogy a nemzetiséghez tartozóknak dönteniük kell az országos pártlistára és az országos nemzetiségi listára való szavazás között, korlátozza e személyek választási lehetőségét az arányos választási rendszerben, különösen, ha csak egyetlen nemzetiségi lista van. A Bizottság szerint ez a megoldás csak úgy lehet elfogadható, ha a nemzetiséghez tartozóknak nagyon röviddel a szavazás előtt (legszerencsésebb esetben a szavazás napján) kell dönteniük, hogy melyik listára akarnak szavazni, mert csak így biztosítható számukra a megalapozott választás lehetősége.

A választójogosultság kizárásával kapcsolatban nemzetközi követelmény, hogy az jogszabály által előírt, jogszerű cél érdekében szükséges, objektíve és ésszerűen indokolható legyen. A Bizottság a vonatkozó rendelkezések (Alaptv. XXIII. cikk (6) bekezdés és Vjt. 2. § (3) bekezdés) mellett felhívja a figyelmet az Alaptörvényben foglaltakat¹⁵ korlátozó

Ár. 26. §-ára. Ennek értelmében nincs választójoga az Alaptörvény hatálybalépésekor jogerősen a közügyek gyakorlásától eltiltott, illetve gondokság alatt álló személyeknek (utóbbi esetben a gondokság megszűnéséig vagy a választójog bírói visszaállításáig). A Bizottság szerint a szabályozást pontosítani kell, mert jelen formában ellentétes a nemzetközi standardokkal. A közügyektől eltiltás esetén nem biztos, hogy az érintett választójoga különösen súlyos bűncselekmény elkövetése miatt kizárt, illetve ilyenkor hiányzik a bírói mérlegelés, az időbeli korlátozás és a felülvizsgálat lehetősége. A gondokság alatt álló személyek választójogának automatikus, a belátási képességet nem vizsgáló korlátozása pedig ellentétes az EJEB Kiss Alajos ügyben hozott ítéletével.¹⁶

A jelöltállítás új szabályait illetően a Bizottság üdvözlő az a változást, hogy – a képviselők számának csökkenése és ebből fakadóan az egyéni választókerületek nagyságának növekedése miatt – az egyéni választókerületekben a választópolgárok 1,3%-ának ajánlása elegendő a jelöltséghez, szemben a korábbi 2,8%-kal. A nemzetközi követelmény ugyanakkor az lenne, hogy a választópolgárok 1%-ának támogatása elegendő legyen a jelöltállításához. A készülő új eljárási törvény számára a vélemény két lényeges pontra hívja fel a figyelmet: egyrészt az ajánlások összegyűjtésére „ésszerű határidőt” kell majd biztosítani (a kormányzat terve a határidő jelentős csökkentésére tehát problematikus lehet majd), másrészt megfelelő garanciákkal kell biztosítani az ajánlószervényekkel való visszaélések kizárását.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

Az Abtv.-t a Bizottság alapvetően koherens és jól megszövegezett jogszabálynak tartja, és több új elemét pozitívan értékeli. Ugyanakkor számos rendelkezésével kapcsolatban pontosítást és egyértelműsítést tart szükségesnek, a szabályozás – mi több, az alkotmányos szabályozás – néhány elemével kapcsolatban éles kritikát fogalmaz meg.¹⁷ A vélemény a jogállás és szervezet, a hatáskörök és az eljárási szabályok vonatkozásában is tartalmaz módosítási javaslatokat, illetve felhívja a figyelmet a törvény egészének sarkalatos jellegéből eredő problémákra. Több ponton utal a Bizottság által 2011 márciusában, az alkotmányozási folyamat során a magyar kormány kérésére három jogi kérdéstről adott véleményre,¹⁸ amely az előzetes normakontroll és az *actio popularis* intézményeiről is tartalmaz állásfoglalásokat.

1. Az Alaptörvény Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezései közül a Bizottság a legaggályosabbnak továbbra is az Alkotmánybíróság hatáskörét a pénzügyi tárgyú törvények tekintetében erőteljesen korlátozó, szövege szerint átmeneti jellegűnek tűnő 37. cikk (4) bekezdését tartja, és ismételtlen sürgeti annak visszavonását.¹⁹ Súlyosítja a helyzetet, hogy a korlátozást tovább erősíti az Ár. 27. cikke. Ez lényegében állandó szabállyá teszi az Alaptörvényben foglalt korlátozást azáltal, hogy előírja: ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem is haladja meg, az Alkotmánybíróság hatásköréből akkor is ki vannak zárva azok a költségvetési tárgyú törvények, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta. A Bizottság szerint az Ár. és az Alaptörvény rendelkezése ellentmond egymásnak, ezért a kettőt legalábbis összhangba kell hozni, még ha a hatályon kívül helyezésre esetleg nem is kerül sor. Az alaptörvényi szabályozás a Bizottság szerint aggályos azért is, mert nem deklarálja az Alkotmánybíróság és tagjai függetlenségét, ráadásul ezt szövetszerűen az Abtv. sem tartalmazza. A Bizottság szerint a függetlenség és autonómia garanciáit nem elég az Abtv.-ben biztosítani, azokat alaptörvényi szinten kell rögzíteni. A vélemény szerint sajnálatos az is, hogy az Alkotmánybíróság elnökét az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés választja, mert a tagok általi választás a testület függetlenségét erősítő elem volt.

2. Jóllehet sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem deklarálja, az Alkotmánybíróság mint intézmény függetlenségét garantálja az Abtv. 4. §-a által előírt költségvetési önállóság, amely kizárja, hogy a kormányzat költségmegvonással büntesse az intézményt a neki nem tetsző döntésekért. Ugyanakkor a Bizottság szerint kivételes esetben, pl. gazdasági válság esetén szükséges lehet a költségvetés csökkentése, amely nem sérti a függetlenséget, ha jogszabályon alapul és valamennyi állami tisztségviselő javadalmazásának csökkentésével párhuzamosan történik.

Az alkotmánybírák jogállásával kapcsolatban a Bizottság a függetlenség biztosítékaként üdvözli az Abtv. azon rendelkezését, amely – a Bizottság korábban ismertetett javaslatával összhangban – kizárja az alkotmánybírák újraválasztásának lehetőségét, valamint azt, amely négyéves várakozási időt ír elő a megválasztás előtt a korábban politikai tisztséget betöltő jelöltek esetében (Abtv. 6. cikk). Az alkotmánybírák választására irányuló eljárással kapcsolatban a Bizottság elismeri, hogy Európában elfogadott a parlament általi választás (a jelölőbizottság

megváltozott összetételére külön nem tér ki), ugyanakkor véleménye szerint a jelenlegi magyarországi politikai helyzetben a függetlenség biztosítása érdekében szerencsésebb lenne a választást olyan vegyes rendszerben bonyolítani, ahol bizonyos számú tagot az Országgyűléstől független, politikailag semleges szereplők választanak. Pozitívum, hogy az Abtv. meghatározza az új tagok választására rendelkezésre álló határidőt (az előd megbízási idejének lejártát megelőző kilencven napon belül), illetve rögzíti, hogy ha e határidőn belül nem sikerül az utódját megválasztani, az alkotmánybíró megbízatása az utód hivatalba lépéséig meghosszabbodik (Abtv. 15. § (3) bek.).²⁰ Érdemes felidézni, hogy a megbízatás hasonló meghosszabbítására vonatkozó szabályt a Bizottság bírálta az Országos Bírósági Hivatal elnökével kapcsolatban,²¹ valamint a legfőbb ügyész esetében is (lásd alább az Üjt. 22. §-ával kapcsolatos megjegyzéseket). Az alkotmánybírák hivatali idejének hosszabbítását a Bizottság szerint meg kell különböztetni e két esettől, ugyanis az Alkotmánybíróság egy-egy tagjának kiesése ellehetetlenítheti a döntéshozatalt, így veszélyezteti a testület működésének folyamatosságát. Ugyanakkor az alkotmánybírák esetében is biztosítani kell, hogy a meghosszabbítás kivételből ne legyen főszabállyá váljék.

Az alkotmánybírói megbízatás megszűnésének esetei közül a kizárás szabályai lehetnek problémásak. Az Abtv. 16. § (4) bekezdése értelmében a „tisztségére méltatlanná vált” alkotmánybíró a teljes ülés kizárja, a törvény azonban nem tisztázza, mikor válik az alkotmánybíró méltatlanná. A Bizottság javaslata, hogy a törvénybe kerüljön példalózó felsorolás a lehetséges okokról (pl. titoktartási kötelezettség megszegése), illetve kerüljenek be eljárási garanciák, azaz a kizárásról a teljes ülés egyhangúsággal vagy kétharmados többséggel döntsön. Az alkotmánybírák mentelmi jogára vonatkozó szabályok alapvetően megfelelnek az európai standardoknak, ám két kiegészítésre szükség volna: egyrészt arra, hogy a mentelmi jog kiterjedjen a feladatellátás során jóhiszeműen elkövetett cselekedetért fennálló polgári jogi felelősségre, másrészt arra, hogy a mentesség alóli kivételek csak szándékos bűncselekményekre vonatkozzanak.

Az Alkotmánybíróság elnökének jogállásával kapcsolatban a Bizottság kitér többek között a díjazás szabályaira. Elismeri, hogy az alkotmánybírák és az elnök díjazását üdvözlendő sarkalatos törvényben szabályozni, ugyanakkor az elnök egyéb, nem anyagi jellegű juttatásait (pl. internethasználat, üdülőhasználat) alacsonyabb szintű jogszabályban kellene rendezni, vagy akár az alkotmánybírák is dönthetnének róla. Az Abtv. 20. §-a az elnök megbízatásá-

nak megszűnése utáni továbbdíjazását teszi lehetővé, amely azonban a Bizottság szerint indokolatlan, tehát kiküszöbölendő különbségtételt tartalmaz: ha az elnök megbízatása a megbízatási időtartam letelte, a 70. életév betöltése vagy felmentése miatt szűnt meg, további hat hónapon keresztül a havi díjazásának megfelelő összegű juttatásra jogosult, azonban ha megbízatása lemondása miatt szűnt meg (még ha ez pl. egészségügyi okból történt is), csak három hónapon keresztül illeti meg ez a juttatás. A Bizottság az elnök helyettesítésére vonatkozó 21. § kiegészítésére is javaslatot tesz. E szakasz rögzíti, hogy az elnök és az elnökhelyettes együttes akadályoztatása esetén a legidősebb alkotmánybíró gyakorolja az ott megjelölt egyes elnöki hatásköröket, amelyek között nem szerepel az alkotmánybíró mentelmi jogának megsértése esetén a szükséges intézkedés megtételének lehetősége. Ezt pótolni kell. Pontosításra szorul a 22. § (5) bekezdése is, amely értelmében az elnök az Alkotmánybíróság Hivatalában működő köztisztviselők foglalkoztatását az általánosan túl plusz végzettséghez, képzéshez kötheti. A Bizottság szerint garantálni kell, hogy ebben a körben csak olyan követelmény írható elő, amely a betöltött állás jellegéhez objektíve kapcsolódik.

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó eljárások közül a Bizottság a legrészletesebben az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályozást elemzi. Ahogyan a Bizottság az alkotmányozási folyamat során adott véleményében is jelezte, az *actio popularis* megszüntetését (amely önmagában nem ellentétes az európai standardokkal) ellensúlyozza a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, a szabályozás azonban a Bizottság szerint több helyen pontosításra, tisztázásra szorul. A vélemény szerint az alkotmányjogi panasz három típusa – bírósági eljárásban alkalmazott jogszabályra vonatkozó „régí”, bírói döntésre vonatkozó „valódi”, illetve bírósági eljárás nélkül közvetlenül jogszabályra irányuló „kivételes” – szinte azonos feltételek mellett nyújtható be, így a három eljárás alig határolható el egymástól. Ez különösen a régi és a valódi alkotmányjogi panasz eljárásra igaz (bár a törvény szövegezése részben eltér, tartalmilag az eljárási feltételek ugyanazok az Abtv. 26. § (1) bekezdésében és 27. §-ában: Alaptörvényben biztosított jog sérelme és jogorvoslatok kimerítése). A kivételes eljárás annyiban tér el, hogy plusz feltételként az alapjogsérelem közvetlen, bírói döntés nélküli bekövetkeztét kell bizonyítani. Annak, hogy melyik eljárás lefolytatására kerül sor, lényegében csak a határidők szempontjából van jelentősége: a kivételes eljárásban a jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet benyújtani a pa-

naszt, egyébként a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított 60 napon belül (Abtv. 30. § (1) bek.).²² A Bizottság szerint tehát az eljárások hatókörének csökkentése nélkül egyértelműbbé kell tenni az egyes eljárások mibenlétét, akár a feltételek egyszerűsítésével is. Nagyon fontos javaslat ehhez kapcsolódóan, hogy a jogorvoslatok kimerítésére vonatkozó feltétel ne legyen alkalmazandó olyan esetekben, amikor annak betartása helyrehozhatatlan kárt okoz az érintettnek. A vélemény szerint nem egyértelmű az alkotmányjogi panasz eljárás egyes típusainak együttes alkalmazhatósága sem (az Abtv. 28. §-a értelmében az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a jogszabály alkotmányosságát is vizsgálhatja, és fordítva), tehát ezt is pontosítani kell.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében az egyedi ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvényellenes jogszabály alkalmazása folytán alapjogsérelem szenvedett érintett terjeszthet elő alkotmányjogi panaszt („régí” alkotmányjogi panasz). E hatáskör alkotmányos alapja (Alaptv. 24. § (2) bek. c) pont) azonban nem korlátozza az eljárást a bírósági jogalkalmazásra: eszerint az Alkotmánybíróság felülvizsgálja „az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak” az Alaptörvénnyel való összhangját. Az egyéb hatósági döntések felülvizsgálatának lehetőségét szintén kizárja az Abtv. 29. §-a, amely szerint az Alkotmánybíróság a panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ez különösen a kivételes eljárások kapcsán lehet probléma, mivel a közvetlen alapjogsérelem okozó egyéb hatósági aktusok így nem lehetnek alkotmánybírói vizsgálat tárgyai, a rendelkezést tehát módosítani kell. A fenti követelmény megfelelő jövőbeni alkalmazását könnyítendő jegyzi meg a Bizottság, hogy az alkotmányjogi panasz elutasítására ideális esetben akkor kerülhet majd sor, ha az alkotmánybírói döntésnek nincs érdemi kihatása a kezdeményező helyzetére.

A további alkotmánybírói hatáskörök közül az előzetes normakontroll kapcsán a Bizottság annyit jegyez meg, hogy a törvények esetében ezt csak kivételesen szabadna alkalmazni annak érdekében, hogy az eljárás ne váljék politikai játszmák színterévé. A nemzetközi szerződések felülvizsgálatára azonban ez nem vonatkozik; ez utóbbi eset kapcsán a Bizottság arra is felhívja a figyelmet, hogy az Abtv. 40. § (3) bekezdése az eljárás jogkövetkezményei között az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésének nemzetközi jogi eszközeit említi csupán, szerencsés volna tehát az Alaptörvény módosításának lehetőségét is beemlíteni. Az absztrakt utólagos normakont-

roll kezdeményezésére jogosultak között a Bizottság üdvözlö az alapvető jogok biztosát, amelyre vonatkozó javaslata az alkotmányozás során három jogi kérdésről adott véleményében szerepelt. Az Alkotmánybíróság két véleményező hatásköre is problematikus. Az egyházkénti elismerés visszavonásával összefüggő véleményezés (Abtv. 34/A. §) a Bizottság szerint a legkevésbé sem jellemző alkotmánybírói hatáskör; az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával kapcsolatos véleményezésre vonatkozó rendelkezés (Abtv. 34. §) pedig nem elég pontos, a részletszabályokat ugyanis az önkormányzati törvény határozza meg, így szerencsés lenne az Abtv.-ben a kapcsolódó szabályokra pontosan utalni.

4. Az alkotmánybírói eljárások szabályai közül a Bizottság szerint az alkotmányjogi panasz eljárásban a kötelező jogi képviselő előírása (Abtv. 51. § (2) bek.) aggályos, amennyiben az állam nem biztosít ingyenes jogi képviselőt vagy a költségekhez való hozzájárulást. A költségmentesség lehetőségét tehát az alkotmánybírói eljárásokban is biztosítani kell, például úgy, hogy a polgári perrendtartás vonatkozó szabályainak alkalmazását írja elő a jogalkotó. Ennek hiányában veszélybe kerül az alkotmánybírói jogvédelemhez való hozzáférés lehetősége. Az viszont üdvözlendő, hogy az Alkotmánybíróság eljárásai ingyenesek, ugyanakkor a sikeres panaszeljárások esetén – mivel ilyenkor a kezdeményező lényegében közérdeket szolgált – indokolt lenne költségeinek megtérítése is az állam részéről. Az eljárási bírság bevezetését a Bizottság igazolhatónak tartja a visszaélések kiküszöbölése érdekében, az összeget arányosnak találja, azonban fontosnak tartaná annak biztosítását, hogy az eljárási bírság konkrét összegének meghatározásakor a panaszos anyagi helyzetét figyelembe vegyék.

Az Abtv. záró rendelkezései között az átmeneti szabályokat tartalmazó 71. §-t értékeli a Bizottság. Ez az a rendelkezés, amely értelmében a 2012. január 1-jén folyamatban lévő alkotmánybírói eljárások megszűnnek, amennyiben nem felelnek meg az új Abtv.-ben rögzített eljárási feltételeknek (a határidők számítására speciális szabályok vonatkoznak). A Bizottság elismeri, hogy ez a megoldás felveti a jogbiztonság elvének és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának való ellentmondás lehetőségét, és megrendítheti a jogállamiságba vetett állampolgári bizalmat. Ugyanakkor a jogalkotó részéről a szabályozás mellett szóló elfogadható indok az Alkotmánybíróság munkaterhének csökkentése, illetve az a tény, hogy pl. a populáris akciók nyomán folyamatban lévő eljárások egy már hatálytalan alkot-

mány alapján indultak. Összességében a Bizottság úgy látja, ha a korábbi kezdeményezőknek elég idő áll rendelkezésére a panaszok újbóli benyújtására, az érintettek jogvédelme megfelelő szintűnek ítéltető. Tekintettel arra, hogy az átmeneti időszakokra vonatkozó szabályokról nem folyt széles körű társadalmi vita, és az Abtv.-t a hatálybalépése előtt néhány héttel fogadták el, az Alkotmánybíróságnak rugalmasan kell kezelnie a határidőkre vonatkozó szabályokat annak érdekében, hogy az alkotmánybírói jogvédelem valóban hatékony maradjon.

AZ ÜGYÉSZSÉGRŐL ÉS AZ ÜGYÉSZEK JOGÁLLÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYEK

Az ügyészséggel kapcsolatos törvények értékelése alapján a Bizottság úgy látja, az ügyészségi intézmény megfelel a jogállamiság minimális követelményeinek, elvi szinten összeegyeztethető az európai standardokkal,²³ különösen arra tekintettel, hogy milyen sokféle modell ismert a demokratikus államokban. Összességében a két új sarkalatos törvény autonóm, hierarchikusan felépülő ügyészi szervezet hoz létre, amely alkalmas lehet a politikailag semleges, korrupciómentes működésre. Önmagában a legfőbb ügyész nagyfokú függetlensége és a szervezet feletti széles körű kontrollja is megfelelne a nemzetközi követelményeknek, azonban a Bizottság egyik leglényegesebb kritikája szerint az ügyészségi tevékenységhez jelenlegi formájában nem kapcsolódik elegendő demokratikus ellensúly, a legfőbb ügyész elszámoltathatósága is gyenge. A vélemény ezért számos javaslatot fogalmaz meg a két törvény módosítására vonatkozóan, hozzátéve, hogy a problematikus elemek többsége nem az új szabályozásban jelent meg, hanem a rendszerváltás előtti struktúra maradványa.

1. Az alkotmányos keretek értékelésekor a Bizottság részben megismétli az Alaptörvényről adott véleményében foglaltakat.²⁴ Már ott is rögzítette, hogy a nemzetközi standardok szempontjából üdvözlendő az ügyészség elsődleges funkciójában tükröződő változás, azaz hogy az ügyészség már nem általános jogvédelmi tevékenységet végez, hanem az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti (Alaptv. 29. cikk (1) bek.). A törvényi szabályozásról készült, részletes vélemény szerint azonban az Ütv. elfogadásával visszalépés figyelhető meg: azon alaptörvényi rendelkezés alapján, miszerint az ügyészség törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol a bün-

teőeljárásai tevékenységek mellett (Alaptv. 29. § (2) bek. d) pont), az Ütv. az Alaptörvényben meghatározott funkció túlterjeszkedő hatásköröket biztosít az intézmény számára. Eszerint tehát az Ütv. nem felel meg az Alaptörvénynek, mivel nem csak az alkotmányos kereteken belül határoz meg további ügyészségi hatásköröket, hanem azokon túl is.

További kritika, hogy az Alaptörvény nem rögzíti kifejezetten az ügyészség függetlenségét, erre csak közvetetten utalnak a legfőbb ügyész megválasztására és jogállására vonatkozó alkotmányi szabályok (az Ütv. 3. §-a azonban deklarálja a szervezet függetlenségét). Az ügyészség hierarchikus felépítése, amit az ügyészek legfőbb ügyész általi kinevezése sugall, összhangban van a nemzetközi standardokkal. Ahogyan a többi vizsgált törvény esetében, az Ütv. és az Újt. esetében is erősen bírálható azok sarkalatos jellege: a demokrácia elvének az felelne meg, ha csak az alapelvek és a legfontosabb szabályok elfogadásához kellene minősített többség.

Az ügyészség hatáskörének túlterjeszkedése az igazságszolgáltatás közreműködőjekénti funkció és a büntetőeljárás kompetenciákon leginkább a közigazgatás törvényességi ellenőrzésében (törvénysértés esetén egyedi hatósági ügyben felhívás-kibocsátás, majd bírósághoz fordulás lehetősége) érhető tetten (Ütv. 29. §). A Bizottság bírálja ezt a hatáskört, hiszen ezzel az ügyészség a közigazgatási szervek általános felügyeleti szervévé válik, ehhez a tevékenységhez azonban az elszámoltathatóság garanciái nem kapcsolódnak. A Bizottság elismeri, hogy indokolt lehet az ügyészség számára fenntartani bizonyos hatásköröket a büntetőeljárás kivül (például a peres eljárásokban az állam érdekeinek képviselőjére), az Ütv. által teremtett kompetenciák azonban jóval szélesebbek a kívánatosnál. A közigazgatás törvényességi ellenőrzése mellett túlságosan széles hatáskörként utal a Bizottság a mások között folyó perben való fellépés lehetőségére (Ütv. 27. § (1) bek. b) pont) és a jogi személyek feloszlásának kezdeményezésére jogszabálysértő tevékenység miatt (Ütv. 28. § (4) bek.), amely kisebb súlyú jogsértés esetén az egyesülési jog sérelmét eredményezheti.

Szintén nehezen egyeztethető össze az ügyészségi funkcióval a legfőbb ügyész azon jogköre, hogy az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály alapjogsérelmet okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelmet a személyek nagyobb csoportját érinti („rég” alkotmányjogi panasz jellegű eljárás, Ütv. 11. § (2) bek. b) pont és Abtv. 26. § (3) bek.). Az ügyészség közérdekvédelmi funkciójával nem fér össze az egyéni alapjog-

védelem biztosítása, különösen mivel az egyéni érdekek és a közérdek egymással ellentétes lehet, így az ügyész nem léphet fel sikeresen mindkettő érdekében. A Bizottság szerint ugyan a hatáskör összefér az európai standardokkal, megfontolandó lenne a legfőbb ügyész helyett az alapvető jogok biztosa számára lehetővé tenni.²⁵

2. A Bizottság a legfőbb ügyész több további, speciális hatáskörével kapcsolatban fogalmaz meg aggályokat. Ezek közül a legsúlyosabb az Ár. 11. cikk (4) bekezdésében foglalt jogkör. Eszerint mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, a legfőbb ügyész az általános illetékeségű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróság előtti vádemelésre adhat utasítást. A Bizottság az Országos Bírósági Hivatal elnökének hasonló jogkörét korábban élesen bírálta a bírósági törvényekről adott véleményében,²⁶ a legfőbb ügyész általi ügyáthelyezés lehetőségét azonban még problematikusabbnak látja. Ennek oka, hogy az ügyész a bíróval ellentétben részes fél az eljárásban, így különös érdeke fűződhet az eljáró bíróság kijelöléséhez (semmi nem zárja ki, hogy az áthelyezés alapja például a bíróság korábbi szigorúbb ítélkezési gyakorlata legyen adott bűncselekményfajta tekintetében). Ezzel a vádhatóság tisztességtelen előnyre tesz szert a vádlottal szemben, így sérül a fegyverek egyenlőségének elve. A Bizottság a bíróságok közötti ügyáthelyezés lehetőségének teljes megszüntetését javasolja.²⁷

A felettes ügyészek ügyelvonásra és -áthelyezésre vonatkozó joga és annak szabályozása szintén problematikus a Bizottság szerint. Az Ütv. 13. § (1) bekezdése szerint a felettes ügyész az alárendelt ügyésztől bármely ügy elintézését saját hatáskörébe vonhatja, illetve az ügy elintézésére más alárendelt ügyészt jelölhet ki. A törvény azonban semmilyen kritériumot nem határoz meg arra vonatkozóan, hogy milyen ügyek milyen esetben vonhatók el az eljáró ügyésztől, így elvben semmi nem zárja ki az önkényes döntések lehetőségét, illetve azt, hogy a felettes ügyész esetleges jogellenes utasításokat követő ügyésznek adja át az ügyet. A Bizottság tehát azt javasolja, hogy a törvény rögzítse az erre vonatkozó kritériumokat.

Az ügyész joga a felettes ügyész utasítása végrehajtásának megtagadására alapvetően megfelelően szabályozott az Újt. 53. §-ában, az (5) bekezdés azonban problematikus. Eszerint amennyiben az ügyész az utasítást jogszabállyal vagy jogi meggyőződéssel nem tartja összeegyeztethetőnek, az ügy elintézése alól mentesítését kérheti, amely nem tagadható meg, azonban az ügy elintézését ez esetben más ügyészre kell bízni, vagy azt a felettes ügyész

saját hatáskörébe vonhatja. A Bizottság álláspontja szerint egyrészt indokolási kötelezettséget kellene kapcsolni az utasított ügyész véleményének mellőzéséhez, másrészt e döntés jogszerűségének vizsgálatát bíróság vagy egy független testület (például az ügyési tanács) jogkörébe kellene utalni.

3. Az ügyész eljárási jogosultságai között problematikus az Ütv. 4. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés, miszerint az ügyész eljárása során „az eljárással érintett szerv, személy rendelkezése alatt álló területre, helyiségbe” igazolványa felmutatásával beléphet. A Bizottság javaslata szerint a magánszemélyek rendelkezése alatt álló helyiségek esetében az ügyési belépés lehetőségét – ha a tulajdonos azzal nem ért egyet – bírósági végzés beszerzéséhez kell kötni, enélkül az ügyész csak a közintézmények területére kellene, hogy szabadon beléphessen.

Súlyos kritika fogalmazódik meg az ügyészségi adatkezeléssel kapcsolatban is. Az Ütv. 31. §-a értelmében az ügyészség feladatainak ellátásához az ügyési szervezetben kijelölt központi, területi és helyi adatkezelő szervein keresztül, legfőbb ügyési utasításban felsorolt adatkörben személyes és különleges adatokat kezelhet. Így lehetővé válik különböző nyilvántartásokban (pl. lakcímnnyilvántartás, közúti közlekedési nyilvántartás, cégnyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás, bünyügyi nyilvántartási rendszer, stb.) szereplő személyes adatok felhalmozása és összekapcsolása „bűnmegelőzési, bűnüldözési és nemzetbiztonsági érdekből”. A vélemény hangsúlyozza, hogy az ügyészségnek csak azokhoz az adatokhoz kellene hozzáférést biztosítani, amelyek a bűnyügek felderítéséhez szükségesek, a hatályos szabályok túl széles hatáskört biztosítanak az adathalmozásra.²⁸

4. Az ügyészségi szervezettel, az ügyészek megbízásával, jogállásával kapcsolatban – mely kérdéseket az Üjt. szabályoz – szintén megfogalmazódnak aggályok. A legfőbb ügyész megbízatási idejének 6 évről 9 évre növelése önmagában elfogadható, hiszen a minimumkövetelmény a határozatlan vagy viszonylag hosszú időre, újraválaszthatóság nélkül létrejövő megbízatás, amely nem esik egybe a Parlament megbízatásával. Ugyanakkor komolyan bírálható az Üjt. 22. § (2) bekezdésében foglalt szabály, amely szerint a legfőbb ügyész megbízatási idejének lejártával, illetve 70. életévének betöltésével az új legfőbb ügyész megbízatása kezdetéig gyakorolja a legfőbb ügyési jogköröket. Ez a rendelkezés az országgyűlési képviselők egyharmada plusz egy képviselő számára határozatlan időre lehetővé teszi a legfőbb ügyész hivatalban tartását az új jelölt megválasztásának blok-

kolásával, ami elfogadhatatlan. A Bizottság kétféle megoldási javaslatot vet fel arra az esetre, ha az Országgyűlés nem tudja kétharmados többséggel megválasztani a legfőbb ügyész utódját: alkotmányi vagy jogszabályi szinten határidőt lehet szabni a választáshoz, vagy egyszerűen hatályon kívül helyezni az Üjt. szóban forgó rendelkezését, így a legfőbb ügyész megbízatása mindenképp megszűnik a fenti két esetben. Mindkét megoldás erős kényszert jelentene az Országgyűlés számára egy eredményes választáshoz, habár azt a veszélyt ekkor is ki kellene védeni, hogy a parlamenti kisebbség a legfőbb ügyész helyettese érdekében ne tudja elnyújtani ezt az átmeneti időszakot. A legfőbb ügyész felmentésével és hivatalvesztésével kapcsolatban (mindkét esetben a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés dönt) a Bizottság megjegyzi, hogy a határozathozatal előtt a legfőbb ügyésznek lehetőséget kellene biztosítani álláspontja kifejtésére.

5. Az ügyési kinevezéssel kapcsolatban a Bizottság az ügyési testületek szerepének erősítését javasolja. Az Üjt. értelmében az ügyési tanácsok – melyek tagjait az egyes szinteken az összügyési értekezletek választják az ügyészek közül – elsődlegesen véleményt nyilvánítanak az ügyész kinevezését, magasabb munkakörbe helyezését és felmentését érintő ügyekben,²⁹ a vélemény azonban a kinevezőt, a legfőbb ügyészt semmire nem kötelezi. (A legfőbb ügyész és a legfőbb ügyész helyettese megbízatásával kapcsolatban a tanácsoknak nincs semmilyen szerepük.) A gyakorlat azonban – a legfőbb ügyész bizottsági jelentéstevőknek adott felvilágosítása alapján – az, hogy a legfőbb ügyész csak az első, 3 éves kinevezés előtt hallgatja meg a tanácsot, a határozatlan idejű kinevezések előtt már nem. A határozatlan idejű ügyési kinevezésekről tehát a legfőbb ügyész gyakorlatilag teljesen önállóan dönt. A Bizottság szerint ez a megoldás visszaélésre adhat lehetőséget, ezért a szabályozásba az ügyési tanácsok révén megfelelő ellensúlyokat kell beépíteni a legfőbb ügyész túlhatalmával szemben.

Az egyik javaslat az ügyési tanácsok szerepének erősítésére az, hogy a legfőbb ügyésznek legyen indokolási kötelezettsége, ha nem követi a tanács véleményét, a véleménytől eltérés ténye pedig kerüljön nyilvánosságra. Egy másik lehetőség egy különálló szerv („felügyelőség”, *Inspectorate*) létrehozása, amely ellenőrzi a hivatal működését és a döntéshozatalt. Egy másik megközelítés lehet a külső kontroll erősítése, például úgy, hogy a független tanácsadó testületekben az ügyész tagok mellett védőügyvédek, civil szakértők vagy akár bírák is helyet kapnak. A Bizottság szerint Magyarország esetében ilyen vegyes

összetételű tanácsadó testület felállítása lenne szerencsés, amely legalább a felsőbb szintű ügyészek kinevezésében venne részt, így erősödne a legfőbb ügyész rendkívül széles adminisztratív hatásköreivel szemben a demokratikus ellensúly, amelyet jelenleg csak a Parlament tud nagyon részlegesen megvalósítani.

6. Az ügyészek jogállásával kapcsolatban a Bizottság a mentelmi jogra tér ki. Az Útv. 3. §-a alapján az ügyészeket az országgyűlési képviselőkével azonos mentelmi jog illeti meg. A Bizottság szerint ez túl széles körű immunitást jelent, és korrupciós kockázatot hordoz. A nemzetközi standardoknak az felelne meg, ha az ügyészek mentelmi joga csak a tevékenységük gyakorlása során tanúsított jóhiszemű magatartásra terjedne ki. Egy további komoly kritika a vezető ügyészi megbízatás megszüntetéséhez kapcsolódik. Az Újt. értelmében a legfőbb ügyész által adott vezetői kinevezés, illetve a legfőbb ügyész helyettes megbízatása (a legfőbb ügyész javaslatára a köztársasági elnök által) bármikor, indokolás nélkül visszavonható. A vélemény rögzíti, hogy a vezetői kinevezés megszüntetését indokoláshoz kell kötni. Módosításra szorul az Újt. 51. § (2) bekezdése is, amely szerint, ha az ügyész a minősítési eljárás eredményeként alkalmatlan értékelést kap, fel kell szólítani, hogy 30 napon belül mondjon le ügyészi tisztéről. A minősítés ellen ugyan igénybe vehető bírói jogorvoslat, a Bizottság szerint azonban belső jogorvoslatot is biztosítani kellene, ahelyett, hogy az ügyészt rögtön lemondásra szólítják fel.

Végezetül az ügyészek fegyelmi felelősségének szabályozására kell kitérni. Ez a tárgykör nagyon részletes szabályozást nyert az Újt.-ben, amelynek több elemét pozitívan értékeli a Bizottság (pl. bírói jogorvoslat a legfőbb ügyész határozatával szemben a fegyelmi határozat ellen előterjesztett kifogás tárgyában, 3 hónapos „elévülési idő” fegyelmi vétség felfedezése esetén, az érintett ügyész meghallgatáshoz való joga), azonban számos ponton aggályosnak tekinthető. Önmagában bírálható, hogy a fegyelmi felelősség feltételeit az Újt. 82. § (1) bekezdése túl általánosan határozza meg: fegyelmi vétséget az az ügyész követ el, aki „*hivatali kötelességét vétkesen megszegi*”, vagy „*életmódjával, illetve magatartásával hivatala tekintélyét sérti vagy veszélyezteti*”. Ezt a rendelkezést pontosítani kell. Szintén alapvető jelentőségű az a kérdés, hogy ki állapítja meg az ügyész fegyelmi felelősségét. A hatályos szabályozás szerint a fegyelmi eljárás megindításáról, lefolytatásáról és a szankciók kiszabásáról is ugyanaz a személy, a fegyelmi jogkör törvény által megjelölt gyakorlója dönt. Az eljárásban tehát egyazon személy vádol és

ítélkezik, ami a Bizottság szerint aggályos. Megfelelőbb megoldás lehetne ilyen esetekre fegyelmi tanácsok felállítása. Ide kapcsolható egy további problémás szabály. Az Újt. 92. §-a összeférhetetlenségi okokat állapít meg a fegyelmi jogkör gyakorlójával szemben (pl. hozzátartozói státusz, egyéb elfoglaltság); ilyen ok fennálltára vonatkozó kifogást az eljárás alá vont ügyész is előterjeszthet, amely kifogást a szolgálati felettes bírál el. A törvény értelmében azonban a legfőbb ügyéssel szemben bejelentett elfoglaltsági kifogást – bármilyen abszurdnak tűnik is – maga a legfőbb ügyész bírálja el. A Bizottság véleménye szerint ilyen esetben is ügyészi tanácsnak volna szerencsés dönteni, mindenesetre a hatályos szabály módosításra szorul.

Az ügyész felfüggesztésére vonatkozó két rendelkezés módosítását is javasolja a Bizottság. Egyrészt az Újt. 87. § (1) bekezdését, amely az állásából a fegyelmi eljárás alapján felfüggesztett ügyész számára nagyon rövid, 8 napos határidőt szab jogorvoslat előterjesztésére. A Bizottság szerint ennyi idő alatt nem lehet megalapozott védekezést előkészíteni. Másrészt bírálja a szakasz (3) bekezdését, amely értelmében a felfüggesztés idejére az ügyészt a rendes összegű munkabére illeti meg, azonban ennek ötven százalékát a felfüggesztés megszüntetéséig vissza lehet tartani. A Bizottság véleménye az, hogy az illetmény mérlegelés alapján való elvonása visszaélésre adhat lehetőséget, így a diszkréció lehetőségét meg kell szüntetni, és a visszatartás pontos kritériumait meg kell határozni.

