

Kiút a diktatúrából!

Javaslatok a negyedik Magyar Köztársaságért

A parlamentárisnak álcázott, valójában egyszemélyi diktatúra felé tartó Magyarország jogállamiságának helyreállítása érdekében **a felszámolt demokratikus jogrendet** alapjaiban kell újjáépíteni. A **demokratikus intézményeket** egyrészt alkalmassá kell tenni arra, hogy újra elláthassák a modern, európai jogállamokra jellemző alkotmányos feladataikat, másrészt **helyre kell állítani ezen intézmények és képviselőik szándékosan lerombolt tekintélyét** is a társadalom értékrendszerében.

Figyelemmel arra, hogy Magyarország egy nagyobb közösségnek, az **Európai Uniónak** is tagja, ezért mindenképpen indokolt áttekinteni az **Unióval való kapcsolatok új dimenzióit** és az **integráció intézményi helyzetét** is. Ennek – a kapcsolatok rehabilitálásán kívül – különleges indoka az is, hogy az EU maga is **történelmileg példátlan mértékű pénzügyi válsággal** küzd, amely nemcsak az eurozóna, hanem az egész intézményi modell jövőjére kihatással lehet.

A **demokratikus jogállam teljes újjáépítését** – programszinten – az MSZP-nek akkor is vállalnia kell, ha a rehabilitáció egyes elemeihez **kétharmados parlamenti többségre** van szükség. Ezen ellentmondás feloldásáról közéleti viták folynak, esetenként spekulatív modellek felvázolására került sor. Ilyen modellek tervezése viszont **évekkel a következő országgyűlési választások** előtt még nem látszik reális alternatívának. Feltételezésünk szerint a „kétharmados diktatúra” által kitermelt **gazdasági és társadalmi csődhelyzetek**, s a **nemzetközi elszigetelődés** kialakíthatnak olyan – ma még nem látható – politikai körülményeket és jogi eszközöket is, amelyek kétharmados többség nélkül is megghiúsíthatják a jelenlegi hatalom nemzetközi fórumok által is bírált „bebetonozási” kísérleteit.

I. JOGI INTÉZMÉNYRENDSZERÜNK JELENLEGI ÁLLAPOTA

Az elmúlt egy évben a demokratikus jogállam intézményrendszerének tudatos leépítése figyelhető meg Magyarországon: mintha megfordult volna az idő kereke. Egyre több olyan jogszabállyal találkozhatunk ugyanis, amely vagy 100-150 éve számított „modern” megoldásnak. Az új egyházi törvény például kísértetiesen hasonlít az 1895-ös törvényre, amelyben ugyancsak az Országgyűlésnek voltak hatáskörei az egyházak besorolásával kapcsolatban. Vagy már a múlt században is szégyenletes volt az 1929/33-as gazdasági válságot követő időszak „ínségmunkáját” felidéző új közfoglalkoztatási rendszer.

A demokratikus intézményrendszer leépítésére nem egyszerre, hanem folyamatosan, több lépcsőben és több irányból került sor. Elsőként jelentősen korlátozták az egyes egyéni alapjogokat. Az **alapjogok korlátozásának körében** mind az **államhatalommal szemben** az egyént védő polgári és politikai jogok, mind pedig az **állam által** az egyént védő gazdasági, szociális és kulturális jogok körében jelentős visszalépésekre került sor. Az alapjogok korlátozása mellett **a fékek és egyensúlyok jogi és politikai rendszerét is súlyos csapások érték.** Ebben a fokozatosan kiépülő rendszerben a közigazgatás erősen centralizált, a helyi közösségek már ma sem rendelkezhetnek érdemi beleszólással a helyi közügyekbe. A legfontosabb (gyakran a kevésbé fontos) kérdések is „a központban” dőlnek el, amelyet a kormányzat helyi „erős emberei”, a megyei és fővárosi kormány megbízottak minden eszközzel végrehajtatnak a kiszolgáltatott, politikailag megfélemlített közszolgálattal.

Az idézett kormányzati lépések kellően „látványosak” voltak ahhoz is, hogy a nemzetközi közvélemény figyelmét felkeltsék. Hazánk a NATO mellett közismerten tagja egy tágabb – a gazdasági világválsággal küszködő – de demokratikus alapértékeihez ragaszkodó közösségnek is. Ezért nem véletlen, hogy az **Európai Unió** magas szinteken is számos alkalommal fejezte ki rosszallását a kormány magyar jogállamiságot sértő támadásai miatt. Ezekre a megnyilvánulásokra a jelenlegi kormányzat példátlan arroganciával és elutasítással reagált. A látható eredmény: ma már nemcsak **uniós partnereinkben**, hanem például **az amerikai kormányzati tényezőkben** is megingott a hazánk jogállami elkötelezettségével kapcsolatos korábban töretlen bizalom.¹

Mindezekre tekintettel kijelenthető, hogy az elmúlt egy év súlyos károkat okozott a magyar demokratikus jogállam húszéves épületében, amelynek helyreállítása igen nehéz feladat elé fogja állítani a jelenlegi kormányzatot felváltó politikai erőket.

¹ Ez utóbbi legfrissebb példája, hogy **Thomas O. Melia**, helyettes államtitkár a Képviselőház európai és eurázsiai ügyekkel foglalkozó Albizottsága előtt 2011. július 26-án, számos közelmúltbeli magyarországi esemény kapcsán „komoly aggodalomról” beszélt. Többek között arról, hogy az egypárti kormány példátlan kétharmados többségét hatalmának megszilárdítására használja fel, valamint arra, hogy megkösse a jövőbeli demokratikus kormányok kezét. Forrás: Deputy Assistant Secretary Melia on Eastern European Democracy (Testimony before the House Foreign Affairs Europe and Eurasia Subcommittee) July 26, 2011. <http://www.humanrights.gov>. A kormányzópárt európai parlamenti képviselőjének a kritikával kapcsolatos reakciója bizonyára nem szolgálja az amerikai-magyar kapcsolatok hosszútávú érdekeit.

