

## Kolláth György 12 pont /megjelent az ÉS 2013.05. 03-i számában, az Agóra rovatban/

*Elgondolás az alkotmányos rekonstrukció főbb 12 pontjáról*

Bő 1 hónap összejövetelei után **záróközleménnyel fejeződtek be** a demokratikus (bal)oldal közjogi egyeztetései. Hegyek vajúdtak, egeret szültek? Nem egészen, bár a tárgyalások 2013. február 8-án közzétett eredménye - ha a jog egzaktságánál fogva a társadalom-tudományok matematikája, akkor bizony – szegényes, felszínes, ötletelen, papír- és fűrészpörizű, hiányos és mozgósító erő nélküli. Sok a közlönyökből kikandikáló deja vu, miközben **a de jure és a de facto ellentmondása kibírhatatlan**. Érzelmi alapon, sok jóhiszeműséggel, továbbfejlesztést remélve talán mondható, hogy az említett kommunikében és más elvi közleményekben a „mit” zömmel helyes és indokolt, ám a „hogyan” láthatatlan, (meg)foghatatlan. Rekonstrukciós törvény(ek) sarkainak, áttörést hozó kreatív, olykor bravúros megoldásoknak, sőt egy új alkotmány szabályozási koncepciójának üres óhaj, **szerkesztett célgyűjtemény alkalmatlan**. Nem számít? De igen. Szemléltetés: panasz az erdő bölcsénél, hogy a róka elragadja a kisnyulakat. Bagoly: változatok sünné! Jó-jó, de hogyan? Az a ti dolgotok, enyém csak a stratégia.

Ez az összeállítás nem diagnózissal indít. Oka: azt a demokratikus oldal jól feltárta, csupán az abból levont következtetései, ajánlásai és tanulságai suták. Harmadik éve fedáksári és krónikus görcs a 2/3, mint döntő akadály. Defenzív mellébeszélésnek, alibizésnek, kimagyarázásnak vagy begubózásnak megjárja. Érdemi közjogi szerepe, relevanciája mégsem végzettszerű. AB-elvekből kivonat: „a minősített többség nem egyszerűen ...formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés.” L.: 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999. 25. „Mindez az alkotmányos berendezkedés alapjainak megőrzésétől elválaszthatatlan” - slusszérv az alkotmányjogi szakkommentár 92. oldaláról. 2/3: nem kellene kapitulálni tőle, előtte. Ha a helyreállításhoz ez is megvan, szüret. De ha nincs meg, akkor részben más a jogi megkottázás formája, ám annak elkerülhetetlensége és visszafordíthatatlansága, érdeme, súlya, felelős parancsa változatlan. *Magán szorgalmi vállalásként legalább és legelőször az alábbiakra látnék elszántan és következetesen szükséglet és módot*. Oddsokat nem itt, nem most osztanak.

1)2010 nyarától számos elemből álló, egy irányba, a **monolitikus és monopolisztikus hatalom-koncentráció irányába mutató közjogi dúlás és rombolás** ment végbe. Közbülső állomása volt ennek az Alaptörvény (AT) elfogadása, majd többszöri, párt- és aktuálpolitikai módosítása. Betetőzése pedig az ún. 4. AT-módosítás. Mindez **együttvéve „alaptörvényes” államcsínynek, közjogi puccsnak minősíthető**. Érdemben e folyamat ellentétes a rendszerváltó, köztársasági alkotmánnyal, de az AT C) cikk (2) bekezdésével is. Immár adott körben az Alkotmánybíróság (AB) nem csak a törvények bírósága, hanem /egyedi bírósági ítéleteket sajátos eljárás nyomán megsemmisíteni hivatott/ tény-bíróság is. Az AT említett cikke **mindenki** (pl. államfő, AB etc.) jogává, s egyben **kötelességévé** teszi a hatalom-koncentráció elleni fellépést. Az AT C) cikk (1) bekezdése konkrét mércét, jogcímet is ad hozzá: a **hatalom-megosztás alapelvét**. Vagy egy valamikori AB, vagy egy új Országgyűlés megteheti, hogy beüzemeli a közjogi zsargonnal **ellenállási jognak** hívott §-t. Nem csak megszabja ennek jövőbeni garanciáit, eljárási és érvényesítési módjait, de *2010 nyarától levezetve és dokumentálva megállapítja az alkotmánysértés fennállását és intézkedik* annak orvoslására. Erre az ún. Bokros-intézet korábbi indítványa (s benne a kizárólag kormányérdekű törvények meggyőző listája, aktualizálva) jó kiinduló pontokat ad. Mintegy 20 olyan közjogi törvény, plusz sok személyügyi döntés született, ami összhatásában elvezet idáig. EU-s háttér is adott hozzá. Egyéb(ként) intés: vissza kell hozni az *alkotmánysértő mulasztás*, továbbá a **piacgazdaság** kategóriáját, jogi relevanciáját is.