A NEMZETISÉGEK JOGAI RÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

A Bizottság értékelése szerint a nemzetiségek jogairól szóló törvény alapvetően megfelel a kisebbségvédelem nemzetközi követelményeinek (így Magyarország e téren vállalt nemzetközi kötelezettségeinek³⁰), figyelemmel a magyarországi sajátosságokra is. A nemzetiségi identitás és az annak védelméhez, kifejezéséhez szükséges jogok – anyanyelv-használat, oktatási, kulturális jogok, részvételi jogok – biztosítottak a törvényben. Ugyanakkor az egyik fontos észrevétel, hogy a szabályozás bizonyos körülmények között lehetővé teszi a végrehajtó hatalom túlzott beavatkozását a nemzetiségi önkormányzatok működésébe, ezáltal csökkentve a nemzetiségi autonómiát. Formai szempontból jelentős probléma, hogy az Njtv. számos ponton nem felel meg a normailágosság követelményének: egyes rendelkezések tartalma homályos, más helyeken a törvényen belüli és az azon kívüli egyéb jogszabályi rendelkezésekkel

való kapcsolódás nehezen átlátható. A törvény megismerését, értelmezését és alkalmazását nagyban nehezíti az Átmeneti rendelkezések címet viselő utolsó fejezet, amely címével ellentétben számos nem átmeneti jellegű, anyagi rendelkezést tartalmaz a törvény egyéb fejezeteiben szabályozott tárgykörökben (pl. az anyanyelvi oktatás tekintetében), adott esetben pontosítva, akár módosítva a korábbi rendelkezés tartalmát. Szintén nehezíti a jogalkalmazást a helyenként rendkívül részletes szabályozás (pl. a nemzetiségi önkormányzatok működésére vonatkozóan), aminek számos elemét alacsonyabb szintű jogszabályban vagy belső szabályzatokban lehetett volna rendezni. Ez a helyzet különösen aggályos a törvény sarkalatos jellegére tekintettel. További nehézség, hogy a törvény öt különböző időpontot határoz meg különböző rendelkezések hatálybalépésére. A jogalkalmazás nehézségei, a jogbizonytalanság végső soron a nemzetiségi autonómiát veszélyezteti.

1. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek értékelése az Alaptörvényről adott véleményben foglaltakon alapul.³¹ A Bizottság mindkét helyen jelzi, hogy a Preambulum átértelmezi a nemzethez tartozók körét („*Mi, a magyar nemzet tagjai...*”, illetve „*A velünk élő nemzetiségek...*”): különbséget tesz a magyar nemzet és a Magyarország területén élő nemzetiségek között, ugyanakkor a határon túl élő magyarokat a nemzethez tartozónak tekinti. Szintén bírálható, hogy az Alaptörvény H) cikke a magyar nyelv védelme mellett nem garantálja a magyarországi kisebbségi nyelvek védelmét, igaz, a nemzetiségi jogokról rendelkező XXIX. cikk elismeri a nemzetiségek anyanyelvhasználathoz való jogát. Sajnálatos azonban, hogy a XXIX. cikk csupán azt rögzíti, hogy a nemzetiségeket milyen jogok illetik meg, ugyanakkor kifejezetten nem említi az állam kötelezettségét ezen jogok védelmére vagy előmozdítására. Mindezzel együtt a Bizottság felhívja a figyelmet, hogy végeredményben nem a szóhasználaton, hanem az alaptörvényi rendelkezések értelmezésén és alkalmazásán múlik majd a korábbi kisebbségvédelmi szint fenntartása vagy épp lerontása Magyarországon.

A kisebbségvédelem alkotmányos intézményrendszerében az ombudsmani rendszer átalakítása fontos szempont, a Bizottság azonban még nem vállalkozik a változás érdemi értékelésére. Annyit jelez, hogy az önálló szakosított ombudsmani tisztség megszűnése önmagában még nem jár a kisebbségvédelmi garanciák gyengülésével, hiszen a nemzetiségi jogokat védő helyettes ombudsman továbbra is figyelemmel kíséri a kisebbségek helyzetét és kiszűri a visszás helyzeteket. A Bizottság szerint a kisebbségvédelem iránti elkötelezettség biztató jele az ombudsmani jogvédelemben, hogy az alapvető jogok biztosa az Njtv. alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezte, többek között a Bizottság által is problematikusnak tartott rendelkezések miatt.³²

2. Az Njtv. részletes értékelését a Bizottság a fogalmak vizsgálatával kezdi. Az az újítás, hogy az Alaptörvény és így az Njtv. a „nemzeti és etnikai kisebbségek” megjelölés helyett a „nemzetiségek” megnevezést használja, a Bizottság szerint a nemzetközi egyezmények által nem szabályozott, az egyes államok mérlegelési jogkörébe tartozó döntés, amíg nem vezet önkényes vagy megalapozatlan megkülönböztetéshez. A nemzetiség fogalmával (Njtv. 1. § (1) bek.) kapcsolatban – amely egy elem, az állampolgárságra utalás kivételével megegyezik az 1993-as törvény meghatározásával – a Bizottság több észrevételt is megfogalmaz. A definíció szerint nemzetiség „*minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul*”. A meghatározás problematikus eleme egyrészt a 100 éves honosság követelménye. A nemzetközi standardok értelmében a három generáción keresztül az adott ország területén tartózkodás elegendő az országgal fennálló szoros és állandó kapcsolat igazolására, a 100 éves időtartam túlságosan korlátozó. Másrészt a kisebbségvédelem és az államterületen lakás fogalmi összekapcsolása (az Njtv. 1. § (2) bek. értelmében „*nemzetiséghez tartozik az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személy, aki magát valamely nemzetiséghez tartozónak tekinti és ezen nemzetiséghez tartozását az e törvényben meghatározott esetekben és módon kinyilvánítja*”) a központi és helyi kormányzattal való kapcsolattartást is közvetlenül magában foglalja, ami szintén problematikus. Harmadrészt a kisebbségvédelem állampolgárokra korlátozása is aggályos a nemzetközi követelmények szempontjából. A törvényi fogalom az állampolgárság követelményét ugyan nem tartalmazza, az Alaptörvény XXIX. cikke („*Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van...*”) és az Njtv. egyéb rendelkezései azonban egyértelműen utalnak rá. A Bizottság szerint a kisebbségvédelem legújabb nemzetközi tendenciáinak már az felel meg, hogy a kisebbségkénti elismeréshez és a kisebbségi jogok biztosításához (kivéve a helyi szint fölötti politikai részvételi jogokat) az állampolgársági feltétel nem követelhető. Az viszont

üdvözlendő a vélemény szerint, hogy az Njtv. – az 1993-as törvénnyel azonos módon – lehetőséget ad a jelenleg elismert 13 nemzetiség mellett újabb nemzetiségek elismerésére.

A nemzetiségi identitás megvallására vonatkozó rendelkezések az értékelés szerint megfelelnek a nemzetközi standardoknak, hiszen az Njtv. 11. §-a értelmében az ilyen nyilatkozattétel csak önkéntesen alapulhat (jogosultság, és nem lehet kötelezettség), többes identitás megvallására is lehetőség van, a nemzetiséghez tartozás különleges személyes adatként kezelendő, statisztikai célból pedig önkéntesen és anonim módon vallható meg. Az azonban, hogy egyes kisebbségvédelmi intézkedésekhez, illetve a nemzetiségi önkormányzatok kialakításához a törvény az adott nemzetiséghez tartozók számát a legutóbbi népszámlálás adatai alapján rendeli meghatározni, feltétlenül aggályos – még akkor is, ha a megoldás célja a nemzetiségi önkormányzati választások kapcsán korábban tapasztalható visszaélések megszüntetése. Különösen nagy probléma, hogy a 2011-es népszámláláskor³³ még nem volt ismert ez a törvényi rendelkezés, így a nemzetiséghez tartozók nem lehettek tisztában az erre vonatkozó nyilatkozattétel jelentőségével. A Bizottság szerint a népszámlálási adatokat csak akkor lehet a törvényben megjelölt célokra felhasználni, ha a válaszadók előzetesen megfelelő tájékoztatást kapnak, azonban ilyen esetben is célszerű a népszámlálási eredmények mellett tudományos kutatási adatokat is felhasználni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához (már csak azért is, mert népszámlálást csak 10 évente tartanak, így az adatok hamar elavulttá válhatnak).

3. A vélemény a nemzetiségek egyéni és kollektív jogai körében az anyanyelv-használathoz, az oktatáshoz, a kultúrához és a médiához való jogokkal foglalkozik részletesen. A nyelvi jogokkal kapcsolatban az Njtv. 12. §-a elismeri a nemzetiséghez tartozók jogát az anyanyelv szabad használatához szóban és írásban, az 5. § értelmében pedig a nyelvhasználat feltételeit az állam köteles biztosítani „külön törvényben meghatározott esetekben”. Egyes területeken tehát a nyelvhasználat külön jogalkotási aktus függvénye, ráadásul az Njtv.-ben meghatározott néhány speciális terület vonatkozásában is külön törvényre utal a szabályozás, anélkül, hogy a konkrét jogszabályhelyeket megjelölne. Ezek a körülmények nehezítik a nyelvi jogok érvényesülését. Az említett speciális területek a polgári, a büntető- és a közigazgatási eljárások során való anyanyelvhasználat, amelyet a Pp., a Be. és a Ket. biztosít. Az Országgyűlésben való anyanyelv-használat kapcsán a Bizottság felveti,

hogy a törvény e jog elismerésén túl hallgat a gyakorlati érvényesülés feltételeiről, például hogy milyen anyagi eszközökkel kell azt megvalósítani.³⁴ Az Njtv. több rendelkezése érinti az anyanyelv-használat jogát a helyi igazgatásban, azonban több ponton – a fentebb jelzett indokok miatt aggályos módon – a népszámlálás szerinti nemzetiségi létszámhoz kapcsolja a joggyakorlást. Ha a településen a létszám eléri a 10%-ot, a helyi önkormányzat az érintett nemzetiségi önkormányzat kérésére köteles nemzetiségi nyelven is közzétenni a rendeleteket, hirdetményeket, biztosítani a közigazgatási eljárásban használt nyomtatványokat, olvashatóvá tenni a közhivatalok, utcák neveit, illetve a helyi médiaszolgáltató nemzetiségi műsort köteles sugározni; ha a létszám eléri a 20%-ot, a nemzetiségi önkormányzat kérésére a képviselő-testület köteles jegyzőkönyveit, határozatait a nemzetiségi nyelven is vezetni, illetve a nemzetiségi anyanyelvet is ismerő személyt is kell alkalmazni köztisztviselőként, közalkalmazottként (Njtv. 5. § (5) bek., 6. §). A Bizottság a népszámlálási adatok felhasználásától eltekintve pozitívnak értékeli az említett rendelkezéseket, ugyanakkor jelzi, hogy a törvénynek megfelelő központi forrást kellene biztosítani a tolmácsolás, fordítás költségeire, hogy azok ne a helyi önkormányzatok anyagi terheit növeljék.

Az Njtv. egyéni és kollektív nemzetiségi jogként ismeri el az oktatáshoz való jogot is az oktatás valamennyi szintjén, és állami kötelezettségként határozza meg az oktatási esélyegyenlőséghez való jog érvényesülésének elősegítését (Njtv. 12. § (1) bek. c) pont), valamint a „nemzetiségi köznevelés többletköltségének jogszabályban meghatározott módon” való viselését (Njtv. 22. § (2) bek.). A jog tényleges gyakorlásának feltételei azonban problematikusak a Bizottság szerint. A szabályozás ugyanis nem rendelkezik arról, hogy egy bizonyos számú nemzetiségi oktatási intézménynek folyamatosan működnie kell a közoktatás egyes szintjein, bár a köznevelési törvény 83. § (7) bekezdése az illetékes hatóságok kötelezettségévé teszi, hogy évről évre mérjék fel a nemzetiségi oktatási igényeket, és ehhez igazítsák az intézményi működést. Ez a helyzet azt eredményezi, hogy a nemzetiségi oktatás lehetősége bizonytalanul válik, ami negatív irányban befolyásolja a szülőket a nemzetiségi oktatásról való döntésben. Az állami szervek és a nemzetiségi önkormányzatok közötti feladatmegosztás, azaz az állam kötelezettségei és a nemzetiségi oktatási öngazdálkodás szabályai az intézményfenntartásra vonatkozóan értelmezési bizonytalanságot okozhatnak. Például: *„A településen meg kell szervezni és fenn kell tartani a nemzetiségi óvodai nevelést, továbbá a nemzetiségi iskolai nevelés-oktatást ... ha ezt ugyanahhoz a nemzetiséghez tartozó*

nyolc (gyermek) tanuló szülője a fenntartótól kérte...” és „A nemzetiségi önkormányzat ... köznevelési intézményt létesíthet és tarthat fenn, illetve az e törvényben meghatározott rendben átveheti a más szerv által létesített köznevelési intézmény fenntartói jogát.” (Njtv. 22. § (5) bek., 24. § (1) bek.) Pontositást érdemelne az Njtv. 160. § (3) bekezdése is, amely értelmében a nemzetiségek anyanyelvi oktatása „a helyi lehetőségek és igények szerint nemzetiségi óvodában, iskolában, iskolai osztályban vagy csoportban történhet”. A Bizottság véleménye az, hogy a helyi lehetőségek és igények megállapítására jogosult hatóságot, illetve a nemzetiségi önkormányzatok részvételét a folyamatban pontosabban kellene meghatározni. Szintén részletesebb szabályokat kellene tartalmaznia a törvénynek a nemzetiségi önkormányzat köznevelési intézményfenntartásához nyújtott finanszírozásra vonatkozóan: vagy a pontos részletszabályokat, vagy konkrét utalást a vonatkozó egyéb törvényi rendelkezésekre (a 24. § (1) bekezdése csak „a köznevelési törvényben és az állambháztartás működési rendjéről szóló jogszabályokban meghatározottak szerint” kitélt tartalmazza).

A vélemény értékeli a nemzetiségek kulturális öngazgatására és médiajogaira vonatkozó rendelkezéseket is. Az egyik rendelkezés, amely ebben a fejezetben várhatóan értelmezési nehézséget okoz majd, a 37. § (1) bekezdése, amely értelmében „az országos nemzetiségi önkormányzat megkeresésére az intézmény fenntartója köteles átadni a legalább hetvenöt százalékban nemzetiségi kulturális feladatot ellátó és legalább hetvenöt százalékban az érintett nemzetiség kulturális igényeit kielégítő kulturális intézmény fenntartói jogát a kérelmező országos nemzetiségi önkormányzatnak”. A törvény nem tartalmaz pontosító rendelkezést arról, hogy a hetvenöt százalékos arányt milyen szempontok szerint, hogyan lehet meghatározni. A Bizottság szerint sajnálatos, hogy a kulturális öngazgatás egyik kulcsát jelentő finanszírozási kérdésről pusztán egyetlen mondatot tartalmaz a jogszabály: „A nemzetiségi önkormányzatot az általa fenntartott kulturális intézmény működtetéséhez az állam a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon és mértékben támogatja.” (Njtv. 39. § (6) bek.). A központi forrásokhoz való hozzáférés módját a nemzetiségi képviselőkkel egyeztetve pontosan meg kellene határozni. A médiatartalom-szolgáltatással összefüggő jogok kapcsán a Bizottság egyetlen problémás rendelkezést emel ki: a nemzetiségi közszolgálati műsorszámok közzétételére általában olyan időpontban kerül sor, amikor kevés számú érdeklődő láthatja/hallhatja. A helyzet orvoslására szolgáló garanciális szabályokat meg kell teremteni.

4. A Bizottság a legrészletesebben az Njtv. nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó fejezeteivel foglalkozik, már csak azért is, mert a törvényben is ez a legrészletesebben szabályozott tárgykör. A nemzetiségi önkormányzati választásokkal kapcsolatban a Bizottság megjegyzi, hogy az 1993-as törvényhez képest bevezetett módosításokra a választások tisztasága és a nemzetiségi önkormányzatok legitimitációjának erősítése érdekében volt szükség. Az egyik új, ugyanakkor problematikus szabály az Njtv. 54. §-a: eszerint passzív választójogosultsággal az a nemzetiségi választópolgár rendelkezik, aki a nemzetiség képviselőjét vállalja, a választást megelőző tíz évben nem volt más nemzetiség önkormányzatának jelöltje, és a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri. A jogbiztonság elvét sérti, hogy a törvény nem határozza meg, ki és milyen szempontok szerint jogosult a kultúra és hagyományok ismeretét vizsgálni. A jelöltállításra jogosult nemzetiségi szervezetre vonatkozóan nem egyértelmű, hogy a szervezetnek lehet-e tagja Magyarország területén élő, helyi választójoggal rendelkező, az adott nemzetiséghez tartozó külföldi személy.³⁵ A korábban említettek szerint aggályos a választás kitűzésének a népszámlálási adatok szerinti nemzetiségi létszámhoz való kapcsolása is.

A nemzetiségi önkormányzatok működésével kapcsolatban is körülhatárolható több aggályos pont. Formai probléma, hogy a szabályozás helyenként túl részletes, máshol túl szűkszavú, ami akár a nemzetiségi autonómia korlátozásához is vezethet. Az Njtv. sarkalatos törvényként részletekbe menően szabályozza még a nemzetiségi önkormányzat belső szervezetét és működését – pl. az ülések menetét, a jegyzőkönyv tartalmát és annak nyilvánosságát – is (Njtv. 87–98. §), amiről a megfelelő rugalmasság és teljesíthetőség érdekében, illetve a független működés biztosítékaként ideálisan belső szabályzatoknak kellene rendelkeznie. A nemzetiségi önkormányzat feladat- és hatásköreiről (Njtv. 113–120. §) ugyanakkor szűkszavúan rendelkezik a törvény: a Bizottság szerint az érdemi kisebbségvédő kompetenciák hiányoznak a felsorolásból, ehelyett nagyrészt az adott nemzetiségi közösség kulturális autonómiájának biztosítására vonatkozó hatásköröket találunk, amelyek gyakorlását erősen behatárolja a helyi önkormányzattal kötendő együttműködési megállapodás.

A nemzetiségi önkormányzat és a Kormány, illetve az Országgyűlés viszonyában is vannak bírálható elemek. A legaggályosabb a Kormány – kormányhivatalok útján megvalósított – törvényességi felügyeleti jogköre (Njtv. 146–147. §). A Bizottság úgy látja, a nemzetiségi önkormányzatok működésére, tevékenységére vonatkozó rendkívül részletes szabá-

lyozásnak való megfelelés nagyon nehéz, így a végrehajtó hatalom túlzott és indokolatlan beavatkozási lehetőséget nyer a nemzetiségi autonómia e területén. A másik problémát a felügyelet mikéntjének bizonytalansága jelenti: a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szabályaira való utaláson túl egyértelműbbé kellene tenni e hatáskörgyakorlás tartalmát, továbbá differenciált következményeket kapcsolni az eltérő súlyú szabálytalanságokhoz. Bírálható emellett az Országgyűlés jogköre is az alaptörvény-ellenesen működő nemzetiségi önkormányzati testület felosztatására (Alaptv. 35. cikk (5) bek., Njtv. 148. § (1) bek.). A Bizottság már az Alaptörvényről adott véleményében jelezte, hogy ez a megoldás aggályos, mivel a felosztatáshoz nem ír elő kötelező bírói döntést, és az Alkotmánybíróságnak is csak véleményező szerepet szán.³⁶ Szintén a végrehajtó hatalom kontrollját erősíti, hogy a felosztatásra a nemzetiségpolitikáért felelős miniszter kezdeményezése nyomán a Kormány tesz javaslatot. Üdvözlendő ugyanakkor, hogy az Njtv. 10. §-a értelmében „a nemzetiségi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül”.

JEGYZETEK

1. Kovács Kriszta: A minimumszint alatt. *Szuveren*, 2012. július 15. <http://www.szuveren.hu/jog/a-minimumszint-alatt>.
2. Opinion No. 662/2012, CDL-AD(2012)012. <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29012-e.pdf>. Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájával közösen készített vélemény.
3. Opinion No. 665/2012, CDL-AD(2012)009. <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29009-e.pdf>.
4. Opinion No. 668/2012, CDL-AD(2012)008. <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29008-e.pdf>.
5. Opinion No. 671/2012, CDL-AD(2012)011. <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29011-e.pdf>.
6. A Vjt.-hez: CDL(2012)046, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL%282012%29046-e.pdf>; az Abtv.-hez: CDL(2012)045, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL%282012%29045-e.pdf>; az ügyészégi törvényekhez: CDL(2012)044, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL%282012%29044-e.pdf>; az Njtv.-hez: CDL(2012)047, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL%282012%29047-e.pdf>. A Kormány maga sem magyarul, sem angolul nem hozta nyilvánosságra a válaszleveleket.
7. A TASZ a Kormány észrevételével együtt elemzi a Bizottság két véleményét: az ügyészégi törvényekről (http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/kommentar_kormany_valasza_ugyeszseg_vb_20120717.pdf) és az Abtv.-ről (http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/kommentar_kormany_valasza_abtv_vb_20120713.pdf).
8. Lásd a 35. lábjegyzetet.
9. Opinion No. 621/2011, CDL-AD(2011)016. <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29016-e.pdf>.
10. Ugyanez az álláspont megjelenik a bírósági törvényekről (Opinion No. 663/2012, CDL-AD(2012)001, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29001-e.pdf>) és az egyházatörvényről (Opinion No. 664/2012, CDL-AD(2012)004, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29004-e.pdf>) adott véleményben is.
11. A Bizottság véleménye az Alaptörvényről, 22–27. pont.
12. Az alkalmazott standardok nagyrészt a Bizottság 2002-ben elfogadott, a választási eljárások jó gyakorlatát meghatározó véleményében szerepelnek: Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD(2002)23. <http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023-e.pdf>.
13. Mint ismeretes (a Bizottság előtt is), a magyar Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában megállapította: az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet eredményező mulasztást követett el azzal, hogy nem rendelkezett a választókerületek határainak rendszeres időközönkénti felülvizsgálatáról. Az Alkotmánybíróság szerint a választókerületi aránytalanságok a választójog egyenlőségét sértik. A döntést a 193/2010. (XII. 8.) AB határozat megerősítette, az Országgyűlés ugyanis a 2005-ös határozatban megállapított 2007. június 30-i határidőig (és később) sem szüntette meg az alkotmányellenes helyzetet.
14. 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, 24/1994. (V. 6.) AB végzés.
15. A Bizottság már az Alaptörvényről adott véleményben (81. pont) felhívta a figyelmet, hogy az Alaptörvény választójog korlátozására vonatkozó XXIII. cikk (6) bekezdését az EJEB esetjogára tekintettel kell majd értelmezni.
16. Kiss Alajos kontra Magyarország, 38832/06. sz. kérelem, az EJEB 2010. május 20-án kelt ítélete.
17. Az alkalmazott standardok nagyrészt a Bizottság 2010-es, az alkotmánybírói jogvédelemhez való egyéni hozzáféréstől szóló tanulmányában szerepelnek: Study on Individual Access to Constitutional Justice, CDL-AD(2010)039rev. <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29039rev-e.pdf>.

18. Opinion No. 614/2011, CDL-AD(2011)001. <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf>.
19. A Bizottság erre vonatkozó aggályait kifejezésre juttatta az alkotmányozás során felmerült három kérdéssel adott véleményben (74. pont) és az Alaptörvényről adott véleményben (120–127. pont) is.
20. A Bizottság szerint az Alaptörvény 24. cikke nem szól arról, hogy az alkotmánybíró megbízatása tizenkét évnél hosszabb lehet, ezért az összhang megteremtése érdekében az Alaptörvényt módosítani kellene.
21. A Bizottság véleménye a bírósági törvényekről, 31. pont.
22. A Bizottság üdvözli a határidőre vonatkozó részlet-szabályokat (a nem közölt döntés esetén a határidő a tudomásszerzéstől vagy a jogsérelem bekövetkezésétől számít; a határidőn túl benyújtott panasz elfogadható, ha az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán mulasztott; a végső határidő 180 nap), ugyanakkor pontosítandónak tartja a határidő kezdő időpontjának meghatározását: az összes feltétel bekövetkezése esetén az utolsó időpontja számít, vagy a feltételek közül csak az egyik időpontja? Az Abtv. 30. § (2) és (4) bekezdés szövege ebben a tekintetben nem egyértelmű.
23. Az alkalmazott standardok nagyrészt a Bizottság 2010-ben elfogadott, az ügyészségre vonatkozó követelményeket meghatározó jelentésében szerepelnek: Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040. <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29040-e.pdf>.
24. A Bizottság véleménye az Alaptörvényről, 111–113. pont.
25. Ez az észrevétel nem az ügyészségi törvényekről, hanem az Abtv.-ről adott véleményben szerepel (29. pont).
26. Bizottság véleménye a bírósági törvényekről, 86–94. pont
27. A legfőbb ügyész két kisebb súlyú hatásköre is problematikus lehet. Az Ütv. 11. §-a értelmében a legfőbb ügyész tanácskozási joggal részt vehet a Kúria teljes ülésén (amely csak igazgatási ügyekben jár el). A Bizottság szerint a Kúria függetlenségét erősítené, ha a részvétel nem a legfőbb ügyész döntésétől, hanem a Kúria meghívásától függne. Továbbá a legfőbb ügyésznek lehetősége van jogegységi eljárást kezdeményezni a Kúria előtt. A Bizottság már a bírósági törvényekről adott véleményében kifejtette, hogy a jogegységi eljárás a bírói függetlenséget veszélyeztetheti. Erre utalva jegyzi meg ezen a ponton, hogy ha az eljárás megszüntetése nem tűnik szükségesnek, a kezdeményezés lehetőségét a legfőbb ügyésznek kellene fenntartani, az OBH elnökének jogköréből azonban ki kell venni.
28. Ide kapcsolható az Ütv. 4. § (3) bekezdése, amely szerint az ügyész adatok és iratok szolgáltatása érdekében gazdálkodó és más szervezeteket megkereshet, a megkeresett szerv vezetője az adatszolgáltatásnak az ügyész által megjelölt határidőben köteles eleget tenni (igaz, a mulasztás nem szankcionálható). A Bizottság szerint a rendelkezés túl általános, így – különösen a büntetőügyeken kívüli körben – pontosítani kell.
29. A vélemény felhívja a figyelmet az Üjt. 9. §-ára, amely értelmében a tanács saját tagját többségi szavazással felmentheti, a felmentés lehetséges indokai azonban nincsenek meghatározva. A Bizottság szerint a felmentési okokat konkrétan rögzíteni kell a törvényben, méghozzá sarkalatos jelleggel.
30. Az ENSZ Közgyűlése által 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya; az Európa Tanács keretében az 1992. november 5-én elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája és az 1995. február 1-jén elfogadott Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény.
31. A Bizottság véleménye az Alaptörvényről, 40., 45. és 82. pont.
32. Az indítvány elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202709Ai.rtf>.
33. A Bizottság jelzi azt is, hogy a 2011-es népszámláláskor a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatgyűjtés megfelelő volt: a kérdések és a kérdezés módja lehetőséget adtak a nemzetiséghez tartozás szabad, önkéntes, anonim megvallására, a kérdések összeállítása során sor került a nemzetiségek képviselőivel való konzultációra, és a kérdőívek mind a 13 elismert nemzetiség anyanyelvén rendelkezésre álltak. A Bizottság ugyanakkor figyelmeztet a kérdőívek adatvédelmi szempontból megfelelő feldolgozásának fontosságára.
34. A Bizottság nem utal a Házaszabály 2012. április 20-tól hatályos 40. §-ára, amely értelmében „Az Országgyűlés ülésén a folyamatos tolmácsolást [...], valamint a folyamatos jelnyelvi tolmácsolást az Országgyűlés Hivatala biztosítja.” Ugyanakkor a bizottsági munka kapcsán a Házaszabály csak a jelnyelvi tolmácsolást említi (azt szintén az OGYH biztosítja), az egyéb nyelvi tolmácsolást nem.
35. A Bizottság problémásnak találta azt is, hogy a jelöltet állítani jogosult nemzetiségi szervezet az értelmező rendelkezés szerint a nemzetiség képviselőinek céljával létrejött közhasznú egyesület lehet. A Bizottság a közhasznúsági kritériumot indokolatlan korlátozásnak ítélte. A nemzetiségi szervezet (egyéb-ként 2014-től hatályos) fogalmát az Országgyűlés 2012. június 25-én, egy deregulációs törvényben módosította, és a közhasznúsági feltétel kikerült a definícióból.
36. A Bizottság véleménye az Alaptörvényről, 119. pont.

Halmai Gábor

ALKOTMÁNYVÉDELEM JOGVÉDELEM NÉLKÜL?

KONFLIKTUSKERÜLŐ ÉS LOJÁLIS ALKOTMÁNYBÍRÁK
A BÍRÓI FÜGGETLENSÉGRŐL

Az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII. 17.) AB határozata alaptörvény-ellenesnek nyilvánította, és hatályba lépésének napjára, 2012. január 1-jére visszaható hatállyal megsemmisítette a bírák jogállásáról szóló törvénynek azt a rendelkezését, amely lehetővé tette összesen 274 bíró nyugdíjazását egy éven belül.¹

AZ ELŐZMÉNYEK

A döntés – számos alkotmányjog-dogmatikai érdekessége mellett – egyik első próbája volt a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény és az új alkotmánybírósági törvény által kialakított új hatásköri rendszernek, melynek legfőbb jellemzője, hogy a megszűnt populáris akció helyett a – kormányhoz közel álló szakértők szerint német mintát követő² – valódi alkotmányjogi panasz vált az Alkotmánybíróság meghatározó feladatává, amely a jövőben az ügyek többségét jelenti majd.³ Az eset maga illusztrálja az átmenetet is a populáris akciókra alapozott alkotmánybíráskodásról a panaszra épülő új rendszerre, amennyiben a bírák kényszernyugdíjazását tartalmazó első törvényi szabályozás alkotmányellenességének utólagos megállapítását több mint száz bíró először 2011. június 29-én populáris akció keretében kezdeményezte.⁴

Az Alkotmánybíróságról szóló, 2011 novemberében elfogadott sarkalatos törvény ismeretében már világossá vált, hogy azok az indítványok (mintegy 1600 indítvány), amelyeket még az Alaptörvény hatálybalépése előtt – akkor még jogosultak, de azt követően már e joguktól megfosztott – magánszemélyek, illetve szervezetek populáris akció formájában nyújtottak be, elenyésztek; hacsak nem tudta az indítványt a kezdeményező alkotmányjogi panasz formájában ismételt benyújtani. (Vagyis itt is érvényesült a kormány által más ügyekben is előszeretett alkalmazott visszamenőleges hatály, ami azt jelentette, hogy a korábban benyújtott indítványokat nem bírálta el az Alkotmánybíróság, ami nyilvánvalóan *ad malam partem* visszahatás, és semmiképpen nem

ad bonam partem a jóhiszemű indítványozókkal szemben.) Ez azt eredményezte, hogy a populáris akció benyújtó bírák – csakúgy, mint bármelyik magánszemély, illetve a szervezet – a jövőben csak akkor fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, ha maguk is konkrét jogsértés áldozatai, és ezt jogerős közigazgatási vagy bírói döntés már meg is állapította, vagy kivételesen akkor, ha a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be. A bírák ez utóbbi rendelkezés alapján nyújtották be alkotmányjogi panaszukat 2012 januárjában, abban bízva, hogy az Alkotmánybíróság által kínált jogorvoslat nyomán folytathatják majd munkájukat.

A DÖNTÉS

Az Alkotmánybíróság tehát az eredeti indítvány beérkezéséhez képest több mint egy évvel később hozta meg döntését ebben a több száz bíró közhivatalát és egzisztenciáját érintő ügyben.

Azt gondolom, hogy ez önmagában igazolja azt, hogy a kormánnyal való konfliktusokat kerülő Alkotmánybíróság mennyire nem hajlandó az alkotmányjogi panasz kapcsán még egy alkotmányellenesnek ítélt jogszabályból eredő politikai következményeket sem vállalni. A kormány által jelölt bírák politikai elkötelezettségének meghatározó hatását mutatja, hogy ezt az elég nyilvánvalóan alkotmányellenes megoldást valamennyi új alkotmánybíró alkotmányosnak ítélte. A döntésben részt vett tizenegy bíró közül hat „új” bíró,⁵ valamint Lenkovics Barnabás, a testület régebbi tagja szavazott a törvény alkotmányosságára; heten a régiek közül pedig ellene. Így az elnök, Paczolay Péter szavazata döntött.⁶ A relatív kisebbségben maradt bírák egy része (Balsai István és Dienes-Ohm Egon) azzal utasította volna el a bírák alkotmányjogi panaszát, hogy a nyugdíjkorhatár leszállítása nem érinti a bírói füg-

getlenség elvét, mások (Szívós Mária, Lenkovic Barnabás és Szalay Péter) a nyugdíjkorhatár leszállítását alkotmányos – és így az Alkotmánybíróság által nem vizsgálható – szabálynak ítélték, Pokol Béla és Stumpf István alkotmánybírók viszont arra hivatkoztak, hogy a már nyugdíjba küldött panaszosok azzal, hogy a felmentésükről szóló köztársasági elnöki határozatot nem támadták meg munkaügyi bíróság előtt, nem merítették ki a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségeket. (Ugyanakkor a bírák elmulasztották megmondani, hogy pontosan milyen törvényi rendelkezéseken alapultak volna az elnöki döntések elleni bírósági keresetek.) Ehhez képest a hétfős többség tulajdonképpen nagyvonalúan befogadta a panaszokat, mondván, hogy azok közvetlenül a jogszabály ellen irányultak, ezért – az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26.§ (2) bekezdésének kivételes szabálya alapján közvetlenül, bírói jogalkalmazói döntés nélkül hatályosuló jogszabály felülvizsgálatáról lévén szó – nem szükséges kimeríteni a jogorvoslati lehetőségeket.

A relatív többségi indokolás két szempontból is fontos előrelépést mutat az alkotmánybírói gyakorlatban. Egyrészt többségi véleménnyé vált a köztársasági elnöki jogkörökről szóló 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményekben, majd később Kiss László korábbi külön-, illetve párhuzamos véleményeiben megjelenő doktrína, miszerint a testületnek alkotmányértelmezései során abból kell kiindulnia, hogy az alkotmány „zárt, ellentmondásmentes rendszer”.⁷ Ebből következően a hét alkotmánybíró szerint az Alaptörvényben szereplő általános nyugdíjkorhatárt csak úgy szabad értelmezni, hogy „ennek eredménye ne vezethessen a bírói függetlenség lényeges elemei sérelmére”.

A másik lényeges újítása az indokolásnak, hogy első ízben hivatkozik az Alaptörvény R) cikke (3) bekezdésének veszélyeket magában rejtő azon rendelkezésére, mely szerint „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. Ezen első alkalommal az alkotmánybírák olyan törvényekre hivatkoztak a kifogásolt törvényi passzus alaptörvény-ellenességének alátámasztására, amelyek a magyar alkotmányosság kétségkívül haladó hagyománya körébe tartoznak: a polgári átalakulást konstituáló két történeti kútforrás, a bírói függetlenséget és ebből eredő elmozdíthatatlanságot kimondó 1869. évi IV. és az 1871. évi IX. törvénycikkekre.

