

Kolláth György: Alaptörvény, közigazgatás, önkormányzatiság

/BÖK konferencia, Budapest, 2011. április 20./

Ez a kb. egy órás előadás 3 részből áll. *Első részében* kivonatossan összefoglalom az új alaptörvény megszületésének főbb jellemzőit és sarokpontjait: döntő mértékben kritikus analízisét. Kinek használ, kinek árt, és mi várható tőle, ill. vele kapcsolatban. *A második, rövidebb blokkban* az állam közjogi átalakításának lényegi elemzését végzem el. *Harmadsorban* pedig, hangsúlyos blokkban az önkormányzatiság eddigi és ezen túl következő képét vázolom fel. Utóbbi módszere: mik voltak az eddigi - ab-határozatokban is foglalt - kardinális elvek, keretek és garanciális normák. Majd pedig - egyelőre a sarkalatos új Ötv. minimumának az ismerete nélkül - mi szerepel erről az alaptörvényben, és belőle a változások miféle iránya, tartalma, vezérelve és metodikája olvasható ki. Előadásom épít az alkotmányozás tárgyában készített anyagaimra, de keveset ismétel meg azokból. Mindezek azonban a honlapomon elérhetők, letölthetők, netán vitathatók is.

I.

12 kulcs-megállapítás az alaptörvényről, és annak kapcsán

- 1) Egy demokratikus állam alaptörvénye filozófiájában, alanyi körében, keletkezésében, közreműködőinek szerepében, döntő tartalmában, funkciói tiszteletében, garanciáiban és kihatásaiban lényegileg más, mint ami Magyarországon készült. Az alkotmányosság, a jogállamiság, a törvényesség, a parlamentarizmus, a hatalom-megosztás, az alapjogi primátus elsősorban értékelvűség, nem pedig az, hogy formailag megfelel valami az elfogadás minimális számszerűségeinek. Próba: mi a 2/3 ? Mi lett a 3 funkcióval?
- 2) Az alaptörvény 5:0 arányú vesztesre áll bármely fontos és mérvadó adekvát európai anyaghoz, és a hatályos magyar alkotmányhoz képest. Alulmúlja előfutárait. Pusztán közjogilag is elutasítandó.
- 3) Futball-perspektívából és focista attitűddel tilos alkotmányozni. Nem klubcsapat alkotmányoz, hanem nemzeti válogatott, kivéve hazánkat. Ez nem győztes-vesztes végeredményű „játék”, és végképp nem a kisebb(ség)et megtipró, a játékszabályokat menet közben átalakító küzdelem. A többség sosem lehetne eléggé előzékeny az elesettekkel szemben. Ott startol a munka helyesen, hogy a többség (túl)hatalmát kell korlátozni az önkény esélyét kizárva.
- 4) (Mű)hiba alaptörvényben aláaknázni a későbbi parlamentek és kormányok helyzetét, mozgásterét, cselekvési autonómiáját. Taposóaknától, tankcsapdáig terjed az antidemokratikus, rosszhiszemű, inkorrekt önérdékű bemerevítés. A kormányzás 3 fő eszköztára sérül ezentúl, ami az ország és nem csak a kormány válságát válthatja ki.
- 5) Az Unióban egy alaptörvény (igen nagy részben közös!) értéktartalmú, de ideológiailag és pártalapon semleges, stratégiai léptékű, távlatos normaköteg: általánosan elismert elvek, szabályok és modern kihívások válaszának együttese. Napi taktikai szempont, időszakos pártérdek nem determinálhatja. V.ö: Alapjogi Charta, a preambulától a modern jogvédő eszközeivel bezárólag. Ebből, és

általában is az eszázadi, modern jogokból és megoldásokból hasznosítani talán azok felét sikerült itthon.

6) Kitől, mitől félnek ennyire a megalkotói? Dermesztő válasz-variációk volnának. Bornírt próbálkozások íve az ún. nemzeti konzultációtól a népi hatalom-gyakorlás megnyirbálásáig. Last minute szemlélet: mintha kakukkfészek készülne?! Egy lebutított, kisszerű, hamis bonapartizmus tolakodik elő.