2) Kézenfekvő, sőt ténybelileg vitán felül áll az **AT megalkotásakor elkövetett másfél tucatnyi törvényalkotási-eljárási hiba**: a zárószavazás előtti, elkésett és már meg sem vitatható módosító indítványok befogadása. Ez a 90-es évek közepe óta verifikálható **közjogi érvénytelenség**, mely **semmisség** megállapításához vezet. Ennek lehet a döntnöke az AB, de

az új parlament is. Az OGY-nél ez **nem szükségképpen 2/3-os minősítésű** határozat-hozatal: már csak azért sem, mert érdemben nem hatálytalanít, nem módosít, de *deklarál és programozva elindít egy korrekciós mechanizmust* 3-6 hónapos határidővel. /Nem kulcsérv, de maga az AB sem 2/3-dal döntene./ Az AT közjogi „megdöntése” *belső érdemének kontrollja híján is lépéskényszert* teremt, starthelyzetet a normatív megújítás számára.

3) A **parlament 2/3**-ot a közjog egészének értő minősítésébe kell helyezni. Újra: ez mindössze az *érvényes döntés elemi-formai kritériuma*, de nem totális, abszolút tartalmi aduász. **A 2/3 nem működhet 3/3, sőt 4/3 módjára.** Az 1/3-nak semmi se jutott, a 9-12 év majd háromszorosa az alap-ciklusidőnek. Az AB-nek a 90-es években hozott, számos, olykor ambivalens, mégis elvi alapként figyelembe jövő magyarázata felfrissítést és beüzemelést kíván: méghozzá nem csak a **normaalkotások**, hanem a **parlament hatáskörű személyi döntések** (az „orbaniták” státuszügyének) felülvizsgálata tekintetében is. Elvi tennivaló: a pártsemleges, független közjogi intézmények (pl. az ASZ-tól az AB-én át a jegybankig) valós, garantált semlegességét elő kell venni, annak megsértését ki kell mutatni, s a jövőre nézve szavatolni kell az elv feltétlen-töretlen betartását. **Előbb felhívás** szükséges az - akár önhibán kívül (?) is odaragadt - itteni „érintett” kör számára a helyzet objektív-szubjektív tarthatatlanságáról, majd **önkéntes távozás híján egyedi aktus-felülvizsgálat szükséges** a változás kikényszerítésére. Jogi garancia - jogorvoslat – nem maradhat el itt, vállalva annak ódiumát.

4) Az új *kormány* mind e körben általa *kezdeményezett* és azonnali (!?) végrehajtással kísért **népszavazással** is indíthat: megjelölve benne **az alkotmányosság helyreállításának** legfőbb lépéseit és tételeit. Ígérheti, hogy ugyanígy népszavazással erősíteti meg az új, demokratikus jogállami alkotmányt is, X időn, de nem 3-4 éven belül. Az **új alkotmányhoz**: ennek kialakítására **senki ne kapjon koncessziót**, és ne is párt(közi) alapon fogjanak hozzá. *Független szakértői csapat* végezze el - szükség szerint alternatívákat is felkínálva - aktualizálva azt a szintetizáló munkát, mely 22 év közjogi axiómáit, összefüggéseit, AB és uniós jogi fejleményeit, nívós előzmény-tervezeteit és az ország mérsékelt alkotmányos értékrendjét konkrét formában is prezentálja. A pártközi középre invitáló csalogatás, önhipnózis és kilúgozódás, (v)észfék: betli.

