

Kolláth György:

Jogi közállapotaink, Alaptörvényünk, közigazgatásunk, választási dilemmáink

/A 2011. december 2-i budapesti előadás szerkesztett szövege/

Előadásom címében arra a négy alapvető tételre szeretném felhívni a figyelmet, melyek leginkább jellemzik mostani közállapotainkat és közigazgatásunkat A négy tétel:

I.) Jogi közállapotaink, mint determináló közeg, kiinduló pont és merev koordináta a mindennapokra nézve.

II.) Az alaptörvény és vidéke, továbbá közeljövője és sarkos-sarkalatos leágazásai a dilemmák tengerében.

III.) Közigazgatásunk ma, ide értve az önkormányzati és más autonómiák, ellenpontok, fékek és ellensúlyok mélyrepülését.

IV.) Mindezek kohójában, még inkább a kalodájában vajon miféle választási rend formálódik, mi annak a krédója és határon túlmutató kihatása.

I. Jogéletünk bakancs-miliója

Ez a blokk a közjogi előadásaim legfrissebb summázata. A Pallas Páholyban nemrég 10 pontba foglaltam megfigyeléseimet az ország alapvető jogi közállapotairól. Íme!

1)Pár évvel ezelőtt a XXI. század jogi kihívásai sorában még Sütő Andrást idéztem: *A törvény igazsága általános és hozzávetőleges, mint a katonabakancs*. Boldogságos Sütő András, boldog békeidők! Mi lett (belőle)? Általános: (megalapozott, nem percértékű, kiterjedt, valódi megoldásra vezető norma) helyett keveseknek kedvező, egyedi. Hozzávetőleges: többféle polgári méret helyett kényszer-zubbony típusú rendezés. A bakancs-stílusjegy oké. Igazság-szolgáltatás helyett jog (sőt asztal) -szolgálat. **Ma mindaz törvény(es), amire törvényt hoztak**. Úgy adnak, hogy elvesznek. A jog a politika ágyasa: úgy is bánnak vele. *Bon mot /talán Mark Twain-től való/ ha a kabinet ülészik, senki vagyona nincs biztonságban*.

Tűz van babám?!

2) Gya(ko)rló jogéletünk a század kihívásaival (globalizáció, uniós jogi illeszkedések, biztonság vs. emberi jogok, harmadik generációs és innovációs jogok előretörése stb.) értőn foglalkozni sem hajlandó. A jogalkotás csípőből önti a felszínes, demagóg, semmivel sem alátámasztott, hatósági ízű, szankció-központú regulákat. Kriminális közéletünket az állandó „bétékázás” a végletekig kriminalizálja. Jogpolitika falmelléki módon mutatkozik. Stratégia helyett alkalmi, önérdékű, párttaktika szab meg évtizedekre szóló közügyeket (lásd: alaptörvény, túltengő sarkalatos tv-ek). Drámai a visszaesés elvi, morális, szakmai és minőségi tekintetben – a jobb jogi karok első évfolyamához képest is. *Angol eredetű bon mot: oltsd el a régi tüzet, hogy újat gyűjthass*. Nem megy: már a tűzoltásnál is előbbre való a folytonos (háborús) gyűjtogatás.

Drága (nem) jó manufaktúra!

3)Rendesen a jog a társadalom-tudományok matematikája. Egy jó jogszabály olyan tiszta, mint egy matek képlet, egy fölösleges vessző sincs benne. Fényévnnyire távolod(t)unk ettől. Nem értünk még a gödör aljára. A minisztériumok jogi szakapparátusa lebénult, a bizalmatlanság fojtogató. Külső kegyencek, baráti ügyvédi irodák eredményelvű felelősség nélkül, drága manufaktúrában, néha kilóra hozzák-viszik a normákat. Olykor pironkodnak egy kicsit, aztán passzolnak. Felelősség alkotmány sértésért, uniós jogsértésért sem kint, sem bent nincsen. *Bon mot: fogadatlan prókátorok éber kómában fabrikálják a §-tengert.*