7) Nélkülözte a házszabályszerű előterjesztést: riasztó példák vannak mennyiségi és minőségi vetületben vele kapcsolatban. Szakágazati metszetei cseppet sem ígéretesek. Újból kampánytechnika övezi az elfogadása utáni sarkalatos és egyéb, jogharmonizációs feladatokat, folyamatokat.

8) A semmiből jön, és jóhiszemű olvasatban sehová sem tart. 1938-at kísérelték meg vegyíteni 2011-gyel, eredménye a 70-es évek közepének tekli-meklije. Fradi-kolbász hasonlat: a Szentkorona-mítosztól a történeti alkotmányig, és a kötelező normát ígérő nemzeti hitvallásig. Hungarikumok, mint jogtételek?

9) Ideologikus, olykor vallási primátust képező tanok, képzetek és hamis szakpolitikák foglalatja nem lehetne egy alaptörvény. A tényleges életfogytiglani egy büntetőpolitikai opció, a sarkalatos törvénybe merevülő adó, tb, nyugdíj műhiba: az AB vonatkozó elvi határozatainak is a kiütése. Ez áll a jogállam ismérveire nézve is.

10) Alapjogi és alapvető kötelezettségeket illető felfogása középkori, tankönyvi tételeket leromboló, avított és diktatórikus. Mégis csak: ki van kiért? Megbomlik a 3-as egység, eltűnedeznek az alanyi jogok, sőt az objektív állami intézményvédelmi kötelezettségek, előtörnek az államcélok. Így: védi, törekszik, stb. Ami az állam oldalán ócsítás, az a polgárnál drágítás. Nyílik az olló tovább: jogunk még ha van is, közünk kevés lesz X,Y-hoz.

11) Közjogi alapvetésnek titulált jogállami rükverc, zavaros párt-dekrétum született. Orbán-pátens lett belőle, semmilyen jog-összehasonlítást nem bír ki. Lásd: tükör-metódus a hatályossal, az AC-val, a Petrétei tervezettel. Nem a változások mennyisége a gond, hanem azok egyirányúsítása, hatalmi monopolizálása, bebetonozódásuk. Külön dilemma és kihívás az uniós értékrenddel, kötelező normákkal való ütközés: a „törvényes” forinttól az alapjogok és főleg az AB, s a bírói függetlenség megnyirbálásáig.

12) Egy polgár leendő jogvitáján modellezve rémes és felháborító jogbizonytalanság, esély-vesztés jöhet a 28. cikk nyomán. Mert nem elég a tv, akkor jönnek a döntő mellékszálak, egyéb szempontok, a lá NET határozat anno a jogpolitikai irányelvekről. Gazdasági szempont is kiütheti a fél perbeli győzelemét: sem igazság-, sem jog-szolgáltatás: helyette államcél az aduász?!

II.

Közhatalom, közigazgatás egykor , ma és ezentúl

1)A pártállam diktatórikus képlete: a hatalom monolitikus és monopolisztikus. Elve a „demokratikus centralizmus”, plusz tervgazdaság és állam-központú érdekmérlegelés, nagyszámú, ám virtuális emberi jogokkal: garanciák,

jogvédelmi utak nélkül. A III. köztársaság képlete viszont 89-től: pluralizmus, szabad, fair, többpártrendszerű választásokon nyugvó parlamentarizmus, demokratikus jogállamiság, szociális vagy másmilyen piacgazdaság, az emberi jogok elsődlegessége az állammal, főleg a közhatalommal szemben, jogegyenlőség és hatalommegosztás, azaz a fékek és ellensúlyok intézményesült rendje. /A két rendszer között konvergencia, átjárhatóság, vegyítés kizárt./ 20 éven át jól-rosszul ezt gyakoroltuk, de nyilvánvalóvá nem téve: a szisztéma jó, csak rosszul csináljuk, szemben a pártállammal, mely hibás rendszer, ám sok engedménnyel, élhető mindennapokkal. Gond két dolog: a) nem volt kellő kifutási idő és ebben, illetve ehhez együttműködés, b) de főként végtelenül gyenge közigazgatás, kormányzás lavírozott, alibizett a körmére égő bajok és a választás miatti ígéreték örlőmalmában. Se hús, se hal volt, lett helyébe centrális demokrácia becenevű, minden eddiginél tehetségteleőbb, verbális, kapkodó és garancia nélküli kormányzás. 11 hónap csúcsosodik ki az alaptörvényben. Lázár frakcióvezető dogmája: mindenki változást akart, és lám, megkapta?! Dupla tévedés, olcsó politikai haszonlesés. Orosz hasonlat: megfogták a medvét, de belül maradtak a ketrecen. Nincs B-terv, mivel egy normális A-terv sincs: dölyf, kiosztó дума és önkény van. A kommunikáció már nem is a 80-as, hanem a 60-as, 70-es éveket idézi. Demokra-túra, lecsúszás jött és jön általánosan is.