Mindezen előremutató elemei ellenére az alkotmánybírói döntés azt igazolja, hogy az alkotmányjogi panasz alapvetően politikailag neutrális intézmény, sőt politikai megfontolásokból sokkal könnyebb visszaélni vele, mint a populáris akcióval, amelyet felváltott. Ebben az esetben a panaszok politikai hatástalanításához mindössze annyi kellett, hogy az egyébként a jogszabályi rendelkezést alaptörvény-ellenesnek ítéelő, azt meghozatalának időpontjára visszamenőlegesen megsemmisítő – mint láttuk, az alkotmányos elvek tekintetében progresszív – alkotmánybírák is belemenjenek abba, hogy előremutató döntésük csak azt követően szülessék meg, hogy a panaszos bírák közül azokat, akik az év első felében töltötték be a 62. életévüket, már jóval előbb, akik pedig az év végéig érik el a korhatárt, az alkotmánybírói határozat kihirdetése előtt szintén felmentsék.⁸ Az alkotmánybírói határozat indokolása persze mossa az Alkotmánybíróság kezzeit: „az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati jogviszonya nem áll helyre az alkotmánybírói döntés erejénél fogva, hanem további

jogi helyzetüket a Bjt. szabályai szerint lehet rendezni”. Ez a mondat ugyan ésszerű értelmezés szerint azt jelenti, hogy annak, aki a Bjt. szerint jogosult volt felmenteni a bírakat, illetve annak, aki ezt a felmentést jogosult volt kezdeményezni, most a felmentés alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés visszamenőleges hatályon kívül helyezését követően

kezdeményezni kell, illetve el kell rendelnie a felmentések visszavonását. Ehelyett a felmentés és annak visszavonása kezdeményezésére jogosult Országos Bírósági Hivatal elnöke munkaügyi bírósági jogorvoslat lehetőségét olvassa ki a döntésből⁹, a köztársasági elnök pedig közleményében arról szól, hogy „[ö]sszhangban az alkotmánybírói határozat indokolásában foglaltakkal a köztársasági elnöknek sem illetékessége (!?), sem alkotmányos lehetősége nincsen arra, hogy a bírák kinevezésével vagy felmentésével kapcsolatos elnöki határozatok bármelyikét megváltoztassa.”¹⁰ De mindezeknek a félreértelmezési lehetőségeknek elejét vehette volna az Alkotmánybíróság, ha nem több mint egy évvel a populáris akció, illetve hét hónappal az alkotmányjogi panaszok megérkezését követően, hanem még az első felmentéseket megelőzően meghozta volna döntését. Pontosán ez az oka annak, hogy nehéz örülni az alkotmánybírói határozat alkotmányvédelmi újdonságainak, ha egyszer a döntés nem volt képes – és talán nem is akart – jogvédelmet nyújtani a nyilvánvalóan és dek-

laráltan alkotmányosértő módon eltávolított bírának, és ezzel egyszerűen nem engedték érvényesülni az alkotmányjogi panasz legfőbb funkcióját, ti. hogy az jogorvoslatot nyújt a panaszosnak. Ráadásul ezzel, a panaszosokon nem segítő döntéssel akarva-akaratlanul – de inkább akarva – hozzájárultak a hatalommegosztás egyik legfontosabb garanciája, a bírói függetlenség súlyos megsértéséhez.¹¹

A KÖVETKEZMÉNYEK

Adódik a kérdés, hogy orvosolható-e még a kényszernyugdíjazott bírák jogsérelme, és ezzel a magyar alkotmányosságon esett csorba, illetve, hogy milyen lehetőségei voltak/vannak az egyes alkotmányos szereplőknek.

1. Elsőként az Alkotmánybíróság: ha már elkövette azt a csak politikai okokkal magyarázható hibát, hogy nem döntött a felmentéseket megelőzően, a késői döntéssel vajon kínálhatott-e volna bármilyen orvoslást a bírák számára? Az egyik lehetőség lett volna, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítése mellett – ugyancsak a határozat rendelkező részében – alkotmányos követelményként írják elő, hogy azokat a bírákat, akiket Alaptörvényt sértő módon fosztottak meg bírói státuszuktól, vissza kell helyezni hivatalukba.¹² Kétségtelen, hogy ez az eredetileg a német szövetségi alkotmánybíróság által kialakított, majd a Súlyom-bíróság által is – akkor még törvényi alap nélkül – alkalmazott megoldás létezik, és alkalmazható is lett volna¹³. A kérdés csak az, hogy vajon növelte volna-e a kényszerítő hatást a megsemmisítés melletti alkotmányos követelmény kimondása azoknak a jogalkotói és jogalkalmazói szereplőknek a számára, akik a számukra szintén kötelező visszamenőleges megsemmisítés hatására sem kívánnak cselekedni.

Kétségkívül hatékonyabb lépés lett volna az Alkotmánybíróság részéről az alaptörvény-ellenes felmentési aktusok alkalmazási tilalmának kimondása egyrészt az Alkotmánybíróságról szóló törvény 39.§ (3) bekezdésének azon általános szabálya alapján, mely szerint „az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei

között maga állapítja meg”, másrészt pedig a 45.§ (2) bekezdésére hivatkozva, amely kimondja: „ha az Alkotmánybíróság [...] alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható”.¹⁴ E megoldás problematikus pontja, hogy az Abtv. 1.§ a) pontja az egyedi ügy fogalmát rendes bírósági eljáráshoz köti, tehát az az utóbb kezdeményezett és lefolytatott esetleges munkaügyi bírósági eljárásra aligha vonatkozik.

2. Kétségtelen, hogy a köztársasági elnöknek – közleménye tartalmával ellentétben – alkotmányos kötelessége lett volna a felmentések visszavonásával érvényt szerezni az Alkotmánybíróság határozatának. A kérdés ezzel kapcsolatban csak az, hogy vajon ez a kötelezettség az egyébként kötelező OBH-elnöki előterjesztés hiányában is terheli-e? Emellett szóló érv lehet az államfőnek az Alaptörvény 9.§ (1) bekezdésében foglalt, az államszervezet demokratikus működése feletti őrködésre vonatkozó feladata, valamint az alaptörvényt sértő bírói felmentések további gyakorlásával felmerülő felelősségre vonási eljárás elkerülése.¹⁵ Magam is úgy gondolom, hogy bár a

.....NEHÉZ ÖRÜLNI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZAT ALKOTMÁNYVÉDELMI ÚJDONSÁGAINAK, HA EGYSZER A DÖNTÉS NEM VOLT KÉPES – ÉS TALÁN NEM IS AKART – JOGVÉDELMET NYÚJTANI A NYILVÁNVALÓAN ÉS DEKLARÁLTAN ALKOTMÁNYSÉRTŐ MÓDON ELTÁVOLÍTOTT BÍRÁKNAK, ÉS EZZEL EGYSZERŰEN NEM ENGEDTÉK ÉRVÉNYESÜLNI AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ LEGFŐBB FUNKCIÓJÁT...”

felelősségre vonási eljárás fenyegetése önmagában nem teremt közvetlen cselekvési kötelezettséget, az államszervezet demokratikus rendje feletti őrködés mint a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat értelmében önálló politikai döntés feltétlenül. Tehát a köztársasági elnöknek ebben az adott esetben, amikor az alaptörvény-ellenes felmentések hatályban maradása valóban veszélyezteti az államszervezet demokratikus működését – mint ahogy egy erre veszélyt jelentő állami köztisztviselő kinevezése tenné – erre vonatkozó OBH-elnöki előterjesztés

hiányában önmagában az alkotmánybírósági határozat rendelkező részének rá nézve is kötelező volta alapján is kezdeményeznie kell saját vagy elődje felmentő határozatainak visszavonását. Ennek elmulasztása az Alaptörvény szándékos megsértése, ami alap lehetne az államfővel szembeni felelősségre vonási eljárás megindítására.

3. Ha azonban az államfő mégsem gyakorolja alkotmányos jogállásából eredő kötelezettségét, ez természetesen nem mentesíti az Országos Bírósági Hivatal elnökét saját kötelezettségének teljesítése alól. Az OBH elnöke már a döntés nyilvánosságra kerülése

előtt világossá tette, hogy nem kíván ilyen előterjesztéssel élni, és a bírának munkaügyi bírósághoz kell fordulniuk.¹⁶ Ezt véleményt megismételte a döntés megszületése után, hozzátéve, hogy a nyugalmazott bírák helyére kinevezett bírák és bírósági vezetők jogállását az sem érintené, ha történetesen a munkaügyi bíróság döntése a kényszernyugdíjazottak számára kedvező lenne, vagyis eredeti pozíciójukra való visszahelyezésüket nem tartja lehetségesnek.¹⁷ Egyébként az alaptörvény-ellenes törvényi szabályozás alapján összesen 140 új bíró kinevezésére került sor, 88 bírót helyeztek át más bíróságra vagy korábbi munkahelyén más beosztásba. A kormány céljai szempontjából még ennél is fontosabb, hogy a 2012-es év végéig az öt ítélőtáblai elnök közül négyet, a húsz törvényszéki elnök közül pedig hatot kényszernyugdíjaztak. Amikor az OBH elnöke él új – nyilvánvalóan alaptörvénytől – hatáskörével, és más bíróságra tesz át ügyeket, most már egyre több lojális bírósági elnök által vezetett bíróság közül választhat; csakúgy, mint a legfőbb ügyész, amikor nem az illetékes bíróságnál emel vádat.

4. A törvényalkotónak természetesen pótolnia kell a megsemmisített törvényi rendelkezéseket, és ennek során intézkedhet a már nyugdíjazott bírák sorsáról. Lényegében ezt a lehetőséget vetette fel Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter azt követően, hogy megszületett az első két munkaügyi bírósági ítélet, amely az Alkotmánybíróság határozata alapján visszahelyezett hivatalába kettőt a pert kezdeményező 150 nyugdíjazott bíró közül.¹⁸ A zalaegerszegi munkaügyi bíróság döntésére reagálva a miniszter azt sem zárta ki, hogy az Országgyűlés ezúttal sarkalatos törvényben szabályozza a kényszernyugdíjazást,¹⁹ ami természetesen ismét felülvizsgálható lenne az Alkotmánybíróság által. Az eddigiek alapján úgy gondolom, hogy egyértelmű, hogy a törvényi rendezés egyáltalán nem feltétele a bírók státusza visszaállításának, hiszen a felmentő döntések önmagában az *extunc* megsemmisítés következtében semmisnek tekintendők, így azokhoz joghatás nem fűződhet.

Az alkotmányozó legkevésbé kívánatos reakciója az lehetne, ha az Alaptörvény módosításával próbálná meg fenntartani az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek ítélt megoldást. Erre az utóbbi időszakban nem példa nélküli jogállamellenes eljárásra utal a kormányfőnek a határozat kihirdetését követően tett nyilatkozata, mely szerint „a rendszer *marad*”.²⁰ De lehet, hogy ennek a fejleménynek még

mindig jobban lehetett volna örülni, mint annak, ha – egy korábbi, akkor még csak pártvezetői megnyilatkozás („*oszt jó napot!*”) mintájára – semmi sem változott volna a nyugdíjazott bírák helyzetében. Az alkotmánymódosítás ugyanis – akár a bírák munkaügyi pereket követő ismételt panasz, akár az örvendetesen aktivizálódott alapjogi ombudsman utólagos normakontroll-indítványa nyomán – legalább egy halvány esélyt kínált volna arra a jogkörükben és becsületükben ismételten megbántott alkotmánybíráknak (de legalábbis a mostani relatív többséget alkotó hetesnek), hogy felülbírálják a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban kifejtett álláspontjukat, mely szerint hatáskörük nem terjed ki az alkotmánymódosítások tartalmának felülvizsgálatára.²¹ Erre némi reményt a mostani határozat többségi indokolásának az alkotmány koherenciája követelményére vonatkozó, korábban ismertetett érvei szolgáltatottak volna, bár ez önmagában csak az alkotmány értelmezésére vonatkozó szabályt fogalmaz meg, és nem foglalja magában az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatát és esetleges megsemmisítésüket. És az sem volt kizárt, hogy az ügyben a luxemburgi Európai Bíróság,²² illetve a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság közeljövőben esedékes ítéletei bátorságot és ösztönzést adtak volna a magyar alkotmánybíráknak, hogy pótolják azt, amit mostani döntésükkel elmulasztottak, és egyszerre védjék meg az alkotmányt és a jogvédelemre szoruló bírákat, igazolva, hogy az alkotmányjogi panasz bevezetése valóban a jogvédelem kiterjesztését szolgálta.

A végül választott megoldás meglehetősen felemás. Magyarország Alaptörvényének a kormány által 2012. szeptember 7-én benyújtott második módosítása²³ ugyanis – címével ellentétben – valójában nem módosítja az Alaptörvényt, vagyis annak felülvizsgálata az Alkotmánybíróság részéről lényegesen egyszerűbb lesz majd, másrészt az bizonyos visszalépést jelent a kormány eredeti tervéhez képest, amennyiben 62 helyett 65 évre szállítja le a bírák korábban 70 éves nyugdíjkorhatárát. Ugyanakkor – igazolva azt a gyanút, hogy a kormány fő célja az egész intézkedéssel valójában a bírósági vezetői garnitúra lecserélése volt – vezetői megbízatást nem tesz lehetővé 62 év fölött. A 62 és 65 év közötti, már felmentett bírák újbóli kinevezését pedig a bírák jogállásáról szóló törvénynek azzal a kicsinyes új rendelkezésével²⁴ igyekszik megnehezíteni, melynek értelmében egy szolgálati vita – vagyis a folyamatban lévő munkaügyi perek – után sem nevezhető újra ki bírónak az, aki a határozat

„AZ ALKOTMÁNYOZÓ NEM KÍVÁNATOS REAKCIÓJA AZ LEHETNE, HA AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁVAL PRÓBÁLNÁ MEG „MEGOLDANI” AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA NYOMÁN ELŐÁLLT PROBLÉMÁT.”

meghozatalakor nem felel meg a feltételeknek, vagyis aki az időközben megállapított nyugdíját nem függeszti fel előzetesen. Arról nem is beszélve, hogy jöllehet ezek a bírák most kaptak két, három vagy egy év haladékot, de adott esetben több mint négy évtizeden keresztül abban a hiszemben dolgoztak, hogy 70 éves korukig viselhetik közhivatalukat. Ennek a várománynak a tudatában alakították életüket. Adott esetben erre az időtartamra anyagilag elkötelezték magukat (például devizahittel új lakást vásároltak). Ami pedig a 65 és 70 év közötti bírákat illeti, a javaslat egyáltalán nem orvosolja az Alkotmánybíróság alkotmányossági kifogásait. Az ő esetükben az alkotmányvédelem valóban jogvédelem nélkül valósult meg.

JEGYZETEK

1. 228 bírót, akik 2012. június 30-ig töltötték be a le szállított nyugdíjkorhatárt még az előző, időközben lemondott köztársasági elnök, Schmitt Pál mentett fel 2012. március 29-én, további 46 bírót pedig, akik az év végig érik el ezt a kort már utódja, Áder János, 2012. július 6-án, röviddel az AB határozat kihirdetése előtt.
2. Szkeptikus alkotmányjogi elemzők már a szabályozás ismeretében jelezték, hogy a magyar megoldás olyan sok tekintetben különbözik a némettől, hogy ez komoly kételyeket támaszt aziránt, hogy valóban a jogvédelem kiterjesztése lett volna a cél. Lásd Kovács Kriszta: Az alkotmánybíráskodás jövője (Fórum), *Fundamentum* 2011/4. 75.
3. Mint ismert, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény is ismerte ugyan az alkotmányjogi panasz intézményét, ennek feltétele azonban az alkalmazott jogszabály alkotmányellenessége volt, vagyis itt is egy, igaz konkrét esetben benyújtott utólagos absztrakt normakontrollról volt szó, ami egyrészt nem volt alkalmazható alkotmányértő bírósági vagy közigazgatási döntésekkel szemben, ha azokat nem alkotmányértő jogszabályok alapján hozták, illetve sokáig semmilyen, 1999-től pedig perújítás formájában korlátozott jogorvoslati lehetőséget nyújtott a panaszos számára. A jogorvoslati jelleg hiánya miatt a panaszok aránya nem haladta meg az összes alkotmánybírói beadvány egy százalékát. Az Alkotmánybíróság már az 57/1991. (XI. 8.) AB határozattal megkísérelt életet lehelni az alkotmányjogi panasz tetszhalott intézményébe azzal, hogy – egyébként *contra legem*, esetleg *contra constitutionem*, hiszen a hatáskör-túllépés egyben a hatalommegosztás követelményét is sérti – annak elbírálása kapcsán bírósági ítéletet is megsemmisített.
4. Lásd Meződi János: A kilátástalan győzelem. A Veszprémi Törvényszék volt vezetőjének írása az Alkotmánybíróság IV.2096/2012. sz. határozatáról. *Hvg.hu*, 2012. július 20. (Természetesen itt ugyanarról a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatról van szó, de feltehetően a cikk megírásakor szerző előtt még nem volt ismert a döntés *Magyar Közlöny*-beli száma, ezért hivatkozhatott az alkotmánybírói ügyszámra.)
5. A hetedik új bíró, Bihari Mihály, aki korábban volt már alkotmánybíró, és a 2010-es parlamenti választások után a kormánypártok jelölése nyomán a kormánypárti kétharmad újra a testület tagjává választott, rajta kívül álló ok miatt nem vett részt a döntéshozatalban. Lásd http://nol.hu/belfold/20120717-a_rendszer_megint_marad
6. Paczolay Péter a döntést követően adott interjújában meg is állapítja, hogy a továbbiakban le kell mondani a nagy horderejű ügyekben kívánatos konszenzusos döntésekről. Lásd: Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság döntései mindenkire kötelezőek. Nagy horderejű ügyekben nem remélhető konszenzusos döntés? *Népszabadság*, 2012. július 29.
7. Erről lásd: D. Tóth Balázs: D. Tóth Balázs: Eszköz-telen Alkotmánybíróság? *Szuverén*, 2012. július 19.
8. Az a körülmény, hogy a köztársasági elnök röviddel a határozat nyilvánosságra kerülése előtt meghozta a felmentő döntéseket, arra enged következtetni – amit az Alkotmánybíróság elnöke már többször kifogásolt –, hogy az alkotmánybírák vagy munkatársaik közül valaki információkat szolgáltat a készülő döntések tartalmáról.
9. Lásd az Országos Bírósági Hivatal Sajtóközleménye, 2012. július 16.
10. Közlemény az Alkotmánybíróság IV/2096/2012. számú határozatával kapcsolatban. 2012. július 26. http://www.keh.hu/sajtokozlemenyek/1631-Kozlemeny_az_Alkotmanybirosag_IV20962012._szamu_határozataval_kapcsolatban
11. David Cole az amerikai Legfelső Bíróságnak Obama elnök egészségbiztosítási tervét, az Affordable Care Act-et alkotmányosnak ítéelő 2012. június végi ítéletével kapcsolatban felteszi a kérdést, vajon a liberális oldal képviselői miért nem tudnak őszintén, fenntartás nélkül örülni, ha egyszer az egyébként konzervatív többségű, és gyakran a republikánus politikának kedvező testület kivételesen jó döntést hoz. Lásd David Cole, Why Can't We Celebrate When the Court Gets It Right? *New York Review of Books Blog*, July 10, 2012. Hasonló a különbség a két fanyalgás alapjait illetően az, hogy miközben a Supreme Court liberális kritikusainak attól a feltételezett veszélytől kell tartaniuk, hogy miután a washingtoni bírák döntésében a mérleg nyelvét játszó Roberts főbíró nem az alkotmány kereskedelmi záradéka ('commerce clause') alapján mondta

- alkotmányosnak a magukat biztosítani nem akarók szankcionálását, hanem a büntetés adó jellegét fogadta el, ez majd visszaüt a commerce clause későbbi restriktív értelmezésében, addig a magyar alkotmánybírák magával a döntéssel súlyos, kiszámítható károkat okoztak több száz embernek és az alkotmányos rendszernek.
12. Ezt a megoldási lehetőséget veti fel D. Tóth Balázs: *Eszköztelen Alkotmánybíróság? Szuverén*, 2012. július 19.
 13. Lásd az Alkotmánybíróságról szóló CLI. törvény 46. § bekezdését „(3) Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.”
 14. Ezt a megoldási lehetőséget is felveti D. Tóth Balázs idézett írása.
 15. D. Tóth Balázs így érvel.
 16. Lásd: http://hvg.hu/itthon/20120716_alkotmanybirak_nyugdijazasa
 17. Az Országos Bírósági Hivatal sajtóközleménye, 2012. július 16. http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag_showcontent&content=sajtokozlemen_y_birak_ab.
 18. Lásd: <http://www.origo.hu/itthon/20120823-visszahelyeztek-egy-eletkora-miatt-nyugdijazott-birot.html>
 19. Lásd: <http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-514738>
 20. Lásd <http://www.stop.hu/belfold/dontottek-alkotmanyellenes-a-birot-kenyszernyugdijazasa/1065707/>.
 21. Lásd erről részletesen Halmai Gábor: Alkotmányos alkotmány sértés. *Fundamentum*, 2011/2. 81-98.
 22. A Bíróság elnökének végzése. 2012. július 13. Gyorsított eljárás a C-286/12. sz. ügyben
 23. T/8288. sz. törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényének második módosításáról.
 24. T/8229. sz. törvényjavaslat az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról. A szám nyomdába adásakorai sajtóhírek szerint a kormány – további egyeztetésekre hivatkozva – az év végéig mégis kívárna a kormány a bírói kényszernyugdíjazás szabályainak elfogadtatásával, ezért a parlamenti végszavazás helyett visszavonják mind az Alaptörvény módosítását mind a hozzá kapcsolódó törvénymódosításokat. A sajtó értesülések szerint a kormány meg kívánja várni az Európai Bíróság év vége előtt esedékes döntését. Lásd: <http://m.origo.hu/dwap/origo/itthon/20121009-visszavonja-a-kormany-a-biroi-kenyszer-nyugdijszabalyokat.html>.

DÖNTÉS ELŐTT

Somody Bernadette írása az alapvető jogok biztosának alkotmánybírósági normakontroll-indítványozási gyakorlatát elemzi. Megállapítja, hogy miközben az ombudsman szélesen értelmezi saját hatáskörét, ezt az értelmezést mindeddig nem erősítette meg az Alkotmánybíróság.

Somody Bernadette

AKI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOT MÉG MEGSZÓLÍTHATJA: AZ OMBUDSMAN NORMAKONTROLL- INDÍTVÁNYOZÁSI GYAKORLATÁRÓL

Annak apropóját, hogy 2012-ben az ombudsman alkotmánybíróági eljárásindítványozási jogosultsággal foglalkozzunk,¹ nyilvánvalóan az adja, hogy Magyarországon az alapvető jogok biztosának e hatáskörét rendkívül felértékelte az Alkotmánybíróság előtti *actio popularis*-alapú indítványozási lehetőség eltörlése. Amíg ugyanis 2011 végéig, vagyis az Alaptörvény hatálybalépéséig bárki személyes érintettség vagy érdekelttség bizonyítása nélkül is kezdeményezhette jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát, addig 2012-től ez a polgárok számára már csak személyes érintettséget – és egyéb eljárási előfeltételek teljesítését is – megkövetelő alkotmányjogi panasz formájában lehetséges. Bekövetkezett jogsérelemtől függetlenül, absztrakt módon pedig az Alaptörvény kormányzati szereplőkön (a kormányon és a parlamenti képviselőkön) kívül csak az alapvető jogok biztosára teszi lehetővé, hogy kezdeményezze a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos alkotmánybíróági felülvizsgálatát. Vagyis 2012 januárjától hazánkban Az indítványozási jogosultság jelentősége kapcsán pedig könnyen belátható, hogy egy alkotmánybíróóság a legkiterjedtebb hatásköri katalógus alapján is csak annyira képes alkotmányvédelmi szerepét betölteni, amennyire a szabályozás lehetővé teszi, hogy a normakontroll-eljárások megindulhassanak, és az alkotmányellenes jogszabályok a testület elé kerüljenek.

Ennek az írásnak az egyik célja, hogy az indítványozási jogosultságban bekövetkezett változásokat e jogosultság alkotmányos funkciója oldaláról értelmezze. Másik célkitűzése pedig, hogy az ombudsmani eljárásindítási jogkör funkciója tükrében is megvizsgálja az alapvető jogok biztosának az Alaptörvény hatálybalépése után, tehát az új alkotmányos szabályozási környezetben követett gyakorlatát.

MIT SZOLGÁL AZ INDÍTVÁNYOZÁSI JOGOSULTSÁG?

Érdeemes felidézünk, hogy az ombudsman – korábbi alkotmányi megnevezése szerint: az állampolgári

jogok országgyűlési biztosa – a rá vonatkozó törvény értelmében már a törvény 1993-as megalkotása óta jogosult volt arra, hogy alkotmánybíróági eljárásokat, köztük utólagos normakontroll-eljárást kezdeményezzen,² bár ez a jogköre 2012 előtt jóval kisebb figyelmet kapott, mert jelentősége is jóval kisebb volt. Az alkotmány- és az alapjogvédelem szempontjából ugyanis az országgyűlési biztos csak egy volt az indítványozásra jogosultak lényegében korlátozás nélküli köréből. Az ombudsmani tisztséget betöltő személy – mint bárki – az ombudsman-törvényben szereplő kifejezett törvényi felhatalmazás nélkül is jogosult lett volna az Alkotmánybírósághoz fordulni. Annak, hogy a törvény az országgyűlési biztos intézkedési jogköreinek a körében külön is nevesítette az alkotmánybíróági eljárásindítást, legfeljebb az volt a hozzáadott értéke, hogy az ombudsman kifejezetten ebben a minőségében nyújthatta be alkotmánybíróági indítványát, amit ha megtett, egyúttal személyes tekintélyét és szakmai hitelét kapcsolhatta a beadványhoz. Az indítványban exponált alapjogi probléma így elnyerhette a sajtó- és a társadalmi nyilvánosság különös figyelmét is, hiszen nem egy magánszemély, hanem az alapjogok alkotmányos szószólója emelte fel egy ügyben a szavát. Az ombudsmani alapjogvédelem minősége szempontjából természetesen nem volt közömbös, hogyan használja az országgyűlési biztos ezt az intézkedési formát. Az alkotmány- és alapjogvédelem színvonala tekintetében azonban mindennek kisebb volt a súlya, hiszen az *actio popularisszal* élve bárki megtámadhatta az Alkotmánybíróság előtt azt a jogszabályt, amelyet az ombudsman nem ítélt alkotmányellenesnek, illetve bemutatott az Alkotmánybíróság előtt az ombudsmanitól eltérő álláspontot.

A magyar ombudsman-intézmény és az ombudsmani alapjogvédelem szempontjából megközelítve az indítványozási jogkör újraszabályozását megállapíthatjuk tehát azt is, hogy az alapjogi biztos alkotmánybíróági eljárásindítási joga nem az Alaptörvény újítása. Ez egy, az intézmény hazai létrehozatalától kezdve létező ombudsmani jogkör, amivel

ráadásul általában rendelkeznek is a magyarhoz hasonló, úgynevezett harmadik generációs biztosi intézmények. A hetvenes években létrehozott portugál és spanyol, valamint a kilencvenes években létrejött közép-kelet-európai ombudsmanokra ez kifejezetten jellemző jogosultság. Ezeket az ombudsman-intézményeket a diktatúrákat követően kialakított demokratikus intézményrendszerbe alapvetően az emberi jogok védelmének egyik eszközeként építették be, ehhez az alkotmányos alapjogvédelmi feladatukhoz társul szokás szerint az alkotmánybíróági eljárások kezdeményezésének joga. A magyar ombudsman alapjogvédelmi funkciójához – amit az Alaptörvény³ már kifejezetten deklaráció is – logikusan kapcsolódik tehát, hogy az Alaptörvény feljogosítja az alapvető jogok biztosát arra, hogy az Alkotmánybíróság előtt indítványozhassa a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Az ombudsman ugyanis értelem-szerűen juthat arra a következtetésre, hogy az alapszabály jogi szabályozás alkotmányellenességére vezethető vissza. Ebben az esetben tehát a biztos az érintett alapjog védelmére fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

Az Alaptörvény elfogadásakor az alapvető jogok biztosja azonban nem a fenti megfontolásból került az absztrakt utólagos normakontroll-eljárás indítványozóinak körébe, hanem azért, hogy valamiképpen ellensúlyozza az *actio popularis* eltörlését. Az *actio popularis* az alkotmányvédelem kivételesen erős eszköze volt, ami lényegében kiiktatott minden, az indítványozói jogosultságban rejlő eljárási akadályt az elől, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmány védelmére érdekében felülvizsgálhassa bármely jogszabály alkotmányosságát, és kitörölje a jogrendszerből az alkotmányellenesnek talált normákat. A hivatalos magyarázatok szerint azonban ez az eljárásindítási lehetőség olyan ügyterhet generált, amivel az Alkotmánybíróság nem tudott lépést tartani, és emellett, hogy „alaptalan” indítványok terhelték túl a testületet, ez a munkateher azt sem tette (volna) lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság a „valódi” jogsérelmeket megjelenítő alkotmányjogi panaszokkal foglalkozhasson. Az alkotmányozás során tehát ezzel az érveléssel alapozták meg az *actio popularis* eltörlését.

Ezzel összefüggésben az ombudsman indítványozási jogköre 2011 márciusában jelent meg abban a véleményben, amelyet a Velencei Bizottság a magyar kormányhoz az alkotmányozással kapcsolatban megfogalmazott három kérdésére adott. Az egyik

kormányzati kérdésfelvetés – mint ismeretes, a készülő alaptörvény kontextusából kiragadva – az *actio popularis* szerepére és jelentőségére vonatkozott. Az *actio popularis* eltörlését ez a véleménykérés is indokként az alkotmánybíróági munkateherrel, célként pedig a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével magyarázta.⁴ A Velencei Bizottság reakciójában ugyan nem érvelt az *actio popularis* eltörlésével szemben, ugyanakkor – figyelemmel a magyar alkotmányos hagyományokra és jogi kultúrára – lényegében azt javasolta, hogy korlátozott formában Magyarország őrizze meg a polgárok közérdekű eljárásindítási

„....AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA AZ EGYETLEN, AKI NEM KORMÁNYZATI-POLITIKAI, HANEM ALKOTMÁNYOSSÁGI-ALAPJOGVÉDELMI MOTIVÁCIÓVAL BEINDÍTHATJA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ABSZTRAKT UTÓLAGOS NORMAKONTROLL-ELJÁRÁSÁT.”

jogát, ami megvalósulhat egy közvetett indítványozási mechanizmus formájában, amelyben például az ombudsman töltheti be a polgárok és az Alkotmánybíróság közötti közvetítő szerepet.⁵ Kézenfekvőnek tűnhetett az ombudsman-intézmény mint lehetséges szűrő és közvetítő felvetése, hiszen egy olyan független jogállású alkotmányos intéz-

ményről van szó, amelytől – amint erre a Velencei Bizottság is hozott példákat⁶ – nem idegen az alkotmánybíróshoz fordulás jogosítványa, amellyel ráadásul a magyar országgyűlési biztos 1993 óta egyébként is rendelkezik. Bár a Velencei Bizottság véleményében megjelent az ombudsman indítványozói jogosultságának és emberijogvédelmi szerepének összefüggése, az Alaptörvény bevett interpretációjában az ombudsman alapvetően az a szűrő lett, amely az alkotmánybíróági munkateher szempontjából racionális keretek között képes biztosítani a közérdekű civil (vagyis nem kormányzati vagy más állami szervek általi) indítványozás lehetőségét.

Az eddig írtak alapján összevethetjük egymással, hogy miképpen értelmezhető az alapvető jogok biztosának indítványozói jogosultsága, egyrészt az ombudsman-intézmények alapjogvédelmi funkciójának megvalósításában, másrészt a hazai alkotmányozási folyamatban, illetve e folyamatban az alkotmánybíráskodás szempontjából. Azt láthatjuk, hogy ami az előbbi szempontból az alapjogvédelem ombudsmani eszköztárának része, az a 2011-es magyar alkotmányozásban az alkotmánybíráskodás során keletkező ügyteher racionalizálásnak eszköze lett. Egyszerűbben fogalmazva, az Alaptörvényben az alapvető jogok biztosát, illetve az ombudsmannak az alkotmánybíróági indítványozási jogosultságát nem az alapjogvédő funkciójával harmóniában használták fel. Ezt a feszültséget kellene feloldani annak a néhány jogszabályi mondatnak az értelmezésekor

és alkalmazásakor, amelyek az alapvető jogok biztosának indítványozási jogát szabályozzák.

AMIT AZ ÍROTT SZABÁLYOKBAN TALÁLUNK

Maga az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatásköri katalógusában rögzíti, hogy a testület a kormány és az országgyűlési képviselők negyede mellett az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére végzi el a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.⁷ A másik oldalról, vagyis az ombudsman oldaláról is megerősíti az indítványozási hatáskört az alapvető jogok biztosáról szóló törvény, amely emellett kimondja azt is, hogy az – ombudsmanni intézkedések között is rögzített – Alkotmánybírósághoz fordulás feltételeit az alkotmánybírósági törvény határozza meg.⁸ Az alkotmánybírósági törvény két eljárásban nevezi meg indítványozóként az alapvető jogok biztosát, aki eszerint a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is kezdeményezheti az utólagos normakontroll-eljárás mellett. E törvény valójában egy érdemi korlátozást ad hozzá az utóbbi eljárásindítási jogosultsághoz, nevezetesen, hogy a jogszabály alaptörvény-ellenességét magának az ombudsmannak kell állítania, és ennek alapján neki kell kérnie a jogszabály megsemmisítését.⁹

Ezekben a rendelkezésekben, különösen, ha kiegészítjük őket az alapvető jogok biztosának az Alaptörvényben deklarált, már idézett alapjogvédelmi rendeltetésével, azonosítható a funkcionális feszültség. Egyrészt azt mutatják, mintha az ombudsman az alkotmány érvényesülését biztosító és a kormányzat legfőbb ellensúlyát jelentő alkotmánybíráskodás fő mozgatója lehetne, mégpedig azért, hogy ha úgy ítéli meg, hogy egy jogszabály az Alaptörvénybe ütközik, kezdeményezi annak alkotmánybírósági felülvizsgálatát, az absztrakt utólagos normakontroll eljárást. Másrészt akár kiolvashatók ezekből a rendelkezésekből azok a feladat- és hatásköri korlátok, amelyek alapján mégiscsak kizárólag az alapjogok védelme érdekében élhet az ombudsman az indítványozási jogosultságával, sőt: csak hatáskörében eljárva, eljárása végén tett intézkedésként.¹⁰ A lehetséges értelmezések skálájának egyik végpontján tehát a kötetlen absztrakt normakontroll-indítványozás lehetősége áll, amelynek alapján az ombudsman lényegében akár arra is jogosult, hogy – ha egyetért vele – saját indítványaként továbbítsa az Alkotmány-

bíróságnak a hozzá beérkező állampolgári kifogásokat. A skála másik végén viszont érvekkel támasztható alá az a megszorító interpretáció is, amely szerint az alapvető jogok biztosá csak általa lefolytatott vizsgálat végén tett intézkedéseként fordulhat az Alkotmánybírósághoz.¹¹

Azok, akiknek fontos az alkotmányosság ügye, talán szívesebben hangsúlyoznák az előbbi, kötöttségek nélküli értelmezésben rejlő lehetőségeket. A kormánnytól ugyanis nyilvánvalóan nem várható, hogy a kormánytöbbség által elfogadott törvényeket az Alkotmánybíróság elé vigye, az ellenzék pedig – különösen a parlamenti ellenzéki frakciók jelenlegi létszámait figyelembe véve – nem feltétlenül képes az egynegyedes arányt teljesíteni. A polgárok az alkotmányjogi panasz keretében csak őket személyesen érintő alapjogsérelmet okozó jogszabályt támadhatnak meg. Az alapvető jogok biztosá marad tehát az egyetlen, aki az Alkotmánybíróság előtt a jogszabályoknak nem alapjogsértésben megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét kifogásolhatja, vagy alapjogsérelmet megelőzése érdekében fordulhat a testülethez.