1. Az Európai Unió válságkezelése

A magyarországi diktatúrából való kiút keresés egyik legfontosabb kérdése, hogy az **Európai Unió jelenlegi közjogi intézményrendszerének megőrzése** mellett, **milyen módon és időtávon belül** képes (illetve képes-e egyáltalán) kilábalni a 2008/2009-ben kibontakozó globális pénzügyi-gazdasági válságból. Ez ugyanis az a szélesebb gazdasági, közjogi és politikai háttér, amely jelentős mértékben meghatározza a demokratikus jogállami értékek helyreállításának hazai lehetőségeit is. Ha Európának sikerül az integráció további mélyítésével, lényegében **föderális intézményi eszközökkel** kiutat találnia a válságból, az kedvező politikai feltételeket jelent a magyarországi „kétharmados diktatúra” felszámolásáért küzdőknek. Ellenkező esetben, ha az Európai Unió pénzügyi válsága nem enyhül, esetleg **súlyos intézményi válsággal párosul**, az a gazdasági nacionalizmus erősödését, Magyarország további nemzetközi elszigetelődését segíti elő; mindez összességében a diktatúra populista erőinek kedvez. E folyamat számos eleme már a magyar soros elnökség idején is látható volt. A baloldalnak tehát elvben azzal is számolnia kell, hogy a legrosszabb forgatókönyv megvalósulása esetén – a gazdasági és politikai kudarcok miatt várható **hazai és nemzetközi bűnbakkeresés** jegyében – akár Magyarországnak az **Európai Unióból való kilépése is napirendre kerül.**

2. A polgári és politikai alapjogok korlátozása

Az alkotmányozó többség birtokában elfogadott új Alaptörvény számos ponton szakított az 1989 óta kiépült jogállammal az Alkotmányban – és az azt értelmező (egyben fejlesztő) Alkotmánybíróság gyakorlatában – intézményesült rendszerével. Az 1989-es módosítással átirított Alkotmány az **egyén állammal (közösséggel) szembeni jogait** hangsúlyozta a **kötelezettségekkel szemben. Az új Alaptörvény viszont csak korlátozott teret enged az egyéni alapjogok érvényesülésének.**

Az állam és az egyén viszonyában bekövetkezett alapvető szemléletváltozás mellett az Alaptörvény, valamint az annak alapján meghozott, úgynevezett sarkalatos törvények számos ponton léptek vissza a polgári és politikai jogok terén. Így:

Az élethez és emberi méltósághoz való jog

Több szempontból vitatható az Alaptörvény azon rendelkezése (II. cikk), amely a magzati élet védelmét önállóan rendeli védeni. Bár még nem nyújtották be a magzati élet védelméről szóló jogszabály tervezetét, a Velencei Bizottság jelentése is kiemeli, hogy ez az új rendelkezés olyan szigorításra adhat felhatalmazást, amely sértheti a nők önrendelkezéshez való jogát.

Személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog

Az Alaptörvény – és az annak végrehajtását szolgáló sarkalatos törvény – az adatvédelem garanciális szintjeit csökkentette, s könnyebbé tette a személyes adatok külső szereplők általi kezelését, feldolgozását. Mindezek mellett a védelmi intézményrendszert is erodálta az az, hogy megszüntette az adatvédelmi biztos tisztségét, s helyette egy autonóm államigazgatási szervet hozott létre. A jogszabályi védelmi szint csökkentése mellett, a kormányzati gyakorlatban is jelentős jogsértések fordulnak elő: elegendő, ha pl. az ún. „Szociális Konzultáció” egyedi azonosításra alkalmas, vonalkóddal ellátott kérdőíveire gondolunk, amelyek lehetővé tették, hogy a kormányzat az állampolgárok politikai kötődéséről szerezhesen adatokat.

A személyi szabadsághoz való jog

Az új Alaptörvény IV. cikke alkotmányos szinten rögzíti a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés intézményét. A hazai és a külföldi jogvédő szervek, valamint a Velencei Bizottság is súlyos aggályokat fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy ez a szabály a kínzás, valamint a kegyetlen és embertelen bánásmód tilalmába ütközik.² A törvényalkotó a „habeas corpus” sok évszázados elvét is sérti azáltal, hogy bizonyos, politikai jellegű ügyekben elfogadhatónak tartja 120 óráig a bírói döntés nélküli fogva tartást, ráadásul úgy, hogy 48 órán át az őrizetbe vett védőjével sem érintkezhet.

Vallásszabadság

Az Alaptörvény meglehetősen homályosan fogalmaz a vallás- és lelkiismereti szabadsággal kapcsolatban. Itt azonban nem az alkotmányos szabály, hanem a lelkiismereti és vallásszabadságot szabályozó új törvény a problematikus. A törvény ugyanis nem objektív kritériumok alapján tesz különbséget a már működő egyházak között, hanem az egyházak besorolását – és ezzel jogállásukat és helyzetüket – az Országgyűlés politikai alapú döntésétől teszi függővé.³

Véleménynyilvánítási szabadság

A véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatban a legnagyobb probléma az új médiaszabályozás, amely a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság széles jogköreivel, valamint bizonytalan jogi fogalmaival („gumiszabályaival”) tág teret enged a média világába történő, politikai beavatkozásoknak.

Diszkrimináció tilalma

A hazai jogvédő szervezetek⁴ mellett az Európai Parlament⁵ is kiemeli, hogy az új Alaptörvény nem garantálja egyértelműen a szexuális orientáció alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Bár ez *expressis verbis* a 2012. január 1-jéig hatályos Alkotmányban sem szerepelt, de az Európai Unió Alapjogi Chartája kifejezetten tartalmazza ezt a szabályt.