2) Egy hatalmi attitűd tarolt, de büntet még ezután is, sőt! 3 ütős mondat elég? Az ellenzék ellenségének lenni, hátrafelé köpködni elég? A közéletet nem csak megosztani, de bűnösen kriminalizálni elég? Értő szakpolitikák, programok, valódi tervek híján lex X, Y, Z és gátlástalan, ártó célú taktikai jogalkotás a napi úzus, s ez is elég? Kulcs-érvem: alaptörvénytől csak kissé elvonatkoztatva, nagyobb számban gyűlnek a bajok, mint születnek perfekt megoldások, ergo ránk dőlhet az egész. A nap biztos, azt nem tudni, mikorra esik. Készenlét?! Szemléltetés, a jó kormányzás 5 fő elve volna: nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság, koherencia. A modern állam jól összehangolva és együttműködésekben: közhatalom, közpénz-gazda, közmecénás, első az egyenlők közül, mint politikai aktor és színtér. Egyik sem megy.

3) A hatalommegosztás terén is döntő súlyú hibák keletkeztek: valamennyi intézménynél. A tankönyvekben 2 szint van: egy közhatalmi és egy tágabb összefüggés. (Utóbbiban volnának a sajtó szervei, az érdekképviselések, etc.) Nézzük csak a szűkebb, államhatalmi szférát! 7 alany jön számításba: *törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás, államfő, alkotmánybíráskodás, önkormányzatok, népi közvetlen hatalomgyakorlás*. Mindezek kölcsönhatásban együttműködve adják a fékek és ellensúlyok rendszerét. Megrendült, borul a szisztéma. Benne 4 fő elem: a közvetlen, népi hatalom-gyakorlás, az igazságszolgáltatás, az alkotmánybíráskodás és *az önkormányzatiság lényege lúgozódhat ki*. A többinél pedig, főként a kormányzásnál, a M.E. szerepénél a hatáskör és az érte viselt felelősség szakad el végletesen egymástól.

III.

Önkormányzatiság, államszervezeti betagozódás, visszalépések, tévutak

Az utolsó mondatok átvezetnek az önkormányzati értékelés 12 pontjára:

1) Eddig az AB az önkormányzati jogok természetét a népfelség elvéből vezette le: „*a helyi önkormányzás alapjoga a népszuverenitásból fakadó jogosultság*”. Ez nem csak alapjogi szisztéma, de kollektív jogi bázis is volt: avantgárd kiinduló ponttal természetjogi filozófiát követett. A választópolgárok közösségét megillető önkormányzás joga nem a hatalom adománya, hanem eleve létező népi jog és szabadság. Így azt a parlament el sem veheti, meg sem nyirbálhatja tetszése szerint. /Megtörtént!/ Tétélesen felsorolt önkormányzati alapjogok - 8 elem – nyert anno alkotmányos megerősítést, kapott egyfajta kiemelt védelmet. Radikálisan, gyökeresen, a népszuverenitást megsértve, csonkítva keletkeztek új szabályok. 31. cikk: „(1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása érdekében önkormányzatok működnek. (2) A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.” Műhiba itt az „érdekében”, azt sugallja, hogy csupán célhoz kötött, ab ovo behatárolt önkormányzatiság lehet ezután. A 32. cikkben rangrejtve, jól-rosszul, immár nem alapjogként visszaköszönnek a korábbi jogosultságok. Ámde kiegészülnek az ellenőrzésből felügyeletté szigorodott központi állami szerep dörgedelmeivel. Ez más világkép, visszalépés, kilúgozódása mindannak, amit decentralizációnak hívunk.

