

JOBBÁGYI GÁBOR

*Alkotmányos válság?*

*Jogtudományi Közlöny* 2007. júniusi számában jelent meg Schmidt Péter *A magyar kormányzati rendszer buktatói* című cikke, mellyel szinte egy időben jelent meg hasonló témájú írásom a *Magyar Nemzetben* (2007. 08. 24. *Alaptörvényeink hiányosságai*). Írásom – a lap adottságaiból adódóan – rövidebb, publicisztikusabb, jogi érveket kevésbé felhasználó volt. Most ott elhangzott gondolataimat – reflektálva Schmidt Péter írására is – bővebben, szakszerűbben adnám elő, hozzátevé, hogy nem vagyok alkotmányjogász, de ettől ilyen súlyos alapkérdésben el lehet talán tekinteni.

Parlamenti diktatúraként jellemezte egy barátom nem régen közállapotainkat. Valóban, az utóbbi években számos jel bukkant fel, hogy a kormányzó politikai réteg, csekély parlamenti többségét felhasználva átlép jogon és erkölcsön. Közben az ország állapota folyamatosan romlik, a gazdasági élet visszaesett, a kormánypártok bel- és külföldi szavahihetősége, népszerűsége mélyponton van.

Közben a „nép” a demokrácia eszközeivel semmit sem tehet, hasonlóan az ellenzékhez.

Ugyanakkor alkotmányjogászainktól, vezető politikusainktól – beleértve az állam is becsült köztársasági elnököt – azt halljuk, hogy Alkotmányunk tökéletes, politikusainkkal csak morális gondok vannak.

Most ne menjünk bele annak részletezésébe, hogy a morális gond a legtöbb esetben jogi gond is. („A jog az erkölcs minimuma” – mondják.) Inkább azt elemezzük, hogy valóban tökéletesen működnek-e alaptörvényeink, Alkotmányunk. Bevallom, hosszú időn keresztül én is hittem alkotmányjogászainknak, közjogi tekintélyeinknek, mára azonban bizalmam megkopott.

Nézzünk néhány területet, ahol alapvető működési zavarok vannak véleményem szerint.

1. *A vezető politikusok felelőssége.* Az Alkotmány részletesen szól a köztársasági elnök felelősségre vonásáról, beleértve a büntetőjogi felelősségét is (Alk. 31/A §, 32 §). A hatályos Alkotmány a miniszterelnökkel szembeni felelősség egyetlen formáját ismeri: a *bizalmatlansági indítványt* (Alk, 39/A, §).

Ennek benyújtására eddig soha nem került sor az elmúlt 17 évben. Az ok egyszerű: az ellenzék indítványát leszavazzák a kormánypártok, amelyeknek saját sorában kisebb botrányt jelent a miniszterelnök lemondatása adott esetben (ld. Medgyessy–Gyurcsány-csere). A miniszterelnök büntetőjogi, polgári jogi felelősségéről nincs szó.

*A miniszterek felelősségéről* csak az Alkotmánybíróság elmarasztalása után alkotott törvényt az Országgyűlés (1997. évi LXXIX tv. Kjt.). Ez a törvény sem szól a büntetőjogi felelősségről, s az anyagi felelősség is erősen *korlátozott*; csak vétkes kötelezettségzegés esetén felel a miniszter 2–6 havi illetménnyel. (Tehát pl. hozzá nem értés esetén nem felel a miniszter.)

*A parlamenti képviselőket* viszont a *mentelmi jog* védi a büntetőjogi felelősségre vonástól, annak felfüggesztéséhez a képviselők 2/3-ának szavazata szükséges. Nem csodálhatjuk, hogy komolyabb vagyon elleni cselekmények ügyében a legfőbb ügyész vagy a bíróságok kísérletet sem tettek a mentelmi jog felfüggesztésére; kisebb súlyú büntetőperekre akkor kerülhetett sor, ha a képviselő önként lemondott mentelmi jogáról.