5) Az **Orbán-rendszer által tönkre tett, egyirányúsított közjogi intézmények hatásköreit és/vagy felső stáblistáját** meg lehet, s kell változtatni. Utóbbihoz, egyeseknél a pártos befékezést gátló **biztosítókat, együttműködési kötelmet** elő lehet írni, akár az ún. **kétcenteres**, tehát régít újjal, plusz erővel együttműködésre kényszerített (a közigazgatási jogban ismert *szakhatósági együttműködési*) modell útján. Minden megoldási variációt kifecsegni idejekorán nem érdemes, ám szemléltethető, hogy **2/3 híján is adódnék az új rendszer lerohasztását meggátló mód.** Egy **ötlet**: közjogilag érzékeny területre szaktörvényben kimondható, hogy az *alkotmányosság, a politikai semlegesség és szakszerűség biztosítását olyan főtitkár vagy főigazgató végzi, aki ellenjegyez minden aktust*: ennek hiányában nincs érvényes döntés. Ellenvetés: hogyan döntenek vajon az érintett köz- és főhatóságok az őket érintő alkotmányos „megszorítás” miatt? Nem döntenek, véleményeznek: az *összeférhetetlenség, a kizárás generális eljárási normája bevethető*, saját ügyben nem lesz X,Y,Z struktúra, személy döntenek és pörös fél. Alapkövetelmény: ne tudja a régi rezsim ott-hagyott mezőnye ab ovo meggátolni a jogállami rekonstrukciót, sem az ország átfogó, szakpolitikákra is kiterjedő szanalását. Aztán az egyszeri, *időleges válság-variáns* megy a jogtörténetbe.

6) Időleges, de fair és csakugyan **független „igazságtételt”** érdemes meghirdetni, és maximum 3 éven belül lezárni, a végén amnesztiával befejezni. Nem boszorkány-üldözés ez, de nem is szabad elvonulás: módja pedig **olasz mintára** abszolút független, csak parlamenti ad hoc bizottság alá tartozó, a mai ügyészség felett álló **speciális ügyészi csapat** tárja fel a *politikai okból-érdekből elkövetett köztörvényes (bűn)ügyeket* a tág értelemben vett

*igazságszolgáltatás egészében*, s vigye azokat bíróság elé. Ez többlet: más mint ma a saját büntetőpolitikájával (?) visszaélő ügyészség kormány alá rendelése, biztos garanciákkal.

7) A **közjogi felelősség** teljes újra gondolása és építése kell, élén az állam, mint normaalkotó közhatalom **EU-mintájú kárfelelősségével**, ha jogellenes, alkotmánysejtő, EU-jogot sértő, visszaéléssel történő jogalkotás adódnék. Alkotmánysejtő jogalkotásért választott politikusknál (pl. egyéni indítványa végjátékként) megállapítható lehessen ún. méltatlansági összeférhetetlenség?! Ugyanakkor a politikai bosszúnak és szűk kutatói körnek tetsző, jogilag perpetuum mobile **ügynökügyi „törvénykezést”** el kell felejteni, egy aktussal le kell zárni. 22 év után a szankcionálás kizárt, a vastag bőr eliminál minden megbélyegzést, jó jogi megoldása az AB 95-ös határozata után nincs, a köz nyugalomra vágyik.

8) **Nem** lehet **csupán horizontálisan**, a kormányzati szintben gondolkodni és lépni. Ehhez, és nem csak ezért a **demokratikus és legitim autonómiák felélesztése** és partnerré tétele kell: élükön a helyi önkormányzatok rendszerváltó közjogi karakterének /kollektív és alapjogi szisztémájának/ a visszaállításával. Hasonló súllyal és elkötelezettséggel szükséges **az alapjogok 3 körének értő és igényes reformja**, méghozzá az EU Alapjogi Chartájának a szellemében, és az állam közjogilag rendbe tett szerepével e jogok minden adekvát szintjén. Száműzendő pl., hogy az állam csupán „törekszik” bármire. Legyen nyilvánvaló az *alanyi jog*, a felelősséggel járó, *objektív állami intézményvédelmi kötelezettség*, és a jog híján is húzóerőt jelentő *államcél* összefüggése, egyben világos, garantált elkülönülése (államcélnál pedig a Nemzeti Hitvallás ejtése). A jogállami kritériumok, biztosítékok és jogvédő utak megtisztítása és megerősítése alap-lépés.