2) Az 1990 ősztől intézményesült helyi önkormányzati rendszernek volt vezérelve, egységes, modern filozófiája. Ezzel szemben az alaptörvényi változásnak nincsen (vagy ha mégis keresnénk, azt találnánk, hogy ebből elég, túl önállóak, nyakasak, követelőzők és drágák az önkormányzatok, ideje lenyesni a szárnyukat). Eddig az elvi bázis az Európai Önkormányzati Charta volt, annak kulcsszava pedig a devolúció. Utóbbi érvényre juttatja a decentralizált hatalom-gyakorlás előnyeit, valóságos helyi közhatalmat intézményesít, ezzel a központi kormányzatot tehermentesíti, átfogó helyi felelősséget is keletkeztet, utat, esélyt, módot ad a helyi erőforrások, célok, igények, közreműködések, érdekek bekapcsolódására, egyben a helyi demokrácia kibontakozására. Azonos irányba indult el 20 éve az ország, és benne, vele együtt a helyi társadalom: a demokratikus jogállamiságból is leszűrhető, vertikálisan is érvényes hatalom-megosztás útján. Ennek vége!

3) Most, 2011-ben teljes fordulat áll be fenn és lent: egyelőre felfoghatatlanul sok gonddal, bajjal, felfelé áramló megoldatlansággal, demokratikus és pénzügyi deficittel, ugyanakkor eszázadi reform-szellem nélkül. Sajnos, 1990-91-ben nem történt meg, és azóta is húzódik a teljes-tétéles, államháztartási feladat-felülvizsgálat, hatásköri rendezés. Ezt elodázva nincs jó igazgatás, sehol.

4) Most is, az alaptörvényben 3 markáns, további novum van csupán: 5 éves ciklus-időtartam, kemény állami felügyelet (akár a PSZÁF által betöltött, már-már irányítást leképező beavatkozást, csaknem kézi vezérlést elérő szintig bezárólag?), jóváhagyó eszköztárat is telepítve, és megszorító jellegű

átrendeződés a tulajdoni, immár nemzeti vagyoni tekintetben. Mindez részben nem jó, részben nem lesz elég, sőt kiteszi a rendszert a politikai kegyosztásnak.

5) Megválaszolatlan alapkérdés: vajon meg tud-e egyáltalán birkózni a központosító állam az önkormányzatok helyett azzal, amit helyben döntően pénzszüke miatt jól ellátni nem (igen) tudtak?! E kérdés döntően a különböző szintű ellátási formák, intézmény-fenntartó jogok és kötelezettségek, közszolgáltatások kapcsán lesz a végletekig kiélezett: a községi iskolától a városi tömegközlekedésig. Szerintem a centralizációs megoldás esélye ez idő tájt ezrelékekben mérhető csupán. Modellezni kéne és lehetne már ma is a közoktatás, az alap- és a középfokú egészségügy, avagy a szociális igazgatás példáján.

6) Korrekt állapot-felvétel itt sem előzte meg, nem is övezi az alaptörvényi átalakítást, és egyelőre nyoma sincs olyan monitoringnak, melyből eszázadi reform képződhetnék. Sőt, külön és speciális nehézség lett az ambivalencia: az a szemléleti, érzelmi kettősség, amely a 3200 helyhatóság többségénél a „birtokon belül vagyunk, mégis muszáj valamit kezdenünk” dilemmáját hozta, s adja még ezentúl is. A testületi létszám megkurtítása demagóg üzenet volt. 200 fős parlament nem tömhető tele önkormányzati vezetőkkel. A széles hatáskör a finanszírozási elégtelenséggel nem csereszabatos. Nem volt jó lépés a bajok, megoldatlanságok „önkormányzatosítása”, de ennél rosszabbnak ígérkezik az öntelt, tudatlan, finanszírozhatatlan visszaállamosítás. Ez az ország nem bír el 3200 önkormányzatot, és bár a hivatalok száma kevesebb, az igazi feladvány nem ez vagy az, hanem ez is, az is modern felülvizsgálaton nyugvó karcsúsítást kíván. Jó lépés a kényszertársulás megengedése, de önmagában elégtelen.