21: nem nyerőszám

4) **A demokratikus jogállamiság szempontjából katasztrófa-sújtott területté váltunk.** A „nem ortodox jogi kultúránk” láttán eltorzult arccal fogják a fejüket külhoni barátaink, kollégáink. A jogállamiság - a törvények uralma - következő válfajait munkálta ki az AB 2 évtized alatt: *jogbiztonság, kiszámíthatóság, normavilágosság, hatalommegosztás, az eljárási garanciák védelme, a formális jogállam és az igazságosság kapcsolatrendje, az alkotmányos büntetőjog mibenléte, a felek eljárási pozíciójának korrekt megállapítása, s benne pl. a fegyverek egyenlőségének elve, a közigazgatási határozatok bírósági kontrollja, a közigazgatás törvény alá rendelése, az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége, a közhatalmi szervek demokratikus legitimitációja, a közjogi érvénytelenség megállapíthatósága, a minősített többség megkövetelése, az alapjogi kétharmad vizsgálata, az ígervények sorsa, a bizalomvédelem, a szerzett jogok védelme, a várományok sorsa, a visszamenőleges, negatív jog tilalma, az időmúlás jelentősége és az alkotmányos idő lehető kímélete.* 21 tétel, egyiküknél sincs fejlődés 2010 II. féléve óta, rohamos romlásuk tény. *Bon mot: az ész pesszimista, az akarát optimista. Arányuk (miként a jogállamiság ténye és igénye terén is) kb. 1:10-hez.*

Borsó, fal, szóinfláció

5) Sem kiérlelt, valós államfilozófia, sem garanciát jelentő, «eurokonform» jogfilozófia nem látszik, nem készül. E nélkül: évtizedekre szóló húzóerő híján, sőt korrekt diagnózis, reális koncepció nélkül „ország-megújítani” hazardírozás. Erős Európa, erős honi állam, mint szlogen felbukkan: tartalma, mélységelessége nincsen. Mitől erős egy rendszer: vagy a szuronyok er(d)ejétől vagy a társadalmi legitimitációjától. Sem ez, sem az - itthon. Pozitív karakter helyett közöny, kivárás, félrenézés, esélyvesztés. Három társadalom-szervező elv lehetséges: demokratikus jogállamiság, felsőbbbségi diktatúra, káoszba hajló anarchia. Jelenleg Magyarországon mintha egyszerre mindhárom érvényesülne. Irányított demokrácia, centrális erőter, krízis-lépések, „védelmi” populizmusok: a hatalom hibás, hiányos felkészültségét, szóinflációba menekülő munkakultúráját, rossz lelkiismeretét, netán rossz lelki egészségét fémjelzik. Más kérdés, hogy/ha önmaguk legjobb formáját, képességeik maximumát nyújtják. Alkalmasint igen. *Minderre mégis ellenségeskedő bon mot ad eligazítást: Nem tetszik, hát nézd a jó oldalát! Ha borsószik a hátad, legalább lesz mit a falra hányni. Kösz!*

Futball-háború Európa szívében?

6) Az alaptörvényről három noteszlap. Nevén nevezve: lepukkantunk alkotmánytól Alaptörvényig. Csakhogy eddig is öndefiníciója szerint alaptörvény volt a rendszerváltó alkotmányunk, a minőségi-elnevezésbeli váltásra való hivatkozás kamu. Eddig nem volt szó szerint nevesítve a kódexben a hatalommegosztás, de intézményesítve igen. Innentől, a szó belekerül, de valós érdeme, garanciája letűnt a független intézmények, posztok megszállásával, leépítésével, ártó megrendszabályozásával. Strasbourgi дума: *a magyarok karikás ostorral csinálnak, váltanak alkotmányt. Honi bon mot: az Alkotmánybíróság roskatag utolsó bástyából ostromlott löportoronnyá lett. Alaptörvény és miliője: egy ország mehet tönkre abban, hogy az alkotmányos demokráciát football-ütközetnek nézik.* Mintha Felcsút kihív(hat)ná a Barca-t. Átírja önzön, játék közben a szabályokat, megpulykázza a stáblistát. Győzhet? Ez a honi fair play: csak ebben vagy másban is?! És ha már football: nem lesz győzelem, ha a két támadó ék a „rinya” meg a „majré”. Megalapozott magabiztosságnak, arányérzéknek, alázatnak, demokratikus elkötelezettségnek, konszolidációnak tere-esélye szinte semmi. Intelem: *attól, hogy találsz egy bokszt-kesztyűt, még nem hívhatod ki Erdei Zsoltot.*