Az alapvető jogok biztosának a vizsgálatainak általános szabályairól kiadott belső utasítása az indítványozási jogosultság kötetlenebb felfogása mellett foglal állást.¹² Kifejezetten úgy rendelkezik ugyanis, hogy a biztos konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, akár beadvány alapján, akár hivatalból is élhet ezzel a jogkörével. Az utasítás külön is foglalkozik azzal az indítványozási úttal,

amelynek során az ombudsmanhoz érkezett panasz kizárólag egy jogszabály alaptörvény-ellenességét állítja, vagyis tulajdonképpen egy állampolgár absztrakt módon jelzi egy jogszabály alaptörvény-ellenességét; a belső utasítás ebben az esetben is lehetségesnek tartja, hogy az ombudsman az

Alkotmánybírósághoz forduljon. Ugyanakkor igaz, hogy az ombudsmanni utasítás az utólagos normakontroll-indítványok benyújtását megalapozó körülmények számbavételekor az eljárásindítási jogot az alapjogvédelemhez köti. Bár csak példálózó jelleggel, de e körben elsősorban az alapjogvédelem szempontjából releváns okokat sorol fel, mint az alapvető jog jogosultjainak (például gyermekek, nemzetiségi hovatartozásúak, fogyatékosokkal élők) kiszolgáltatott helyzete, az alapjogsérelmet súlya vagy a sérelmet szenvedettek nagy száma. Ugyancsak megengedő módon foglalta össze lehetőségeit a biztos a 2012 januárjában kiadott közleményében, amelyben úgy fogalmazott, hogy az is kezdeményezheti az ombudsman Alkotmánybírósághoz fordulását, „aki

ugyan nem közvetlenül érintett, de valamilyen szempontból alkotmányellenesnek lát egy jogszabályt. Ezeket a beadványokat a biztos megvizsgálja, és ha indokoltnak találja, az Alkotmánybírósághoz fordul.¹³

AZ ELJÁRÁSINDÍTÁS FÉLÉVES OMBUDSMANI GYAKORLATA

Az alapvető jogok biztosa belső utasításában általános jelleggel megfogalmazottak természetesen a tényleges beadványozási gyakorlatában kelnek életre, ami 2012 első félévében – ha eltekintünk a korábban, még a köztársasági Alkotmány alapján, illetve az önálló szakbiztosok által beadott indítványok fenntartásától – tíz új normakontroll-indítvány jelentett. Az első, egyúttal alkotmányossági szempontból bizonyosan az egyik legnagyobb horderejű beadványában, 2012 márciusában az ombudsman az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit támadta meg az Alkotmánybíróság előtt.¹⁴ Az eljárásindítási jogkör szempontjából ez a legelső indítvány egyértelműen az ombudsmani jogosultság széles felfogásának talaján áll, hiszen az alapvető jogok biztosa nemcsak „állampolgári indítvány nyomán, előzetes vizsgálat lefolytatása nélkül”¹⁵ fordult az Alkotmánybírósághoz, de az alaptörvény-ellenesség megalapozásaként sem alapjogok sérelmére hivatkozott, hanem alapvetően a jogállamiság elvének megsértésére. Egy magánszemély közvetlenül absztrakt normakontrollt kérő beadványának teljesítése az előző fejtegetések fényében igényelhetne érdemi magyarázatot, az alapvető jogok biztosa azonban csak formális indokolást adott, saját belső utasítására hivatkozott. Lényegében tehát csak annyit tudhatunk meg, hogy az ombudsman azért tett eleget az állampolgári kérésnek, mert az megfelelt azoknak az indítványozással kapcsolatos kritériumoknak, amelyeket korábban ő maga állított fel. Ennél érdemibb, alkotmányvédelmi megfontolásokat csak sejthetünk az ombudsmani indítvány mögött, mégpedig az indítványról kiadott közlemény alapján, amely úgy fogalmaz: „Az ombudsman figyelemmel volt arra, hogy az indítványozást érintő szabályváltozás következtében az állampolgárok közvetlenül már nem kérhetik az Alkotmánybíróságtól az Átmeneti Rendelkezések vizsgálatát.”¹⁶ Ez a mondat jelentheti azt is, hogy az alapvető jogok biztosa egy olyan rendkívül fontos alkotmányossági probléma kapcsán, amellyel kapcsolatban az új szabályozás alapján már csak egyedül ő szólíthatta meg az Alkotmánybíróságot, az alkotmány védelmének érdekében igyekezett pótolni az

eltörölt *actio popularis*. Ha viszont ezt jelenti, igen nagy jelentősége lett volna annak, hogy az ombudsman ezt is kifejezetten kimondja.

Ugyanezt a szerepvállalást sejteti, de szintén nem mondja ki a kampányköltségek jelöltként egymillió forintos felső határát támadó ombudsmani indítvány;¹⁷ a biztos az indítványtételt eljárási szempontból ebben az esetben is mindössze a belső utasításában foglaltak formális jellegű felhívásával magyarázta. Erről a beadványról is elmondható, hogy a tárgya nem tipikus alapjogi kérdés, sokkal inkább az alkotmányosság egyik olyan alapintézménye, amelynek ráadásul a kampányfinanszírozással kapcsolatos aspektusa Magyarországon évek óta napirenden lévő probléma. Az ombudsmani fellépés alapja pedig ebben az esetben is egy magánszemélynek, méghozzá egy időközben az alkotmányos szabályváltozások nyomán megszűnt, *actio popularis*-alapú alkotmánybírósági eljárás kezdeményezőjének a jelzése volt.¹⁸ Az alapvető jogok biztosa ezzel az indítványával kifejezetten átvette – mondhatjuk: fenntartotta – azt a korábbi állampolgári indítványt, amelynek alkotmánybírósági vizsgálata egyébként megszűnt volna.¹⁹

Magyarázatként szintén csak a belső utasítást meghivatkozó, ugyanazon szavakkal megfogalmazott mondatok támasztották alá a jogi segítségnyújtásról szóló törvény megtámadásáról szóló ombudsmani indítványt, amelyben a biztos azt kifogásolta, hogy az egyébként ügyvédkényszerrel terhelt alkotmányjogi panaszos eljárásban kizárt a jogi segítségnyújtás igénybevétele.²⁰ Az indítványtétel alapja ebben az esetben is egy magánszemély beadványa volt, és konkrét ügyben vizsgálat lefolytatására ekkor sem került sor. Ebben az értelemben tehát ez az ombudsmani indítvány is – hasonlóan az előzőekhez

„...AZ ALAPJOGI BIZTOS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ELJÁRÁSINDÍTÁSI JOGA NEM AZ ALAPTÖRVÉNY ÚJÍTÁSA”

– absztrakt volt, az alapvető jogok biztosa mégis az előzőektől lényegesen eltérő szerepben nyilvánult meg. Érvelésének lényege, amelyre több alapjog (a jogorvoslathoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdítása) sérelmét alapozta, az volt, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések miatt kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek nem férhetnek hozzá az alapjogvédelmi intézményrendszer egyik fontos összetevőjét jelentő alkotmányjogi panaszhoz. Ez pedig egyfajta alapjogi szószólói szerepvállalásként értelmezhető, amelyet gyakorolva az ombudsman általában az alapjogok érvényesülését biztosító alapjogvédelmi rendszer működése felett is örökődik.

Az alapvető jogok biztosa az absztrakt jellegű, vagyis konkrét ügyben lefolytatott vizsgálattól füg-

getlen indítványtételt és ezzel az alapjogi szószólóságot a fenti példán túl is több esetben felvállalta – bár azt egyetlen beadványában sem magyarázta többlel, mint a saját belső utasításában foglalt szempontrendszer idézésével. Jól szemlélteti ezt a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK) kezdeményezésére a hazai munkavégzési kötelezettséget előíró hallgatói szerződésekkel kapcsolatban megfogalmazott indítvány,²¹ a családvédelmi törvényben előírt, férfi és nő házasságán alapuló családfogalom megtámadása,²² illetve a köznevelési törvénnyel szemben benyújtott indítvány.²³ A fentiek mellett a biztos – bár kisebb arányban – vizsgálatokon nyugvó alkotmánybíróági indítványokat is megfogalmazott olyan korábbi jelentései alapján, amelyek nyomán tett jogalkotási javaslatai nem vezettek eredményre.²⁴

A felhozott példákkal arra mutathatunk rá, hogy az ombudsman eddigi indítványozási gyakorlatában is tetten érhető a korábban bemutatott funkcionális kettősség: mind az *actio popularis* „helyébe lépő” alkotmányvédő, mind pedig az alapjogvédő ombudsmani szerepkör. Arra azonban semmi nem utal, hogy a biztos különbséget tenne a fellépéseinek jellege között, vagy egyáltalán jelentőséget tulajdonítana azok eltérő alkotmányos funkciójának.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI FOGADTATÁS

Érdemes észben tartani mindemellett azt is, hogy az alapvető jogok biztosának szerepfelfogása csak az érem egyik oldala, hiszen az ombudsmani indítványozási gyakorlatnak a helyességéről végül – és persze kötelező erővel – az Alkotmánybíróság foglal állást azzal, hogy érdemben elbírálja vagy visszautasítja a biztos által tett beadványokat. Az ombudsmani indítványok között található olyan, amelyekre az Alkotmánybíróság már reagált, azonban a testület egyik döntésében sem foglalkozott érdemben az alapvető jogok biztosának indítványtételi jogkörével.

Az egyik alkotmánybíróági határozat a családvédelmi törvénnyel kapcsolatos ombudsmani indítvány alapján született,²⁵ amelyben ideiglenes intézkedésként a testület felfüggesztette az egyik megtámadott paragrafus hatálybalépését. A másik döntésében az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta, és megsemmisítette a felsőoktatási törvénynek a hallgatói szerződésekkel kapcsolatban a kormányhoz szabályozási lehetőséget biztosító rendelkezését, illetve magát a hallgatói szerződésekről szóló kormányrendeletet.²⁶ Egyik határozat sem elemzi, hogy melyek – ha vannak ilyenek egyáltalán – az alapvető

jogok biztosja eljárásindítási jogosultságának részletesebb feltételei. Ugyanakkor már az első döntés is, bár nem az ombudsmani indítvány érdemében döntött, azt jelentette, hogy az egy magánszemély beadványára, konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül előterjesztett indítványt az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálni kezdte, azt az érdemi eljárás lefolytatására alkalmasnak találta – másik oldalról ezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy az alapvető jogok indítványozói jogosultságának fennállásában ekkor sem talált hibát.²⁷

E két határozatával tehát az Alkotmánybíróság, úgy tűnik, elfogadja, hogy az alapvető jogok biztosja alapjogvédő funkciójában direkt normakontrollt kérő állampolgári beadvány alapján, konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül is fellépjen. Figyelemre méltó elem ugyanakkor az is, hogy ezt a testület csak hallgatólagosan tette meg, ahhoz semmilyen indokolást nem fűzött. Ezzel ugyanis az Alkotmánybíróság nyitva hagyta magának a lehetőséget, hogy a későbbiekben bármely ügyben, ott kifejtve az eljárásindítási jogosultság kritériumrendszerét, visszautasítson egy ombudsmani beadványt. A visszautasítás oka pedig így nem lesz ellenőrizhető, nem lesz számon kérhető.

AMIÉRT AZ OMBUDSMANNAK SZÓLNI ÉRDEMES

Az alapvető jogok biztosának itt tárgyalt jogköre eljárás-kezdeményezési jogosultság, az ombudsmani intézkedések (ajánlások stb.) általános természetéhez hasonlóan ennek sincs jogilag kötelező ereje. Az ombudsmani indítványt az Alkotmánybíróság – akár formai, akár tartalmi okokból – elutasíthatja. De ma Magyarországon a „sikeres” normakontroll-eljárások sorsa is kódoltnak mondható: mivel a kétharmados kormánytöbbség révén a kormány, a törvényalkotó (ideértve mind az egyszerű, mind a sarkalatos törvények megalkotását) és az alaptörvény-módosító hatalom is politikai egységben cselekszik, így a kormányzat, ha politikai céljait ehhez kellően fontosnak ítéli, akkor akár alaptörvény-módosítással is „megoldhatja” az ombudsman, illetve az Alkotmánybíróság által jelzett alkotmányossági problémát. E technika alkalmazásának az alapvető jogok biztosja által felvállalt ügyekben is láthattuk már példáját. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseivel kapcsolatban megfogalmazott aggályok Alkotmánybíróság általi elbírálásának a parlament gyorsan elébe vágott, és 2012 júniusában az Átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvényben is annak részévé minősítette. Ennek ellenére ezt az ombudsmani

indítványt – még akkor is, ha maga a biztos ezt sem az indítványban, sem annak kommunikációjában nem jelenítette meg – sokan az alkotmányvédelem egyik jelentős momentumaként értékelték.

Az ombudsman-intézményeknek biztosított alkotmánybíróvához fordulási jogkör funkciójának elemzéséből már kiderült, hogy az alapvető jogok biztosára részéről az alkotmányvédő szerepkör felvállalása, az *actio popularis* eltörlésének bizonyos mértékű ellensúlyozása a hagyományos rendeltetésén és az alaptörvényi feladatkörén is túlmutató, mondjuk úgy, aktivista vállalat. Ennek ellenére úgy gondolom, hogy az ombudsman jó érvekkel magyarázhatná ezt a szerepfelfogását is, igaz, ehhez elkerülhetetlenül értékelnie kellene nemcsak saját eljárásindítási jogkörét, hanem általában is a normakontroll-indítványozói jogkörök új szabályozását és ennek hatását az alkotmányvédelemre. Az Alkotmánybíróvá persze még jó ombudsmani érvek esetén is dönthet úgy, hogy a biztos ilyen indítványait nem bírálja el; de ebben az esetben az elutasító alkotmánybíróvági döntésnek is ebben az értelmezési mezőben kellene igazolnia magát. Az esetleges indítványozási gyakorlat azonban semmilyen akadályt nem állít az ugyanilyen visszautasítási gyakorlat elé. Ha az alapvető jogok biztosára nem alakít ki érdemi és koherens érvrendszer indítványozási jogosultsága alátámasztására, az Alkotmánybíróvágot sem kényszeríti semmi arra, hogy ilyen módon indokolja meg, mikor foglalkozik és mikor nem az ombudsmani beadványokkal.

Ugyancsak aktivistának mondható az alapjogi szószólói szerepvállalás; ez az aktivitás azonban kifejezetten elvárható egy emberijog-védő ombudsman-intézménytől. Alapjogi szószólói tevékenységet persze nemcsak az ombudsman, de civilek, jogvédő szervezetek is végeznek. Ennek a tevékenységnek az Alaptörvény hatálya lépéséig – az Alkotmányban biztosított jogként – a civil szószólók esetében is fontos eszköze volt az alkotmánybíróvági indítványok megfogalmazása; egy-egy alapjogi probléma kapcsán így több alkotmánybíróvági beadvány is születhetett, alternatív és egymást kiegészítő érvelésekkel is. Januártól az Alkotmánybíróvághoz fordulás lehetősége már kizárólag az ombudsmani szószólói fellépéshez társulhat. Ez a látszólagos hierarchia az „erősebb” ombudsmani és a „gyengébb” civil megszólalások között pedig veszélyeket rejt magában, amit a médiatörvény ügyében ki is használt a kormányzat. 2012 tavaszán civil kezdeményezésre²⁸ több mint száz beadványt kapott az ombudsman, amelyek – a sajtószabadság sérelmére hivatkozva – a Médiatanács választására vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezték.

Az alapvető jogok biztosára alkotmánybíróvági indítványában ezekre reagálva viszont lényegében csak annyit kifogásolt, hogy ellentmondásosak azok a szabályok, amelyek rendezik a Médiatanács elnökének hivatalában történő személycserét.²⁹ Ez a beadvány pedig könnyedén olvasható úgy: a médiatörvénnyel kapcsolatban ez a legsúlyosabb alapjogi probléma, ami az ombudsman fellépését is indokoltá tette. Ha pedig a törvényalkotó korigálja a törvényi rendelkezések közötti diszharmoniót,³⁰ azzal a médiaszabályozásban kiküszöbölte az alapjogsérelmeket.

Bármilyen lehetőség rejlik is az ombudsman normakontroll-indítványozási jogkörében, annak megvalósulása rendkívüli módon függ az alapvető jogok biztosának szerepfelfogásától, személyétől (szakmai felkészültség, alkotmány- és alapjog-szemlélet, integritás stb.). Mivel 2012 januárjától a biztost tekinthetjük az egyetlen tényleges absztrakt normakontroll-kezdeményezőnek, ez egyúttal azt jelenti, hogy a parlament absztrakt normakontrollal megvalósuló alkotmánybíróvági ellenőrzése lényegében a mindenkori ombudsman személyén múlik. A hivatalban lévő ombudsman megbízatása 2013 őszén lejár, ekkortól pedig az ombudsman személye is – aki mellett az Alaptörvény értelmében már önálló szakbiztosok nem működnek – a parlament kétharmados többségének kezébe kerül.

JEGYZETEK

1. A cikk az OTKA által támogatott K-81698. számú kutatás („Alapjogok a bírósági ítélezésben”) eredményein alapul.
2. Ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. § a) pontja.
3. Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint „az alapvető jogok biztosára alapjogvédelmi tevékenységet lát el”.
4. Vö. Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), 11. pont.
5. Uo. 66. pont.
6. Uo. 67. pont.
7. 24. cikk (2) bekezdés e) pont.
8. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdés és 34. §.
9. Az Alkotmánybíróvágról szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (2) bekezdés és 32. § (2) bekezdés.

10. A Velencei Bizottság a már idézett véleményében (67. pont) is felhívja a figyelmet az alkotmánybírói indítványozásban rejlő több lehetőségre: az alkotmánybíróshoz fordulás jogával felruházott ombudsmanok közül többen konkrét ügyben folytatott vizsgálat alapján tehetnek indítványt, mások ugyanakkor absztrakt normakontrollt is kezdeményezhetnek.
11. A lehetséges értelmezési irányokat elemezte Láposy Attila, aki maga egyébként az alapvető jogok biztosának munkatársa, a Populáris akcióból ombudsmani akciók? Az alapvető jogok biztosának „új” indítványozási jogköréről és közvetítői szerepfelfogásáról (*Magyar Közigazgatás* 2011/4. szám) című cikkében.
12. Az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás 45-46. §.
13. Az ombudsmanhoz intézett alkotmánybírói indítvány kezdeményezésekről szóló közlemény, <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120118.htm>.
14. AJB-2302/2012.
15. Ezt emeli ki az indítvány lényegét bemutató összegzés az Alkotmánybíró honlapján is. Ld. II/02559/2012. számú ügy. Az ombudsmanhoz forduló magánszemély egyébként Halmai Gábor volt, aki beadványát megjelentette az *Élet és Irodalom* 2012. március 14-i számában is.
16. Az ombudsman alkotmánybírói indítványa az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseivel kapcsolatban című ombudsmani közlemény. Ld. <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120313.htm>.
17. AJB-2303/2012.
18. Az eredeti beadványt Jakab András fogalmazta meg. Ld. http://hvg.hu/itthon/20120513_ab_kampanypenzek.
19. Szintén egy korábbi, időközben megszűnt *actio popularis* eljárás indítványozójának beadványára támadta meg az ombudsman az adózás rendjéről szóló törvényt 2012 júliusában (AJB-2332/2012).
20. AJB-1961/2012.
21. AJB-2834/2012.
22. AJB-4159/2012.
23. AJB-2523/2012.
24. AJB-3298/2012.: a fiatalkorúak szabálysértési elzárásával és őrizetével kapcsolatos indítvány; AJB-1041/2012.: a családtámogatási törvénnyel kapcsolatos indítvány.
25. 31/2012. (VI. 29.) AB határozat.
26. 32/2012. (VII. 4.) AB határozat.
27. A többségi indokolás értelmében ugyanis az érdemi vizsgálat folyamatban léte a jogszabály hatálybalépése felfüggesztésének előfeltétele. Lásd 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, 13. pont.
28. Lásd <http://cenzuraeltorles.blog.hu>.
29. AJB-3299/2012.
30. Lásd a médiaszolgáltatásokkal és a sajtótermékekkel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXVI. törvényt.

Somody Bernadette

AKI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOT MÉG MEGSZÓLÍTHATJA: AZ OMBUDSMAN NORMAKONTROLL- INDÍTVÁNYOZÁSI GYAKORLATÁRÓL

Annak apropóját, hogy 2012-ben az ombudsman alkotmánybíróági eljárásindítványozási jogosultsággal foglalkozzunk,¹ nyilvánvalóan az adja, hogy Magyarországon az alapvető jogok biztosának e hatáskörét rendkívül felértékelte az Alkotmánybíróság előtti *actio popularis*-alapú indítványozási lehetőség eltörlése. Amíg ugyanis 2011 végéig, vagyis az Alaptörvény hatálybalépéséig bárki személyes érintettség vagy érdekelttség bizonyítása nélkül is kezdeményezhette jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát, addig 2012-től ez a polgárok számára már csak személyes érintettséget – és egyéb eljárási előfeltételek teljesítését is – megkövetelő alkotmányjogi panasz formájában lehetséges. Bekövetkezett jogsérelemtől függetlenül, absztrakt módon pedig az Alaptörvény kormányzati szereplőkön (a kormányon és a parlamenti képviselőkön) kívül csak az alapvető jogok biztosára teszi lehetővé, hogy kezdeményezze a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos alkotmánybíróági felülvizsgálatát. Vagyis 2012 januárjától hazánkban Az indítványozási jogosultság jelentősége kapcsán pedig könnyen belátható, hogy egy alkotmánybíróóság a legkiterjedtebb hatásköri katalógus alapján is csak annyira képes alkotmányvédelmi szerepét betölteni, amennyire a szabályozás lehetővé teszi, hogy a normakontroll-eljárások megindulhassanak, és az alkotmányellenes jogszabályok a testület elé kerüljenek.

Ennek az írásnak az egyik célja, hogy az indítványozási jogosultságban bekövetkezett változásokat e jogosultság alkotmányos funkciója oldaláról értelmezze. Másik célkitűzése pedig, hogy az ombudsmani eljárásindítási jogkör funkciója tükrében is megvizsgálja az alapvető jogok biztosának az Alaptörvény hatálybalépése után, tehát az új alkotmányos szabályozási környezetben követett gyakorlatát.

MIT SZOLGÁL AZ INDÍTVÁNYOZÁSI JOGOSULTSÁG?

Érdeemes felidézünk, hogy az ombudsman – korábbi alkotmányi megnevezése szerint: az állampolgári

jogok országgyűlési biztosa – a rá vonatkozó törvény értelmében már a törvény 1993-as megalkotása óta jogosult volt arra, hogy alkotmánybíróági eljárásokat, köztük utólagos normakontroll-eljárást kezdeményezzen,² bár ez a jogköre 2012 előtt jóval kisebb figyelmet kapott, mert jelentősége is jóval kisebb volt. Az alkotmány- és az alapjogvédelem szempontjából ugyanis az országgyűlési biztos csak egy volt az indítványozásra jogosultak lényegében korlátozás nélküli köréből. Az ombudsmani tisztséget betöltő személy – mint bárki – az ombudsman-törvényben szereplő kifejezett törvényi felhatalmazás nélkül is jogosult lett volna az Alkotmánybírósághoz fordulni. Annak, hogy a törvény az országgyűlési biztos intézkedési jogköreinek a körében külön is nevesítette az alkotmánybíróági eljárásindítást, legfeljebb az volt a hozzáadott értéke, hogy az ombudsman kifejezetten ebben a minőségében nyújthatta be alkotmánybíróági indítványát, amit ha megtett, egyúttal személyes tekintélyét és szakmai hitelét kapcsolhatta a beadványhoz. Az indítványban exponált alapjogi probléma így elnyerhette a sajtó- és a társadalmi nyilvánosság különös figyelmét is, hiszen nem egy magánszemély, hanem az alapjogok alkotmányos szószólója emelte fel egy ügyben a szavát. Az ombudsmani alapjogvédelem minősége szempontjából természetesen nem volt közömbös, hogyan használja az országgyűlési biztos ezt az intézkedési formát. Az alkotmány- és alapjogvédelem színvonala tekintetében azonban mindennek kisebb volt a súlya, hiszen az *actio popularisszal* élve bárki megtámadhatta az Alkotmánybíróság előtt azt a jogszabályt, amelyet az ombudsman nem ítélt alkotmányellenesnek, illetve bemutatott az Alkotmánybíróság előtt az ombudsmanitól eltérő álláspontot.

A magyar ombudsman-intézmény és az ombudsmani alapjogvédelem szempontjából megközelítve az indítványozási jogkör újraszabályozását megállapíthatjuk tehát azt is, hogy az alapjogi biztos alkotmánybíróági eljárásindítási joga nem az Alaptörvény újítása. Ez egy, az intézmény hazai létrehozatalától kezdve létező ombudsmani jogkör, amivel

ráadásul általában rendelkeznek is a magyarhoz hasonló, úgynevezett harmadik generációs biztosi intézmények. A hetvenes években létrehozott portugál és spanyol, valamint a kilencvenes években létrejött közép-kelet-európai ombudsmanokra ez kifejezetten jellemző jogosultság. Ezeket az ombudsman-intézményeket a diktatúrákat követően kialakított demokratikus intézményrendszerbe alapvetően az emberi jogok védelmének egyik eszközeként építették be, ehhez az alkotmányos alapjogvédelmi feladatukhoz társul szokás szerint az alkotmánybíróági eljárások kezdeményezésének joga. A magyar ombudsman alapjogvédelmi funkciójához – amit az Alaptörvény³ már kifejezetten deklarációs – logikusan kapcsolódik tehát, hogy az Alaptörvény feljogosítja az alapvető jogok biztosát arra, hogy az Alkotmánybíróság előtt indítványozhassa a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Az ombudsman ugyanis értelem-szerűen juthat arra a következtetésre, hogy az alapszabály jogi szabályozás alkotmányellenességére vezethető vissza. Ebben az esetben tehát a biztos az érintett alapjog védelmére fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

Az Alaptörvény elfogadásakor az alapvető jogok biztosja azonban nem a fenti megfontolásból került az absztrakt utólagos normakontroll-eljárás indítványozóinak körébe, hanem azért, hogy valamiképpen ellensúlyozza az *actio popularis* eltörlését. Az *actio popularis* az alkotmányvédelem kivételesen erős eszköze volt, ami lényegében kiiktatott minden, az indítványozói jogosultságban rejlő eljárási akadályt az elől, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmány védelmére érdekében felülvizsgálhassa bármely jogszabály alkotmányosságát, és kitorolja a jogrendszerből az alkotmányellenesnek talált normákat. A hivatalos magyarázatok szerint azonban ez az eljárásindítási lehetőség olyan ügyterhet generált, amivel az Alkotmánybíróság nem tudott lépést tartani, és emellett, hogy „alaptalan” indítványok terhelték túl a testületet, ez a munkateher azt sem tette (volna) lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság a „valódi” jogsérelmeket megjelenítő alkotmányjogi panaszokkal foglalkozhasson. Az alkotmányozás során tehát ezzel az érveléssel alapozták meg az *actio popularis* eltörlését.

Ezzel összefüggésben az ombudsman indítványozási jogköre 2011 márciusában jelent meg abban a véleményben, amelyet a Velencei Bizottság a magyar kormányhoz az alkotmányozással kapcsolatban megfogalmazott három kérdésére adott. Az egyik

kormányzati kérdésfelvetés – mint ismeretes, a készülő alaptörvény kontextusából kiragadva – az *actio popularis* szerepére és jelentőségére vonatkozott. Az *actio popularis* eltörlését ez a véleménykérés is indokként az alkotmánybíróági munkateherrel, célként pedig a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével magyarázta.⁴ A Velencei Bizottság reakciójában ugyan nem érvelt az *actio popularis* eltörlésével szemben, ugyanakkor – figyelemmel a magyar alkotmányos hagyományokra és jogi kultúrára – lényegében azt javasolta, hogy korlátozott formában Magyarország őrizze meg a polgárok közérdekű eljárásindítási

„....AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA AZ EGYETLEN, AKI NEM KORMÁNYZATI-POLITIKAI, HANEM ALKOTMÁNYOSSÁGI-ALAPJOGVÉDELMI MOTIVÁCIÓVAL BEINDÍTHATJA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ABSZTRAKT UTÓLAGOS NORMAKONTROLL-ELJÁRÁSÁT.”

jogát, ami megvalósulhat egy közvetett indítványozási mechanizmus formájában, amelyben például az ombudsman töltheti be a polgárok és az Alkotmánybíróság közötti közvetítő szerepet.⁵ Kézenfekvőnek tűnhetett az ombudsman-intézmény mint lehetséges szűrő és közvetítő felvetése, hiszen egy olyan független jogállású alkotmányos intéz-

ményről van szó, amelytől – amint erre a Velencei Bizottság is hozott példákat⁶ – nem idegen az alkotmánybíróshoz fordulás jogosítványa, amellyel ráadásul a magyar országgyűlési biztos 1993 óta egyébként is rendelkezik. Bár a Velencei Bizottság véleményében megjelent az ombudsman indítványozói jogosultságának és emberijog-védelmi szerepének összefüggése, az Alaptörvény bevett interpretációjában az ombudsman alapvetően az a szűrő lett, amely az alkotmánybíróági munkateher szempontjából racionális keretek között képes biztosítani a közérdekű civil (vagyis nem kormányzati vagy más állami szervek általi) indítványozás lehetőségét.

Az eddig írtak alapján összevethetjük egymással, hogy miképpen értelmezhető az alapvető jogok biztosának indítványozói jogosultsága, egyrészt az ombudsman-intézmények alapjogvédelmi funkciójának megvalósításában, másrészt a hazai alkotmányozási folyamatban, illetve e folyamatban az alkotmánybíráskodás szempontjából. Azt láthatjuk, hogy ami az előbbi szempontból az alapjogvédelem ombudsmani eszköztárának része, az a 2011-es magyar alkotmányozásban az alkotmánybíráskodás során keletkező ügyteher racionalizálásnak eszköze lett. Egyszerűbben fogalmazva, az Alaptörvényben az alapvető jogok biztosát, illetve az ombudsmannak az alkotmánybíróági indítványozási jogosultságát nem az alapjogvédő funkciójával harmóniában használták fel. Ezt a feszültséget kellene feloldani annak a néhány jogszabályi mondatnak az értelmezésekor

és alkalmazásakor, amelyek az alapvető jogok biztosának indítványozási jogát szabályozzák.

AMIT AZ ÍROTT SZABÁLYOKBAN TALÁLUNK

Maga az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatásköri katalógusában rögzíti, hogy a testület a kormány és az országgyűlési képviselők negyede mellett az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére végzi el a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.⁷ A másik oldalról, vagyis az ombudsman oldaláról is megerősíti az indítványozási hatáskört az alapvető jogok biztosáról szóló törvény, amely emellett kimondja azt is, hogy az – ombudsmanni intézkedések között is rögzített – Alkotmánybírósághoz fordulás feltételeit az alkotmánybírói törvény határozza meg.⁸ Az alkotmánybírói törvény két eljárásban nevezi meg indítványozóként az alapvető jogok biztosát, aki eszerint a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is kezdeményezheti az utólagos normakontroll-eljárás mellett. E törvény valójában egy érdemi korlátozást ad hozzá az utóbbi eljárásindítási jogosultsághoz, nevezetesen, hogy a jogszabály alaptörvény-ellenességét magának az ombudsmannak kell állítania, és ennek alapján neki kell kérnie a jogszabály megsemmisítését.⁹

Ezekben a rendelkezésekben, különösen, ha kiegészítjük őket az alapvető jogok biztosának az Alaptörvényben deklarált, már idézett alapjogvédelmi rendeltetésével, azonosítható a funkcionális feszültség. Egyrészt azt mutatják, mintha az ombudsman az alkotmány érvényesülését biztosító és a kormányzat legfőbb ellensúlyát jelentő alkotmánybíráskodás fő mozgatója lehetne, mégpedig azért, hogy ha úgy ítéli meg, hogy egy jogszabály az Alaptörvénybe ütközik, kezdeményezi annak alkotmánybírói felülvizsgálatát, az absztrakt utólagos normakontroll eljárást. Másrészt akár kiolvashatók ezekből a rendelkezésekből azok a feladat- és hatásköri korlátok, amelyek alapján mégiscsak kizárólag az alapjogok védelme érdekében élhet az ombudsman az indítványozási jogosultságával, sőt: csak hatáskörében eljárva, eljárása végén tett intézkedésként.¹⁰ A lehetséges értelmezések skálájának egyik végpontján tehát a kötetlen absztrakt normakontroll-indítványozás lehetősége áll, amelynek alapján az ombudsman lényegében akár arra is jogosult, hogy – ha egyetért vele – saját indítványaként továbbítsa az Alkotmány-

bíróságnak a hozzá beérkező állampolgári kifogásokat. A skála másik végén viszont érvekkel támasztható alá az a megszorító interpretáció is, amely szerint az alapvető jogok biztosá csak általa lefolytatott vizsgálat végén tett intézkedéseként fordulhat az Alkotmánybírósághoz.¹¹

Azok, akiknek fontos az alkotmányosság ügye, talán szívesebben hangsúlyoznák az előbbi, kötöttségek nélküli értelmezésben rejlő lehetőségeket. A kormánnytól ugyanis nyilvánvalóan nem várható, hogy a kormánytöbbség által elfogadott törvényeket az Alkotmánybíróság elé vigye, az ellenzék pedig – különösen a parlamenti ellenzéki frakciók jelenlegi létszámait figyelembe véve – nem feltétlenül képes az egynegyedes arányt teljesíteni. A polgárok az alkotmányjogi panasz keretében csak őket személyesen érintő alapjogsérelmet okozó jogszabályt támadhatnak meg. Az alapvető jogok biztosá marad tehát az egyetlen, aki az Alkotmánybíróság előtt a jogszabályoknak nem alapjogsértésben megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét kifogásolhatja, vagy alapjogsérelmet megelőzése érdekében fordulhat a testülethez.

Az alapvető jogok biztosának a vizsgálatainak általános szabályairól kiadott belső utasítása az indítványozási jogosultság kötetlenebb felfogása mellett foglal állást.¹² Kifejezetten úgy rendelkezik ugyanis, hogy a biztos konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, akár beadvány alapján, akár hivatalból is élhet ezzel a jogkörével. Az utasítás külön is foglalkozik azzal az indítványozási úttal,

amelynek során az ombudsmanhoz érkezett panasz kizárólag egy jogszabály alaptörvény-ellenességét állítja, vagyis tulajdonképpen egy állampolgár absztrakt módon jelzi egy jogszabály alaptörvény-ellenességét; a belső utasítás ebben az esetben is lehetségesnek tartja, hogy az ombudsman az

Alkotmánybírósághoz forduljon. Ugyanakkor igaz, hogy az ombudsmanni utasítás az utólagos normakontroll-indítványok benyújtását megalapozó körülmények számbavételekor az eljárásindítási jogot az alapjogvédelemhez köti. Bár csak példálózó jelleggel, de e körben elsősorban az alapjogvédelem szempontjából releváns okokat sorol fel, mint az alapvető jog jogosultjainak (például gyermekek, nemzetiségi hovatartozásúak, fogyatékossgal élők) kiszolgáltatott helyzete, az alapjogsérelmet súlya vagy a sérelmet szenvedettek nagy száma. Ugyancsak megengedő módon foglalta össze lehetőségeit a biztos a 2012 januárjában kiadott közleményében, amelyben úgy fogalmazott, hogy az is kezdeményezheti az ombudsman Alkotmánybírósághoz fordulását, „aki

„...AZ ALAPTÖRVÉNYBEN AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁT, ILLETVE AZ OMBUDSMANNAK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI INDÍTVÁNYOZÁSI JOGOSULTSÁGÁT NEM AZ ALAPJOGVÉDŐ FUNKCIÓJÁVAL HARMÓNIA-BAN HASZNÁLTÁK FEL.”

ugyan nem közvetlenül érintett, de valamilyen szempontból alkotmányellenesnek lát egy jogszabályt. Ezeket a beadványokat a biztos megvizsgálja, és ha indokoltnak találja, az Alkotmánybírósághoz fordul.¹³

AZ ELJÁRÁSINDÍTÁS FÉLÉVES OMBUDSMANI GYAKORLATA

Az alapvető jogok biztosa belső utasításában általános jelleggel megfogalmazottak természetesen a tényleges beadványozási gyakorlatában kelnek életre, ami 2012 első félévében – ha eltekintünk a korábban, még a köztársasági Alkotmány alapján, illetve az önálló szakbiztosok által beadott indítványok fenntartásától – tíz új normakontroll-indítvány jelentett. Az első, egyúttal alkotmányossági szempontból bizonyosan az egyik legnagyobb horderejű beadványában, 2012 márciusában az ombudsman az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit támadta meg az Alkotmánybíróság előtt.¹⁴ Az eljárásindítási jogkör szempontjából ez a legelső indítvány egyértelműen az ombudsmani jogosultság széles felfogásának talaján áll, hiszen az alapvető jogok biztosa nemcsak „állampolgári indítvány nyomán, előzetes vizsgálat lefolytatása nélkül”¹⁵ fordult az Alkotmánybírósághoz, de az alaptörvény-ellenesség megalapozásaként sem alapjogok sérelmére hivatkozott, hanem alapvetően a jogállamiság elvének megsértésére. Egy magánszemély közvetlenül absztrakt normakontrollt kérő beadványának teljesítése az előző fejtegetések fényében igényelhetne érdemi magyarázatot, az alapvető jogok biztosa azonban csak formális indokolást adott, saját belső utasítására hivatkozott. Lényegében tehát csak annyit tudhatunk meg, hogy az ombudsman azért tett eleget az állampolgári kérésnek, mert az megfelelt azoknak az indítványozással kapcsolatos kritériumoknak, amelyeket korábban ő maga állított fel. Ennél érdemibb, alkotmányvédelmi megfontolásokat csak sejthetünk az ombudsmani indítvány mögött, mégpedig az indítványról kiadott közlemény alapján, amely úgy fogalmaz: „Az ombudsman figyelemmel volt arra, hogy az indítványozást érintő szabályváltozás következtében az állampolgárok közvetlenül már nem kérhetik az Alkotmánybíróságtól az Átmeneti Rendelkezések vizsgálatát.”¹⁶ Ez a mondat jelentheti azt is, hogy az alapvető jogok biztosa egy olyan rendkívül fontos alkotmányossági probléma kapcsán, amellyel kapcsolatban az új szabályozás alapján már csak egyedül ő szólíthatta meg az Alkotmánybíróságot, az alkotmány védelmének érdekében igyekezett pótolni az

eltörölt *actio popularis*. Ha viszont ezt jelenti, igen nagy jelentősége lett volna annak, hogy az ombudsman ezt is kifejezetten kimondja.