Kimondhatjuk tehát a végkövetkeztetést, hatályos Alkotmányunk s alaptörvényeink szerint a miniszterelnök, a kormánytagok s a képviselők büntetőjogilag ugyanúgy *érinthetetlenek, mint a volt nomenklatúra tagjai voltak*. Másként fogalmazva, elképzelhető, hogy az elmúlt 17 évben soha senki komolyabb bűncselekményt nem követett el közülük, a kormány tagjai, a miniszterelnökök eljárásukkal nem okoztak kárt? (Emlékezzünk az őszödi beszédre!)

2. *Választási rendszerünk* kellően bonyolult ahhoz, hogy az átlagember megértse. Bonyolultságában *demokratikusnak tűnik – holott nem az*. Ehhez néhány adalék.

A listás és egyéni választókerületi szavazásnak párhuzamosan nem sok értelme van, az eddigi eredményekből látszik, hogy a választópolgár ritkán osztja meg szavazatát, ha mégis megteszi, egymáshoz közelállókra szavaz. (Tehát pl. szavaz az SZDSZ-re mint pártra s az MSZP-jelöltre.) Ennek a módszernek a hátránya, egyfelől a vezető pártpolitikusok gond nélkül bejutnak az 5% elérése esetén, másrészt a képviselő nem a választópolgárokhoz kötődik, hanem a pártvezetőkhez. Vagyis *nem népképviselőt van, hanem pártképviselőt a parlamentben*; a képviselőnek a léte, egzisztenciája nem a választópolgártól függ, hanem a párttól.

Szintén teljesen feleslegesnek tűnik a választások második fordulója – *különösen három jelölttel*. A harmadik helyen végzett jelölt és pártja ugyanis döntő módon tudja befolyásolni a végeredményt akár visszalépésével, de úgy is, hogy nem lép vissza. (Erre számos példát láttunk az eddigiekben.)

*Szerény és naiv kérdés: Nem lehetne egyfordulós választásokat tartani kizárólag egyéni választókerületekben?* Mindezzel a fenti anomáliák kiküszöbölhetőek lennének, a képviselők nagyságrendekkel jobban kötődnének választóikhoz, s az egész eljárás sokkal olcsóbb lenne. Ez az eljárás több nyugati demokráciában kiválóan működik – például Angliában.

A választási rendszer legnagyobb hibájának azonban azt tartom, hogy a választási visszaélések, csalások ellen gyakorlatilag nincs védelem, a jogorvoslat formális. A választási panaszokat nagyon gyorsan kell benyújtani, majd elbírálni, első fokon a választási szerveknek, majd jogerősen a bíróságnak. *Nincs független választási bíróság*, amely szakértő bírúival alaposan ki tudná vizsgálni a panaszokat. Panaszok pedig bőven lennének, gondoljunk csak a 2002-es választások után villámgyorsan lecsöpört 500 panaszra. (Pl. ajándékosztogatások, láncszavazás stb.) A választásokról

az Alkotmány csak rendkívül röviden szól, s mivel a konkrét törvényt 2/3-os többséget igényel, jelenleg nincs esély a változásra.

3. A harmadik alkotmányossági válságtünet a *jogmánia* vagy *jogkóosz*. A jogalkotásról nem szól az Alkotmány – csak az egyes szervek, intézmények feladatain belül röviden –, a részletesebb szabályokat egy 1987-es törvény tartalmazza, mely megalkotásakor is rossz volt, de egyébként sem tartják meg az illetékesek. A rendszerváltozás kezdetétől minden állami szerv elképzelhetetlen mennyiségben ontja a jogszabályokat, amelyek nemcsak áttekinthetetlenek a szakember számára, hanem ellentmondásosak is.

Erre csak egy személyes példát. A szocializmus idején minden évben kiadták az évben keletkezett törvényeket és rendeleteket 1–2 vaskos kötetben – jogászok szerint ez is sok volt. Az utóbbi 10 évben általában interneten keresztül kerestem a jogszabályokat, de néhány hónapja nem találtam valamit, s lementem a könyvtárba, hogy kikérjen a 2004. évi jogszabálygyűjteményt, számolván a korábbi 1–2 kötettel. A könyvtáros kissé szomorúan nézett rám, de elkezdte hozni a köteteket, összesen 18-at (!) 2004-ből. Az asztal majdnem leszakadt a Magyar Köztársaság állami szerveinek – önkormányzatok nélküli – egyéves jogszabálytermésétől!