Fújt a bíró?

7) A jogalkalmazásról: a széttartó tendencia gyorsul, mélyül. A biztonság, a jogegység és a jogegyenlőség, a törvény előtti egyenlőség, a bírói függetlenség, azaz a komplex joguralom a hétköznapiakban is gyakran sérül, alul marad. Nagy ügy a totó nyelvén: 1, X, 2. Amit kikezd a pártos jogalkotás, a végletekig leronthat a megrendült igazságszolgáltatás. Negatív áttörés még nincs, de sok hajszálrepedés, részrehajló verdikt már van. Az ügyészség lebeg, mint Mohamed koporsója, felelősségének alanya sincs. A gyorsítás szlogenje mindent visz, ám e megoldások rendre kontra-produktívak. Elvben a hatóságnak mindenki alárendeltje, de épp ezért senki, sose lehetne a kiszolgáltatója. Mindinkább az. Elkeseredett jogvitáink fenevadak végső küzdelmét modellezik. Bíró panasza rímel rá szűk baráti körben: *amit velünk csinálnak, az olyan, mintha Overdose-t szántani, majd nyugdíjba küldenék.* Ettől a jogász szakma krémje, már a zöme is szenved: mi kapjuk a szemrehányást. Jogéletünkről két bemondás ad torzképet: a jogviseltekhez képest a csillagjósok egészen megbízhatóak. /Mi is sodródunk, végletesen szétválak a szó és tett, nagyobb számban gyűlnek a ki nem kényszerített hibák, mint a kellő megoldások, ránk fog dőlni az egész. Megrengetni a külhon fogja./ Bon mot a teljes politikai-jogi infrastruktúráról: *Magyarország (H) olyan autó, mely 180-nal rohan a sztrádán, de az utat csak a visszapillantó tükrökből nézi. A H amúgy a kórház jele!*

Kinek mi jár vagy adható?

8) Sarkalatos jövő? Nem a 28 kétharmados törvény kiizzadása a kulcs. Az alaptörvény önkényesen, hibásan átírt kulcs-fogalmakat (pl. a közteherviselésről), ezért év végéig a teljes, százezres központi és helyi joganyagot át kellene szűrni miatta. 3 kosár képezhető: kvadrál az újjal is, kiiktatandó, módosítandó. Ilyen munka nem folyik. Krédó a nemzetközi erőterben: a szabad, fair választás esélye, igen vagy sem. Vizsgakérdés: a négy választási alapelv (általános, egyenlő, közvetlen, titkos) szavatolható-e, továbbá mit is akarunk mi a határokon túlra. Kegyetlen beszólás spród humorral: *nem akarnak véletlenül választójogot adni maguk a reptéri tranzitutasoknak, az ausztrál légikisasszonyoknak is?! Kasszandra-vízió: lehet, hogy*

az ellenzéknek egy erős, külhoni léptékben is következményekre vezető lépése marad: a következő általános választás teljes bojkottja. Abból ért ország-világ.

Tanuljunk Bibótól!