Ugyanezt a szerepvállalást sejteti, de szintén nem mondja ki a kampányköltségek jelöltként egymillió forintos felső határát támadó ombudsmani indítvány;¹⁷ a biztos az indítványtételt eljárási szempontból ebben az esetben is mindössze a belső utasításában foglaltak formális jellegű felhívásával magyarázta. Erről a beadványról is elmondható, hogy a tárgya nem tipikus alapjogi kérdés, sokkal inkább az alkotmányosság egyik olyan alapintézménye, amelynek ráadásul a kampányfinanszírozással kapcsolatos aspektusa Magyarországon évek óta napirenden lévő probléma. Az ombudsmani fellépés alapja pedig ebben az esetben is egy magánszemélynek, méghozzá egy időközben az alkotmányos szabályváltozások nyomán megszűnt, *actio popularis*-alapú alkotmánybírósági eljárás kezdeményezőjének a jelzése volt.¹⁸ Az alapvető jogok biztosa ezzel az indítványával kifejezetten átvette – mondhatjuk: fenntartotta – azt a korábbi állampolgári indítványt, amelynek alkotmánybírósági vizsgálata egyébként megszűnt volna.¹⁹

Magyarázatként szintén csak a belső utasítást meghivatkozó, ugyanazon szavakkal megfogalmazott mondatok támasztották alá a jogi segítségnyújtásról szóló törvény megtámadásáról szóló ombudsmani indítványt, amelyben a biztos azt kifogásolta, hogy az egyébként ügyvédkényszerrel terhelt alkotmányjogi panaszos eljárásban kizárt a jogi segítségnyújtás igénybevétele.²⁰ Az indítványtétel alapja ebben az esetben is egy magánszemély beadványa volt, és konkrét ügyben vizsgálat lefolytatására ekkor sem került sor. Ebben az értelemben tehát ez az ombudsmani indítvány is – hasonlóan az előzőekhez – absztrakt volt, az alapvető jogok biztosa mégis az előzőektől lényegesen eltérő szerepben nyilvánult meg. Érvelésének lényege, amelyre több alapjog (a jogorvoslathoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdítása) sérelmét alapozta, az volt, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések miatt kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek nem férhetnek hozzá az alapjogvédelmi intézményrendszer egyik fontos összetevőjét jelentő alkotmányjogi panaszhoz. Ez pedig egyfajta alapjogi szószólói szerepvállalásként értelmezhető, amelyet gyakorolva az ombudsman általában az alapjogok érvényesülését biztosító alapjogvédelmi rendszer működése felett is örökődik.

Az alapvető jogok biztosa az absztrakt jellegű, vagyis konkrét ügyben lefolytatott vizsgálattól füg-

„...AZ ALAPJOGI BIZTOS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ELJÁRÁSINDÍTÁSI JOGA NEM AZ ALAPTÖRVÉNY ÚJÍTÁSA”

getlen indítványtételt és ezzel az alapjogi szószólóságot a fenti példán túl is több esetben felvállalta – bár azt egyetlen beadványában sem magyarázta többlel, mint a saját belső utasításában foglalt szempontrendszer idézésével. Jól szemlélteti ezt a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK) kezdeményezésére a hazai munkavégzési kötelezettséget előíró hallgatói szerződésekkal kapcsolatban megfogalmazott indítvány,²¹ a családvédelmi törvényben előírt, férfi és nő házasságán alapuló családfogalom megtámadása,²² illetve a köznevelési törvénnyel szemben benyújtott indítvány.²³ A fentiek mellett a biztos – bár kisebb arányban – vizsgálatokon nyugvó alkotmánybírói indítványokat is megfogalmazott olyan korábbi jelentései alapján, amelyek nyomán tett jogalkotási javaslatai nem vezettek eredményre.²⁴

A felhozott példákkal arra mutathatunk rá, hogy az ombudsman eddigi indítványozási gyakorlatában is tetten érhető a korábban bemutatott funkcionális kettősség: mind az *actio popularis* „helyébe lépő” alkotmányvédő, mind pedig az alapjogvédő ombudsmani szerepkör. Arra azonban semmi nem utal, hogy a biztos különbséget tenne a fellépéseinek jellege között, vagy egyáltalán jelentőséget tulajdonítana azok eltérő alkotmányos funkciójának.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI FOGADTATÁS

Érdemes észben tartani mindemellett azt is, hogy az alapvető jogok biztosának szerepfelfogása csak az érem egyik oldala, hiszen az ombudsmani indítványozási gyakorlatnak a helyességéről végül – és persze kötelező erővel – az Alkotmánybíróság foglal állást azzal, hogy érdemben elbírálja vagy visszautasítja a biztos által tett beadványokat. Az ombudsmani indítványok között található olyan, amelyekre az Alkotmánybíróság már reagált, azonban a testület egyik döntésében sem foglalkozott érdemben az alapvető jogok biztosának indítványtételi jogkörével.

Az egyik alkotmánybírói határozat a családvédelmi törvénnyel kapcsolatos ombudsmani indítvány alapján született,²⁵ amelyben ideiglenes intézkedésként a testület felfüggesztette az egyik megtámadott paragrafus hatálybalépését. A másik döntésében az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta, és megsemmisítette a felsőoktatási törvénynek a hallgatói szerződésekkal kapcsolatban a kormányhoz szabályozási lehetőséget biztosító rendelkezését, illetve magát a hallgatói szerződésekről szóló kormányrendeletet.²⁶ Egyik határozat sem elemzi, hogy melyek – ha vannak ilyenek egyáltalán – az alapvető

jogok biztosja eljárásindítási jogosultságának részletesebb feltételei. Ugyanakkor már az első döntés is, bár nem az ombudsmani indítvány érdemében döntött, azt jelentette, hogy az egy magánszemély beadványára, konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül előterjesztett indítványt az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálni kezdte, azt az érdemi eljárás lefolytatására alkalmasnak találta – másik oldalról ezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy az alapvető jogok indítványozói jogosultságának fennállásában ekkor sem talált hibát.²⁷

E két határozatával tehát az Alkotmánybíróság, úgy tűnik, elfogadja, hogy az alapvető jogok biztosja alapjogvédő funkciójában direkt normakontrollt kérő állampolgári beadvány alapján, konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül is fellépjen. Figyelemre méltó elem ugyanakkor az is, hogy ezt a testület csak hallgatólagosan tette meg, ahhoz semmilyen indokolást nem fűzött. Ezzel ugyanis az Alkotmánybíróság nyitva hagyta magának a lehetőséget, hogy a későbbiekben bármely ügyben, ott kifejtve az eljárásindítási jogosultság kritériumrendszerét, visszautasítson egy ombudsmani beadványt. A visszautasítás oka pedig így nem lesz ellenőrizhető, nem lesz számon kérhető.

AMIÉRT AZ OMBUDSMANNAK SZÓLNI ÉRDEMES

Az alapvető jogok biztosának itt tárgyalt jogköre eljárás-kezdeményezési jogosultság, az ombudsmani intézkedések (ajánlások stb.) általános természetéhez hasonlóan ennek sincs jogilag kötelező ereje. Az ombudsmani indítványt az Alkotmánybíróság – akár formai, akár tartalmi okokból – elutasíthatja. De ma Magyarországon a „sikeres” normakontroll-eljárások sorsa is kódoltnak mondható: mivel a kétharmados kormánytöbbség révén a kormány, a törvényalkotó (ideértve mind az egyszerű, mind a sarkalatos törvények megalkotását) és az alaptörvény-módosító hatalom is politikai egységben cselekszik, így a kormányzat, ha politikai céljait ehhez kellően fontosnak ítéli, akkor akár alaptörvény-módosítással is „megoldhatja” az ombudsman, illetve az Alkotmánybíróság által jelzett alkotmányossági problémát. E technika alkalmazásának az alapvető jogok biztosja által felvállalt ügyekben is láthattuk már példáját. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseivel kapcsolatban megfogalmazott aggályok Alkotmánybíróság általi elbírálásának a parlament gyorsan elébe vágott, és 2012 júniusában az Átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvényben is annak részévé minősítette. Ennek ellenére ezt az ombudsmani

indítványt – még akkor is, ha maga a biztos ezt sem az indítványban, sem annak kommunikációjában nem jelenítette meg – sokan az alkotmányvédelem egyik jelentős momentumaként értékelték.

Az ombudsman-intézményeknek biztosított alkotmánybírószághoz fordulási jogkör funkciójának elemzéséből már kiderült, hogy az alapvető jogok biztosára részéről az alkotmányvédő szerepkör felvállalása, az *actio popularis* eltörlésének bizonyos mértékű ellensúlyozása a hagyományos rendeltetésén és az alaptörvényi feladatkörén is túlmutató, mondjuk ügy, aktivista vállalás. Ennek ellenére úgy gondolom, hogy az ombudsman jó érvekkel magyarázhatná ezt a szerepfelfogását is, igaz, ehhez elkerülhetetlenül értékelnie kellene nemcsak saját eljárásindítási jogkörét, hanem általában is a normakontroll-indítványozói jogkörök új szabályozását és ennek hatását az alkotmányvédelemre. Az Alkotmánybírószághoz per se még jó ombudsmani érvek esetén is dönthet úgy, hogy a biztos ilyen indítványait nem bírálja el; de ebben az esetben az elutasító alkotmánybírószághoz döntésnek is ebben az értelmezési mezőben kellene igazolnia magát. Az esetleges indítványozási gyakorlat azonban semmilyen akadályt nem állít az ugyanilyen visszautasítási gyakorlat elé. Ha az alapvető jogok biztosára nem alakít ki érdemi és koherens érvrendszer indítványozási jogosultsága alátámasztására, az Alkotmánybírószághoz sem kényszeríti semmi arra, hogy ilyen módon indokolja meg, mikor foglalkozik és mikor nem az ombudsmani beadványokkal.

Ugyancsak aktivistának mondható az alapjogi szószólói szerepvállalás; ez az aktivitás azonban kifejezetten elvárható egy emberjog-védő ombudsman-intézménytől. Alapjogi szószólói tevékenységet per se nemcsak az ombudsman, de civilek, jogvédő szervezetek is végeznek. Ennek a tevékenységnek az Alaptörvény hatálya lépéséig – az Alkotmányban biztosított jogként – a civil szószólók esetében is fontos eszköze volt az alkotmánybírószághoz indítványok megfogalmazása; egy-egy alapjogi probléma kapcsán így több alkotmánybírószághoz beadvány is született, alternatív és egymást kiegészítő érvelésekkel is. Januártól az Alkotmánybírószághoz fordulás lehetősége már kizárólag az ombudsmani szószólói fellépéshez társulhat. Ez a látszólagos hierarchia az „erősebb” ombudsmani és a „gyengébb” civil megszólalások között pedig veszélyeket rejt magában, amit a médiatörvény ügyében ki is használt a kormányzat. 2012 tavaszán civil kezdeményezésre²⁸ több mint száz beadványt kapott az ombudsman, amelyek – a sajtószabadság sérelmére hivatkozva – a Médiatanács választására vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezték.

Az alapvető jogok biztosára alkotmánybírószághoz indítványában ezekre reagálva viszont lényegében csak annyit kifogásolt, hogy ellentmondásosak azok a szabályok, amelyek rendezik a Médiatanács elnökének hivatalában történő személycserét.²⁹ Ez a beadvány pedig könnyedén olvasható úgy: a médiatörvénnyel kapcsolatban ez a legsúlyosabb alapjogi probléma, ami az ombudsman fellépését is indokolta tette. Ha pedig a törvényalkotó korrigálja a törvényi rendelkezések közötti diszharmoniót,³⁰ azzal a médiaszabályozásban kiküszöbölte az alapjogsérelmeket.

Bármilyen lehetőség rejlik is az ombudsman normakontroll-indítványozási jogkörében, annak megvalósulása rendkívüli módon függ az alapvető jogok biztosának szerepfelfogásától, személyétől (szakmai felkészültség, alkotmány- és alapjog-szemlélet, integritás stb.). Mivel 2012 januárjától a biztost tekinthetjük az egyetlen tényleges absztrakt normakontroll-kezdeményezőnek, ez egyúttal azt jelenti, hogy a parlament absztrakt normakontrollal megvalósuló alkotmánybírószághoz ellenőrzése lényegében a mindenkori ombudsman személyén múlik. A hivatalban lévő ombudsman megbízatása 2013 őszén lejár, ekkortól pedig az ombudsman személye is – aki mellett az Alaptörvény értelmében már önálló szakszabályozók nem működnek – a parlament kétharmados többségének kezébe kerül.

JEGYZETEK

1. A cikk az OTKA által támogatott K-81698. számú kutatás („Alapjogok a bírósági ítélezésben”) eredményein alapul.
2. Ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. § a) pontja.
3. Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint „az alapvető jogok biztosára alapjogvédelmi tevékenységet lát el”.
4. Vö. Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), 11. pont.
5. Uo. 66. pont.
6. Uo. 67. pont.
7. 24. cikk (2) bekezdés e) pont.
8. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdés és 34. §.
9. Az Alkotmánybírószághoz szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (2) bekezdés és 32. § (2) bekezdés.

10. A Velencei Bizottság a már idézett véleményében (67. pont) is felhívja a figyelmet az alkotmánybíróági indítványozásban rejlő több lehetőségre: az alkotmánybíróshoz fordulás jogával felruházott ombudsmanok közül többen konkrét ügyben folytatott vizsgálat alapján tehetnek indítványt, mások ugyanakkor absztrakt normakontrollt is kezdeményezhetnek.
11. A lehetséges értelmezési irányokat elemezte Láposy Attila, aki maga egyébként az alapvető jogok biztosának munkatársa, a Populáris akcióból ombudsmani akciók? Az alapvető jogok biztosának „új” indítványozási jogköréről és közvetítői szerepfelfogásáról (*Magyar Közigazgatás* 2011/4. szám) című cikkében.
12. Az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás 45-46. §.
13. Az ombudsmanhoz intézett alkotmánybíróági indítvány kezdeményezésekről szóló közlemény, <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120118.htm>.
14. AJB-2302/2012.
15. Ezt emeli ki az indítvány lényegét bemutató összegzés az Alkotmánybíróshoz honlapján is. Ld. II/02559/2012. számú ügy. Az ombudsmanhoz forduló magánszemély egyébként Halmai Gábor volt, aki beadványát megjelentette az *Élet és Irodalom* 2012. március 14-i számában is.
16. Az ombudsman alkotmánybíróági indítványa az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseivel kapcsolatban című ombudsmani közlemény. Ld. <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120313.htm>.
17. AJB-2303/2012.
18. Az eredeti beadványt Jakab András fogalmazta meg. Ld. http://hvg.hu/itthon/20120513_ab_kampanypenzek.
19. Szintén egy korábbi, időközben megszűnt *actio popularis* eljárás indítványozójának beadványára támadta meg az ombudsman az adózás rendjéről szóló törvényt 2012 júliusában (AJB-2332/2012).
20. AJB-1961/2012.
21. AJB-2834/2012.
22. AJB-4159/2012.
23. AJB-2523/2012.
24. AJB-3298/2012.: a fiatalkorúak szabálysértési elzárásával és őrizetével kapcsolatos indítvány; AJB-1041/2012.: a családtámogatási törvénnyel kapcsolatos indítvány.
25. 31/2012. (VI. 29.) AB határozat.
26. 32/2012. (VII. 4.) AB határozat.
27. A többségi indokolás értelmében ugyanis az érdemi vizsgálat folyamatban léte a jogszabály hatálybalépése felfüggesztésének előfeltétele. Lásd 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, 13. pont.
28. Lásd <http://cenzuraeltorles.blog.hu>.
29. AJB-3299/2012.
30. Lásd a médiaszolgáltatásokkal és a sajtótermékekkel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXVI. törvényt.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 3. CIKKE. A KÍNZÁS ÉS EMBERTELEN, MEGALÁZÓ BÁNÁSMÓD VAGY BÜNTETÉS TILALMA

*Hirsi Jamaa és mások Olaszország elleni ügye*¹

Az ügy körülményei. A kérelmezők, 11 szomáliai és 13 eritreai, egy kétszáz fős csoport tagjaiként, három különböző hajó fedélzetén menekültek el Líbiából. Olaszországtól 35 tengeri mérföldnyire – máltai fennhatóság alá tartozó vizeken – az olasz parti őrség három hajója ütött rajtuk 2009. május 6-án. A kérelmezőket olasz katonai hajókra szállították át, és Tripoliba való visszaszállításuk után átadták őket a líbiai hatóságoknak. A kérelmezők – állításuk szerint – úgy tudták, hogy az olasz parti őrség Olaszországba szállítja őket; így amikor végül Tripoliban kötöttek ki, tiltakoztak a líbiai hatóságoknak való átadás ellen.

Az olasz külügyminiszter 2009. május 7-én adott nyilatkozata szerint a művelet – amelyet még számos hasonló követett – az Olaszország és Líbia közötti kétoldalú megegyezés eredményeként valósulhatott meg, amelynek célja a határsértők visszaszorítása.

*A döntés.*² Az EJEB először a joghatóság (1. cikk) kérdésével foglalkozott. Bár leszögezte, hogy a joghatóság elsősorban az ország területéhez kapcsolódó fogalom, kivételes esetekben felmerülhet az extraterritoriális gyakorlása is. A nemzetközi jog elfogadott alapelve, hogy a nemzetközi vizeken tartózkodó járműveken alkalmazandó jogot a jármű felségjelzése határozza meg. Az EJEB kimondta, hogy az olasz katonai hajóra való átszállítás – amely kizárólag olasz katonai személyzet tartózkodott – és Líbiának való átadás között az utasok *de jure* és *de facto* olasz joghatóság alatt álltak, így az 1. cikk értelmében az egyezményben biztosított jogok megilletik a kérelmezőket. Az EJEB elutasította a kormánynak azon érvelését, hogy a hajó csak mentési műveletben vett részt, ezért a joghatóság gyakorlása fel sem merülhetett az ügyben.

A kíntás tilalmával (3. cikk) kapcsolatos kifogással kapcsolatban az EJEB két külön kérdést vizsgált. Először azt mérlegelte, hogy mekkora a veszélye annak, hogy a kérelmezők Líbiában kíntásnak, megalázó vagy embertelen bánásmódnak lennének kité-

ve, másodszor pedig azt, hogy amennyiben Líbiából visszaküldenék őket származási országukba (Eritrea és Szomália), sérülnének-e a 3. cikk által biztosított jogaik. Mindkét kérdésben megállapította a jogsértés tényét.

Az első kérdést vizsgálva az EJEB leszögezte, hogy a kiutasítást elrendelő ország jogi felelősséggel tartozik azért, ha a fogadó államban kíntás fenyegeti a kiutasított személyt. A testület kiemelte, hogy bár tisztában van a bevándorlók és menedékkérők hullámai által okozott nehézségekkel, a 3. cikkben foglalt tilalom abszolút jellege miatt ezek a nehézségek nem mentesítik az államot alapvető kötelezettségei alól.

A CPT, az UNHCR és különböző nemzetközi jogvédő szervezetek jelentéseire hivatkozva az EJEB megállapította, hogy Líbia nem tesz különbséget az irreguláris migránsok és menedékkérők között. A hatóságok minden dokumentum nélkül érkező külföldit őrizetbe vesznek, fogva tartásuk ideje alatt pedig sokakat megkínoznak, vagy legalábbis embertelen bánásmódnak vetnek alá. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy az UNHCR által menekültként elismert személyek sem számíthatnak semmiféle védelemre Líbia részéről, amely nem tartotta be alapvető nemzetközi kötelezettségeit sem. A kormány érve szerint a kérelmezők nem tekinthetők az egyezmény által biztosított jogok alanyainak, mivel nem kértek menedéket a hajóút folyamán. Az EJEB elutasította ezt az álláspontot, és leszögezte, hogy amennyiben ez így történt, ez sem mentesíti Olaszországot az egyezményben foglalt kötelezettségeinek teljesítése alól.

A második kérdésre rátérve, az EJEB kiemelte, hogy a kiutasító állam felelőssége meggyőződni arról, hogy a fogadó állam nem utasítja ki az egyént olyan származási országba, ahol kíntás veszélyének lenne kitéve. Nemzetközi szervezetek jelentéseire hivatkozva az EJEB bizonyítottan látta, hogy megszokott gyakorlat az irreguláris migránsokat visszaküldeni Líbiából Eritreába és Szomáliába, ahol jelentős a veszélye annak, hogy pusztán az ország elhagyása miatt kíntásnak vetik alá a kérelmezőket.

A Negyedik Jegyzőkönyv negyedik cikke alapján tilos a külföldiek kollektív kiutasítása. Az EJEB – történetében először – azt vizsgálta, hogy vonatkozik-e ez a tilalom az ország területén kívül történt

eseményekre is. A kormány arra hivatkozott, hogy kiutasítani kizárólag az adott ország területéről lehet valakit, márpedig a kérelmezők nem léptek be Olaszország területére. Az EJEB azonban teleologikus jogértelmezés útján megállapította, hogy a cikk alkalmazható a jelen körülményekre is, hiszen a cikk célja az, hogy megakadályozza a külföldiek eltávolítását anélkül, hogy egyéni körülményeiket az adott állam megvizsgálná, és lehetőséget biztosítana számukra érveik előadására. Mivel a hajón a hatóságok semmiféle egyéni elbírálást nem kezdeményeztek, Olaszország jogsértő magatartása megállapítható.

A jogorvoslathoz való jogot (13. cikk) együttesen vizsgálva a 3. cikkel és a 4. kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkével, az EJEB megállapította azt is, hogy sérült a kérelmezők jogorvoslathoz való joga is. Kiemelte, hogy a 3. cikkel kapcsolatos jogsérelmet illetően semmiféle jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre a kérelmezők számára, a kiutasítási ügyeknél pedig elengedhetetlen, hogy a jogorvoslat a kiutasítás végrehajtásának felfüggesztését garantálja, ami ebben az esetben szintén nem valósult meg.

A 46. cikkre hivatkozva az EJEB azt is kimondta, hogy Olaszországnak mindent meg kell tennie azért, hogy biztosítékot szerezzen Líbiától arra vonatkozóan, hogy a kérelmezőket nem fogják kínzásnak alávetni, illetve nem fogják őket önkényesen visszaküldeni származási országukba.

Bieber Ivóna

*Othman (Abu Qatada)
Egyesült Királyság elleni ügye³*

Az ügy körülményei. A kérelmező 1960-ban született Bethlehem közelében. Jordániából elmenekülve 1993-ban érkezett az Egyesült Királyságba, ahol sikeres menedékkérelmet nyújtott be. A kérelem elsődleges alapjául az szolgált, hogy fogva tartása során a jordániai hatóságok megkínózták. A kérelmezőt terrorizmusra való felbujtással való gyanúsítás miatt 2002-ben letartóztatták, majd óvadék ellenében 2005-ben szabadlábra helyezték. 2005. augusztus 11-én a külügyminisztérium arról értesítette, hogy deportálási eljárás indult ellene.

A kérelmezőt Jordániában 1999-ben és 2000-ben távollétében szabadságvesztésre ítélték robbantásos merénylet kitervelésében való részvételért, illetve arra való felbujtás miatt. A kérelmező állítása szerint az elmarasztaló ítélet alapja mindkétszer egy-egy vádlott-társa terhelő vallomása volt, akik maguk is azt állították az állambiztonsági bíróság előtt (State Security Court), hogy az ügyésznek tett vallomásaikat kínzással csikarták ki a hatóságok. A bíróság ezt

az érvelést elutasította, annak ellenére, hogy a vádlottakon a kínzás látható nyomokat hagyott.

2005 augusztusában az Egyesült Királyság és Jordánia között egyetértési megállapodás jött létre. A részletes megállapodásban a két fél kölcsönösen biztosította a másik felet, hogy a jövőbeli kiadatási eljárások és az azt követő büntetőeljárások során tiszteletben tartja a nemzetközi emberi jogi normákat.

A megállapodás aláírását követő napon az Egyesült Királyság külügyminisztériuma nemzetbiztonsági okokra hivatkozva értesítette a kérelmezőt deportálási szándékáról. A kérelmező fellebbezésében arra hivatkozott, hogy amennyiben kiadják Jordániának, a kínzás valós veszélye áll fenn, valamint sérülnének az 5. és 6. cikk által biztosított jogai is, hiszen fennáll a veszélye annak, hogy kínzással kicsikart tanúvallomások alapján fogják újratárgyalni a büntetőügyeit. A kérelmét a Bevándorlásügyi Fellebbviteli Bizottság (Special Immigration Appeals Commission – SIAC) elutasította, részben titkosított anyagok alapján, amelyekhez a kérelmezőnek nem volt hozzáférése. A Bizottság különös hangsúlyt fektetett a két ország között létrejött egyetértési megállapodásra, amely alapján biztosítottnak látta, hogy Jordánia tiszteletben fogja tartani a kérelmező egyezményes emberi jogait.

A Fellebbviteli Bíróság (Court of Appeal) a tisztes eljáráshoz való jog tekintetében nem osztotta a SIAC véleményét, és úgy ítélte meg, hogy annak a valós veszélye, hogy a kérelmező ellen kínzással kicsikart tanúvallomást használjanak fel az újratárgyalás során, a 6. cikk kirívó megsértését jelentené, így a kérelmező nem adható ki Jordániának. A külügyminisztérium a Lordok Házához (House of Lords) fellebbezett, amely nem vitatta, hogy valós annak a veszélye, hogy ilyen vallomásokot bizonyító erejűnek fogadjanak el a jordániai hatóságok, de úgy ítélte meg, hogy ez nem akadályozza meg egy terrorista cselekmények elkövetésével gyanúsított személy eltávolítását az országból.

A kérelmező kérte az egyezmény 3., 5., 6. és 13. cikke megsértésének megállapítását.

*A döntés.*⁴ Az EJEB először a kínzás tilalmának megsértésével kapcsolatos állításokat vizsgálta, és elismerte, hogy Jordániában mindennaposak a fogva tartottak ellen a hatóságok által büntetlenül elkövetett kínzások, így az egyetértési megállapodás hiányában valós lenne annak a veszélye, hogy a kérelmezőt is kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vetnék alá. Az EJEB azonban úgy ítélte meg, hogy a megállapodás körülményei kellő biztosítékot jelentenek arra nézve, hogy a kérelmező 3. cikk jogait kiadatása esetén is tiszteletben tartják. Különös hangsúlyt fektetett arra, hogy a megállapo-

dás a legmagasabb szintű állami tisztségviselők támogatását élvező Jordániában is, kellően részletes és specifikus, valamint arra, hogy a két ország között hagyományosan jó diplomáciai kapcsolat áll fenn, amelyet nem valószínű, hogy bármely fél kockáztatna a megállapodás be nem tartásával.

A jogorvoslathoz való jog és a 3. cikk együttes vizsgálatakor az EJEB hangsúlyozta, hogy a 13. cikk nem zárja ki titkosított tartalmú, az eljárás alá vont személy által nem ismert dokumentumok figyelembe vételét a döntés meghozatalakor, feltéve, hogy a kérelmező érdekvédelmét ilyen esetben is ellátja az állam. Mivel a SIAC eljárása során ezeknek a követelményeknek a kérelmező képviseletére kijelölt speciális védő ('special advocate') útján az EJEB döntése értelmében megfelelt, a testület nem állapított meg jogsértést.

A 6. cikkel kapcsolatos kifogások vizsgálatakor az EJEB leszögezte, hogy kiadási vagy kiutasítási eljárásokban a tisztességes eljáráshoz való jog csak kivételesen merül fel, amikor a körülmények arra engednek következtetni, hogy valós a veszélye annak, hogy a kiadást kérelmező országban a személynek az igazságszolgáltatás kirívó megtagadásától ('flagrant denial of justice') kell tartania.

A továbbiakban az EJEB az ügy körülményeire visszautalva azt vizsgálta, hogy a másoktól kínzással kicsikart tanúvallomások bizonyítékként való felhasználása a bírósági eljárásban ilyen kirívó jogsértésnek minősül-e. Az EJEB válasza igenlő: úgy ítélte meg, hogy a kínzás útján megszerzett vallomások bizonyítékként való felhasználásának valós veszélye olyan súlyosan sértik a 6. cikket, hogy teljes mértékben kiüresítik azt.

A testület emlékeztet arra, hogy a nemzetközi jog és az EJEB joggyakorlata kivételt nem tűrő módon tiltja a kínzás alkalmazását, amely ellen az államnak minden körülmények között egyértelműen fel kell lépnie. Így akkor is, ha nem közvetlenül a kérelmezőt fenyegeti kínzás, sőt, azt egy más állam hatóságai követik el külföldön. Az EJEB kiemelte, hogy a kínzással szerzett tanúvallomás bizonyítékként való felhasználása nemcsak jogtalan és erkölcstelen, de teljességgel megbízhatatlanná teszi az eljárás kimenetelét is, hiszen akit kínoznak, bármit beismer, hogy a fájdalom abbamaradjon.

Az ügy körülményeit vizsgálva az EJEB kiemelte, hogy a kérelmezőnek elegendő a kínzással kicsikart tanúvallomás felhasználásának valós *veszélyét* bizonyítania, mert ennél szigorúbb bizonyítási teher igazságtalan lenne, elsősorban azért, mert a kínzás tényét rendkívül nehéz bizonyítani. Mivel a kérelmező bizonyította, hogy az inkrimináló tanúvallomásokat valószínűsíthetően kínzás útján szereztek

meg a jordániai hatóságok, és nem mutatnak hajlandóságot ezeknek az állításoknak a kivizsgálására, az EJEB megállapította a jogsértést. A helyzetet tovább súlyosbította, hogy az igazságszolgáltatás nem független a végrehajtó hatalomtól.

Bieber Ivóna

*Babar Ahmad és mások
Egyesült Királyság elleni ügye⁵*

Az ügy körülményei. A hat kérelmező mindegyike ellen különböző súlyosságú, terrorizmussal kapcsolatos bűncselekmények miatt vádat emeltek az Egyesült Amerikai Államokban, amely így kérelmezte azok kiadását az Egyesült Királyságtól. A kérelmezők mindegyike fellebbezett a tervezett kiadás ellen, a különböző bírói fórumok azonban nem találták aggályosnak a kiadási kérelem teljesítését.

A kérelmezők kérték az Egyezmény 3., cikke megsértésének megállapítását, álláspontjuk szerint ugyanis az Egyesült Államoknak való kiadás sértené a kínzás, megalázó vagy embertelen bánásmód, illetve büntetés tilalmának követelményét.

*A döntés.*⁶ A kérelmezők érvelése szerint a kiadás két szempontból is sértené a 3. cikk által garantált jogaikat. Először is, elítélésük esetén az ADX Florence fegyházban kellene letölteniük büntetésüket, amely az USA legszigorúbban őrzött börtönletöltésintézménye, és körülményei ellentétesek a 3. cikk által lefektetett követelményekkel. Másodszor pedig valószínűsíthető – illetve az egyik kérelmező esetében biztosra vehető –, hogy tényleges életfogytiglani szabadságvesztésre ítélné őket a bíróság.

Az EJEB a vonatkozó joggyakorlatát tisztázandó kiemelte, hogy a Chahalban lefektetett elvek nem csak kiadási ügyekben alkalmazandóak, hanem minden esetben, amikor az ország területéről eltávolítanak valakit. Mivel a cselekmények jövőbeliek és feltételesek, a hangsúly elsősorban azon van, hogy valós-e annak a veszélye, hogy a kérelmezőket a 3. cikkely tilalma alá eső bánásmódnak vetik majd alá, illetve, hogy a kiadást kérő állam milyen biztosítékokat vállal az emberi jogok betartása érdekében.

A testület felhívta a figyelmet arra is, hogy ezek az elvek a 3. cikkben felsorolt mindhárom bánásmódra ('ill-treatment') vonatkoznak, nem kizárólag a kínzásra. Fontos azonban, hogy ez nem jelenti azt, hogy bármely durva bánásmód az országból való eltávolítás abszolút tilalmát vonná maga után, hiszen az egyezménynek nem célja, hogy az egyezményben részes állam az egyezményben előírt követelmények betartását követelje meg olyan államoktól, amelyek nem ratifikálták az egyezményt.

A kérelmezők elsősorban azt sérelmezték, hogy a terrorizmus vádjával elítélt személyek szinte automatikusan az ADX Florence fegyházba kerülnek, amely a kormány által is beismert a legszigorúbb amerikai börtönlétesítmény. Állításuk szerint az elítéltek elhelyezéséről való döntés nélkülözi az eljárásjogi garanciákat, az ADX életkörülményei pedig túlzottan szigorúak és ellehetetlenítenek mindenfajta emberi érintkezést. Az első állítással szemben az EJEB úgy ítélte meg, hogy a Szövetségi Börtön Iroda (Federal Prison Bureau) ésszerű és a nyilvánosság számára hozzáférhető kritériumok alapján határozza meg, hogy milyen szigorúsági fokozatú börtönbe utalja be az elítélteket, a döntést pedig személyes meghallgatás előzi meg. Amennyiben pedig az elítélt nem ért egyet a döntéssel, jogorvoslati kérelemmel élhet.

Az ADX túlzott szigorúságára vonatkozóan az EJEB megjegyezte, hogy a kérelmezőket az Egyesült Királyságban is szigorú feltételek mellett tartják fogva, amit a társadalomra való veszélyességük indokol. Bár az EJEB elismerte, hogy az ADX-nek kifejezett célja, hogy megakadályozza az elítéltek egymás közötti, valamint a személyezettel való kommunikációját, az izolációt „részlegesnek és relatívnak” találta. A testület arra hivatkozott, hogy az elítéltek számára televízió, rádió, újságok és könyvek, valamint hobbitevékenységekhez szükséges eszközök állnak rendelkezésre a celláikban, családtagjaikkal pedig telefon és személyes látogatás útján is tarthatják a kapcsolatot, ráadásul heti tíz órát a szabad levegőn tölthetnek.

Az EJEB tehát úgy foglalt állást, hogy az ADX körülményei nem sértik az Egyezmény 3. cikkét.

A kérelmezők második érve szerint a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés – amelynek kiszabása az egyik kérelmező esetében kötelező lenne, de a többiekre nézve is reális veszélyt jelent – szintén sérti az Egyezmény 3. cikkének rendelkezéseit. Az EJEB eddigi joggyakorlatával összhangban hangsúlyozta, hogy amennyiben az ítélet nem rendkívül aránytalan, a büntetés csak akkor sérti a 3. cikket, ha (i) az elítélt további fogva tartása legitim pönológiai céllal már nem igazolható; (ii) az ítélet *de jure* és *de facto* sem enyhíthető.

Az EJEB leszögezte, hogy a bűncselekmények súlya miatt – terrorcselekményekben való részvétel vagy annak támogatása – még a kötelezően kiszabandó tényleges életfogytiglani szabadságvesztés kiszabása sem lenne nagyon aránytalan, bár kétségtelen, hogy az európai joggyakorlat meghaladni látszik ezt a büntetési nemet. Mivel a kérelmezők azt nem bizonyították, hogy fogva tartásuk nem lenne igazolható legitim pönológiai célok alapján,

az EJEB a kérelmet ebben a tekintetben is elutasította.

Bieber Ivóna

N. B. Szlovákia elleni ügye⁷

Az ügy körülményei. A kérelmező egy 17 éves szlovákiai roma nő, akit, miután 2001. április 25-én császármetesszel világra hozta második gyermekét, sterilizáltak a gölnicbányai kórházban. Orvosi dokumentációja szerint a kérelmező a műtét előtt nyugtató, szorongásoldó és izomlazító hatású gyógyszereket kapott. Állítása szerint ezt követően az orvosi személyzet egyik tagja megkereste őt, és a kezét fogva több nyomtatványt segített neki aláírni. Ezek között volt egy művi meddővé tétel iránti kérelem is. A kérelmező vajúdott, és a kapott gyógyszerek hatása alatt állt, sem ereje, sem akarata nem volt ahhoz, hogy megkérdezze, mi található dokumentumokban. Elmondása szerint az egyik jelen lévő orvos azt mondta neki, hogy meg fog halni, amennyiben nem írja alá a dokumentumokat. A kérelmező beadványa szerint roma származása döntő szerepet játszott az orvosok sterilizációval kapcsolatos döntésében.

A kérelmező a szülés és a sterilizálás időpontjában még kiskorú volt, a nagykorúságot csak a műtét után tíz nappal érte el. Édesanyja, a törvényes képviselője, a szülés során nem volt jelen, és a művi meddővé tételhez nem kérték a beleegyezését.