7) Eltűnt az a kardinális elv, hogy az önkormányzati alapjogok egyenlőek, a kötelezettségek viszont eltérőek lehetnek. Elvben megnyílt az út a lépcsőzetes önkormányzatiság irányába is, holott tudott dolog, hogy ilyenkor autonómia csak fent van, lent (fél)gyarmati besorolás is képződhet.

8) Rengeteg rész-összefüggésre kisugárzó alaphiba, hogy az új alkotmány adós maradt egy modern közigazgatás egységes, végig gondolt, az EU normáihoz igazodó képével, intézményével. Ehelyett a (lég)vár-megye és a (helyben)járás üres vitája vitte a prímet. Régióról szó se essék, sőt annak igazságszolgáltatási csírái, a táblák se kapjanak megjelenítést, megerősítést. Falmelléki üzenet a kistérség szétverése. A jó koordináció várt, ígéretes példája helyett, helyén a kormány-hivatalok, kormány-ablakok dekoncentrált divatja hoz egyelőre sok üresjáratot, s egyben politikai túlhatalmat. Horizontális és vertikális összerendezésnek a csírái sem látszanak.

9) Olyanfajta vizsgálódás és újra rendezés sem jött elő, hogy mi történjék az összeférhetetlenséggel (pl. parlamenti és helyi mandátum szerint), és jó-e a gyakran politikai fasírtot keletkeztető külön választási rend testületre és polgármesterre. Esztergom, Szeged és a várható többi feloldhatatlan ellentmondás még okos, stratégiai, távlatos tette ma sem figyelmeztet?!

10)Eddig alapelvi súlyú alkotmányos tétel volt: „Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát” /Alk. 12. § (2) bek./, és csak egy másik kör volt nemzetiesítve: „A magyar állam tulajdona nemzeti vagyon” /Alk. 10. § (1) bek./.

Most lett összevonás generális nemzeti vagyonként, s jön mindennek a kökemény korlátozása. Ez, mint vívmány, beláthatatlan konzekvenciákhoz vezet. Lesz ezután még likvid vagyon és törzsvagyon, s az utóbbinak a kettős mélységű szabályozása az elidegeníthetőség tekintetében? Nem tudni, egyelőre koncepció sincs rá, csak büntető karaktert sejtő szigorítás, populista átokszórás. Annyi olvasható, hogy „A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely **feladataik ellátását szolgálja.**” /Alaptörvény 32. cikk (5) bek./, mely kevés rosszhiszeműséggel akként is értelmezhető, hogy ez bizony egyfajta célvagyon, ami a feladat megvonásával „államosítható”?!

11) Eddig AB-határozatok elvi zsinórmértéke volt, hogy az önkormányzati autonómia, mely nem feltétlen és nem korlátlan, főként a kormánnyal és a minisztériumokkal szemben adott védelmet: ez hatalom-megosztásként volt felfogható. Ennek vége, ui. az alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése, talán a nemzeti együttműködés reményében vagy jegyében ezt mondja: „A helyi önkormányzat és az állam a közösségi célok elérése **érdekében** együttműködik.” Kérdés, hogy érdek-ellentétük esetében ezt ki és hogyan fogja kikényszeríteni, szavatolni?

12) Hogy hogy nem arról sehol sem olvashatunk, hogy miként vesz részt az önkormányzat és annak érdekképviselője a kormányzati döntéshozatalban? Milyen metódusok és garanciák szolgálnak arra nézve, hogy a helyi ügyek, érdekek és szempontok kellően, időben megjeleníthetők legyenek, s azok hatást gyakorolhassanak a központi állami döntésekre? E szempontból még a korábbi alapjog, a felterjesztés joga is csak elment, általános, oda-vissza informatív tételezést kapott.

Általános hozzáállásbeli ellenpélda akad az Unió Alapjogi Chartájában, mely a többi között részletesen szabályozza pl. a megfelelő ügyintézéshez való jogot, a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát, és így tovább. A határainkon túl az ilyenfajta nyitottságot Napsugár-törvénykezésnek is hívják. Nálunk ellenben éppen beborul az ég: nincs fény a szemekben, néha a fejekben és a lelkekben sem. Így válhat a nyitott közpolitika zárt kamarilla-politikává, bárhol.