9) Okról és okozatról, nem lehetségesről és tilosról, pikírt leszólásról és morális minimumokról. Újságírók, elemzők immár eljutnak oda, hogy «anyám, én nem ilyen lovat akartam!» Nem ezt várták, csalódtak a közpolitika „bornírtsága”, nivótlansága, hozzá nem értése miatt. Előre látható volt! Nem ugyanaz bármiről három ütős, sértő, lekezelő mondatot mondani, mint azt a problémát értően rendbe rakni. *Brüsszeli megfigyelés, Magyarország 20 éve egy mondatban: az egyik győzni, a másik kormányozni képtelen.* Időnként cserélnek, de az axióma marad. Baloldalon ráadásul dívik az áldozat okolása. Lekezelő, pikírt megjegyzés, fölényeskedő beszólás a jussa számos ellenzéki kezdeményezésnek: hát maguk meg mit akarnak ezzel-azzal?! Értsék meg a megmondó-emberek: a nem lehetséges, avagy az esélytelen, nem szinonimája a nem szabadnak. Nem minden dolog tisztességes, amit szabad megtenni. Ám abszurd vége lesz, ha a természet, a gazdaság, a társadalom törvénye(szerűsége)it a jog normája voluntarista módon legyőzni szeretné. Csak veszíthet, kár tankönyvbe illő példabeszéddel hozsannázni. Nem sportszerű elragadtatottan dicsőíteni azt a szándékoltan hamis húzást, ami bár jól hangzik, de etikátlan, parasztvakító, céljában és eredményében ártalmas. Ilyen közérdek nincs. *Tanuljunk Bibótól!*

Megnyugvás, kiszámíthatóság

10) A helyreállítás esélyeiről, feltételeiről, alternatívákról, megalapozás és metódus kell(ene) mielőbb mindehhez. A-premissza: visszaállítani a jogállamot kb. olyan, mint az omlettből a friss tojást rekonstruálni. Lehetetlen. B-premissza: az előbbinél enyhébb a kín: kb. olyan, mint a hátrafelé repülő gép, vagy a fogkrémet a tubusba való visszagyömöszölés. Nem kizárt, de feltételes, időigényes és rém nehéz. C-opció: a Dzsinn a palackba visszaterelhető, de nem bárki képes és kész rá, bárkinek el sem hinnénk. Néhány peremfeltétel: visszatérés a 89-es alkotmányhoz, annak modernizálása pl. a Petrétei-variáns felfrissítésével. Az ügyészség azonnali kormány alá rendelése. Új, az állam felelősségét intézményesítő jogalkotási rend kiépítése. A független posztok megszállásának korrekciója. Az emberi jogok visszaszolgáltatása, a hatalom korlátjaiként való tételezése, az eszázadi, uniós alapjogi charta és jogi modell átvétele. Szánálni kell az országot a makroügyekben, „szópóker” nem elég. Alternatívák kimunkálása, felmutatása minden kulcsponton, és nyomban nyilvánossá tétele azzal, hogy ha jövünk, ezzel kezdünk. Megnyugvást hozni a társadalomra, békés építkezést hirdetni 3-5 év kiszámíthatóságával. Humort a hétköznapiakba! Pl. így: ami most van, ricinus ebéd közben. Ingyen-ebéd nem lesz, de a polgár a táplálkozási lánc boldogabbik végére kerülhet. Könnyű sem lesz, de elviselhető(bb) talán igen.

Pl. egy sarkalatos leépülés

Jegyzet, a mai «úzus» ambivalens, leépülő gyáva modellje: A jelenleg ismert, Alkotmánybírósággal kapcsolatos sarkalatos törvénytervezet szerint: "Megszűnnek az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jén folyamatban lévő eljárásai akkor, ha a kifogásolt jogszabály utólagos vizsgálatát nem a kormány, az országgyűlési képviselők negyede vagy az