A szlovák kormány azzal érvelt, hogy a szülés során napvilágot látott tények orvosi szempontból indokoltá tették a kérelmező sterilizálását. Bizonyossá vált ugyanis, hogy a nő méhe olyan súlyosan megsérült, hogy egy jövőbeli terhesség esetén mind az ő, mind magzatának élete veszélybe kerülhetett volna. Az orvosok ezért radikális megoldásként fontolóra vették a méheltávolítást, azonban a kérelmező életkorára való tekintettel egy helyreállító műtét elvégzése mellett döntöttek, majd ezt követően sterilizálták. Azt is hangsúlyozták, hogy a művi meddővé telt a kórházban működő sterilizációs bizottság *ex post facto* jóváhagyta.

A kérelmező sterilizálásának súlyos egészségügyi és pszichológiai következményei lettek. A szakvéleményében egy pszichológus is megerősítette, hogy a nő depresszív és pesszimista hangulatáért a meddősége tehető felelőssé. A kérelmező továbbá állította, hogy meddősége miatt férje és a roma közösség is kiközösítette őt. Az EJEB-hez benyújtott panaszában kifogásolta az Egyezmény 3. cikkének megsértésén túl a 8., 12., 13. és 14. cikk sérelmét is.

*A döntés.*⁸ Az EJEB a kínzás tilalmával kapcsolatban megállapította: a sterilizálás nem tekinthető

életmentő orvosi beavatkozásnak, ezért a művi meddővé tétel összeegyeztethetetlen volt a kérelmező emberi szabadsága és méltósága tiszteletben tartásának követelményével. Az, hogy az orvosok egy súlyos egészségügyi beavatkozáshoz vajúdása közben kérték beleegyezését, amikor a kapott gyógyszerek hatással voltak a kognitív képességeire, majd tévesen azt állították, hogy a műtét nélkülözhetetlen az élete megóvása érdekében, sértette a kérelmező testi épségét és emberi méltóságának durva figyelmen kívül hagyását jelentette. Nincs bizonyíték arra, hogy az egészségügyi személyzet szándékosan bánt volna az említett módon a kérelmezővel, mindazonáltal eljárásuk során teljesen figyelmen kívül hagyták az ő és a törvényes képviselője emberi szabadságát, beleértve a szabad döntéshez való jogukat, valamint nem kérték ki a kérelmező partnerének véleményét sem. A műtét időpontjában ráadásul a kérelmező 17 éves volt, jogilag még kiskorú, és reprodukció életének korai szakaszában járt, ezért a beavatkozás durván megsértette a testi integritását, hiszen azáltal megfosztották őt reprodukció képességétől.

Az EJEB kimondta ezért, hogy a sterilizáció és maga az eljárás, amelynek során a beleegyezését kérték, félelmet, szorongást és alárendeltségi érzést kelthetett a kérelmezőben. Gyermektelensége miatt pedig hátrányos helyzetbe került a roma közösségben, ami lelki szenvedést okozott neki. Ezért sérült a kínzás tilalmát garantáló 3. cikk.

A Bíróság megjegyezte, hogy az egyezmény 3. cikke azt a kötelezettséget rója az államokra, hogy a kínzás tilalmának megsértése esetén alapos, gyors és hatékony nyomozást folytassanak. Az orvosi gondatlanság tekintetében e kötelezettség teljesülhet azáltal is, ha a jogszabályok lehetővé teszik az áldozatok számára, hogy az érintett orvosok felelősségét polgári vagy büntető bíróság megállapítsa. A Bíróság szerint a kérelmezőnek lehetősége volt jogi lépéseket tenni a kórház személyzetével szemben, amelyre a polgári és a büntető eljárás is alkalmat adott számára. A polgári per négy év és kilenc hónapig, a büntetőeljárás azonban csak tizennyolc hónapig tartott. A Bíróság erre való tekintettel nem állapította meg, hogy a hatóságok elmulasztották volna teljesíteni a 3. cikkből levezethető nyomozási kötelezettségüket.

Az EJEB szerint a sterilizálás megvalósította a kérelmezőnek az egyezmény 8. cikke szerinti jogaihoz való beavatkozást is, mert érintette reprodukció állapotát, valamint hatással volt magán- és családi életére. A Bíróság ezzel kapcsolatban felidézte, hogy az eset idején a művi meddővé tétel nem megfelelő alkalmazása, ideértve a tájékozott beleegyezés követelményének figyelmen kívül hagyását is, hátrányo-

san érintette a Szlovákiában élő különböző etnikai csoportokhoz tartozó nőket, különösképpen a romákat. Ennek megfelelően Szlovákia megsértette az egyezmény 8. cikkét, mert nem tett eleget az ebből fakadó pozitív kötelezettségének: a kérdéses időpontban hiányoztak azok a garanciák, amelyek lehetővé tették volna a kérelmező számára, hogy ténylegesen élvezhesse a magán- és családi életének tiszteletben tartásához fűződő jogát.

A kérelem fennmaradó részét a testület nem tartotta szükségesnek külön vizsgálni, illetve elutasította.

Kommentár. A Bíróság hangsúlyozta az eset mérlegelésénél figyelembe veendő, V.C. Szlovákia elleni ügyében⁹ hozott ítéletében meghatározott elvek jelentőségét, amelyek alapján másodsorra is kimondta, hogy a kérelmező nem megfelelő módon megszerzett beleegyezése nélkül végzett sterilizálás, figyelembe véve annak körülményeit és következményeinek súlyosságát, sérti az egyezmény 3. cikkét.

Buzás Péter

AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKE. A MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLETHEZ VALÓ JOG

*Gas és Dubois Franciaország elleni ügye*¹⁰

Az ügy körülményei. A kérelmezők homoszexuális pár, 1989 óta élnek együtt. 2000 októberében Nathalie Dubois-nak Belgiumban, orvosi segítséggel, mesterséges megtermékenyítéssel, anonim donortól gyermeke született, akit az anya 2000 decemberében elismert. A gyermeknek az anonim donorral – a belga joggal összhangban – jogi kapcsolata nincsen. A gyermek születése óta a kérelmezők közös otthonában él. 2002-ben a kérelmezők regisztrálták élettársi kapcsolatukat (PACS). 2006-ban Valérie Gas, az első kérelmező, ún. egyszerű örökbefogadási kérelmet nyújtott be a gyermek vonatkozásában, élettársa, Nathalie Dubois jegyző által igazolt hozzájárulásával. Az ún. egyszerű örökbefogadás a francia jogban azzal járt, hogy a szülői felügyeleti jogot csak az örökbefogadó házastársával lehet megosztani. Mivel nem házások (a francia jog szerint azonos neműek nem is lehetnek azok), a jelen esetben Valérie Gas csak akkor szerezhette volna szülői jogokat, ha Nathalie Dubois elveszíti azokat. A francia bíróságok emiatt megtagadták az örökbefogadás engedélyezését. A kérelmezők a hazai hatóságok előtt is felvetették, hogy külön megállapodásban megosztanák a szülői jogokat, de ezt a hatóságok nem találták megfelelő megoldásnak. A

kérelmezők az EJEB előtt a 8. cikk által védett magán- és családi élethez fűződő joguk vonatkozásában a 14. cikk sérelmét állították. Azáltal, hogy a francia jog alapján azonos nemű párok nem házasodhatnak, az egyszerű örökbefogadás viszont házasok számára áll nyitva, azaz különmemű párok összeházasodhatnak, ha az egyikőjük gyermekét a másik örökbe akarja fogadni, az azonos nemű párok viszont nem, magán- és családi életük vonatkozásában diszkriminációt szenvednek el.

*A döntés.*¹¹A Bíróság a francia állam előzetes kifogását elutasítva megállapította, hogy annak ellenére, hogy a 8. cikk nem foglalja magában a családalapítás vagy az örökbefogadás jogát, a kérelmezők konkrét helyzetének vizsgálata arra enged következtetni, hogy fennáll a 8. cikk értelmében vett „családi élet”. Ráadásul a szexuális orientáció a 8. cikk által védett személyes szférához tartozik. Így a jelen eset tényei az Egyezmény egy vagy több cikkének „területe” (‘sous l’empire’) alá esnek, és ezért felhívható a 14. cikk.

Ami az érdemi vizsgálatot illeti, az EJEB először áttekintette a vonatkozó elveket. Először felhívta állandó gyakorlatát, amely szerint a 14. cikk akkor merül fel, ha hasonló helyzetben lévő személyek között különbségtétel áll fenn. A különbségtétel akkor diszkriminatív, ha nincs objektív és ésszerű indoka, azaz nem legitim cél érdekében valósul meg, vagy nem áll fenn ésszerű arányossági összefüggés az alkalmazott eszköz és a követett cél között. Egyébként a részes államok rendelkeznek bizonyos mérlegelési zónával annak megítélésében, hogy más tekintetben analóg helyzetek közötti különbségek indokolnak-e, és ha igen, milyen mértékben, eltérő bánásmódot, beleértve a jogi bánásmódot. Az EJEB megerősítette korábbi joggyakorlatát, miszerint a szexuális orientáción alapuló megkülönböztetést, csakúgy, mint a nemen alapulót, csak különösen súlyos indokok képesek alátámasztani. Ugyanakkor az EJEB megállapította, hogy gazdasági és szociális kérdésekben a részes államok mérlegelési zónája rendszerint széles abban a tekintetben, hogy milyen eltéréseket alkalmaznak egyéb tekintetben analóg helyzetek közötti különbségek kezelésében.

Eme elveket a konkrét esetre alkalmazva, az EJEB elhatárolta az ügyet az E.B. kontra Franciaország-ügytől, amely egyedülálló homoszexuális személy örökbefogadásra irányuló kérelméről szólt. Az EJEB szerint a különbség az, hogy az E.B.-esetben releváns szempontból (egyedülálló számára) a francia jog az örökbefogadást jogként biztosította, és ennek megtagadását a homoszexuálisok számára a francia állam nem tudta kellően súlyos és meggyőző indokokkal alátámasztani. A jelen esetben azonban a gyermek érdeke volt az oka a megtagadásnak. Az

egyszerű örökbefogadás a szülői jogok teljességét átruházza az örökbefogadóra, ami a jelen esetben a biológiai anya megfosztását eredményezné szülői jogaitól, ez pedig a gyermek érdekeivel ellentétes. Mivel nem házasok, nem vonatkozik rájuk az egyetlen kivétel, amely az egyszerű örökbefogadás esetén lehetővé tenné a szülői felügyelet megosztását.

A mesterséges megtermékenyítés kizártságára vonatkozó kérelemmel kapcsolatban az EJEB kifejtette, hogy arra Belgiumban került sor, mivel azt a francia jog csak terméketlen (vagy a leendő gyermeket veszélyeztető betegségben szenvedő) heteroszexuális párok számára biztosítja. Ezt a kérelmezők francia bíróságok előtt nem vitatták. Mivel a francia jog csak terápiás célra biztosítja a mesterséges megtermékenyítést, az azt igénybe venni jogosultak helyzete a kérelmezőkével nem összehasonlítható. Azaz a mesterséges megtermékenyítés francia szabályozása nem tekinthető olyan eltérő bánásmód eredetének, amelynek a kérelmezők áldozatai lennének.

Arra a kérelemre vonatkozóan, miszerint a heteroszexuális párokkal szemben, legyenek akár házasok, akár nem, a kérelmezők magán- és családi életük tekintetében diszkriminációt szenvednek el, az EJEB először a házas párok esetét vizsgálta. Utalva a Schalk és Kopf kontra Ausztria-döntésre, az EJEB megerősítette, hogy az államok sem az Egyezmény 12. cikk, sem a 8. és 14. cikke alapján nem kötelesek a homoszexuális párok számára megnyitni a házasság lehetőségét, sőt, amennyiben az állam a homoszexuális kapcsolat elismerésének egy másfajta jogi megoldását választja, akkor abban bizonyos mérlegelési zóna illeti meg.

Nem fogadta el az EJEB a kérelmezőknek azt az érvét, hogy ők nem a házassághoz való hozzáférést kérelmezik, hanem azt állítják, hogy mivel ahhoz hasonló helyzetben vannak, diszkriminatív különbségtétel áldozatai. Felhívta a figyelmet, hogy a házasságnak társadalmi, személyes és jogi következményei vannak, amelyek miatt az örökbefogadás tekintetében a kérelmezők nem tekinthetők a házaspárokkal összehasonlítható jogi helyzetben lévőnek.

A nem házas heteroszexuális párokkal kapcsolatos kérelmezői érvre is elutasítóan reagált az EJEB. Ezek a párok élettársi kapcsolatot (PACS-ot) köthetnek, vagy jogi forma nélkül élhetnek együtt. A hasonló jogi helyzetben lévő, PACS-ot kötött párok akár hetero-, akár homoszexuálisak, az örökbefogadás tekintetében is ugyanolyan helyzetben vannak. Köztük tehát különbségtétel nem állapítható meg. Az, hogy a PACS-ot kötöttek közül a heteroszexuális párok házasságra léphetnek, a homoszexuálisok viszont nem, szintén nem találta egyezményesértőnek

a Bíróság, utalva a házassággal kapcsolatban kifejtettkre.

Salát Orsolya

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Tatár és Fáber Magyarország elleni ügye*¹²

Az ügy körülményei. A kérelmezők 2007-ben a parlament kerítéséhez kifeszített kötéltre piszkos ruhákat teregettek egy általuk performansznak nevezett esemény során, a 2006. őszi tumultuózus eseményeket követő általános politikai krízisre adott reakcióként. A kérelmezők szerint a performansz szimbolikus jelentése „a nemzet szennyeseinek kitergetése” volt. Tizenhárom perces akciójukról néhány újságírórt értesítettek, de egyébként titokban tartották. Az akció végén önkéntesen elhagyták a helyszínt. Később 80 ezer forint bírságot szabtak ki rájuk gyülekezési joggal való visszaélés miatt, amit a hazai bíróságok helyben hagytak a bejelentés elmaradása okán.

A kérelmező véleménynyilvánítási szabadságába történő indokolatlan beavatkozásnak tartotta a bíróságot, amely így a 10. cikkben foglalt jogát sérti. Az állam az EJEB előtt azt állította, hogy nem a politikai vélemény kinyilvánítása miatt vonták eljárás alá a kérelmezőt, hanem azért, mert nem tartotta be a performanszra mint kétszemélyes gyülekezésre irányadó bejelentési kötelezettséget.

*A döntés.*¹³A Bíróság szerint az esemény, függetlenül a kérelmezők általi megjelölésétől, természetesen túlnyomóan véleménynyilvánításnak minősül, különösen, hogy csak két személy vett részt benne, és nagyon rövid ideig tartott. Nem hihető, hogy egy ilyen esemény olyan jelentős tömeget vonzhat, amely specifikus hatósági intézkedéseket tenne szükségessé. A Velencei Bizottság állam által hivatkozott gyülekezési jogi irányelvei sem értelmezhetők úgy, mint ami szerint szükségszerűen gyülekezésnek kell minősíteni két személy közös expresszív akcióját, különösen további szándékolt résztvevők hiányában. A kérdés tehát az, hogy a kérelmezők véleménynyilvánítási (nem gyülekezési) szabadságába történt beavatkozás indokolt volt-e. A Bíróság elfogadta, hogy a beavatkozás mások jogainak védelmében és zavarások megelőzésének legitim céljából történt. Azt, hogy szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban, a szokásos két lépcsőben vizsgálta meg. Először az EJEB rekapitulálta a véleménynyilvánítási szabadság általános elveit, majd azokat alkalmazta a jelen esetre. Itt megállapította, hogy a performansz a

politikai véleménynyilvánítás körébe tartozik. A 10. és 11. cikk viszonyát illetően kijelentette, hogy az utóbbi specifikus az előbbihez viszonyítva, különösen azért, mert emberek nyilvános helyen való gyülekezése specifikus közrendi kérdéseket vehet fel. Ugyanakkor rámutatott, hogy a pusztán tény, hogy a véleménynyilvánítás közterületen történik, még nem teszi azt gyülekezéssé az Egyezmény szempontjából, amelynek fogalmai autonóm jelentéssel bírnak. Az autonóm jelentés a jognak a nemzeti jogrendben való nem megfelelő besorolása elleni védelem érdekeit szolgálja. Amikor több ember összefüggő gyülekezésnek minősítjük, tekintettel kell lenni arra, hogy egy gyülekezés az eszmék kommunikációjának specifikus formája, amelyben a meghatározatlan számú személy összefüggő kommunikatív folyamatban való részvétel beazonosítható szándékával önmagában egy eszme intenzív kifejezése lehet. A kérdéses eszme támogatása fejeződik ki emberek egy csoportjának pusztán jelenléte által, különösen a közösség számára általában hozzáférhető, nyilvános helyen. Továbbá, a gyülekezés a beszélők és a szándékosan jelenlévő résztvevők közötti eszmecserét szolgálhatja, akkor is, ha nem értenek egyet a beszélővel. A Bíróság megjegyzi ugyanakkor, hogy ezek az elemek a jelen ügyben hiányoznak, mivel itt nem történt résztvevők szándékos összefüggő gyülekezése, függetlenül attól, hogy az eseményt az interneten hirdették, mivel nem úgy tűnik, hogy a hirdetés résztvevők toborzására szolgált volna, néhány újságírótól eltekintve. Ilyen körülmények között nyilvánvaló, hogy a kérdéses politikai performansz a médián keresztül üzenetküldést célozta, nem pedig emberek közvetlen összefüggő gyülekezését – ez utóbbi amúgy is elérhetetlen lett volna a tizenhárom percben, ameddig a performansz tartott. A két kérelmező expresszív interakciójának gyülekezéssé minősítésével a hatóságok játékba hozták a gyülekezési törvényt; ez a törvény előzetes bejelentést ír elő, amelynek elmaradása szabálysértés. A Bíróság elismeri, hogy ilyen bejelentés bizonyos esetekben indokolt lehet, mivel lehetővé teszi, hogy a hatóságok hatékonyan koordinálják és biztosítsák a gyülekezést. Ugyanakkor, a Bíróság szerint a jelen esetben nem volt szükség ilyen koordinációra, mivel semmi jele nem volt annak, hogy akár a közrendet, akár mások jogait érintette volna. A nemzeti hatóságok megközelítése a gyülekezés fogalmához nem felel meg a bejelentési szabály értelmének. Ennek a szabálynak a véleménynyilvánításra (nem csak a gyülekezésekre) való alkalmazása valójában olyan előzetes korlátozást hozna létre, amely összeegyeztethetetlen az eszmék szabad kommunikációjával, és alááshatja a véleménynyilvánítási szabadságot. Következésképp

pen a Bíróság nincsen meggyőződve arról, hogy a hazai bíróságoknak és az államnak azzal kapcsolatos érvei, hogy szükséges volt a kérelmezőt szankcionálni a bejelentés elmulasztása miatt, relevánsak és elégségesek az Egyezmény 10. cikk (2) bekezdése szempontjából. A Bíróság hozzáteszi, hogy bármily csekély igazgatási szankció alkalmazása olyan vélemények kifejezőire, amelyek egyidejűleg művészinak és politikainak számítanak, nem kívánatos „fagyasztó” hatással lehetnek a közbeszédre. Ezen megfontolások miatt a Bíróság megállapította a 10. cikk sérelmét.

Salát Orsolya

Fáber Magyarország elleni ügye¹⁴

Az ügy körülményei. 2007. május 9-én a Magyar Szocialista Párt (MSZP) demonstrációt tartott a rasszizmus és a gyűlöletkeltés ellen. Mindeközben a Jobbik, egy jogszerűen bejegyzett jobboldali politikai párt tagjai a közelben gyülekeztek, hogy kifejezzék egyet nem értésüket. A kérelmezőt, aki csendben egy Árpád-sávós zászlót tartott a kezében néhány személy társaságában, megfigyelte a rendőrség, amint a közelben, a rakpartra vezető lépcsőknél áll (azon a helyen, ahol 1944-45-ben, a nyilaskeresztes uralom alatt nagy számban öltek meg zsidókat). A kérelmező közel tartózkodott az MSZP demonstrációhoz, illetve néhány méter távolságra a Jobbik-demonstrációtól. Rendőrök későbbi bírósági tanúvallomása szerint a rendőröket utasították, hogy ne tőrjenek meg Árpád-sávós zászlót feltűnni az MSZP-demonstrációhoz 100 méternél közelebb. A kérelmező és más tanúk később megerősítették, hogy az Árpád-sávós zászlót tartó személyeket a környéken állók fasisztának és nyilasnak nevezték. A jelenlévő rendőrség felszólította a kérelmezőt, hogy távolítsa el a zászlót, vagy hagyja el a helyszínt. A kérelmező ezt elutasította, mondván, hogy a zászló történelmi jelkép, és jogszabály nem tiltja a bemutatását. Ezután a Gyorskocsi utcai rendőrségi fogdárra szállították, ahol hat órán keresztül fogva tartották, és kihallgatták. Kiengedése után 50 ezer forint szabálysértési bírságot szabtak ki rá. A hazai bíróságok elutasították a kérelmét.

*A döntés.*¹⁵ A Bíróság előjáróban megjegyezte, hogy olyan esetekben, amelyekben a gyülekezési szabadságot a véleménynyilvánítási szabadsággal és esetleg mások gyülekezési szabadságával szemben kell mérlegelni, a bírói vizsgálat kimenete elméletileg nem függhet attól, hogy a tüntető vagy az ellentüntetető kezdeményezte-e az eljárást. Amennyiben a nemzeti hatóságok az EJEB esetjogában lefektetett

kritériumok figyelembe vételével jártak el, az EJEB erős indokokat követel meg ahhoz, hogy felülbírálja a nemzeti bírósági mérlegelését mindaddig, amíg azok a versengő jogok között összességében optimális egyensúlyt állapítottak meg. Az EJEB feladata annak vizsgálata, vajon a nemzeti hatóságok megtárlták-e a szereplők érdekei közötti méltányos egyensúlyt. Ehhez nemcsak a véleménynyilvánítási szabadságra, hanem a gyülekezési szabadságra vonatkozó általános elveket is figyelembe kell venni.

Az érdemi, arányossági vizsgálat során a Bíróság – korábbi joggyakorlatát megismételve – kifejtette, hogy egy politikai mozgalommal vagy entitással összefüggésbe hozható jelkép, például egy zászló, felmutatása a 10. cikk alá esik, mivel alkalmas eszmékkel való azonosulás kifejezésére vagy azok reprezentációjára. Nagy gondossággal kell eljárni korlátozások alkalmazásakor a politikai üzenetet kifejező szimbólumok esetén, különösen akkor, ha a jelképnek több jelentése van. A 11. cikkben garantált gyülekezési szabadság vonatkozik minden gyülekezésre, kivéve azokra, ahol a szervezőknek vagy a résztvevőknek erőszakos szándékai vannak, vagy más módon tagadják a „demokratikus társadalom” alapjait. A gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadságba való bármilyen beavatkozás, amely nem az erőszakra uszítás, illetve a demokratikus elvek elutasítása miatt történik, rossz szolgálatot tesz a demokráciának, és gyakran veszélyezteti is azt. Ha a tüntetés során szemben álló csoportok közötti feszültség elégséges indok lenne a tüntetés betiltásához, akkor a társadalmat megfosztanánk annak a lehetőségétől, hogy a többség véleményének érzékenységét sértő eltérő nézetekkel szembesülhessen. Mi több, a Bíróság hozzáteszi, hogy a demonstráció zavarhatja vagy támadhatja (‘may annoy or give offence’) azokat, akik szemben állnak a demonstráció által előmozdítani kívánt igényekkel vagy eszmékkel. Mégis lehetővé kell tenni, hogy (az ellenfelek részéről alkalmazott) fizikai erőszak fenyegetése nélkül lehessen ilyen gyűléseket lebonyolítani, különben a szervezetek vagy más csoportok félelmükben elállnának attól, hogy véleményüket nyíltan kifejezzék a közösséget érintő vitás ügyekben. Demokráciában az ellentüntetéshez való jog nem eredményezi a tüntetéshez való jog gyakorlásának gátlását. Ugyan az államnak széles értékelési zónája van abban a tekintetben, hogy milyen intézkedésekkel biztosítja a jogszerű gyülekezések békés lezajlását (amit egyetlen állam sem képes abszolút módon garantálni), a kockázatpuszta léte nem elégséges az esemény betiltásához. A zavargás potenciális nagyságára kidolgozott konkrét becslésekre kell alapoznia a hatóságnak, amikor az erőszakos összecsapások fenyegetésének semleget

sítéséhez szükséges erőforrásokat próbálja felmérni. A vélemények és kinyilvánításuk szabadságának védelme a 11. cikkben foglalt gyülekezési és egyesülési szabadság egyik célja. Az arányosság elve azt követeli meg, hogy a 11. cikk (2) bekezdésébe foglalt korlátozási célok, valamint az utcán vagy más nyilvános helyen összegyűlt személyek szóval, gesztussal vagy akár hallgatással kifejezett véleményszabadsága között egyensúlyt teremtsünk.

A konkrét esetre alkalmazva ezek az elvek a következőket jelentik: az ügy versengő (ütköző) alapjogokról szól; a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogát és a békés gyülekezésre való igényét mérlegelni kell az MSZP-s demonstrálókna a gyülekezésük megzavarása elleni védelemhez való jogával szemben. Az államnak tág mérlegelési joga van az ilyen megzavarás elleni védelem mikéntjének megítélésében, de csak akkor, ha meggyőzően kimutatták, hogy az erőszakos ellentüntetés komoly fenyegetése valóban fennáll; az ellentüntetőknek joguk van kifejezni egyet nem értésüket.

A Bíróság elfogadta, hogy a beavatkozás legitim célja a közrend fenntartása és mások jogainak védelme volt. Az arányossági vizsgálat során megállapította, hogy a korábbi hasonló eseményen tapasztalt erőszak és az ellentüntetés hatása a célzott demonstrációra releváns a két csoport erőszakos konfrontációjának veszélye szempontjából. Amikor, mint a jelen esetben, a rendőrség könnyen távol tudja tartani egymástól a két tüntetést, ennek a jelentősége kisebb. Hangsúlyozta, hogy a Bíróság előtt nem állították, hogy az Árpád-sávós zászló jelenléte miatt az erőszak veszélye emelkedett volna, illetve, hogy ennek a jelképnek a használata az erőszak nyilvánvaló fenyegetésével vagy jelenvaló veszélyével járt volna. Ugyan a zászlót provokációnak tekintették, a zavar, amit okozott, nem akadályozta a demonstrációt materiálisan. Azok közül, akik a rakparthoz vezető lépcsőknél álltak, a rendőrség csak az Árpád-sávós zászlót tartók ellen lépett fel. Semmi nem mutat arra, hogy az ellentüntetők a demonstráció irányába elmozdultak volna. A rendőrök azért léptek fel, mert olyan utasítást kaptak, hogy távolítsák el a zászlót. Sem a kérelmező, sem mások magatartása nem volt sem fenyegető, sem visszaélészerű; a zászló pusztá tartását tekintették provokatívnak. A provokáció viszont *prima facie* a véleménynyilvánítási szabadság egy aktusa, ez önmagában nem jelenti a kérelmező elleni fellépésnek „releváns és elégséges” okát.

Nem fogadta el a Bíróság az állam érvét, miszerint a bejelentés elmaradása miatt a gyülekezésbe bele lehetett avatkozni. Mivel az intézkedés a zászló felmutatása, és nem a gyülekezés miatt történt, az

ügy nem a gyülekezési törvény, hanem a véleménynyilvánítási szabadság körébe esik. Ami a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát illeti: ha fel tesszük, hogy az Árpád-sávós zászlónak több jelentése is van – történelmi jelkép és a nyilaskeresztes uralom jelképének reminiscenciája –, akkor a Vajnai-döntésben írtak szerint különös figyelemmel kell megvizsgálni a kontextust, amiben a sokkoló vagy támadó vélemény megjelent. A zászló felmutatásának helye és ideje a jelentést befolyásolja. Az állam szerint a zászló irritáló volt, a kérelmező szerint pedig jogszerű. A Bíróság szerint a beavatkozás mások jogai védelme érdekében sem minősül arányosnak: ha fel is tesszük, hogy a zászlót némely tüntető sokkolónak, támadónak vagy éppen „fasisztának” tartotta, annak pusztá felmutatása nem volt alkalmas a közrend megzavarására vagy a tüntetők gyülekezési joga gyakorlásának akadályozására, mivel nem volt sem megfélemlítő, sem erőszakra felbujtó azáltal, hogy mélyen gyökerező és irracionális gyűlöletet keltett volna beazonosítható személyek ellen. A Vajnai-döntésben a vöröscsillaggal kapcsolatban írtakat megerősítve, a Bíróság elfogadja, hogy a totalitáriánus rezsimek által a maguk idején széles körben használt szimbólumok a korábbi áldozatokban és azok rokonaiban nyugtalanságot kelthetnek, és ők joggal tartják tiszteletlennek ezeknek a szimbólumoknak a használatát. Ugyanakkor az ilyen érzelmek, bár érthetőek, önmagukban nem képezhetik a véleménynyilvánítási szabadság határait. A Bíróság ugyanakkor nem zárja ki, hogy valamely kontextuálisan kétértelmű jelképnek a tömeggyilkosságok konkrét helyszínén való felmutatása a bűncselekmények elkövetőivel való kifejezett azonosulást is jelenthet az adott körülmények között. Ebből az okból az egyébként védett kifejezés nem egyformán megengedett minden helyen és minden időben. A Magyarországhoz hasonló traumatikus történelmi tapasztalattal rendelkező bizonyos országokban a megemlékezés napjára bevezetett tüntetési tilalom tekinthető nyomós társadalmi szükségletnek. A meggyilkoltak becsülethez való jogának és rokonaik kegyeleti jogának védelme szükségessé teheti a véleménynyilvánításba való beavatkozást, és legitim is lehet, ha az amúgy védett kifejezés konkrét helye és ideje egyértelműen megváltoztatja egy bizonyos jelkép jelentését. Hasonló megfontolások alkalmazandók akkor, ha a kifejezés – időzítése és helye miatt – háborús és emberiség elleni bűncselekmény vagy népirtás dicsőítését valósítja meg. Továbbá, ha a kérelmező a totalitáriánus rezsím áldozatai irányában megvetését fejezi ki, akkor ez akár joggal való visszaélésként a 17. cikk alá eshet. A Bíróság ugyanakkor úgy találta, hogy a jelen esetben ilyen visszaélés-

szerű elemet nem lehet beazonosítani, ezért megálapította a 10. cikk sérelmét a 11. cikk fényében.

A döntéshez Keller bíró különvéleményt csatolt, míg két párhuzamos véleményhez összesen három bíró adta aláírását.

A különvélemény egyrészt arányosnak és a helyi hatóságok megítélési körét nem túllépőnek találja mások jogai és a közrend védelme érdekében azt, hogy a zászlót távolítsák el, hiszen maga az ellentüntetés szabadon megtörténhetett, és a zászló tiltása a konkrét helyre és időre korlátozódott. Másrészt a különvélemény elfogadhatónak találja egy olyan érvelést is, amely szerint az adott helyzetben az Árpád-sávós zászló semmi olyat nem adhatott hozzá a Jobbik-tüntetés által már amúgy is közvetített üzenetnek, ami ne lett volna rasszista és/vagy fasiszta, és mint ilyen, a korábbi joggyakorlat alapján a 17. cikk alá esik.

Popović bíró rövid párhuzamos véleményében, amelyhez Berro-Lefèvre bíró csatlakozott, kifejti, hogy pusztán a korábbi joggyakorlat (Vajnai kontra Magyarország, a vöröscsillag-ügy) miatt nem írt különvéleményt, de azt javasolja, hogy a Bíróság vizsgálja felül a politikai jelképekkel kapcsolatos joggyakorlatát.

Végül, a Pinto de Albuquerque bíró által jegyzett párhuzamos vélemény a mérlegelési zóna vonatkozásában először azt hangsúlyozza, hogy a jelen ügyben a 10. cikkből folyó negatív (tartózkodási) kötelezettségeit szegte meg az állam, ilyenkor pedig az állami mérlegelési zóna szűkebb, mint a pozitív kötelezettségek esetén. Másrészt az Árpád-sávós zászló nem betiltott, hanem történelmi zászló, amelyet nem lehet összetéveszteni a nyilaskeresztes zászlóval, ez pedig szintén a szűk mérlegelési zóna irányába mutat, csakúgy, mint a kifejezés nyilvános jellege. Ugyanakkor a zászlólengetés konkrét helye és időpontja az ország történelméhez kötődik, aminek tekintetében viszont az államnak van nagyobb rálátása, így ez a tény a mérlegelési zóna szélesedését eredményezi. A kifejezés természete viszont vitathatatlanul politikai mind objektív, mind szubjektív értelemben, ez pedig jelentősen szűkíti az állam mérlegelési zónáját. Ami az arányosságot illeti, a párhuzamos vélemény is megerősíti, hogy nem volt erőszakra felhívásra utaló jel, a kérelmező és társai nyilvánvaló számszerű hátrányban voltak a rendőrséggel és a másik két(!) tüntetőcsoporttal szemben, amelyekből egyébként jelentős fizikai távolságra voltak. A rendőrség végig jelen volt, és nehézségek nél-

kül távol tudta egymástól tartani a csoportokat, múltbéli erőszakos incidenst pedig nem említettek, ami alapján a rendőrség a kérelmező és társai közrendre veszélyes voltát alá tudná támasztani. Ilyen körülmények között sem világos és közvetlen veszélyről, sem valós és jelenvaló veszélyről, sem világos fenyegetésről vagy jelenvaló veszélyről nem lehet szó, azaz a vonatkozó joggyakorlatban itt-ott felbukkanó különböző mércék egyike sem teljesült.

A hazai bíróságok másik érve, miszerint a nemzeti zászló védelmében volt szükséges az intézkedés, szintén nem áll meg, hiszen egy korábbi királyi zászlónak a jelenlegi köztársasági zászló fölé emelése védett kifejezés. Nemzeti jelkép megsértése miatt nem is indult büntetőeljárás, ezért azt a szabálysértés megítélésekor sem lehet érvként figyelembe venni.

Végezetül, a párhuzamos vélemény szükségességi teszt cím alatt vizsgálja, hogy a kérelmező által elszenvedett hátrányos következményeknél enyhébb eszközzel is elérhető lett volna a zavargás megelőzése, és úgy találja, hogy a rendőrségnek sok egyéb enyhébb eszköz állt rendelkezésére, és az őrizetbe vétel, majd a szabálysértési bírság kiszabása nem nyomós társadalmi szükségletre adott válaszok voltak.

Salát Orsolya

JEGYZETEK

1. 27765/09. számú kérelem.
2. Az EJEB 2012. február 23-án kelt ítélete.
3. 8139/09. számú kérelem.
4. Az EJEB 2012. január 17-én kelt ítélete.
5. 24027/07., 11949/08., 36742/08., 66911/09. és 67354/09. számú kérelmek.
6. Az EJEB 2012. április 10-én kelt ítélete.
7. 29518/10. számú kérelem.
8. Az EJEB 2012. június 12-én kelt ítélete.
9. 18968/07. számú kérelem (Az ítélet összefoglalóját lásd POLGÁRI Eszter: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának legutóbbi döntéseiből, *Fundamentum*, 2011/3, 87-88.).
10. 25951/07. számú kérelem.
11. Az EJEB 2012. március 15-én kelt ítélete.
12. 26005/08 és 26160/08 számú kérelmek.
13. Az EJEB 2012. június 12-én kelt ítélete.
14. 40721/08. számú kérelem.
15. Az EJEB 2012. július 24-én kelt ítélete.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

II/1475/2012.

Alaptörvény 24. cikk e) pont

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2011. december 27-én indítványozta az 2012. január 1-ével hatályba lépő az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajb. tv.) egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a támadott rendelkezések szerint megszűnik a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézménye, és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét az alapvető jogok biztosának egyik helyettese fogja ellátni, aki csupán javaslattevői joggal fog rendelkezni. Ez az indítványozó véleménye szerint visszalépést jelent az egészséges környezethez való jog [Alkotmány 18. §] és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog [Alkotmány 70/D. §] tekintetében biztosított védelmi szintből, és a jogállamiság elvét is sérti [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. Ugyanezen érvelés alapján a támadott rendelkezések az Alaptörvény nemzeti örökség védelmére [P] cikk, legmagasabb szintű testi-lelki egészséghez való jogra [XX. cikk], egészséghez való jogra [XXI. cikk] vonatkozó rendelkezéseivel sem egyeztethetők össze. Az indítványozó az Ajb. tv.-t formai szempontból is alkotmányellenesnek vélte a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben előírt egyeztetési kötelezettség megsértése miatt. Emellett az ombudsman mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását is indítványozta, arra hivatkozással, hogy az Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdése egyértelművé teszi, hogy az alapvető jogok biztosának helyettesei önálló és speciális szakterületekért közvetlenül felelős alkotmányos szervek, ezzel szemben az Ajb. tv. semmilyen munkajogi, szervezeti feladatellátási önállóságot nem biztosít számukra. Az ügy előadó bírása Lenkovic Barnabás volt.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa indítványát az Ajb. tv. elfogadását követően, de még a hatályba lépése előtt nyújtotta be. Az Alaptörvény 2012. január 1-i hatályba lépésével egyidejűleg minden olyan alkotmányellenesség utólagos vizsgálatára irányuló eljárás megszűnt, amelyet nem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában meghatározott indítványozó terjesztett elő (Kormány, ország-

gyűlési képviselők egynegyede, alapvető jogok biztosa). Január 1-ével az Ajb.tv. támadott rendelkezései következtében a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézménye is megszűnt. Az alkotmánybírósi eljárás mindezek ellenére a törvény erejénél fogva nem szűnt meg, hiszen az indítványozó jogutódja, az alapvető jogok biztosa vált az ügy urává, aki alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére is jogosult. Az alapvető jogok biztosa azonban okafogyottságra hivatkozva kérte az eljárás megszüntetését. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. december 27-én csak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának kezdeményezésére volt hatásköre, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására nem.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ügyben érdemi vizsgálatot gátló körülmények állnak fenn, ezért a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának indítványát visszautasította.