Választójog

Az új Alaptörvény lehetővé teszi, hogy magyarországi állandó lakóhellyel nem rendelkező személyek is választójoggal rendelkezessenek. A választási jogszabályok egyértelmű ren-

2 Ld.: Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Közpolitikai Intézet – Társaság a Szabadságjogokért: A magyar kormány esete a Velencei Bizottsággal. Elemzés a Velencei Bizottság Alaptörvényről szóló jelentéséről és az azzal kapcsolatos kormányzati reakciókról. Letöltve: http://htfsz.hu/downloads/VB_jelentes_20110718.pdf (2011. 07.15.) 13-14. o.

3 Ld.: Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Közpolitikai Intézet – Társaság a Szabadságjogokért: A magyar kormány esete a Velencei Bizottsággal. Elemzés a Velencei Bizottság Alaptörvényről szóló jelentéséről és az azzal kapcsolatos kormányzati reakciókról. Letöltve: http://htfsz.hu/downloads/VB_jelentes_20110718.pdf (2011. 07.15.) 14. o. Ez a megoldás az 1895-ös egyházügyi törvény szabályozását veszi át: ami 120 évvel ezelőtt volt a korabeli Európa egyik legmodernebb rendelkezése, nem pedig a XXI. században.

4 Ld.: Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Közpolitikai Intézet – Társaság a Szabadságjogokért: A magyar kormány esete a Velencei Bizottsággal. Elemzés a Velencei Bizottság Alaptörvényről szóló jelentéséről és az azzal kapcsolatos kormányzati reakciókról. Letöltve: http://htfsz.hu/downloads/VB_jelentes_20110718.pdf (2011. 07.15.) 15. o.

5 Ld.: Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről 1. c) alpont. Letöltve: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0315&format=XML&language=HU> (2011. 07.18.)

delkezéseinek hiányában nem világos, hogy a kormányzat miként kívánja biztosítani a határon túli, immár állampolgársággal is rendelkező magyarok választójogát. Ez a lehetőség azonban nemcsak alkotmányos kérdéseket vet fel, hanem várhatóan komoly politikai feszültségforrássá válik a Magyarország szomszédaival való külpolitikai kapcsolatokban is. Az esetlegesen bevezetni tervezett előzetes választási regisztráció pedig rendkívüli módon megnehezíti az egyéni választójog érvényesítését, azt erősen korlátozza. Ide tartozik, hogy míg a diszkrimináció tilalmával kapcsolatban a szabályozás külön nevesíti a fogyatékos személyeket, addig a magyar választójogi rendszer egyik megoldatlan kérdését, a gondnok-ság alá helyezett fogyatékos személyek ügyét nem kezeli.⁶

Nemzeti és etnikai kisebbségek jogai

Az új Alaptörvény H. cikke a magyar államnyelvvé minősítésével – ellentétben a 2012. január 1-jéig hatályos Alkotmánnyal – nem garantálja a nemzeti kisebbségek nyelvének védelmét, jóllehet a XXIX. cikk szerint joguk van az anyanyelvhasználathoz. Így a kisebbségi jogok körében is egyfajta visszalépés figyelhető meg, hiszen a korábbi szabályozással szemben a kisebbségi nyelvhasználat „másodlagosnak” tűnhet.

A jogállamiság elvének eróziója

Az elmúlt évben számos, a jogállamiság elvét erősen romboló intézkedésre került sor, amelyeket részletesen áttekintettünk korábbi tanulmányunkban.⁷ Ha csak röviden kívánjuk áttekinteni ezeket az elemeket, akkor az Alkotmány és a törvények gyakori és egyeztetés nélküli módosításai, az alkotmányellenes törvényalkotás – például a visszaható hatály az adóztatás, a közszolgálati jogviszonyok terén – a jogállamiságot védő intézményrendszer (ld. Alkotmánybíróság) leépítése, valamint az egyéni érdekek által befolyásolt jogalkotás, a „lex barátok és ellenségek” gyakorlata emelhető ki. Mindezek nehezen helyreállítható súlyos károkat okoztak a jogrendszer egészében. Ide sorolhatjuk a fékek és ellensúlyok rendszerének leépítését, az Országgyűlés ellenőrző szerveinek a meggyengítését: a Költségvetési Tanács átalakítását, az Állami Számvevőszék és az ombudsmani rendszer átalakítását.

3. A gazdasági, szociális és kulturális alapjogok leépítése

Miközben a Fidesz ellenzéki pártként a társadalmi szolidaritás erősítését hangoztatta, s a népszerűségét jelentősen növelő 2008-as népszavazást is „Szociális népszavazás” címmel hirdette meg, addig kormányra kerülve ezeknek a jogoknak az erős korlátozására – egyes esetekben a felszámolására – törekedett.

Szociális biztonsághoz való jog helyett törekvés a szociális biztonság biztosítására

A 2012. január 1-jéig hatályos Alkotmány szerint a *"A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz"*, azonban az Alaptörvény XIX. cikke szerint 2012. január

⁶ Magyarországot ezen ügy miatt már marasztalta az Emberi Jogok Európai Bírósága – e tekintetben ld.: ld.: Gurbai Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Kiss v. Magyarország* ügyben meghozott ítélete alapján = *Közjogi Szemle* IV. évf. (2010) 4. szám 33-41. o. –, s a választójog biztosításának kötelezettsége levezethető a Magyarország által már 2007-ben kihirdetett, a Fogyatékos Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezményből is.