9) Sürgető, és garantált megoldást kíván a **demokratikus pluralizmushoz illeszkedő közszolgálati, közhivatal-viselési kettősség rekonstruálása**. Az 1992-ben helyes elvek mentén kimunkált metódus: válják el garanciákkal a politikai versengésben részt vevő tábor, és az attól intakt hivatalnoki kar mezőnye, jogi rendje, ethosza. A teljes, osztott jogi infrastruktúra álljon helyre. Ezt az elvet, s vele a garantált **politikai semlegességet végig kell vinni az államszervezet egészében: bíróságtól az ügyészségen át a rendőrségig**.

10) Azonnal olyan független erők, személyiségek bevonásával történő **monitoring** induljon el, mely diagnózist készít, szakmai ajánlásokat munkál ki (pl. az egykorvolt **Reformszövetség mintájára**, pl. **Közjogi Kollégium** címén), s amely **megkerülhetetlen szakmai autoritás** lesz a központi távlatos döntéshozatalban. Modell a korábbi Költségvetési Tanács lehet, jogköre A,B,C erősségi fokozat szerint formálható. Vissza kell állítani a **jogalkotás rendjén belül is az érdekegyeztetés európai, érdemi válfajait, megfélemezve a jog-inflációt, garantálva a társadalmi-gazdasági elemzések, hatásvizsgálatok rendjét**. Ha létre jön a Közjogi Kollégium, előkészítő szakmai feladatként gondolhatja a sarkalatos törvények felülvizsgálatát, megújítását. Ezek élén a valóban *szabad, tisztességes és átlátható választások* kőkemény garanciákkal és szankciókkal védett rendszerét kell rekonstruálni. Minden közjogi feladat kapja meg a *Velencei Bizottság szakmai előzsűrizését*.

11) Sorra kell venni az ő bevonásukkal a **közhatalmi szervek modernizációját** vagy csak a közjogi helyreállításuk dolgát, és szavatolni kell mindezek folytonos, kölcsönös, jóhiszemű együttműködését. Valóságos, európai minőségű **modernizáció** fejlessze tovább a rendőrséget, de a közhatalom többi egységét és formációját is. Mindebben **karcsúsítás, a feleslegek, a párhuzamosságok kiiktatásával megtakarítás** is kinyerhető. A jó kormányzás EU-s értékeit meg kell honosítani. Ezek csúcsán egy évtizedekre szóló stabil, mérsékelt, ideológia-mentes **állam- és jog-koncepció** formálódjék ki, stabil makrogazdasági bázison, erős uniós ráerősítésekkel.

12) Gyorsan elkészülő **A és B terv (vagyis krízis-variáns is)** szükséges az ország általános, plusz blokkokra bontott jogállami rendbe tételére a **szakpolitikákban** is: nem jól csengő célokból. A **direkt romeltakarítás** mentén, mindezek koronájaként **3 időszakban fair program adjon vázat** az eszázadi modernizációk végig vitelére. Ennek egyik alap-eleme a 20

éve halogatott *államháztartási, államszervezeti reform*. Az átfogó jelleget igényli és jelzi, hogy e modernizáció **demokratikus és decentralizált** is legyen, és végső soron szavatolja minden ágazat **interdiszciplináris összehangoltságát**. Semmi ne menjen szembe vagy más irányba (még a sport, a futball se!), mint amerre az ország fősodra halad. Utóbbihoz, mintaképpen: független, gondos mérleg (átvilágítás, auditálás) készüljön a *presztízsbetűhűzések, más esztelen „megújítások, átalakítások”* sorsáról. A visszaállítás reális esélyének a hiányában jöjjön az átmeneti vagy végleges, bár feljavított (az állam-reformba illeszkedő) működtetés annak elvszerű, takarékos válfajaiból.

*Budapest, 2013.március 13.*