IV/2096/2012.

Alaptörvény R) cikk

Alaptörvény XXVIII. Cikk

Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés

Számos alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (továbbiakban: Bjt.) 90. § *ha*) pontjában foglalt rendelkezés és a hozzá kapcsolódó, Bjt. 230. §-ában található átmeneti rendelkezés alaptörvény ellenességének megállapítása iránt. A Bjt. 90. § *ha*) pontjának rendelkezése szerint a bírót fel kell menteni, ha a rá irányadó öregségi korhatárt betöltötte. A 2012. január 1. előtt hatályos törvényi szabályozás ezzel szemben a bírói hivatás gyakorlásának felső korhatárát a 70. életévben határozta meg. Az átmeneti rendelkezés szerint 2012. június 30-án szűnt meg azon bírák tisztsége, akik az új szabály szerinti felső korhatárt 2012. január 1. előtt betöltötték. Az alkotmányjogi panaszt benyújtó bírák szerint a támadott rendelkezések sértik a jogegyenlőség követelményét, a közhivatal viseléshez való jogot, az emberi méltósághoz való jogot, a tulajdonhoz

való jogot, valamint a bírói függetlenség elvét. Az ügy előadó bírása dr. Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke volt.

Az Alkotmánybíróságnak először abban kellett állást foglalnia, hogy az alkotmányjogi panaszok eleget tesznek-e az Abtv.-ben előírt követelményeknek. A panaszosok indítványukat az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapozták. Eszerint alkotmányjogi panasz konkrét ügyben közvetlenül, bírói döntés nélkül hatályosuló jogszabály felülvizsgálatára nyújtható be. A panasz benyújtásának további feltétele a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerítése. Jelen esetben a támadott szabály közvetlenül, a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák munkáltatói, illetve köztársasági elnöki döntéssel történő felmentésével realizálódott. Bár a Bjt. alapján a felmentő döntéssel szemben van lehetőség szolgálati jogvitát kezdeményezni, azonban jelen esetben ez nem volt tekinthető az előadott jogsérelem hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak. A támadott rendelkezések ugyanis olyan kógens szabályok, amelyek a felmentés tekintetében nem adnak mérlegelési lehetőséget. Az érintett bírákat úgy kell felmenteni, hogy szolgálati jogviszonyuk a Bjt. 230. §-ában meghatározott időpontban megszűnjön. Bár a panasz benyújtásának időpontjában a bírák jogviszonya még nem szűnt meg, azonban a jogszabályból egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik, így a panaszosok érintettségét az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta. Az alkotmányjogi panaszok megfeleltek továbbá az Abtv. 29. §-ában szabályozott követelménynek is, hiszen az Alaptörvényben szabályozott tevékenységet végző bírák és ügyfelek jogait érintő szabályozás alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a panaszokat befogadta, és érdemben bírálta el.

A támadott szabályozást elsőként a bírói függetlenség elvének [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés] alapján vizsgálta. A testület e kérdés megítélésakor figyelemmel volt az Alaptörvény R) cikk rendelkezésére is, miszerint az Alaptörvény rendelkezéseit a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az alkotmánybírák kifejtették, hogy a magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül, így – többek között – a bírák független ítélkezésének biztosítékait is ekkor rögzítették. Már

az 1869:IV. tc. kimondta az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elkülönítését, és garantálta a bírák elmozdíthatatlanságát. A bírói hivatás gyakorlásának felső korhatárát már ekkor a 70. életévben határozta meg a törvény, ugyanis a XIX. században ezt tartották az ember aktív szellemi teljesítőképességének tapasztalati felső határának, amely napjainkban inkább még feljebb is tolódott. Az 1871:IX. tc. ennek megfelelően szabályozta a bírák nyugdíjazását. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói függetlenség intézménye és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik.

A bírák függetlenségét a hatályos Alaptörvény 26. cikke is deklarálja. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a bírói függetlenség része a személyi függetlenség. Ez azt jelenti, hogy a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem bocsátható és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A személyi függetlenséghez tartozik, hogy a hivatásos bíró tisztsége „egy életre” szól. A bírói függetlenség biztosítása az eljárások alanyai szemszögéből az Alaptörvény XXVIII. cikkében rögzített független pártatlan bírósághoz való jog garanciáját jelentik.

Az Alaptörvény a bírák jogállásának legfontosabb szabályait tartalmazza, míg a részletes rendelkezéseket sarkalatos törvényekben szabályozzák. Az Alaptörvény 26. cikke szerint a bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. Szintén az Alaptörvény rögzíti, hogy a bírák szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. Azonban arról nem rendelkezik, hogy ennek a korhatárnak az elérése milyen életkorban következik be. Az alkotmánybírák álláspontja szerint a bírókat illetően a nyugalomba helyezés életkora – amely első sorban jogállási és nem nyugdíjszakmai kérdés –, valamint a nyugellátásra való jogosultság életkora akkor válhat el, ha ez összhatásában, a következményeit illetően nem hátrányos rájuk nézve.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „általános öregségi nyugdíjkorhatár” elnevezésű, konkrét életkorral megjelölt korhatár nem szerepel az Alaptörvényt végrehajtó törvényekben. A Bjt.-ben a „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár” fogalma szerepel. Azonban 2012. január 1. óta a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI törvényben (továbbiakban: Tny.) csak további jelző nélküli „öregségi” nyugdíjkorhatár szerepel, ami a születési évtől függően a 62. és a 65. életév között helyezkedik el.

Tételes jogi rendelkezés hiányában az Alkotmánybíróság maga határozta meg a bírák „általános öregségi nyugdíjkorhatára” fogalmának értelmezési kereteit. Ennek során azt az alkotmányértelmezésnél irányadó szabályt követte, miszerint egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedne, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény egy zárt, ellentmondásmentes rendszer.¹ Ebből következik, hogy az általános korhatár fogalmát is csak úgy lehet értelmezni, hogy annak eredménye ne vezethessen a bírói függetlenség lényeges elemeinek sérelmére. Ennek megfelelően a bírák nyugállományba helyezési korhatárának rövidítése annál inkább felveti az elmozdíthatatlanság elvének sérelmét, minél közelebb van az érintett a kívánt korhatárhoz. További alkotmányossági szempont, hogy minél távolabb áll az általános öregségi nyugdíjkorhatár mértéke a bírói szolgálati viszonynak az Alaptörvény hatályba lépése előtti felső korhatárától, a 70. életévtől, annál hosszabb idő szükséges az új korhatár bevezetéséhez. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései szerint az új korhatárt néhány hónapon belül érvényesíteni kell.

Mindezekre tekintettel a korhatárcsökkentés csak viszonylag kismértékű lehet, mert ellenkező esetben sérülhet a bírói elmozdíthatatlanság elve. A Bjt. támadott rendelkezése azonban nem ezen alkotmányos követelményeknek megfelelő „általános”, vagyis minden bíróra egyformán érvényes korhatárhoz köti a felmentést, hanem a „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárhoz”. Ezt a korhatárt a nem sarkalatos törvénynek minősülő Tny. 2012. január 1. előtt hatályos szabályai alapján születési évtől függően a 62. és 65. év között mozog, ami lényegesen alacsonyabb a korábbi 70. életévben meghatározott felső korhatárnál.

Ennek eredménye, hogy a panaszt benyújtó bírákat viszonylag rövid időn belül, három hónap alatt hivatalukból elmozdítják. Ez sérti a bírói függetlenséget és a törvényes bíróhoz való jogot. Továbbá formai szempontból is alaptörvény-ellenes, hiszen a bírói felső korhatár mértékét sarkalatos törvénynek kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével. A jogbiztonság és az eljárást kezdeményezők különösen

¹ Korábban ezt a koherens alkotmányértelmezést feltételező doktrínát Kiss László alkotmánybíró fejtette különvéleményeiben. V.ö.: 184/2010. (X. 28.) AB határozathoz és a 37/2011. (V. 10.) AB határozathoz csatolt különvéleményével.

fontos érdekére tekintettel az alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezéseket a hatályba lépés időpontjára visszaható hatállyal, 2012. január 1. napjával semmisítette meg.

Tehát mindaddig, amíg a bírói szolgálati viszony felső korhatára mértékét az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével összhangban sarkalatos törvény meg nem határozza, a bírákat ebből az okból felmenteni akaratuk ellenére nem lehet. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az alkotmányozó vagy ennek hiányában sarkalatos törvény a felső korhatárt viszonylag szabadon állapíthatja meg, azonban a felső korhatár csökkentésének csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye.

Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy a bírót – a kinevezéssel egyezően – kizárólag a köztársasági elnök mentheti fel. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései bírák felmentését előíró 12. cikk (1) bekezdése tehát nem közvetlenül érvényesülő szabály, hanem a Bjt. felmentési szabályain keresztül fejt ki hatását. Hasonlóképpen: az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati jogviszonya nem áll helyre az alkotmánybírói döntés erejénél fogva, hanem további jogi helyzetüket a Bjt. szabályai szerint lehet rendezni.

A relatív többségi határozattal hét alkotmánybíró nem értett egyet, és érveiket különvéleményekben foglalták össze. Balsai István alkotmánybíró mindekelőtt arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság az értelmezési keretek meghatározásakor egyik alaptörvényi szabályt sem értelmezheti céljával ellentétesen, nem ronthatja le értelmét azért, hogy a szabadon választott Országgyűlés által alkotott törvényhozási koncepciót alaptörvény-ellenessé nyilvánítsa. Balsai István tévesnek tartja a többségi indoklás azon kiindulópontját, miszerint az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében foglalt „általános öregségi nyugdíjkorhatár” jelentését tekintve eltér a Bjt. kifogásolt szabályában szereplő „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár” fogalmától. Ez az értelmezés ugyanis céljával ellentétes értelmet tulajdonít az Alaptörvény rendelkezésének. A hatályos társadalombiztosítási jogszabályok ma Magyarországon egyetlen, születési évtől függő, az adott személyre, korosztályra irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt határoznak meg. Ez a nyugdíjkorhatár mindenkire irányadó. Az ésszerű jogértelmezés szerint e korhatár pedig nem lehet más, mint az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében és az Alaptörvény részét képező Alaptörvény átmeneti rendelkezései 12. cikk (1) bekezdésében foglalt általános öregségi nyugdíjkorhatár, amelyet a jogalkotó a bírói szolgálati jog-

viszony időtartamának felső korlátjaként ír elő. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár fogalmának eltérő értelmezése az alaptörvényi szabály kiüresítését eredményezi. Balsai álláspontja szerint a többségi indokolás a formai alaptörvény-ellenesség tekintetében sem helytálló. Az alkotmánybíró a sarkalatos törvényekre is irányadónak tekinti azt a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban megfogalmazott szabályt, miszerint az Alkotmányból nem következik, hogy a jogalkotó a minősített többséget követelő törvényhozási tárgykörhöz tartozó valamennyi szabályozási részletkérdést kétharmados törvényben rendezzen. Jelen esetben a bírák jogállását érintő koncepcionális kérdés, hogy a bírói szolgálati jogviszonya az öregségi nyugdíjkorhatárának betöltéséig állhat fenn. Ezt a koncepcionális rendelkezést a sarkalatos törvényként elfogadott Bjt. tartalmazza, míg az állampolgári szinten szabályozott öregségi nyugdíjra való jogosultság feltételeinek meghatározása kívül esik a Bjt. koncepcionális keretein.

Balsai István kifejtette továbbá, hogy a bíró elmozdíthatatlanságának alkotmányjogi tartalma kizárólag a befolyásolástól mentes ítélkezési tevékenység keretein belül értelmezhető. Ezért azt kell megvizsgálni, hogy a bírói szolgálati jogviszony megszűnésének nyugdíjkorhatárban történő meghatározása olyan jogalkotói befolyást jelent-e, amely a folyamatban lévő ügyekben veszélyezteti a független és pártatlan, részrehajlásmentes bírói döntéshozatalt. Az alkotmánybíró véleménye szerint ez a veszély nem áll fenn, hiszen a folyamatban lévő ügyet másik bíró veszi át, és fejezi be. Balsai István különvéleményében rámutatott arra is, hogy a panaszosok elsősorban nem a törvényes bíróhoz való jog sérelmére, hanem jövedelmük csökkenése miatt a tulajdonhoz való jog sérelmére alapozták indítványukat. Az alkotmánybíró álláspontja szerint azonban e sérelmek orvoslása elsősorban költségvetési és nem alkotmányossági kérdés.

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró az alkotmányjogi panaszok befogadásával sem értett egyet. Véleménye szerint a bírói szolgálati jogviszony felső korhatárának leszállítását kizárólag az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése szerint lehet megítélni, miszerint a bíró szolgálati jogviszonya az általános nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. Ez a korhatár az Alaptörvény hatálybelépésének időpontjában egy konkrét meghatározott évben nem volt szabályozható, tekintettel arra, hogy az általános nyugdíjkorhatár a hatályos nyugdíjrendszer szabályai szerint átmenetileg (egy évtizeden keresztül) fokozatosan növekszik. Tehát a Bjt. támadott rendelkezései kizárólag implementációs szabályok, amelyek az Alap-

törvényt és átmenti rendelkezéseit hajtják végre. Ebből következik, hogy az alkotmányjogi panaszok valójában az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése ellen irányultak. Az Alaptörvény rendelkezéseinek felülvizsgálatára azonban az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre, ezért az alkotmányjogi panaszokat vissza kellett volna utasítani.

Pokol Béla alkotmánybíró is egyetértett Dienes-Oehm Egon alkotmányjogi panaszok visszautasításával összefüggésben kifejtett álláspontjával. Különvéleményében a panaszok visszautasítása melletti további érvként fejtette ki, hogy a vitatott szabály a panaszosokra nem közvetlen hatályosulással hatott ki, hanem egyedi munkáltatói döntéseken keresztül. Így a panaszok befogadásának csak akkor lett volna helye, miután az indítványozók kimerítették a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket. Pokol Béla nem értett egyet a többségi indokolás azon érvelésével, miszerint a szabályozás egyértelműsége miatt ebben az esetben a bírói jogorvoslati út csak formális lehet. Véleménye szerint ez az érvelés a jogsérelem és az alkotmányos sérelem összecúsztatásán alapul. Kifejtette, hogy az alkotmányos sérelem állítása a kimerített jogorvoslati út után következhet be, megtámadva az egyszerű törvényi jog, illetve jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát az Alkotmánybíróság előtt. A többségi indokolás az alkotmányjogi panasz-utat óriási mértékben kitágítja, hiszen az egyértelmű jogi szabályozás léte a jogrendszer nagyobbik részére jellemző. Pokol Béla óvatosságra int a történeti alkotmány vívmányainak értelmezése kapcsán is. Véleménye szerint múltbéli szabályozás részletszabályait nem lehet normatív erővel felruházni a mai törvényhozási többség akaratával és törvényeivel szemben, mert ez szemben áll a változtatható modern jog eszméjével.

Az alkotmányjogi panaszok befogadásával Szívós Mária alkotmánybíró sem értett egyet. Különvéleményében továbbá rámutatott arra, hogy a jogszabályok szövegét az alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvénnyel összhangban lévő értelmezés pedig jelen esetben az, hogy a Bjt. vizsgált szabályozása az Alaptörvény időtálló rendelkezésének tartalmi megismétlésén túl alkalmazkodik a hatályos jogszabályi környezethez, nevezetesen ahhoz, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár a jelen átmeneti időszakban fokozatosan emelkedik. Tehát a Bjt. támadott rendelkezéseinek megsemmisítésével a többségi döntés az Alaptörvény egyik rendelkezését tartalmilag megismétlő jogszabályi rendelkezésről mondja ki, hogy alkotmányellenes.

Lenkovics Barnabás egyetértett a relatív többségi indokolás azon megállapításaival, miszerint a táma-

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés
Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés
Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés

dott rendelkezések váratlan, fokozatosság- és felkészülési idő nélküli bevezetése közvetlenül sérti a törvényes bíróhoz való jogot, a bírói függetlenséget, és ezek együttesen közvetve érintik a jogállamiság és a hatalommegosztás elvét is. Ezeket az alapértékeket az Alaptörvény is kiemelten védi, és összhangban állnak a Nemzeti hitvallással, valamint a történeti alkotmányunk vívmányaival. E tekintetben az alaptörvény-ellenesség Lenkovics Barnabás szerint is megállapítható. Ugyanakkor a Bjt. vizsgált szakaszai csupán az Alaptörvény és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek végrehajtási jellegű részletszabályait tartalmazzák. Tehát az Alaptörvényben két, egymással nyilvánvalóan ellentétes rendelkezés található, ami súlyos alkotmányos ellentmondást eredményez. Ezen ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincsen felhatalmazása, arra csak az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom jogosult. Lenkovics Barnabás különvéleményhez Szalay Péter alkotmánybíró is csatlakozott.

Stumpf István alkotmánybíró a Bjt. támadott rendelkezéseinek visszaható hatályú megsemmisítésével szembeni ellenérveit foglalta össze. Emlékeztetett rá, hogy az Alaptörvény átmeneti rendelkezései szerint az érintett bírák többségének 2012. június 30-án szűnt meg a szolgálati viszonya. Ha a január 13-án benyújtott panaszok alapján az Alkotmánybíróság már június 30-án döntést hozott volna, akkor a visszamenőleges hatályú megsemmisítés akár azt is eredményezhette volna, hogy az érintett bírák felmentésének hatálya nem áll be. A 2012. június 30-a utáni időpontra halasztott döntés esetében viszont a visszamenőleges hatályú megsemmisítés, bár kizárólag ezzel lenne indokolható, nem teremti meg az alapul fekvő – immár lezárt – jogviszonyokba való beavatkozás lehetőségét, s így valóban indokolatlan és szükségtelen. Ráadásul az Alkotmánybíróság nem határozta meg a visszamenőleges hatályú megsemmisítés konzekvenciáit, csupán egy homályos megállapítás szerepel az indokolásban, miszerint az érintett bírák további jogi helyzetét a Bjt. szabályai szerint lehet rendezni. Stumpf István különvéleményében arra is rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság egy eleve teljesíthetetlen követelményt kér számon a törvényhozón. A többségi indokolás az Alaptörvény alapján megköveteli ugyanis, hogy korhatár csökkentésére kellő átmeneti idő biztosításával kerüljön sor, miközben az Alaptörvény átmeneti rendelkezései konkrét határidőt állapít meg a bírák felmentésére. Míg e két rendelkezés viszonya nem tisztázott, a többségi álláspont alapján a törvényhozó alaptörvény-ellenesre lesz predesztinálva.

Hét indítványozó is kezdeményezte a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.) 171. § (5) bekezdés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát. A támadott rendelkezés megszüntette a kapcsoltan termelt villamos energia magasabb áron történő kötelező átvételének addig fennálló rendszerét (továbbiakban: KÁT rendszer). A KÁT rendszer rendeltetése a kapcsoltan termelt villamosenergia-termelés elősegítése volt, ami célkitűzésként a Vet.-ben is megfogalmazódott. Ez azzal az energetikai szerkezetátalakítással függött össze, melynek részeként a szénerőművek helyett távfűtőerőművek létesítését akarta ösztönözni az állam. A földgázból távhőt előállító erőművek azonban nem tudtak volna rentábilisan működni kizárólag a távhő értékesítéséből, különös tekintettel arra, hogy a távhő ára hatósági áras volt. Ezért a Vet. lehetőséget biztosított arra, hogy az erőművek távhőtermelés mellett kapcsoltan villamos energiát is termeljenek. A KÁT rendszer keretein belül a kapcsoltan termelt villamos energia piaci árat meghaladó átvételi áron történő kötelező átvétele legfeljebb az adott beruházásnak az adott átvételi ár melletti megtérülési idejére volt biztosítható. A Vet. szerint a villamos energia kötelező átvételének időtartamát a Magyar Energia Hivatal a termelő kérelmére 2015. december 31-ig meghosszabbíthatta. A jogalkotó azonban 2011. márciusában módosította a Vet.-et, és kimondta a kötelezően átveendő villamosenergiamentenyiséget erőművenként meghatározó jogerős közigazgatási határozatok 2011. július 1-jei hatályvesztését.

Az indítványozók szerint ez a törvénymódosítás szerzett jogokat von el, sérti a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét. Előadták, hogy a KÁT rendszer megszüntetése után a rögzített távhőárból adódó veszteségek miatt néhány hónapon belül ellehetetlenülnek, és nem tudják biztosítani a távhőszolgáltatást sem. Három indítványozó az értékesített távhő árát meghatározó 50/2011. (IX. 30.) NFM rendelet alkotmányossági vizsgálatát is kezdeményezte, a jogbiztonság követelménye mellett a vállalkozáshoz való jog sérelmét is állítva. Hátrányos megkülönböztetésnek tartották továbbá, hogy a távhőszolgáltatókkal ellentétben a rendelet a távhőtermelők részére nyereségkorlátot állított fel. Az Alaptörvény hatályba lépését követően az indít-

ványozók az eredetileg utólagos normakontrollra irányuló indítványokat alkotmányjogi panaszként fenntartották. Az ügy előadó bírja Lenkovics Barnabás volt.

Az alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság befogadhatónak találta, tekintettel arra, hogy a panaszosok által előadott hátrányt közvetlenül a Vet. okozta a Magyar Energia Hivatal jogerős határozatainak hatályon kívül helyezésével, amivel szemben nem volt helye jogorvoslatnak. Mivel a panaszosok a jogállamiság követelményét több szempontból is sérülni vélték, illetve a vállalkozáshoz való jog tekintetében saját gazdasági ellehetetlenülésekre hivatkoztak az Alkotmánybíróság megítélése szerint a panasz alapvető jelentőségű alkotmányos kérdést érint.

Az Alkotmánybíróságnak a panaszok elbírálása során tekintettel kellett lennie arra, hogy jelen esetben egy hosszútávon fennálló, sajátos, komplex jogviszonyhalmazt kellett elbírálnia, ami a közigazgatási és a polgári jog határterületén helyezkedik el. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, és ezért sérti a jogállamiság elvét, ha a jogszabályt a hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Azonban a szerzett jogok védelme nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. Mind a polgári jog (*clausula rebus sic stantibus* elve), mind a közigazgatási jog (újrafelvételi eljárás, felügyeleti eljárás) ismer olyan eseteket, amikor lehetőség van beavatkozni a létrejött jogviszonyokba, illetve megváltoztathatók jogerős közigazgatási határozatok. Az Alkotmánybíróságnak esetről-esetre kell mérlegelnie a szerzett jogokat érintő kivételes jogalkotói beavatkozások alkotmányosságát. E mérlegelés során nem közömbös a szerzett jogok tárgyát képező jogalkotói ígéret érvényesülésének időtartama. A rövid időre szóló ígéretek fokozott védelmet élveznek, azok idő előtti, lejárati előtti megszüntetése szerzett jogokat sért, ezért általában alkotmányellenes. Hosszú távú ígéretek esetében azonban adott esetben a gazdasági helyzet változása megalapozott és alkotmányosként elfogadható indoka lehet az állam, a jogalkotó által végrehajtott – a szerzett jogokat érintő – változtatásoknak.

Ezt a mérlegelést az Alkotmánybíróság jelen esetben is elvégezte. Ennek eredményeként megállapította, hogy a KÁT rendszerben való részvételre senkinek sincsen Alaptörvényen alapuló joga. Már e rendszer 2002-es hatályba lépésekor is úgy rendelkeztek, hogy ez a támogatási forma 2010 végén megszűnik. A távhőtermelők beruházásait ennek tudatában kezdték meg. A Vet. 2008. január 1-ei hatályba lépése teremtette meg azt a lehetőséget,

amelynek alapján a Magyar Energia Hivatal 2015. december 31-ig meghosszabbíthatta az átvételi kötelezettség időtartamát. Az eleve tartós jogviszonyok ilyen meghosszabbítása sem eredményezte azonban az adott jogviszonyok megváltoztathatatlanságát. A gazdasági környezet időközben bekövetkezett romlása miatt a korábbi rendszer változatlan tartalommal az állam részéről fenntarthatatlanná vált. A jogalkotó ezért a támogatási rendszert nem megszüntette, hanem jelentősen átalakította, és egy alapjaiban újfajta támogatási szisztémát vezetett be, aminek szükségességét a hatásvizsgálatok is alátámasztották. Bár az indítványozók szerint az új támogatási rendszer hátrányos rájuk nézve a korábbi (előnyös) rendszerhez képest, ezt azonban csak állították, de semmilyen módon nem igazolták. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta az ügy szociálpolitikai vonzait is, nevezetesen, hogy a piaci árnál olcsóbb távhő előnyeiket a lakosság egy része élvezte, terhet viszont a teljes lakosság (valamennyi áramfogyasztó) viselte, az elfogyasztott villanyáram árába (kb. 11,8 %) beépítve. A KÁT rendszer társadalmi rendeltetésének megfelelő működését tehát az állam köteles volt felülvizsgálni.

Tehát az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a kötelező támogatási rendszer átalakítása az alaptörvény-ellenességet elérő mértékben nem sért szerzett jogokat, nem ellentétes az Alaptörvény jogállamiság-klausulájával.

Az értékesített távhő árát meghatározó rendelet vonatkozásában sem állapított meg alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság. Az indítványozói érveléssel szemben nem látta megalapozottnak, hogy a rendelet hatályba léptetése sértette volna a jogbiztonság követelményét. A vállalkozáshoz való jog sérelme sem állapítható meg, mert a rendelet senkit nem zár el a távhőtermelő tevékenység megkezdésétől, vagy folytatásától. Annak a megítélése azonban, hogy az újfajta árképzési és támogatási rendszerben megéri-e, kifizetődő-e a tevékenységet megkezdeni vagy folytatni, nem alkotmányossági, hanem közgazdasági kérdés.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét sem állapította meg az Alkotmánybíróság, mert megítélése szerint a távhőszolgáltatók és a távhőtermelők nem tartoznak homogén csoportba, így azok nincsenek összehasonlítható helyzetben.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat megalapozatlannak találta, és elutasította.

Bragyova András alkotmánybíró egyetértett az indítványok elutasításával, a határozat érvelésével azonban nem. Párhuzamos indokolásában hangsúlyozta, hogy ebben az ügyben a fő kérdés, hogy tör-

vény megszüntetheti-e a hatályba lépésekor fennálló jogerős közigazgatási határozatok érvényességét. Szerinte helytelen a többségi indokolás azon kiindulópontja, miszerint a jogerős közigazgatási határozatokkal biztosított jogok visszavonása alapvetően polgári jogi kérdés, ennél fogva a jogerős közigazgatási határozatokban biztosított jogok elvesztéséért vagy korlátozásáért kártalanítani kell a sérelmet szenvedetteket, vagy a megszüntetett szabályozási rendszert egyenértékű gazdasági előnyökkel járó másikkal kell pótolni. Ezért meg kellett volna vizsgálni, hogy a KÁT helyébe léptetett szabályozási rendszer megfelel-e ennek az alkotmányos követelménynek. Azonban indítványok sem állították, hogy az új rendszer a panaszosok számára veszteséges, hanem csak a KÁT megszűnéséből származó hátrányokról szóltak.

A párhuzamos indokoláshoz Kiss László alkotmánybíró is csatlakozott azzal a megjegyzéssel, hogy a jogalkotót terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása.

A határozathoz Pokol Béla alkotmánybíró is párhuzamos indokolást csatolt, mert nem értett egyet azzal, hogy a többség a hátrányos megkülönböztetés fennállását állító indítványozói kérelem elbírálása során az előző Alkotmányt és annak alkotmánybírói értelmezését vette alapul. Ezzel szemben arra hívta fel a figyelmet, hogy a korábbi „bírói előtti egyenlőség” megfogalmazást az Alaptörvényben felváltotta a „törvény előtti egyenlőség” fogalma. Emellett az Alaptörvény nemcsak a jogegyenlőségre vonatkozó rendelkezések szövegét változtatta meg, hanem a teljes alaptörvényi szöveg értelmezési keretét is új alapokra fektette. A közösség erkölcsi értékeit emeli középpontba, ami az alkotmánybíróknak is kötelezővé teszi, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlat sokszor „extrém individualizmusa” helyébe egy közösségi primátus lépjen. Az egyének alapjogai mindig csak a közösség fennállása és harmonikus létének biztosítása fényében, ennek alárendelten létezhetnek. Pokol Béla kifejtette, hogy a diszkriminációtilalom értelmezésének többféle iránya is lehetséges, azonban az előző Alkotmány és annak értelmezési kereteinek egyszerű utalással történő alapul vétele nem elfogadható.

III/505/2012., III/506/2012., III/623/2012. SZÁMÚ ÜGYEK

Az Alkotmánybíróság 2012. július 16-ai teljes ülésén több olyan, bíróságok által benyújtott indítványt is elbírált, amelyek az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően utólagos normakontroll eljárásban megsemmisített jogszabályi rendelkezések konkrét esetben történő alkalmazásának kizárására

irányultak. Az indítványok egy rész az Alaptörvény hatályba lépése előtt, más részük az után érkezett. Az indítványozók a köztisztviselők jogállásáról, illetve a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő rendelkezéseinek [Ktv. 17. § (1) bekezdés, Kjt. 8. § (1) bekezdés] konkrét ügyben történő alkalmazásának kizárását kezdeményezték, amiket az Alkotmánybíróság 29/2011. (IV. 7.) AB határozattal és 8/2011. (II. 8.) AB határozat *ex nunc*, illetve *pro futuro* hatállyal semmisített meg. A Gödöllői Városi Bíróság kezdeményezte továbbá a 109/2009. (XI. 18.) AB határozattal 2010. június 30-i hatállyal megsemmisített fővárosi parkolási rendelet [24/2009. (V. 11.) Kgy. rendelet] folyamatban lévő perben történő alkalmazásának kizárását. Az ügyek előadó bírója az Alkotmánybíróság elnöke, Paczolay Péter volt.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a korábbi alkotmányellenességet kimondó határozataiban tett megállapítások alkotmányossági szempontból mennyiben felelnek meg az Alaptörvény rendelkezéseinek. E vizsgálat eredményeként a testület megállapította, hogy azonos tartalommal az Alaptörvényben is megtalálhatók azok a rendelkezések, amelyekre a korábbi AB határozatok az alkotmányellenességet alapították. Ezért az Alkotmánybíróság a korábban alkotmányellenesnek talált rendelkezések ismételt tartalmi vizsgálatát nem folytatta le.

Ezt követően az Alkotmánybíróságnak az alkotmány-, illetve alaptörvény-ellenes rendelkezések konkrét ügyekben történő alkalmazásának kizárásáról kellett állást foglalnia. A Testület korábban a 35/2011. (V. 6.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy azonos ténybeli és jogi alaptól származó perek esetében utólag is biztosítani kell a bírói kezdeményezésre, konkrét normakontroll-eljárásban megsemmisített rendelkezés alkalmazásának kizárását, abban az esetben is, ha általános alkalmazási tilalom nem került kimondásra. Ez az AB határozat az alkalmazási tilalom önálló kezdeményezésének lehetőségét azonban nem terjesztette ki arra az esetre, amikor a hatályos jogszabály megsemmisítésére absztrakt normakontroll-eljárásban került sor.

A 2012. január 1-én hatályba lépett új alkotmánybírói törvény [2011. évi CLI. törvény, továbbiakban: Abtv.] 25. § is előírja, hogy a bírónak az Alkotmánybíróság eljárását kell kezdeményeznie, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességét észleli, vagy az alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság már megállapította. Ezt a rendelkezést azonban az Abtv. jogkövetkezményekre vonatkozó szabályaival összhangban kell értelmezni. A jogkö-

vetkezmények tekintetében az Abtv. 45. § (3) bekezdése határozza meg főszabályt, miszerint a jogszabály megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Kivételes esetben ettől eltérően is meghatározható az alaptörvény-ellenes jogszabály hatályon kívül helyezése, illetve alkalmazhatóságának kizárása, ha a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke ezt indokolja.

Az Alkotmánybíróság korábban nem konkrét normakontroll- vagy alkotmányjogi panaszeljárában állapította meg azoknak a jogszabályhelyeknek az alkotmányellenességét, amelyek konkrét ügyekben való alkalmazásának kizárását az indítványozók kezdeményezték. Továbbá az alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályhelyek megsemmisítésére sem visszamenőleges hatállyal került sor. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok akkor nyerhetnek hasonló elbírálást a bíróság előtt, ha az alkalmazhatóságot a bírói kezdeményezésekkel érintett ügyekben sem mondják ki.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította a korábban alkotmányellenesnek talált jogszabályok konkrét ügyekben történő alkalmazásának kizárására irányuló bírói indítványokat.

Pokol Béla alkotmánybíró is egyetértett a bírói indítványok elutasításával. Azonban párhuzamos indokolásban rámutatott, hogy a bírói kezdeményezés szabályozását a többségi indokolás tévesen azonosnak veszi az előző és a jelenlegi Abtv.-ben. Ugyanis, míg az előzőben a bírónak csak akkor kellett az Alkotmánybírósághoz fordulnia az előtte folyó ügy eljárásának felfüggesztése mellett, ha az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességét észlelte, addig a hatályos Abtv. ezentúl akkor is kötelezővé teszi ezt, ha olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, melynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, és kérnie kell az alkalmazási tilalom kimondását. Pokol Béla is úgy látja, hogy ez a rendelkezés valóban feszültségben áll az Abtv. 45. § (3) bekezdésében meghatározott főszabállyal, miszerint a megsemmisítés a közzététele napja előtt létrejött jogviszonyokat nem érinti. Azonban álláspontja szerint ezt a dilemmát valamilyen irányba az Alkotmánybíróságnak fel kellett volna oldania.

A határozathoz Stumpf István is párhuzamos indokolást csatolt, amelyhez Lévay Miklós is csatlakozott. Ebben arra hívták fel a figyelmet, hogy egyedi ügy hiányában a korábbi absztrakt utólagos normakontroll-eljárásban fogalmilag kizárt volt az alkal-

mazási tilalom kizárása. Így azon az alapon megtagadni egy későbbi, konkrét ügyben az alkalmazási tilalom kimondását, mert az első (utólagos normakontroll) ügyben erre nem került sor, olyan lehetetlen feltétel elé állítja a későbbi bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz indítványozóit, amely a jogsérelem orvoslásának szempontjával teljesen elmenthető. Az alkotmánybírák nem értettek egyet azal sem, hogy a többségi indokolás a bíróság előtti egyenlőség elvét a törvény által egyébként lehetővé tett jogvédelem korlátozása érdekében hívta fel. Stumpf István arra is rámutatott, hogy az Alaptörvény hatályba lépésével az Alkotmánybíróság szerepe is megváltozott, és az alkotmányos jogrend preventív védelméhez képest elmozdult az egyéni alkotmányos jogsérelmek utólagos orvoslásának irányába.

II/2655/2012. AB HATÁROZAT

Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdés

Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdés

Az alapvető jogok biztosa 2012. március 28-án kezdeményezte a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban: Nftv.) azon rendelkezéseinek megsemmisítését, amelyek felhatalmazzák a Kormányt a hallgatói szerződés kötelező tartalmi elemeinek és a szerződés nem teljesülése esetén követendő eljárás szabályainak meghatározására. E felhatalmazás alapján kiadott, a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésről szóló 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) megsemmisítését is kezdeményezte az indítványozó. A Korm. rendelet szabályai szerint az ösztöndíjban, illetve részösztöndíjban részesülő hallgatónak hallgatói szerződést kell kötnie, és ez alapján meghatározott tanulmányi idő alatt, de legfeljebb a képzési idő másfélszeresén belül köteles megszerezni az oklevelet, és ezt követően köteles húsz éven belül a tanulmányi ideje kétszeresének megfelelő időtartamban hazai munkaviszonyt létesíteni és fenntartani. Ha rendelkezésre álló időn belül nem létesít hazai munkaviszonyt, akkor a folyósított ösztöndíjat jegybanki alapkamattal növelt mértékben köteles az államnak visszafizetnie. Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a Korm. rendelet törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályokat tartalmaz, ezért formai szempontból alaptörvény-ellenes. Továbbá megítélése szerint tartalmilag is sérti a felsőoktatásban való részvétel jogát [Alaptörvény XI. cikk], valamint a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot [Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdés]. Az ügy előadó bírása Balogh Elemér volt.