⁷ Ld. részletesen: Forgács Imre – Hoffman István: *Elvesztegetett idő, szédült igazgatás. A második Orbán-kormány első éve az állami és az önkormányzati igazgatásban.* = Szeredi Péter – Szigetvári Viktor (szerk.): *A forradalom fogságában. Tanulmánykötet a második Orbán-kormány első évéről.* József Attila Alapítvány, Budapest 2011. 89-93. o.

1-jétől már csak az a cél, hogy az állam "szociális biztonságot nyújtson". Ezen látszólagos technikai módosításból azonban az következik, hogy az elégséges **szociális biztonsághoz való jog nem vezethető le az alkotmányból, tehát az állam nem is köteles azt biztosítani**. Az új Alaptörvény ráadásul a **társadalombiztosítás elvét is csorbítja**, a szociális biztonsághoz való jog már csak **szociális biztonságra való törekvéssé épül le**.

Hasonló a helyzet a nyugdíjakkal is. A hatályos Alkotmány szerint az idősek a „megélhetésükhöz szükséges ellátásra *jogosultak*”, míg az új Alaptörvény szerint „Magyarország az időskori megélhetés biztosítását [...] *segíti elő*”. Az Alaptörvény tehát **megszünteti az időskori megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot**, és ehelyett egy határozatlan és korlátlan flexibilitással értelmezhető **nyugdíjkötelezettséget** vállal.

Az „**új szemlélet**” a törvényalkotási gyakorlatban is tükröződik: a korengedmény, koredevezményes és szolgálati nyugdíjak reálértékének csökkentése érdekében már az első félévben módosították az 1949. évi XX. törvényt; 2011. szeptember 1-jétől az új közfoglalkoztatási törvény, az 1991. évi IV. törvény módosításával a korábbi legfeljebb 270 napról 90 napra csökkentették a biztosítási elvű álláskeresői járadék maximális időtartamát, s jelentősen visszavágták a kifizethető maximális járadékösszeget – anélkül, hogy a biztosítási „díj”, azaz a munkavállalói és munkaadói járulékok mértékét csökkentették volna. Így az állami adóbevételek növelése érdekében, a munkavállalók által megvásárolt szolgáltatás összegét csökkentették.

Munkához való jog helyett korlátozott munkavállalói jogok

Az új Alaptörvény a korábbi Alkotmánynak a munkahely szabad megválasztását lehetővé tevő **munkához való jogának deklarálása**, valamint az **egyenlő munkáért egyenlő bért** biztosító szabálya helyett, csak a munkavállalók és a munkaadók közötti egyeztetésről, a kollektív béralkuról, valamint a munkavállalók egészséges és biztonságos munkavégzéshez fűződő jogáról szól.

Az új szabályok hatályba lépése előtt azonban már megkezdődött a munkavállalói jogok leépítése. Így az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét sértő módon vezették be a – sokak által „ínségmunkának” nevezett – új közfoglalkoztatási rendszert, amelyben a minimálbérnél alacsonyabb összeg (a havi bruttó 78 000 forint helyett havi bruttó 57 000 forint) a járandóság. Ugyancsak ide sorolható a **társadalmi érdekegyeztetés korábbi rendszerének leépítése**, s a tartalmi megállapodásokra feljogosított testületek helyett, csak gyenge, **véleményező hatáskörrel** rendelkező tanácsok felállítására került sor. Mindemellett a **sztrájkra vonatkozó új szabályozás** is erősen korlátozó jellegű: gyakorlatilag nem lehet jogszerűen sztrájkolni Magyarországon 2012. január 1-jétől, ami bármely uniós tagállamban példa nélkülinek mondható.

A felsőoktatási autonómia vége

Az Alaptörvény X. cikke szerint: „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, *szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza*”. Az Országgyűlés így **néhány szóval megteremtette az egyetemi autonómia felszámolásának lehetőségét**, ugyanis az egyetem szervezeti rendje és gazdálkodása felett immár kontrollt fejthet ki az országgyűlési többség, ha ezt kívánja és ennek megfelelő törvényt alkot. Ennek gyakorlati következményei már sejthetők a felsőoktatási reformokkal kapcsolatos eddigi munkaanyagokból, többek között a bejelentett, **átgondolatlan és kidolgozatlan integrációs elképzelésekkel** kapcsolatban.

A hazai tulajdonú és vezetésű vállalatok versenyképessége elmarad a nemzetközi szintektől, s csak középszerűen képesek megfelelni a széles értelemben vett minőségi követelményeknek (termék, technológia, vezetés, szervezés, marketing). A Fidesz-KDNP kormány mai vállalkozás-támogatási rendszere bizarr módon nem növeli, hanem gátolja a valódi vállalkozói fejlődést. A kormány kizárólag költségvetési és pályázati források felhasználására utalja a piaci szereplőket ahelyett, hogy a minőségi követelmények teljesítésére ösztönözne. Mindezek mellett a bonyolult, bürokratikus szabályok jelentős gátló tényezői a szabad vállalkozásnak. A következmény a vállalati (szervezeti) versenyképesség alacsony szintje - amely elsődlegesen a hazai kis- és középvállalkozásokra jellemző -, valamint a gazdálkodás minőségének középszerűsége.

Az új, fenntartható, szociális piacgazdaság szervező ereje a vállalkozások szabadsága, az új kezdeményezések érvényesülése. A vállalkozásbarát gazdasági és politikai környezet alapvetően nem támogatási, hanem stabil, konszolidált adózási és ügyintézési rendszert jelent. A legjelentősebb elvárás nem az adók alacsony szintje, hanem a kiszámítható, stabil gazdaságpolitika, illetve szabályozási környezet és jogbiztonság. A fejlesztésekhez nélkülözhetetlen nemzetközi tőke vonzása alapvetően a gazdaságpolitika stabilitását követeli meg.

Annak érdekében, hogy a gazdaság a legkevesebb zavarral működjék, különösen két területen indokolt változtatni. Az első az adózás változékony, áttekinthetetlen és igazságtalan rendszere.