Ezután kissé elmerültem a kérdésben. A hivatalos Közlöny Kiadó lelkesedése – látván a megoldhatatlan feladatot – 1997-ben 6 kötettel, 1998-ban 6 kötettel megszűnt. Könyvtárunk azonban kitartó, minden évben vaskos kötetekben beköti az éves *Magyar Közlönyöket*. Ennek eredménye, 2003-ban 12 kötet, 2004-ben 18 kötet, 2005-ben 15 kötet, 2006-ban 12 kötet. Arra már lázalmában sem mer gondolni egyetlen kiadó sem, hogy a korábbi gyakorlat alapján megjelentesse a *Hatályos jogszabályok gyűjteményét*. Ez 20–30 évvel ezelőtt kb. 6 kötet volt, most sok éves munkával talán 50 kötetben lehetne kiadni, de ez azért is felesleges, mert a több éves gyűjtőmunka utáni kiadás idejére hatálytalan lenne az egész!

A *jogmániának*, *jogi káosz*nak egyenesen a teljes *jogbizonytalanság* a következménye, ez a korrupciónak is az egyik melegágya, mert a változásokról nemcsak az állampolgárok, hanem a szakemberek sem tudnak, kivéve a bennfenteseket, akik viszont azonnal tudnak reagálni, kihasználva a lehetőségeket (lásd például olajügyek), vagy az állampolgárnak kenőpénz ellenében mutatnak kiutat e dzsungelből.

Mindebből az állampolgár csak annyit észlel, hogy a hatóságok állandóan változó, kiismerhetetlen, ugyanakkor hatalmas mennyiségű feladatot rónak rá minden ügyének intézésében (lásd például adóügyek, nyugdíjügyek, szociális támogatások, betegellátás, építésügyek stb.).

4. Megemlíthetjük fontossági sorrendben az *ügynökkérdést*. Ez két szempontból is alapfontosságú; részben a volt ügynökök és „tartóik” emberi és személyi jogai, másrészt az állampolgároknak a saját adataik megismerése szempontjából. A kérdésnek hatalmas biztonságpolitikai és belpolitikai jelentősége is van. Biztonságpolitikai szakértők véleménye szerint több külföldi titkosszolgálat is birto-

kában lehet az ügynöklistáknak, ők bármikor zsarolhatják a magyar államélet képviselőit. Ugyanaz a zsarolási lehetőség fennáll a belpolitikában, a „titkok tudói” egyrészt korlátlanul befolyásolhatnak pozícióban levőket, másrészt pozícióba helyezhetik a nekik kedvező személyt.

Nincs illúzióm, a magyar politikai és társadalmi élet jelentős része ma is érintett e kérdésben. Ezt a politikai pártok az állami vezetők is tudják. Ennek ellenére – becslés szerint – a Történeti Hivatalban a létező titkosszolgálati (ügynöki) iratoknak kb. 30%-a ismerhető meg a kutató s az állampolgárok számára. Időnként nagy nekiveselkedéssel jogszabályok születnek, bizottságok jönnek létre, majd az indulatok lecsillapultával lényegében marad minden a régieben. S közben, mint Cipolla a varázskalapjából, az érdekeltek előhúznak néhány nagy nevet csemegéül a népnek, s intő például az esetleg rakoncátlankodni kívánó többi tízezernek. Az a tény, hogy a legtöbb volt szocialista ország ennél lényegesen előrébb tart a kérdésben, szintén nem érdekel senkit.

5. *A privatizáció körében* emlékezzünk vissza, a kilencvenes évek elején a „vad-privatizáció” korában – jogszabályi felhatalmazás hiányában – hatalmas közfelháborodás kísérte, mikor néhány budai cukrászdának váratlanul s kedvező áron tulajdonosa akadt. Hol vagyunk ettől?