alapvető jogok biztosa kezdeményezte. A megszűnő eljárás korábbi indítványozói viszont alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be az Alkotmány Bíróságnak 2012. március 31-ig, ha a megjelölt kérdés az új alaptörvény rendelkezéseivel összefüggésben is vizsgálható, és a jogszabály megsemmisítése számukra előnyös következményekkel járna. Alkotmányjogi panasz terjeszthető be akkor, ha egy egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányos joga sérült a bírósági eljárásban az alaptörvénybe ütköző jogszabály alkalmazása miatt, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nem biztosított. Ezek az eljárások, illetve a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása miatti eljárások kivételével az Alkotmány bíróság már megkezdett eljárásai január után is folytathatóak, ha a kérdéses ügy az alaptörvény rendelkezéseivel összefüggésben is vizsgálható." A tervezet szerint az alkotmányjogi panasz ügyvédkényszeres eljárás lesz, viszont sem a Magyar Ügyvédi Kamara, sem a területi kamarák saját nevükben ilyen eljárásokat nem kezdeményezhetnének, az alkotmányjogi panasz intézménye viszont a polgári és büntető ügyekben egyfajta "szuperfellebbezés" lehetőségét teremti meg.

- Megjegyzés: az egyik kéz már elvett majd' mindent, a másik valamit unottan visszaad. Kár így is, úgy is.

II. Alaptörvényi elemzés

Tizenkét kulcs-megállapítás az alaptörvényről

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. Vicces próba: mi a 2/3 ? Esély a többségi erőszakra. Mi lett a 3 alkotmányos alap-funkcióval? Felvizeződtek, hamis pátoszt nyertek, a de jure-de facto konfliktusát hozták. (Sok mindent elbír a papír, de a cél és annak valódi eredménye pont az ellenkező.)

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, a gyengébbeket, az alul lévőket 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.**

Alkotmánytól «felsűtmányig»

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 három 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 preambulumától 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 kakukk-fészek készülne?! Egy lebutított, kisszerű, hamis bonapartizmus tolakodik elő. Így jutottunk el az alkotmánytól egy Orbán-pátensig, egy «felcsútmányig»?!

Hungarikumok mint jogtételek

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

8) A semmiből jön, és jóhiszemű olvasatban sehová sem tart. Nem előzte meg előkészítését világos, tartalmas állapotfelvétel, s nem épít a minőségi előfutárookra sem. 1938-at kísérelték meg vegyíteni 2011-gyel, eredménye a 70-es évek közepének «tekli-meklijé». A II. világháborút megelőző kor az ideál benne. Nemzetközi vicc szemlélteti. 2012-őre világvégét jelöli egy ősi naptár. Sebaj! Utazzék mindenki Magyarországra! Ők épp' most mennek vissza 70 évet az időben.

Fradi-kolbász hasonlat jellemzi a művet, azaz belenyomtak mindent, amit valaki kért, vagy ami tetszetősnek tűnt: a Szentkorona-mítosztól a történeti alkotmányig, és a kötelező normát ígérő nemzeti hitvallásig. *Hungarikumok*, mint jogtételek özönlötték el a kötelező tartalmú bevezetőt, arról, hogy mi mindenre volnánk büszkék. Már csak éppen Puskás Öcsit nem tudták vagy merték belefogalmazni. Az alkotmány nem erre való.

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 intézmény-védelmi 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 alapvető alkotmányos jogainkhoz. Ezt jelzi, ha az Alaptörvény innentől már gyakran nem garantál, csupán „véd”, „törekszik”: ad is, meg elvesz, jogot kötelességtől tesz függővé. Azért baj ez, mert összekuszálná a demokráciák alapkérdését: ti., hogy a hatalom van a nép által és a népért, nem fordítva.

Jogszolgáltatás helyén államcél

11) Közjogi alapvetésnek titulált jogállami rükverc, zavaros párt-dekrétum született. Orbán-pátens lett belőle, semmilyen jog-összehasonlítást nem bír ki. Érzékletes lenne olyan szemléltetés, melynél baloldalon látható a régi, a jobb oldalon az új szöveg. Megdőlné a 90 % változatlan hamis állítása, és ki-ki láthatná a súlyos visszalépéseket. 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 Alkotmány Bíróság, s a bírói függetlenség megnyirbálásáig.