A másik a közbeszerzések rendszere, amely a hazai korrupció egyik melegágya, miközben szinte parttalan jogorvoslatra ad módot, amellyel a végtelenségig elhúzható a döntés. Mindenekelőtt a jelentősebb beruházási és beszerzési közbeszerzési célok meghirdetését indokolt egy előkészítő szakasszal kibővíteni. Ennek az a célja, hogy a hazai vállalkozások fel tudjanak készülni a gyártásra és az ajánlattételre. A hazai termelést jelentősen támogathatja, ha az árak és költségek értékelése során, a Magyarországon fizetett, a termékekhez és szolgáltatásokhoz köthető adókat és járulékokat ármérséklő tényezőként veszik figyelembe.

A kis- és középvállalkozások mai rugalmatlan támogatási rendszerét szabályozás és célmeghatározás komplex ösztönző rendszerének kell felváltania. A József Attila Alapítvány szakértői szerint szükség van arra, hogy az állam aktív szabályozói magatartással ösztönözze a társadalmi felelősségvállalás elveinek és gyakorlatának érvényesülését.

A József Attila Alapítvány szakértői javasolják az MSZP-nek, hogy vállalati támogatási elve az adottságokhoz rendelt – képzési rendszerrel is összhangba hozott –, degreszív pályázati rendszer legyen. A pályázati célok meghatározásában a központi elképzelések mellett erőteljes szerepet kell kapniuk az adottságoknak, a helyi, regionális, területi céloknak, a minőségnek, a foglalkoztatottságnak és a piaci igényeknek. A hazai forrású pályázati rendszer – nem sértve a vonatkozó uniós irányelveket – erőteljesen, sőt akár kizárólagosan a magyar adófizetési kapacitással rendelkező szervezetek támogatására vonatkozhat.

A vállalati támogatást, a közbeszerzésekben való eredményes részvételt az állam kösse a vállalati transzparencia növeléséhez, a mérhető és az érintettek által visszaigazolt felelős működés érvényesüléséhez. Ennek érdekében vezesse be a kötelező (GRI szabványnak megfelelő) jelentéstételi kötelezettséget a nagyvállalati szektorban, míg a kis- és középvállalatok körében aktívan ösztönözze az ilyen jelentések elkészültét.

3. A közigazgatás jogállamiságának és szakszerű működésének leépítése

Az elmúlt egy évben a közigazgatás rendszerében több olyan változtatást hajtottak végre, amelyek erősen rontották a jogállami és szakszerű működés kereteit. A nemrég meghirdetett Magyary Program pedig azt jelzi előre, hogy ezeket a változtatásokat nem átmenetinek, hanem tartósnak tervezik.

Változtatások az államigazgatásban

A Fidesz ellenzéki pártként az olcsóbb államot hirdette meg, azonban kormányra kerülése óta nem csökkent, hanem – a februári csúcsot követő kisebb csökkenés ellenére is – nőtt a minisztériumokban foglalkoztatottak száma: 2011. február 13-ára 6054 főt ért el. Csak ezt követően indult meg a csökkenés, amely csak a 2012. év eleji létszámcsökkentések hatására süllyedt valamivel (kb. 150-200 fővel) a 2010-es kormányváltás előtti szint alá.

A megyei és a fővárosi kormányhivatalok kialakításának az egyik legfőbb indoka – a vonatkozó törvényhez benyújtott általános indokolás szerint – a közigazgatás költségtakarékos működése. Ha ezt az alapvető célt tekintjük, akkor kijelenthető: a regionális szervezeti integráció helyébe lépő megyei szintű óriáshivatalok kialakítása nem járt sikerrel. Ha a 1166/2010. (VIII. 4.) Korm. határozatban meghatározott engedélyezett létszámokra tekintünk, akkor 2011-ben egy viszonylag jelentős, 2120 fős (61156 főről 63276 főre), kb. 3,5%-os létszámbővülés figyelhető meg a nem minisztériumi formában működő központi és területi államigazgatási szerveknél (a számítás során figyelmen kívül hagytuk a Nemzeti Adó- és Vámhivatalba integrált, 7453 fős vámigazgatási létszámot).

Ezt a viszonylag jelentős létszámbővítést egy ennél is jelentősebb létszámcsökkentés követte. 2012. január 11-én a 1004/2012. (I. 11.) Korm. határozat egy több mint 6000 fővel csökkentette a nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek, a központi államigazgatás ún. háttérintézményei és a területi államigazgatási szervek létszámát. Különösen jelentős mértékben csökkentette a kormányhivatalok – megnövelt – létszámát, amelyekből összesen 2343 főt kellett leépíteni – ezek jelentős részét ráadásul nem a funkcionális, hanem a különféle szakmai területekről, nehéz helyzetbe hozva ezzel a szakigazgatást.

Ez a létszámcsökkentés azonban a „fűnyíróelvet” követte. A területi államigazgatás létszáma összességében azonban nem csökkent ilyen jelentősen: a megyei önkormányzatok kiürítésével egyidejűleg 2012. január 1-jével felállították a kormányhivatal irányítása alatt álló megyei intézményirányító központokat, amelyek ellájtják a megyei önkormányzatoktól átvett közszolgáltató intézmények fenntartásával, működtetésével és a közszolgáltatások szervezésével kapcsolatos feladatokat.