Ma és az elmúlt években gyakorlatilag a kormány és a parlamenti többség dönt befolyásolhatatlanul 100 milliárdos vagyonok sorsáról – befolyásolhatatlanul s ellenőrizhetetlenül.

Kérdem csendben miért, hogyan? A Magyar Állam tulajdona 10 millió állampolgár tulajdona, akik közül kb. 2 millió hatalmazta fel a kormányt a kormányzásra s a parlamenti többséget a kormány támogatására.

A Magyar Államot – s így az állampolgárok egészét – a Köztársasági Elnök képviseli (Alk. 30/A § (1) bek.). Vagyis – véleményem szerint – az állami tulajdonban levő vagyontárgyakról konkrét rendelkezés – természetesen főleg az elidegenítés – valamilyen formában a Köztársasági Elnöktől kellene eredezzen, hasonlóan az elidegenítési folyamat ellenőrzéséhez.

*Tény, az állami tulajdon alanyaként az Alkotmány egyetlen állami szervet nem nevez meg, senkit nem jogosít fel az állami tulajdon feletti rendelkezésre... Ennél fogva a rendelkezés joga sem az Országgyűlést, sem a Kormányt, sem az egyes minisztereket nem illeti meg, s így ebből eredő jogaikat – (helyesen nem létező jogaikat) – sem ruháztatják át semmilyen állami szervre!* (ÁPV. Rt., ÁVÜ stb.)

Erre a jelenségre akkor figyeltem fel, mikor a média büszkén sugározta kb. 2 éve „a kormány döntött a Ferihegyi Repülőtér privatizációjáról” (csak zárójelben, erről azért sem dönthetett volna, mert a PTK 172. § d. pontja szerint az állami tulajdon kizárólagos tárgya, így forgalomképtelen).

Érdemes e körben egy rövid visszatekintést tenni az állam mint jogi személy és az állami tulajdon PTK-beli hányatott sorsára is. A rendszerváltozás előtti PTK-szöveg (26–27. §) meglehetősen rejtélyesen szól az állam jogalanyiságáról, a vagyoni jogi képviseletre – korlátozott mértékben – a pénzügyminisztert jogosítja fel. Dr. Kecskés László professzor – mint a kérdés legjobb hazai szakértője – ekkor az IM-ben volt

államtitkár, s nyilván felismerte nemcsak az elméleti tarthatatlanságot, hanem a jövődő privatizáció jelentette veszélyeket is. Ezért javasolta a PTK-szakasz megváltoztatását azzal, hogy az államot a *Kincstári Jogügyi Igazgatóság* képviseli. A privatizációra várókon azonban nem tudott kifogni. Bár a PTK-módosítás az 1991. évi XIV. tv.-nyel megtörtént, de hatályba nem léptették, mondván, erre akkor kerül majd sor, ha a Kincstári Jogügyi Igazgatóságról szóló törvényt elfogadják.

Erre azonban valahogy nem jutott ideje az Országgyűlésnek, így a *hatályba nem lépett PTK-szakaszt hatályon kívül kellett helyezni.* (!) Így a hatályos PTK-ba gyakorlatilag visszatért az eredeti szöveg, így innen sem tudhatjuk meg, ki rendelkezik az állami tulajdonról.

*Felmerül bennem a rettenetes kérdés, lebet, hogy az egész privatizációs folyamat 17 éve alkotmányellenes?*

Lehetséges, hogy az állami tulajdon alanyának teljes alkotmányos rendezetlensége tette lehetővé a privatizáció körüli teljes zűrzavart, a súlyos visszaéléseket? Azt, hogy különböző kormányok – minden jogi felhatalmazás, ellenőrzés, felelősség nélkül – elherdálják 10 millió magyar állampolgár vagyonát? Jelenleg a „Vagyontörvényre” vonatkozó szabályokat milyen alkotmányos felhatalmazás alapján hozta meg az Országgyűlés?

Kérdéseimre választ a kérdésben sokkal tudósabb alkotmányjogász barátom is azt válaszolt, teljesen igazam van!