12) Egy polgár leendő jogvitáján modellezve rémes és felháborító jogbizonytalanság, esélyvesztés 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 győzelmét: sem igazság-, sem jog-szolgáltatás: helyette államcél az aduász?!

Köztársasági képlet

III. Közigazgatás, önkormányzatiság egykor, ma és ezentúl

1) A pártállam diktatórikus képlete: a hatalom monolitikus és monopolisztikus. Elve a „demokratikus centralizmus”, plusz tervezgazdaság 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 őrlőmalmában. Se hús, se hal volt, lett helyébe centrális demokrácia becenevű, minden eddiginél tehetségtelenebb, verbális, kapkodó és garancia nélküli kormányzás. 11 hónap csúcsosodik ki az alaptörvényben.

Demokra-túra, lecsúszás vs. 5 elv

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: dolyf, 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! Három 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 szintér. Egyik sem megy.

Hatalommegosztás

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

Önkormányzatiság, államszervezeti betagozódás, visszalépések, tévutak

- Az utolsó mondatok átvezetnek az *önkormányzati értékelés 12 pontjára*:

Népszuverenitásból eredő (alap)jog :

1) Eddig az Alkotmány Bíróság 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 - nyolc 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 visszaköszönek a korábbi jogosultságok. Ámde kiegészülnek az ellenőrzésből felügyeletté szigorodott központi állami szerep dörgegelmeivel. Ez más világkép, visszalépés, kilúgozódása mindannak, amit decentralizációnak hívunk.

A decentralizált hatalom előnyei

2) Az 1990 őszétől 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, mely **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 gondnal, bajjal, felfelé áramló megoldatlansággal, demokratikus és finansziális deficittel, ugyanakkor eszázadi reform-szellem nélkül. Sajnos, 1990-91-ben nem történt meg, és azóta is húzódik a teljes-tételes, államháztartási feladat-felülvizsgálat, hatásköri rendezés. Ezt elodázva nincs jó igazgatás, sehol.

Közzolgáltatások krédója

4) Most is, az alaptörvényben három markáns, további nóvum van csupán: öt 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, közzolgáltatások 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 közép-fokú egészségügy, avagy a szociális igazgatás példáján

Muszáj valamit kezdenünk...

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.

Autonómia vs. félgyarmati sors

7) Eltűnt az a kardinális elv, hogy az önkormányzati alapjogok egyenlők, 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?!

Önálló tulajdonból közvagyon

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 kőkemény 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 Alkotmány Bírósági 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?

Részvét(el)

12) Hogy, hogy-nem arról sehol sem olvashatunk, hogy miként vesz részt az önkormányzat és annak érdekképviselete 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 elkent, 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-törvény(kezés)nek 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.

.-.

12+1) A leges-legutolsó pillanatban, egyéni képviselői módosító indítvány nyomán került be a törvénybe a lenti rendelkezés. Megfejtése, indoka, értelmezése máig vitatott (pl. lex Esztergomnak is hívják): minderről túlzó megállapítások, ill. várakozások is olvashatók. Ismertetem az inkriminált szöveget, majd közjogi megjegyzést fűzök hozzá az alábbiak szerint:

Norma-idézet, kommentárral

Alaptörvény 32. cikk 5) „A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.”

Kommentár: több okból is bírálható az Alaptörvény idézett bekezdése. A Pp. 123. §-ának második mondata módot ad ún. megállapítási kereset benyújtására, ám csupán ekként:

„Megállapításra irányuló egyéb (ti., nem számadási kötelezettséggel kapcsolatos: A szerző!) kereseti kérelemnek csak akkor van helye, ha a kért megállapítás a felperes jogainak az alperessel szemben való megóvása végett szükséges, és a felperes a jogviszony természeténél fogva vagy a kötelezettség lejártának hiányában vagy valamely más okból teljesítést nem követelhet.”