A kormányhivatal bővülő feladataival – így 2012. április 15-étől a 2012. évi II. törvény szerinti szabálysértési hatósági feladatok jegyzőktől történő átvételével – ismét növekedett a létszám, amelyre figyelemmel a központi költségvetést is módosítani kellett (T/6930. sz. törvényjavaslat). Ez a létszámbővülés tovább fokozódik, amikor is 2012/13 során kialakul a járási rendszer, s a települési önkormányzatok polgármesteri hivatalaitól, s körjegyzőségeitől is átveszik a köztisztviselőket, akkor tovább növekedhet ez a létszám. Ráadásul mivel az önkormányzati hivatalokban a hatósági feladatokat és a közszolgáltatás-szervezéssel kapcsolatos ügyeket is gyakran ugyanaz a személy látta el, így könnyen előfordulhat, hogy az új rendszer kiépülésével összességében is növekedni fog a létszám, hiszen azt a munkát, amit eddig egy ember látott el az önkormányzati hivatalnál, immáron kettő ember fogja végezni: egy a járási hivatalban, egy pedig továbbra is az önkormányzatnál.

Mivel a központi igazgatás és a rendvédelem helyzetével külön tanulmány foglalkozik, ezért írásunkban elsősorban csak a területi államigazgatást és a személyzetet érintő változásokat érintjük.

A területi államigazgatás legjelentősebb változása 2011. január 1-jével valósult meg: ekkor alakultak meg a **megyei és fővárosi kormányhivatalok**. A megyei és fővárosi kormányhivatalok kialakítása összhangban állt a Fidesz ellenzéki pártként képviselt programjával: az akkori jobboldali ellenzék ugyanis élesen támadta az államigazgatási szervek 2006/7-ben lejátszódott regionális átalakítását. A jelenlegi kormány a szervezeti integrációt **nem szakmai, hanem területi alapon végezte el: a legtöbb területi államigazgatási szervet a megyei kormányhivatalokba integrálta szakigazgatási szervként**. Így elvileg az egyes szervek önálló szakmai hatásköre megmaradt, ám az igazgatási és funkcionális integráció keretében egy óriáshivatal jött létre minden megyében és a fővárosban.

A megyei és fővárosi kormányhivatalok kialakítása ugyanakkor egy közel két évtizedes politikai közmegegyezés felmondásával járt. Az Antall-kormány felemás megoldását követően, 1994 óta ugyanis valamennyi kormányzat – még az 1998 és 2002 közötti első Orbán-kormány is – ügyelt arra, hogy a **területi államigazgatás ne kerüljön közvetlen pártpolitikai kontroll** alá. Ezt az elvet január 1-jével feladta a jobboldali kormányzat: a megtriplázott vezetői rendszer (kormány megbízott – főigazgató – igazgató) élén álló **kormány megbízotti tisztséget** nem tartja összeférhetetlennek az **országgyűlési képviselői** tisztséggel. A gyakorlat azt mutatja, hogy a képviselői tisztség még előnyt is jelent a poszt betöltésénél: a 20 kormány megbízottból jelenleg 14 (!) az Országgyűlés tagja is. Így a területi államigazgatásban **megszűnt a hatalommegosztás elve**, ugyanis a kormány megbízott a szakigazgatási szervek vezetőinek munkáltatója, s az egységes költségvetési szerv vezetője, tehát a hivatali gazdálkodás irányítója. Mindez kellő befolyást biztosít számára az elvileg szakmailag önálló szakigazgatási szervek tekintetében is. Igaz, az új összeférhetlenségi szabályok szerint ezt a helyzetet hamarosan fel kell számolniuk, de attól még a kormány megbízottak erős politikai kötődése továbbra sem fog változni.

Kérdéses, hogy a **járásai hivatalok élén** milyen jellegű szereplő fog állni. A választ a végrehajtási kormányrendelet adja meg, de komoly az esély arra, hogy e körben is egy erős politikai kötődéssel rendelkező vezető álljon.

A járási rendszer kiépítése egy újabb problémát is felvet: az új rendszerben a legtöbb első fokú hatósági jogkört – a jegyzők helyett – a járási hivatal lát el, amely a kormány megbízott irányítása alatt fog állni. S ezeket az első fokon hozott döntéseket a szintén kormány megbízott irányítása alatt álló kormányhivatal bírálja el. Így kérdéses, hogy mennyire biztosítható a független felülvizsgálat elve, s hogy mennyiben rendelődik alá a hatósági munka a politikai érdekeknek.

A kormányhivatalokban a szervezeti integráció ellenére sem csökkent, hanem nőtt a területi államigazgatásban foglalkoztatottak száma. Emellett ugyancsak a politikai groteszk körébe sorolható, hogy a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program is célként tűzi ki az **államigazgatási koordináció hatékonyabbá tételét**, amely elvileg a kormányhivatalokban már megvalósult.

Túlcentralizált államigazgatás az önkormányzatok helyett?

Az új Alaptörvény megalkotása előtt a jelenlegi kormánypárti többség csak az önkormányzati választási rendszert érintő változtatásokat hajtott végre, s erősítette az önkormányzati hivatalok átpolitizáltságát – miként ezt korábbi tanulmányunkban is bemutattuk.⁸

Az új Alaptörvény azonban már több ponton előre vetíti a helyi közösségek autonómiájának jelentős átalakítását. Így a korábbi Alkotmány szabályozásával ellentétben nem rögzíti, hogy ki **az önkormányzathoz való jog alanya** – azaz, hogy ez a jog a helyi választópolgárok közösségét illeti meg –, illetve az sem derül ki, hogy hol kell önkormányzatnak működnie. Az Alaptörvényből is látható volt a kormányzati befolyás erősödése, ugyanis a korábbi közigazgatási hivatalok által gyakorolt **törvényességi ellenőrzést** felváltotta a hatékonyabb jogi eszközökkel rendelkező **törvényességi felügyelet**. Emellett azt is lehetővé tették, hogy a **kormányhivatal vezetője** – aki az előbbieken leírtak szerint általában pártpolitikus – az önkormányzat képviselő-testületének mulasztása esetén az önkormányzat nevében, a képviselő-testület helyett hozzon helyi rendeletet, azaz a **helyi közösség helyett egy kormányzati kinevezett hozhat alapvető fontosságú döntést**. Ez a megoldás ellentétes az önkormányzatiság európai standardjait meghatározó Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával is, amely szerint az államigazgatási felügyeletnek nem szabad átvennie az önkormányzati döntéshozatalt. Új szabálya továbbá az Alaptörvénynek, hogy immár egyszerű többséggel elfogadott törvény is előírhatja kötelező társulás kialakítását.