Az Alkotmánybíróság elsőként a formai alaptörvény-ellenesség fennállását vizsgálta. Megállapította, hogy az Alkotmány 70/F. §-tól eltérően az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése kifejezetten megköveteli, hogy az oktatásban résztvevők számára az állam törvényben meghatározott anyagi támogatást biztosítson. A mindenki számára hozzáférhető felsőoktatásra vonatkozó követelményből következik, hogy az oktatási költségekhez való hozzájárulás, illetve a tandíj szabályozása nem lehetetlenítheti el a megfelelő képességű személyek felsőoktatásban való részvételét. Ezért az Alaptörvény az oktatásban résztvevők anyagi támogatását a művelődéshez való jog olyan lényeges garanciájának tekinti, amelynek szabályozása törvényi formát követel.

Az Alkotmánybíróság osztotta azt az indítványozói álláspontot, miszerint a képzési idő kétszeresének megfelelő időtartamára (jellemzően 10-12 évre) hazai foglalkoztatási jogviszony létesítését és fenntartását előíró jogszabályi rendelkezés közvetlenül érinti a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjogot is. Ennek megítélése során az Alkotmánybíróságnak arra is tekintettel kellett lennie, hogy a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot az Európai Unió joga is védelemben részesíti a szabad mozgáshoz való jog részeként. Márpedig az Alkotmánybíróság által biztosított védelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelem szintje, és ez a követelmény fokozottan igaz az Európai Unió jogát illetően.

Mindezekre tekintettel a hallgatói szerződésre vonatkozó lényeges szabályokat törvényi szinten kell szabályozni. Az Nftv. azonban csak a hallgatói szerződés megkötésének kötelezettségéről, az állami költségviselés formáiról, valamint az állam által támogatott tanulmányok időtartamáról rendelkezik. A hallgatói szerződés lényeges elemeit (szerződő felek, jogai és kötelezettségei, a hazai munkaviszony létesítésének követelménye stb.) a Korm. rendelet tartalmazza. Ezeket a tárgyköröket azonban csak törvényben lehetne szabályozni, tekintettel arra, hogy közvetlen módon és érdemben hatnak a hallgatók művelődéshez és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogának gyakorolhatóságára, és a felsőoktatás állami támogatásának alapelemeit alkotják.

Tehát az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és megsemmisítette a Nftv. Korm. rendelet megalkotásának alapjául szolgáló felhatalmazó rendelkezéseit. A határozat rendelkező részében kimondta továbbá, hogy a Korm. rendelet nem lép hatályba. Tekintettel arra, hogy a támadott rendelkezések formai szempontból alaptörvény-ellenesnek bizonyultak, az Alkotmánybíróság a tartalmi

alaptörvény-ellenességre vonatkozó indítványozói érveket nem vizsgálta.

Bragyova András alkotmánybíró is egyetértett a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének kimondásával, azonban nem értett egyet azzal, hogy ezt a többségi indokolás az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésére alapozta, miszerint Magyarország egyebek között az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja a művelődéshez való jogot. Párhuzamos indokolásában ezzel szemben rámutatott, hogy a hallgatói szerződésnek nevezett konstrukció nem az oktatásban részesülők anyagi támogatása, hanem az államilag támogatott intézményi helyek igénybevételének egyik feltétele. Ezért az Alaptörvény XI. cikkére nem lehetett volna alapozni az alaptörvény-ellenesség megállapítását. Kifejtette továbbá, hogy a művelődéshez való jog nem alkalmas a felsőoktatásban tanuló hallgatók jogait rendező szabályok alkotmányos mércéjéül. A művelődéshez való jogban ugyanis a művelődés az öncélú, a személyiség fejlődését szolgáló általános kultúrát jelenti. Bár ennek egyik fontos terepe a felsőoktatás, azonban annak legfőbb funkciója mégis az, hogy a hallgatók valamilyen foglalkozás, élethivatás gyakorlására szerezzenek képesítést. Ezért a felsőoktatási hallgatók jogainak és kötelezettségeinek szabályozását elsősorban a foglalkozás szabad megválasztásának joga alapján kell megítélni. Bragyova András azt is hangsúlyozta párhuzamos indokolásában, hogy a hallgatói szerződés nem tekinthető valódi szerződésnek.

A többségi állásponttal szemben Lenkovics Barnabás alkotmánybíró nem értett egyet a támadott rendelkezések megsemmisítésével. Érveit különvéleményben foglalta össze, amihez Balsai István és Szívós Mária alkotmánybírók is csatlakoztak. A különvéleményt jegyző alkotmánybírók álláspontja szerint a hallgatói szerződések megítélésekor figyelemmel kellett volna lenni az Alaptörvény *N* cikkének (1) bekezdésére is, miszerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. A gazdaság csökkenő teherbíró-képessége, a felsőoktatás belső aránytalanságai és az elvándorlás olyan súlyú, ami a hallgató szerződésre vonatkozó szabályozás megalkotását szükségessé teszi. A többségi indokolástól eltérően az alkotmánybírák úgy vélik, hogy az Nftv. megfelelően biztosítja a hallgató szerződések törvényi kereteit, ezért a jogalkotó által választott szabályozási szint nem alaptörvény-ellenes.

Pokol Béla alkotmánybíró sem értett egyet a többségi döntéssel. Különvéleményében kifejtette, hogy a többség által választott merev, formalista ér-

telmezés miatt háttérbe szorultak az Alaptörvény azon előírásai, amelyek az egyes állampolgárok felett az átfogó társadalmi közösség jövőbeli létét védik a migrációval elszívott diplomástömegek itthon tartásával. Pokol Béla ilyen rendelkezésnek tekinti például az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését, miszerint mindenki képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az alkotmánybíró arra is felhívta a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság formalista jogértelmezése következtében a kormányrendeleti formában létrehozott, az Alaptörvény közösséget védő elveinek és szabályainak megfelelő normaanyag hatásában feltehetőleg legalább egy évet fog késni, amíg ezt törvényi formában ismét hatályba lehet léptetni, és ezzel a mostani első évfolyamok hallgatóinak tízezrei ismét elveszhetnek a magyar társadalom fenntartásából.

Szalay Péter alkotmánybíró sem támogatta a megsemmisítő határozat elfogadását. Különvéleményében emellett érvelt, hogy az indítvány elbírálásához nélkülözhetetlen lett volna az Nftv. és az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésének összevetése. Álláspontja szerint a határozat kizárólag formai vizsgálatra nem alapozható.

30/2012 (VI. 26.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés

Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdés

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kezdeményezte a sztrájkjogról szóló 1989. évi VII. törvény (továbbiakban: Sztrájk tv.) 3. § (2) bekezdésének alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát. A támadott jogszabályhely rendelkezése szerint az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga. Az ombudsman érvelése szerint a sztrájkhoz való jog lényeges tartalmát csak törvényben lehet korlátozni, így annak gyakorlása nem köthető a Kormánnyal kötött megállapodásban meghatározott feltételekhez. Az államigazgatási szerv fogalmának tisztázatlansága miatt az ombudsman szerint az is kérdéses, hogy a köztisztviselők mely csoportjára terjed ki ez a korlátozás. Ezért a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye sérelmének megállapítását is indítványozta. Kezdeményezte továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mert a Sztrájk tv. a sztrájkjog gyakorlásának több lényeges elemét nem szabályozza. Az előadó bíró Kovács Péter volt.

Az alapvető jogok biztosa az indítványt az Alaptörvény hatályba lépését követően is fenntartotta. Az Alkotmánybíróságnak először abban kellett állást

foglalnia, hogy alkalmazható-e az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően a sztrájkjog tekintetében kidolgozott gyakorlata. Megállapította, hogy az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése a korábbi alkotmányi rendelkezéssel egyezően törvényben szabályozott módon teszi lehetővé a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlását. Ezért az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során az eddig kialakított gyakorlatát vette alapul.

Már a 88/B/1999. AB határozat rögzítette, hogy a sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, így szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik annak korlátozására is. A sztrájkjog gyakorlásának kizárására azonban csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, érték, cél védelme érdekében van helye. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a végrehajtó hatalom feladatait ellátó államigazgatási szervek zavartalan és folyamatos működéséhez fűződő érdek alapos indoka a sztrájkjog korlátozásának. Ezért az Alaptörvény szempontjából nem aggályos az a megoldás, hogy a Sztrájk tv. a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodására utalja a feltételek meghatározását.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelme miatt sem találta alaptörvény-ellenesnek a támadott jogszabályhelyet. Megállapította ugyanis, hogy az államigazgatási szervek fogalmát a hatályos jogban több jogszabály is definiálja. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint nincs a jogalkotónak olyan kötelessége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon.

Az ombudsman több szabályozandó elem hiánya miatt is indítványozta a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Állandó gyakorlata alapján az Alkotmánybíróság egyenként megvizsgálta, hogy a hiányolt szabályozás a sztrájkhoz való jog rendeltetésszerű gyakorlásához elengedhetetlenül szükséges-e, és amennyiben igen, hiánya alaptörvény-ellenességet valósít-e meg. Az ombudsman kifogásolta, hogy nem egyértelmű a sztrájkjog gyakorlására jogosultak köre. A Sztrájk tv. ezen alanyi kör meghatározására a „dolgozók” kifejezést használja. Az Alkotmánybíróság szerint ez általános fogalom, ami magában foglal minden foglalkozási jogviszonyban munkát végző személyt. Az indítványozó álláspontja szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet valósít meg az is, hogy a Sztrájk tv. nem határozza meg a szolidaritási sztrájk fogalmát és gyakorolhatóságának feltételeit. Az Alkotmánybíróság a szolidaritási sztrájk fogalma kapcsán is úgy foglalt állást, hogy annak jelentése a köztudatban egyértelmű. A sztrájk bejelentésének időpontjára és módjára irányuló, in-

dítványozó által hiányolt szabályozásról pedig úgy vélekedett a Testület, hogy az nem igényel kényszerítően törvényi szintű meghatározást.

Összességében az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának indítványát megalapozatlannak találta, és elutasította.

Az AB határozat indokolását Kovács Péter azzal a megállapítással egészítette ki párhuzamos indokolásában, hogy a sztrájkjog közsférában történő gyakorolhatósága tekintetében a magyar jogi szabályozás inkonformmá vált a nemzetközi szerződési kötelezettségekkel. Felhívta a figyelmet arra, hogy az Európa Tanács 2003 óta egyértelműen és ismétlődően jelezte, hogy az Európai Szociális Karta sztrájkra vonatkozó rendelkezéseit a magyar állam nem megfelelően teljesíti. Nemzetközi szempontból azonban nem a Kormány és a szakszervezetek közötti megállapodás ténye, hanem annak tartalma jelenti a problémát. Kovács Péter arra is emlékeztetett, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlatában az utóbbi időben a sztrájkjog az egyesülési és szervezkedési szabadság integráns részeként jelent meg. Ezt az Alkotmánybíróságnak is figyelembe kell vennie, hiszen az általa nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelem szintje. A párhuzamos indokoláshoz Balogh Elemér, Holló András és Lévay Miklós alkotmánybírók is csatlakoztak.

Bragyova András nem értett egyet indítvány elutasításával. Véleménye szerint a Sztrájk tv. támadott rendelkezését *pro futuro* hatállyal meg kellett volna semmisíteni. Mindezt az alkotmánybíró a határozathoz fűzött különvéleményében fejtette ki. Az Alaptörvény XVII. cikke szerint törvénynek kell megállapítani a sztrájk feltételeit. A Sztrájk tv. azonban nem a sztrájk feltételeit szabályozza, hanem a sztrájk feltételeinek szabályozását. Ezzel szemben „*a törvényben meghatározott korlátozás*” követelménye megkívánja, hogy a sztrájkjog gyakorlásának minden feltételét törvény szabályozza. Az alapvető jogok biztosának álláspontját osztva Bragyova András bi-

zonytalannak tartja az „államigazgatási szerv” és a „dolgozók” fogalmának Sztrájk tv.-ben történő használatát. A Sztrájk tv. vizsgált rendelkezését ugyanis még a tanácsrendszer utolsó évében alkották meg. Az államigazgatás és a közsféra jogviszonyainak elmúlt két évtizedben végbement átalakulása után e fogalmak sztrájkjog gyakorlása tekintetében történő alkalmazása már messze nem egyértelmű. A különvéleményhez Paczolay Péter és Stumpf István is csatlakozott.

Kiss László sem értett egyet a többségi döntéssel. Különvéleményében kifejtette, hogy a sztrájkjog megítélése tekintetében az alkotmánybírói gyakorlat nem mentes a dogmatikai ellentmondásoktól. Ezért az alapvető jogok biztosának indítványa alapján az Alkotmánybíróságnak döntenie kellett volna a sztrájkjog alkotmányjogi megítéléséről, és meg kellett volna határoznia, hogy milyen jogkorlátozási tesztnek kell megfelelnie a jogalkotónak és a rendes bíróságoknak a sztrájkjog szabályozásakor, illetve a sztrájkjoggal összefüggő ügyek elbírálásakor. Kiss László megítélése szerint a Sztrájk tv. nem jelent elégséges garanciát a sztrájkjog hatékony gyakorlására, mert nem ad érdemi mércét arra, hogy melyek azok a sajátos szabályok, amelyek alapján a sztrájk jogszerűnek minősül. Ezért indokoltnak tartotta volna mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását. Továbbá arra is rámutatott, hogy a Kormánynak az Alaptörvény szerint nincs hatásköre a Sztrájk tv. szerinti megállapodás megkötésére. Még az sem tisztázott, hogy a Kormány közhatalmi vagy munkáltatói hatáskörében eljárva kötötte-e meg a megállapodást. Mindezt megalapozza a Sztrájk tv. vizsgált rendelkezésének alaptörvény-ellenessége nyilvánítását és megsemmisítését. Végezetül Kovács Péterhez hasonlóan Kiss László is felhívta a figyelmet a közsférában gyakorolható sztrájkjog szabályozása és a Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek közötti összhang vizsgálatának szükségességére.

Enyedi Krisztián

Majtényi Balázs

ALKOTMÁNYPROPAGANDA¹

MEGJEGYZÉSEK AZ ALAPTÖRVÉNY BARÁTAINAK
„ELSŐ KOMMENTÁRJÁHOZ”²

Nem sokkal az új alkotmány hatálybalépését követően *The Basic Law of Hungary. A First Commentary* (Magyarország Alaptörvénye – Az első kommentár) – sokat ígérő – címmel adtak közre egy angol nyelvű kötetet nyomtatott verzióban és elektronikus könyvként („e-book”) is. A kéziratot a szerkesztői előszó tanúsága szerint már az új alkotmány hatályba lépését megelőzően, így az értelmező gyakorlat megjelenése és az első alaptörvény-módosítás előtt lezárták. A munka az új alkotmánnyal foglalkozó írásokat és magát a dokumentumot tartalmazza; tizenhét jog- és politikatudós munkája.³ A szerzők többsége a Pázmány Péter Egyetemhez, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetemhez kötődik. A kötet közreműködői közül néhányan az 1989-es alkotmány kommentárjának megírásában is szerepet vállaltak; a könyv előszavát Jakab András, az 1989-es Alkotmány kommentárjának⁴ szerkesztője jegyzi.

A szerzői gárda alapján a kötet okkal nevezhető egy színre lépő konzervatív alkotmányjogi műhely szárnypróbálgatásának, mely első fecskéként vaskosabb tudományos munkák hosszú sorának eljövételét ígéri. A „minden kezdet nehéz” közhelyes megállapítás juthat eszünkbe erről, a Csink Lóránt, Schanda Balázs és Varga Zs. András által írt szerkesztői bevezető első mondatának olvasásakor, amelyben a gyakran citált archimédeszi idézet szerepel: „*Adjatok egy fix pontot, és kimozdítom helyéről a Földet!*” (7. o.). A felszólítás nem annyira a kötet tudományos jelentőségére, mint inkább a magyarországi közjogi földindulás epicentrumát adó kétharmados kormánytöbbségre utal. A szerkesztői bevezetők hangzatos mondatai általában nem jelentenek különösebb szellemi kalandot. Az irányadó értelmezési gyakorlat hiányában nem meglepő, hogy gyakran az általánosságok szintjén ragadnak meg a szerkesztők. Többek között akkor, amikor az Alaptörvényről megjegyzik: az „nem egy folyamat vége, hanem egy új kezdete” (7. o.). Sokkal érdekesebb egy „világi” szöveget tárgyaló munkához írt előszó végén szereplő, világnézeti semlegesség melletti érvelést aligha ígérő szerkesztői zárszó: „*Laus viventi Deo*” (Dicsőség az élő Istennek, 7. o.). Ezt a zárszót nehéz másképp értelmezni egy, a Nemzeti Közigazgatási Intézet neve alatt megjelenő, magyar címerrel

ékesített és a hivatalosság látszatát keltő kötetben, mint a szerkesztők jelentőségteljes keresztény elköteleződésének kifejeződését, ami egyúttal világos elhatárolódást jelent a semlegesség liberális elvétől.

A cím által jelzett „kommentár” mint műfaji meghatározás félrevezető, joggal hívja fel erre a kötet olvasóinak figyelmét Fekete Balázs is recenziójában:⁵ a cím által jelzett műfaji meghatározásról az olvasónak a németországi kommentár-irodalom, így az 1989-es Alkotmány e sorba illeszkedő, Jakab András által szerkesztett kötetei juthatnak eszébe. Ezt a feladatot jelenleg az Alaptörvény belső ellentmondásai miatt, az új alkotmánybírói határozatok hiányában a szöveg írásakor még hatályba nem lépett dokumentum esetében aligha lehet elvégezni; erre a kötet terjedelme sem alkalmas (az Alaptörvény rendelkezéseinek elemzését az 1–294. oldalakon találjuk). A feladat elvégzéséhez egyébként is szükség lenne a releváns nemzetközi és európai joganyag, a jogirodalom – ideértve a Magyarországra vonatkozó alkotmányjogi szakirodalom – feldolgozására is; ezzel a kötet adós marad. A gyakran csak minimális szövegelemzésre, információnyújtásra összpontosító tanulmányok azonban a szöveg bizonyos részeit, köztük jó néhány, az általános rendelkezésben szereplő szakaszt – amelyet a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat hiányában is értékelni lehetne – reflektálatlanul hagynak.

Az önmeghatározás tehát tévesnek tűnik – de mit lehet a helyébe állítani? A következőkben az alkotmányozással, a preambulummal, az alapjogokkal, és alapjogvédő intézményekkel foglalkozó fejezeteket röviden ismertetve próbálok a kérdésre válaszolni.

A kötet olvasójának okkal támadhat az az érzése, hogy a munka inkább a következő címet viselhetné: *Az Alaptörvény védelmében, vagy esetleg Frappáns válasz a Velencei Bizottság észrevételeire*. Jelzésértékű, hogy míg a kötet a Velencei Bizottság véleményeire különböző összefüggésekben húsz feletti reflexiót tartalmaz, addig a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára például csupán egyetlen utalást találunk, a Maastrichti Szerződés két hivatkozással a felülreprezentált uniós dokumentumokhoz tartozik. Egy, a kommentárról a közel-múltban megjelent, Koi Gyula és Torma András ál-

tal írt recenzió is lényegében erre a következtetésre jut, viszont megállapítását a kötet méltatásaként találja: „*A fél esztendő alatt elkészült kötet hivatott az Európai Unió és az Európa Tanács tanácsadó testületként működő Velencei Bizottság által megfogalmazottakra reagálni, továbbá az euroatlanti politikai térségben a törvénnyel kapcsolatos aggodalmakat szakértőhöz méltóan, korrekten és tényszerűen eloszlatni.*”⁶ Ez a védekező szándék magyarázhatja a kötet sajátos kiadási körülményeit is. A könyv impresszuma szerint a copyright a Nemzeti Közigazgatási Intézeté, és nem a kiadóé; ez a mértékadó tudományos könyvkiadásban szokatlan jelenség a kötet külpolitikai összefüggésekben értelmezhető, alkotmánypolitikai propagandajellegét erősíti.

A könyv propagandisztikus irányultságát próbálja elfedni Jakab András rövid, familiáris bevezetője, melyben az olvasó tudomást szerez Jakab és több szerző személyes jó, mi több, baráti viszonyáról, illetve mellékesen tartalmaz egy, az alkotmányozás szakmai reflektálatlanságát kárhozható megjegyzést is (4. o.). A bevezető szerzője a kötetet meglepő módon a „*Rechtsdogmatik*”-hagyományhoz kapcsolja; ezzel azt ígéri, hogy abban egy alkotmánydogmatikai koncepció lesz kifejtve. Ebben azonban később csalódnunk kell, a kötet nem törekszik egy, a gyakorlatot segítő koherens fogalmi rendszer kiépítésére, az általános fogalmak tisztázására, s az alkotmányos elvek és intézmények fogalmi megalapozására rendre elmarad.

A kötet írásainak áttekintése során érdemes kiemelni két hosszabb, nem csupán szövegmagyarázatra koncentráló írást: a kötet első és második fejezetét, Trócsányi László és Horkay Hörcher Ferenc tanulmányait. Trócsányi a jogtörténeti hagyományaink alkotmányjoggá felelesztése mellett kardoskodik. Eközben azonban nem vesz arról tudomást, hogy a történeti alkotmány nálunk nem az Egyesült Királysághoz hasonlóan fejlődött,⁷ s ahhoz nem a folyamatos jogkiterjesztő értelmezés társult: az elsősorban negyvennyolchoz kapcsolódó jogkiterjesztő hagyományt háttérbe szorítva, az intézményes gyakorlatot érdemben a történeti alkotmány autoriter rezsimjei határozták meg.⁸ (Így az Aranybulla és a Magna Charta közötti párhuzam a két dokumentum időbeli közelsége ellenére is sántít, például ha az Aranybullában foglalt *habeas corpus* fejlődését a Magna Chartába foglalt hasonló rendelkezés karriertörténetéhez hasonlítjuk.)

A jogtörténeti vénáját hangsúlyozó Trócsányi igyekszik lesöpörni a Velencei Bizottságnak a dokumentum nem megfelelő előkészítésére vonatkozó érvét: számára hivatkozási alapul a nemzeti konzultáció folyamata szolgál. Trócsányi szerint végül is

minden polgár kapott 12 kérdést, hogy válaszoljon és alkotmányozzon (ezt mintegy egymillió ember ki is töltötte), egyetemek, egyházak, civil szervezetek közreműködhetnek, konferenciákat rendeztek. (Elfelejteti hozzátenni, hogy szöveg hiányában egy szakmai konferencián legfeljebb általánosabb kérdésekről lehetett szó, az alkotmányozás ismeretlen személyek részvételével zajlott, így a szakmai input lényegében nem mérhető.) A nemzeti konzultáció valóságára építő érvhez társul összehasonlító alkotmányjogi „aduként” – némileg a médiatörvényt védő „más is ezt csinálja”-típusú informális logikai okfejtésre emlékeztetve –, hogy például az 1958-as De Gaulle-i alkotmányozás sem volt átláthatóbb. Végso érvként persze az kerül elő, zárójelbe téve valamennyi, az alkotmányozás folyamatát érintő korábbi megállapítást, hogy a legitimitást majd az idő hozza meg, arról még korai lenne határozott kijelentést tenni.

Trócsányi az Alaptörvény elnevezéséből arra következtetett, hogy az alkotmányozó ezzel is elismeri a történeti alkotmány fontosságát, a Nemzeti hitvallás értelmezése szerint⁹ megköti az alkotmányértelmező kezét. Az Alaptörvényt álláspontja szerint a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell majd értelmezni.

Érdekes módon a kommentár műfajától legtávolabb álló írás, Horkay Hörcher Ferenc preambulummal foglalkozó tanulmánya vonultatja fel a legkiterjedtebb szakirodalmi apparátust. Az írás leginkább a jog és irodalom kapcsolatával foglalkozó műhelytanulmányok sorába illeszthető. A Nemzeti hitvallás műfaji természetével foglalkozik, melyet alapvetően kvázi vallásos irodalmi alkotásnak lát, és alkotmányjogi értelmezését visszaszorítaná.

Ahhoz azonban, hogy a Nemzeti hitvallást főként irodalmi műnek tekintsük, az Alaptörvény módosítása szükséges. Horkay Hörcher javaslatát tehát egy burkolt alkotmánymódosítási javaslatként is értelmezhetjük. A Nemzeti hitvallást az Alaptörvény kifejezett rendelkezése¹⁰ miatt minden irodalmi jellege ellenére sem nevezhetjük egy ismeretlen szerző „kvázi vallásos” vagy „irodalmi szövegének” (44. o.). Még akkor sem, ha a preambulum visszaül a 19. század olyan nagy nemzeti irodalmi alkotásaira, mint amilyen a Himnusz vagy a Szózat. Az irodalmi párhuzamra hivatkozásra alapított érvelés alkalmatlan arra, hogy felülírja azt a tényt, hogy itt egy az alkotmányjogi jogértelmezést meghatározó, normatív szövegről van szó.

Ha végigolvassuk a tanulmánykötet alapjogokkal vagy alapjogvédő intézményekkel foglalkozó írásait, minimalista szövegelemzést, kifejtetlen érveket és ezzel szükségszerűen párosuló szakirodalmi reflek-

tálatlanságot találhatunk. Nem ritka, hogy egy alapjog elemzésére egy oldalt szánnak a szerzők; van olyan, az Alaptörvény alapvetésében szereplő – a kötet által elemzett – rendelkezés, amelyre fél oldal sem jut. A jogirodalom hiánya különösképp szembevetendő a Balogh Zsolt és Hajas Barnabás által írt fejezetben, ahol szakirodalmi hivatkozás sehol sem szerepel (az egyetlen gyülekezési jogi részen kívül, ahol megjelenik három lábjegyzet; ezek közül az egyik egy 1900-as írásra utal).

Tanulságos viszont ezt a fejezetet jogszociológiai szemmel olvasni. A hivatkozások hiányában is egyértelmű, hogy a harmadik köztársaság alkotmányának húsz éve nem múlt el nyom nélkül. Ezt nem elsősorban a két alkotmány intertextuális kapcsolatai bizonyítják, hanem az Alkotmánybíróság szellemi örökségének nyilvánvaló hatása. A hazai jogirodalmon és az alkotmányjogi oktatáson keresztül sokak szocializálódtak az Alkotmánybíróság munkásságának eredményein. Ez adja azt az elméleti keretet, amelyből a szerzők kiindulnak; ezek a határozatok azok, amelyek meghatározzák a gondolkodást. Az alapjogi fejezet felhasznált irodalma lényegében a harmadik köztársaság Alkotmánybíróságának határozataira korlátozódik. Sajnos, hiába várunk olyan törekvéseket, amelyek az Alaptörvény szövege elmentmondásmentes értelmezésének világos koncepció mellett kialakítására irányulnának, vagy amelyek a korábbi AB határozatok érvelési hiányosságait fednék fel.

A Csink Lóránt és Schanda Balázs által az Alkotmánybíróságról írt tanulmánynak legfőbb újdonsága, hogy ebben a szövegben már a különböző álláspontok óvatos felvonultatása is megjelenik, például az Alkotmánybíróság közpénzügyi törvényeket érintő hatáskörének korlátozásával kapcsolatosan. (168. o.) Azonban az érvek kifejtetlensége miatt nehéz pontosan beazonosítani a szerzők álláspontját: az olvasónak több helyütt az az érzése támad, hogy „mondanak is valamit, meg nem is”. Nem hallgatja el az írás azt a konfliktust, amelynek eredményeképpen a kormány megbüntette az Alkotmánybíróságot, azonban – komoly és érdemi indokok felvonultatása nélkül – hozzáteszi, hogy az Alkotmánybíróság kompetenciája pénzügyi kérdésekben mindig vitatott volt (161. o.). Az *actio popularis* megszüntetése kapcsán – utalva a bírálatokra is – megjegyzik, hogy nem biztos, hogy az az alkotmányjogi panaszszal együtt is hatékonyan tudna működni, s hogy az Alkotmánybíróság közelebb kerül majd a rendes bíróságokhoz.

A Schanda Balázs által egyedül jegyzett, *Constituent and Constitutional Entities* (Államalkotó és alkotmányos tényezők) című harmadik fejezetben

négy oldalon és egy bekezdésen keresztül esik szó többek között nemzetéről és nemzetiségéről, Szent Koronáról, az ország új elnevezéséről, a magzati élet védelméről, házasságról és családról, a Magyar Művészeti Akadémiáról. A szerző által választott terjedelmi keret az érvek kifejtésére nem, inkább kinyilatkoztatásokra alkalmas, így például magyarázat nélkül tartja „rendkívüli” döntésnek a Magyar Művészeti Akadémia létrehozását (68. o.). A házasság és család című alfejezetéből említhető az Alaptörvényből megjegyzés nélkül – és némileg pontatlanul – átvett megállapítás, mely a házasságot (az Alaptörvény megfogalmazásában a családot, lásd az L. cikket¹¹) a nemzet reprodukciójában játszott szerepe miatt védeni rendeli (68. o.). Az írás megközelítése meglehetősen problematikus, hiszen ez a szemlélet burkoltan a nők instrumentalizálását jelenti. Kézenfekvő ellenérv, amit a kommentár is megemlít, hogy házasságon kívül is születnek gyermekek,¹² illetőleg vannak gyermektelen házasságok. Mindebből az következtethet – és a kommentár erre nem tér ki, pedig akár a házasság szentségéből is levezethető –, hogy a házasság vagy család nem önmagában védendő intézmény, a védelem pusztán egy feltételezett – demográfiai – célnak alárendelten érvényesül, ennyiben visszalépve a korábbi, megkötés nélküli védelemhez képest.

Szerző- és szerkesztőtársánál hosszabban érvel az Alaptörvény új megoldásai mellett Varga Zs. András, aki az ombudsman-intézmény kapcsán valóban kifejti, miért helyesli az intézmény átalakítását, az ombudsmanok számának csökkenését, eközben szintén vitatkozik, disputát folytat a Velencei Bizottsággal (210. o.). Azt gondolja, hogy ha csak egy biztos marad, az az alapjogok koherensebb értelmezéséhez vezet, és megszünteti az ombudsmanok közti rivalizálást (214. o.). Bár ez az álláspont erősen vitatható, a szerző legalább felsorakoztat érveket álláspontja igazolására; már csupán ezzel a gesztusával üdítő kivételt jelent, igaz csak ebben a tekintetben.

Ezekkel a kivételekkel együtt, a kötet általános jellemzője, hogy kinyilatkoztat, vitatkozni pedig csupán a nemzetközi szervezetekkel hajlandó. Nem utal az Alaptörvény hazai alkotmányjogi kritikáira sem, pedig a tudományos diskurzust előremozdítaná az érvek ütköztetése.¹³ A kötet lezárásának időpontja ezt a visszafogottságot semmi esetre sem magyarázza. Igaz, lehetséges egy olyan megengedő értelmezés is, hogy a kötet úgy száll be a jogtudományi vitába, hogy első lépésként felvonultatja egy konzervatív alkotmányjogi műhely álláspontját. Ha erről van szó, akkor viszont erre nem ártott volna utalni. A hivatalos kulcsin inkább elfedni kívánja azokat az alapvető véleménykülönbségeket, amelyek az alkot-

mányjogász szakmát megosztják az alaptörvénnyel kapcsolatban. A kötet úgy keresi az Alaptörvény rendelkezései *melletti* érveket,¹⁴ hogy közben a vitát magát megveti. A hazai tudományos diskurzust az segítené, ha a kötetnek megjelenne egy komolyabb dogmatikai érvelést tartalmazó változata, amely már érdemi disputára, illetve az egyes kérdések újra és továbbgondolására hívná az olvasóit. Az Alaptörvény első kommentárja azonban nem erre vállalkozott. A könyv – és az iPad-re szánt e-book – sajnos nem pusztán megjelenésében, de stílusában is túl sokban emlékeztet saját tárgyára, az Alaptörvényre, amely az érdemi viták lehetőségét megkerülve fogant. Az alkotmánypolitikai propaganda szempontjai – az Alaptörvény megszövegezéséhez hasonlóan – nem igényeltek sem komolyabb jogirodalmi reflexiót, sem egy dogmatikai elemzési keret megalkotását.

JEGYZETEK

1. Köszönettel tartozom Körtvélyesi Zsoltnak, Sólyom Péternek és D. Tóth Baláznak a recenzióval kapcsolatos észrevételeikért.
2. Lóránt CSINK-Balázs SCHANDA-András Zs. VARGA (ed.): *The Basic Law of Hungary A First Commentary*. Clarus Press-National Institute of Public Administration, Dublin, 2012. 350 o.
3. Balogh Zsolt, Christián László, Cserny Ákos, Csink Lóránt, Fröhlich Johanna, Gerencsér Balázs Szabolcs, Hajas Barnabás, Halász Zsolt, Horkay Hörcher Ferenc, Kis Norbert, Molnár Miklós, Orbán Endre, Patyi András, Schanda Balázs, Smuk Péter, Trócsányi László, Varga Zs. András (A közreműködők között van feltüntetve Fröhlich Johanna és Orbán Endre, akiknek a neve alatt sem önálló szöveg sem közös tanulmány nem szerepel a kötetben, a pontos szerepük nem világos.)
4. JAKAB András (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest: Osiris, 2009.
5. FEKETE Balázs: Az Alaptörvény preambulumaának szövegközi dimenzióiról. *Jogi Iránytű*, 2012. 1. sz. <http://www.mta-ius.hu/iranytu/index.html>;
6. Koi Gyula – TORMA András: A First Commentary – Magyarország Alaptörvénye. Első kommentár című kötet recenziója. *Magyar Közigazgatás* II. évf. (2012) 1. sz. 143-149. A recenzió szerzői egyébként már azt

megtiszteltetésnek tartják, hogy kezükbe foghatták a kötetet: „A megtiszteltetés oka nem csak a külsőn, ha nem mindenekelőtt a belbecs, vagyis a kötet tartalma volt: Magyarország Alaptörvényét és annak első, mégpedig angol nyelvű kommentárját tartottuk kezünkben!” 144.

7. Lásd erről: SZENTE Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben, *Közjogi Szemle*, 2011. szeptember, 1-13.
8. Lásd erről: PÉTER László: Montesquieu paradoxonja a szabadságról és a magyar alkotmány, 1790-1990, in uő: *Elbától keletre*. Budapest, Osiris, 1998. 342-354.
9. A szerkesztők tanulmánykötetekben megszokott módon nem törekedtek a szerzői álláspontok közötti koherencia megteremtésére. A kötet egy másik szerzője, Horkay-Hörcher Ferenc másként vélekedik a Nemzeti hitvallás kötőerejéről.
10. Az R. cikk (3) bekezdése szerint az „Alaptörvény rendelkezéseit [többek között] a benne foglalt Nemzeti hitvallással [...] összhangban kell értelmezni.”
11. Itt ez az „l” betűt jelzi, és nem a római ötvenest – bár római számozást szintén találunk az Alaptörvény cikkeinek jelölései között.
12. A KSH tavalyi kiadványa szerint a gyermekek 40%-a házasságon kívül születik Magyarországon – ezzel hajszállal az EU-s átlag felett vagyunk – és a tendencia az arány növekedésének irányába mutat –, és nyilván az aggódók egyike sem kíván róluk könnyelműen lemondani. A részletesebb adatokat lásd: Születések és termékenység az Európai Unióban, *Statisztikai Tükör*, 2011. június 14., 3.
13. Kiindulópontként lásd: FLECK Zoltán – GADÓ Gábor – HALMAI Gábor – HEGYI Szabolcs – JUHÁSZ Gábor – KIS János – KÖRTVÉLYESI Zsolt – MAJTÉNYI Balázs – TÓTH Gábor Attila: Vélemény Magyarország alaptörvényéről. *Fundamentum*, 2011/1. 61-77.
14. E szempontból is érdekes a kötetben közreműködőként ('contributor') feltüntetett (a recenzióban magát a szöveg egyik fordítójaként meghatározó) Orbán Endre által közös munkájukról írt recenzió. Ebben a szerző idézi a Kis Norbert által a kommentár hivatalos bemutatóján mondottakat, miszerint a kötet szerzői az „Alaptörvény barátai”. ORBÁN Endre: *The Basic Law of Hungary – A First Commentary* (könyvismertető). *De Iurisprudencia et Iure Publico* 2012/1-2. sz. http://www.dieip.com/2012_1_07.pdf