Az itteni feltételek nem állnak fenn: ha csak a Pp. volna irányadó, az ilyen keresetet már csak emiatt is elutasítanák. Ám az Alaptörvény felülírja a Pp-ét, ergo az utóbbit majd (?) harmonizálni kell az új alkotmánnyal. További gond, hogy az új (5) bekezdésben fából vaskarika található, mivel megállapítási kereset nyomán születő bírósági határozat szabna meg határidős jogalkotási kötelezettséget, ami bizony már sokkal több, mint megállapítás: minimum kvázi kötelezés.

Három alapvető közjogi hiba

A 90-es évek közepe, az ún. maffia-ellenes törvényalkotás alkotmánybírói felülvizsgálata óta az adott közjogi erőterben tilos volt államigazgatási szervnek hatáskört kapnia autonóm helyi önkormányzat - eltérő hatalmi ág – hatáskörét átvéve, azt gyakorolva jogot alkotnia. A hatalommegosztás elve, kifejezése megjelent az új Alaptörvényben, de ennek ellenére egy alapvetően politika-központú államigazgatási szerv alkotmányos jogot kapott arra, hogy önkormányzat helyett jogszabályt alkosson. Itt is a közjogi elveket felülíró, önkényes alkotmányozás érhető tetten. A cél, ti. hogy rendelet-alkotás hiányában megnyilvánuló törvénysértés ne legyen: méltányolható. /Ám a módszer hibás./ Nem igaz, hogy ennek a bizarr hatáskör-átszállásnak feltételei, bírósági garanciái sincsenek: vannak, méghozzá a folyamat elején és bizonyára még a végén is, tehát egyaránt. Illik jelezni: ez a pót-hatáskör nem minden önkormányzati aktusra, hanem csakis a rendelet-alkotásra vonatkozik. Legalább három alapvető közjogi baj mégis van ezzel. Egyfelől, hogy az önkormányzatiság lényegét kifejező, s azt itt lerontó rendelet-fajták is itt szóba jöhetnek: az SZMSZ-től a költségvetésig, zárszámadásig. Semmi nem zárja ki, hogy a 100 %-ig politikáló, és már egyéb egyedi beavatkozó hatáskört is nyert kormányhivatal nem önérdékű döntést hoz, ami végbe is megy. Nem kell senkivel semmit egyeztetnie?! Ki felel ezért, kinek, mikor, hogyan? Másodsorban: szó nincs arról, hogy eme jogalkotás időbeni hatálya meddig tart, azt hogyan lehet felülvizsgálni? Eme speciális hatáskör-gyakorlás meddig él, s mi történik utóbb az ennek keretében hozott jogszabállyal, hozzá nyúlhat-e a talpra állt önkormányzat, avagy ekkor már neki (csak neki?!) tilos a visszamenőleges, negatív jogalkotás, korrekció? Harmadsorban pedig: egy ilyen durván beavatkozó norma szükségességének, indokoltsága előfordulásának a megelőzésére illetl, kellett volna elsősorban gondolni, oki megoldást találni: ettől lex Esztergom ez csakugyan.

Alkotmányozás napi igény szerint

Minimum két dolog lett volna kívánatos: elejét venni a külön-külön választás miatti politikai fasírtnak polgármester és testület között. Ez generális megoldást hozna: a testület választja meg polgármesterét, együttműködésre ítélve őket. Ha mégsem: jön a feloszlás, ill. feloszlítás működés-képtelenség címén. Avagy ha még ez sem, akkor pedig olyanféle belső, azaz még mindig önkormányzaton belüli válság-megoldást lett volna érdemes kreálni, ami a

természeti katasztrófa-helyzetekben bizonyos fokig már létezik, s amely a választott polgármester ruhazza fel – elszámolás, ma is létező jogi felelőssége mellett – kivételes, átmeneti norma-alkotásra. Ám, ha még az „alkotmányozósdí” során is a napi politika lebeg a szemek előtt, akkor születik az önkormányzatokat lekicsinylő, megrendszabályozó alaptörvényi tétel: mint sok további, fentebb, előbb ezekről is írtam. Eredménye: még egy hatalom-megosztási fék és kormányzati ellensúly kikapcsolása. Mert: honnan tudná, sőt tudná jobban a kormányhivatal, mint a helybeliek, hogy valóságosan mi is lenne adekvát önkormányzati érdek A,B,C helyi rendelet megalkotásánál? A legjobb esetben lesznek partikuláris sügői, egyoldalú bedolgozói. Nesze neked helyi demokrácia!