Az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény) **az önkormányzatiság végét, s egyfajta új, az államigazgatás által irányított helyi-területi igazgatási rendszer kialakítását jelenti**. Az önkormányzati **autonómia szűkülése elsőként az önkormányzati feladatok** körében figyelhető meg: a jelenlegi, széles önkormányzati felelősséget számos kulcsfontosságú helyi közszolgáltatás tekintetében korlátozzák. Így **többé nem helyi közügy az egészségügyi szakellátás (járóbeteg és fekvőbeteg ellátás), a közoktatási ellátások (az óvoda kivételével), a szociális szakosított ellátás, a gyermekvédelmi közszolgáltatások többsége**. A tavalyi év végi jogalkotás során **a megyei önkormányzatok szinte valamennyi feladatát „államosították”**, azaz a megyei önkormányzatokat kiüresítve azokat a Kormány megyei szerveire, a kormányhivatalokra telepítették. A megyei önkormányzatok a jövőben csak a területfejlesztési és területszervezési, vidékfejlesztési és törvényben meghatározott koordinációs feladatokért felelősek, amelyek köre erősen korlátozott, különös tekintettel az uniós jogban előírt kötelező regionális forráskoordinációra.

Az önkormányzatok szervezetalakítási szabadságát is erősen korlátozzák az új szabályok. Ezek a változások kidolgozatlanságuk (pl. az eltérő adottságok figyelmen kívül hagyása) esetén súlyos problémákat okozhatnak annak ellenére, hogy szólnak szakmai indokok mellett, hogy a 2000 főnél kisebb települések legalább 2000 főt magukba foglaló közös önkormányzati hivatalokba integrálódnak.

Az önkormányzatok autonómiáját azonban legsúlyosabban a gazdálkodási és felügyeleti szabályok újraalkotása korlátozná. Az új rendszerben az önkormányzat még a helyi adóbevételeivel sem gazdálkodhat szabadon. Ezen túl pedig az **Alaptörvényben meghatározott kormány megbízotti helyettesítő döntés kereteit is kitérítették, s lehetővé tették az egyedi döntések meghozatalának, s a közszolgáltatások biztosításának pótlását is**. Ráadásul mindezek mellé még egy erős bírságolási rendszert is kialakítottak a törvényességi felügyeleti bírsággal.

⁸ Ld. részletesen: Forgács Imre – Hoffman István: Elvesztegetett idő, szétdult igazgatás. A második Orbán-kormány első éve az állami és az önkormányzati igazgatásban. = Szeredi Péter – Szigetvári Viktor (szerk.): A forradalom fogságában. Tanulmánykötet a második Orbán-kormány első évéről. József Attila Alapítvány, Budapest 2011. 106-109. o.

Az önkormányzati törvény alapján a kormányzat az elaprózott önkormányzati szolgáltatási rendszer ésszerűsítését a **szolgáltatások államosításával**, a nagyobb településeknek – a kistelepülések rovására történő – **kiemelt helyzetével (városkörnyékiség)**, valamint esetlegesen a kisebb önkormányzatok **kötelező – elsősorban járási – társulásokba** szervezésével kívánja kezelni. Így a középfokú (területi) és a kiemelt szerepet játszó közoktatási közszolgáltatásokat **államosította és folyamatosan államosítja**, a települési közszolgáltatások többsége tekintetében pedig a **városkörnyékiség és a kötelező társulások kialakítását célozza. Ráadásul a kötelező társulás** és a városkörnyékiség is gyakorlatilag megegyezik a Fidesz által ellenzéki pártként „lopakodó falurombolás”-nak nevezett kistérségekkel és körzetközpontokkal. A városkörnyékiség ráadásul **súlyos feszültségek forrása lehet**: az intézmények szolgáltatásait ugyanis nemcsak a városok és járásszékhely városok lakói veszik igénybe. Ám ha az intézmények a városokhoz kerülnek, akkor azok **testületei és polgármesterei** valamennyi ellátott tekintetében hozhatnak döntéseket, anélkül, hogy a kisebb települések igénybevevőinek érdekeit képviselő önkormányzatoknak bármilyen beleszólása lehetne ezekbe a kérdésekbe. Mindemellett viszont a városok lakosságának kell finanszíroznia a községi ellátottak azon költségeit is, amelyet az állami támogatás nem fedez. Így egy kettős deficit rendszere alakul ki: a községek lakossága tekintetében demokratikus, a városok lakossága tekintetében pedig költségvetési.

Ezek az **intézkedések több ponton ellentétesek lehetnek a hazánk által is az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával**, amely az önkormányzatiság európai standardjait határozza meg. Többek között a Charta egyértelműen **előírja a helyi önkormányzat szabad adóztatási jogát**, és azt, hogy az állami támogatások felhasználása körében is biztosítani kell a szabad felhasználás lehetőségét. Az Egyezmény ugyancsak rögzíti, hogy az önkormányzat szabályozási jogát teljes mértékben biztosítani kell a helyi ügyekben, s hogy az állam beavatkozásának arányosnak kell lennie. Az Ötv. a **kötött feladatfinanszírozás rendszerével gyakorlatilag kizárja a valós önkormányzati gazdálkodási önállóságot**.