6. Végül, de nem utolsósorban *a népesedési kérdés.* Mint ismeretes, hazánkban a halálozások száma 1981–2006 között kb. 800 000-rel haladta meg a születéseket; kb. 10 éve évente egy Cegléd nagyságú város lakossága tűnik el. (A 25 éves folyamatot tekintve eltűnt Miskolc, Debrecen, Pécs, Szeged és Győr lakossága). A kérdés a különböző pártokat, kormányokat meglehetősen hidegen hagyja, mikor az Alkotmánybíróság 64/1991 (XII. 7.) Abh. számú határozatával megsemmisítette a hatályos jogszabályokat, az országgyűlés a „Magzati élet védelméről” szóló 1992. évi törvény megalkotása során gyakorlatilag figyelmen kívül hagyta a testület határozatát, ezért az Alkotmánybíróság 48/1998 (XI. 23.) Abh.-val leglényegesebb kérdésben kénytelen volt megsemmisíteni az új törvényt. Mindez mutatja a politikai pártok, illetve az országgyűlés közönyét a kérdés iránt. E nézetet alátámasztja az a tény is, hogy a parlament újabb életellenes törvényeket is elfogadott, lásd például a sterilizáció új szabályait (1997. évi CLIV. tv. Az egészségügyről 187. §, 187/A., §, 187/B. §) vagy az ún. „Bokros-csomag” (1955. évi XLVIII. tv.), melyet az Alkotmánybíróság számos ponton szintén alkotmányellenesnek minősített (43/1955 (VI. 30.) Abh.).

Teszi mindezt az országgyűlés, a kormány úgy, hogy az Alkotmány számos rendelkezése védi az anyákat, a gyermekeket s az ifjúságot. (Például 15. §, 16. §, 54. §, 67. §, 70/D, §, 70/E, §), vagyis mindezekből következne, hogy az országgyűlésnek, a kormánynak nem kellene teljes közönnyel figyelnie a katasztrofális népesedési helyzetet.

Ez lenne a demokrácia? Biztos nem! Ezeket a kérdéseket Nyugat-Európában általában megnyugtatóan rendezték, ennek következménye a jobbiztonság, a kiszámíthatóság s a mindenkire kiterjedő felelősség.

S mit érez mindezekből a magyar állampolgár. Látja a felelősség nélküli, le-válthatatlan állami vezetést, a felfoghatatlan választási rendszer alapján működő pártfüggő képviselőket, a jogi káoszt és ennek nyomán a korrupciót.

Nem ezt várta, nem ezt akarta, nem ezt várja, nem ezt akarja. *Az alkotmányos válság következményei beláthatatlanok*, ezért nem teljesen új, de alaposan átalakított Alkotmányra – s ezzel összefüggésben új „alkotmányos törvényekre” – véleményem szerint szükség van. Itt nem „apró működési zavarokról”, „morális válságról”, hanem a jogrendszer s az Alkotmány válságáról van szó!

Mindezzel csak néhány gondolatot szerettem volna felvillantani alkotmányos válságunkról. S akkor még nem szóltam a *népszavazás körüli anomáliákról, a média-bélyeztről, a földkérdésről*, az adózási anomáliákról – a kárpótlást s az igazságtételt már nem is említtem.

Összefoglalva, alaptörvényeink kiinduló gondjának ezt érzem, hogy a rendszerváltozás mámorában senki sem figyelt az *alaptörvényekben levő hiányokra s a visszaélési lehetőségekre, arra, hogy mi a jogkövetkezmény az alaptörvények megsértése esetén. Hiányzik az Alkotmányból, az alaptörvényekből a szankció, vagyis az, hogy mi a jogi következménye a jogsértésnek.*

Abban bízott a naiv rendszerváltoztatás kori jogalkotó, hogy politikai *elitünket a korábbi évtizedek után már magas erkölcsi színvonal fogja jellemezni*. Mélységes e csalódás! *Kétségtelen tény a kritikán aluli morális szint, de erre alapjogszabályaink adnak jogkövetkezmények nélküli lehetőséget.* ☒