IV. Választójog, mint próbakő

Érdemi tudnivaló és idő híján csak *slágvortok* és dilemmák prezentálhatók. 1) Tudjuk, hogy a '89-ben egyszeri alkalomra készült parlamenti választási törvény, ill. rend bevált, módosítani főként csak az egyéni körzetek lakosság-szám változása miatt kell(ett) volna már rég. Ámde, a 200 fő, plusz maxi 13-as tavalyi alkotmánymódosítás eleve végiggondolatlan volt, ez ma büntet, a redukálás máig nem nyert tételezést, holott nincs kizárva, hogy 2014 előtt általános választás jöhet. Megkaparja mindezt a határon túli magyarság állampolgársági, és szavazati igénye és ígérvénye, amit alig(ha) lehet belegyömöszölni a négy klasszikus választójogi alapelve: főként az egyenlő választójog és az azonos szavazat-érték normája kétes, sérülékeny, ti., kire szavaznak, voksuk mit ér a többiekéhez képest). Három láb, két lista nem okvetlenül kell, de a vegyes rendszer fenntartható, habár az arányos rendszer korszerűbb, *európaibb* volna. A két forduló itt és ma, a demokratikus minimum kulcskérdése, a parlamenti küszöb fenntartandó, a kopogtató cédulás rendszer valószínűleg szégyenszemre marad, a határidők szűkítése többségi párttaktika. Reális ötlet sincs a kisebbségek parlamenti képviselőire (egyfajta szavazás-nélküli szószólság kevesebb ennél).

Politikai fasírt

Mi volna időtálló rendezőelv? A győztes ne vihessen mindent, sőt túl sokat sem, s ez jusson érvényre az összes közjogi mandátum-, és ciklus-időtartamnál. Az önkormányzati és egyben parlamenti mandátum-kapcsolódást elvszerűen kell pro és kontra érveivel a napirendre venni. A jelölés rendjét garanciákkal jobban övezzék, a voksolás titkosságát az új technika lehetőségei között is szavatolják. **A személyes adatokkal, profilokkal való visszaélést tüzzel-vassal büntessék: úgyszintén a csalás, az anyagi befolyásolás bármely kísérletét is.** Visszahívhatóság nem kell, de érdemes megfontolni a méltatlanság okán való összeférhetetlenség visszaállítását. És a fair választás alapfeltételeként, mindenek és mindezek előtt rendezni kell a párt-, és kampány-finanszírozás krimijét.

2) Helyi szinten a választási rendszer működőképes: a kislistáról a nagyvárosi vegyes szisztémáig. A 4 helyett következő 5 éves ciklus elfogadható, kivéve, ha a teljes elnyomorodás miatt tízezrek válnak meg a mandátumuktól. Ami fájó, sőt vitapont lehet, ergo tisztességes, tárgyilagos elemzést és újrendezést kívánhat: jó-e, ha a polgár választ közvetlenül (fő)polgármestert, avagy parlamenti mintára ezt a testület kezébe érdemes adni.

Konklúzió

A politikai fasírt feloldása talán egyet elvesz a körmünkre égő gondokból: mégse gondoljuk, hogy a szisztéma folytonos tologatásával előbbre jutunk. Humanizálni kellene a helyi közpolitikát is! Ehelyett közjogi asztal-táncoltatás dívik. Poén a netről: asztala-vissza, Bébi!

Otto von Bismarck, a Vaskancellár vallotta, hogy minden magyar egy jogász és egy huszár keveréke. Ideje volna mégis leszállni a magas lóról.