Változások a közigazgatási személyzetben

A jobboldali kormányzat és parlamenti többség 2010-ben előbb az államigazgatás, majd 2011. január 1-jétől az önkormányzati igazgatás tekintetében is lehetővé tette a **közszolgák indokolás nélküli felmentését**. Az indokolás nélküli felmentés lehetőségét előbb az államigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők⁹, majd az önkormányzati igazgatásban dolgozó köztisztviselők¹⁰ tekintetében is alkotmányellenesnek találta az Alkotmánybíróság, s 2011. május 31-ével megsemmisítette az erre vonatkozó szabályokat. **A kormányzat – kihasználva az AB által biztosított „türelmi időt” – a határozatok közzétételét követően is folytatta az indokolás nélküli – politikai alapú – felmentéseket.**

A május 31-ei határidő közeledtével azonban a **Kormány elkészítette az AB döntéseinek formálisan megfelelő módosítást**. A módosított törvények az AB határozataival összhangban megszüntetik ugyan az indokolás nélküli felmentés lehetőségét, **a felmentési okok rendszerének újraszabályozásával azonban széles körben teszik lehetővé a közszolgálati jogviszony lojalitás hiánya miatti megszüntetését**. Az AB „iránymutatásai” ellenére tehát a jogalkotó továbbra is **fenntartja a szakmai értékekkel szemben a vezetők iránti (személyes) lojalításra épülő nyílt közigazgatási rendszert**. Bár a nyílt rendszerek alapja az indokolás nélküli felmentés lehetősége, azonban a kormány úgy tekinti az indokolási kötelezettséget, hogy **három, új felmentési indokot vezet be**. Ezek: a **méltatlanság, a szakmai alkalmatlanság és a bizalomvesztés**.

9 Ld.: 8/2011. (II. 18.) AB határozat

10 Ld.: 29/2011. (IV. 7.) AB határozat

Ez a típusú szabályozás alapvetően a részletek hiánya miatt jogsértő. Az új törvényi rendelkezések ugyanis általánosságban határozzák meg, hogy a köztisztviselőnek (kormánytisztviselőnek) olyan magatartást kell tanúsítania, amely nem rombolja súlyosan a közszolgálatba vetett társadalmi bizalmat, az általa betöltött beosztás tekintélyét. Arra nézve azonban **semmilyen jogi útmutatás nincs**, hogy melyek azok a magatartások, amelyek e hatásokat kiválthatják. Így lényegében a munkáltató belátására bízzák annak megítélését, hogy mi minősül például méltatlanságnak. Hasonló a helyzet a szakmai alkalmatlanság esetében is, ahol – szemben a korábbi rendszerrel – **a törvény nem ír elő semmilyen objektív (vagy legalábbis objektivitásra törekvő) minősítést a felmentést megelőzően**: a szakmai alkalmatlanság megítélésére is a munkáltatói jogkör gyakorlóját jogosítja fel. Ugyanígyan modellel érvényesül a **bizalomvesztés** esetén is: a törvény sehol nem határozza meg a „vezető által meghatározott szakmai értékek”, a „vezetővel és a munkatársakkal való együttműködés”, a „lényeglátó és fegyelmezett munkavégzés” fogalmát, így **azokról a vezető dönthet, méghozzá transzparens iránymutatás nélkül, eseti alapon**. Ez azt jelenti, hogy a **vezető akár csekély súlyú hibákat, vagy az általa hibának értékelt magatartásokat is felmentési oknak minősíthet**. A vezetői döntéssel szemben csak bírósági jogorvoslatra kerülhet sor.

Mindezekre tekintettel – az Alkotmánybíróság döntése ellenére – sem láthatók a **közszolgálat szakmaiságát védő elemek**. A **Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program** által felvázolt **új közszolgálati életpálya** – amely elvileg a közigazgatás szakmaiságának erősítését tűzte ki célul – fenn kívánja tartani ezt a rendszert, amely a köztisztviselőt kiszolgáltatja hivatali felettesének. Sőt a **vezetők tekintetében** gyakorlatilag nyíltan „**a zsákmányrendszer**” képviseli.

Az AB döntései utáni változtatások, a politikai zsákmányrendszer erősítését szolgáló eszközök szinte változtatás nélkül bekerültek a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvénybe. Az egyéb, a korábban önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások „államosításairól” szóló törvények pedig ennél is tovább mennek: gyakorlatilag az új munkáltatók szabadon dönthettek arról, hogy kit vesznek át a korábbi köztisztviselők közül.

„A forradalmi jogalkotás” – amely az Alaptörvény tavaszi elfogadását követően még magasabb fokozatba kapcsol – jelentősen átalakította a magyar közigazgatás rendszerét. Ezek az átalakítások súlyosan rombolták a közigazgatás jogállami, szakszerű és demokratikus működését, s megütközést keltettek a nemzetközi közvéleményben. Az Alapítvány szakértői szerint ezért a demokratikus Negyedik Köztársaság felépítésének előfeltétele, hogy a közigazgatás rehabilitációja területén a jelenlegi irányoktól alapjaiban eltérő szabályozási és jogalkalmazási gyakorlat alakuljon ki.

II. AZ EURÓPAI UNIÓHOZ FÜZŐDŐ KAPCSOLATOK ÚJ DIMENZIÓI

1. Az európai elkötelezettség elmúlt húsz éve

A jelenlegi magyar kormány **történelmi felelőtlensége**, hogy éppen **soros elnöksége idején keltett bizonytalanságot Magyarország európai elkötelezettségével kapcsolatban**, ami egyébként a tagállamok elnökségi gyakorlatában is példa nélkül áll. Magyarország kormányának ez a magatartása azért is okozott meglepetést Európa-szerte, mert ez az elkötelezettség korábban, az elmúlt két évtizedben soha nem volt megkérdőjelezhető. Az **Antall-kormány** például már 1991-ben, amikor még meg sem született a politikai döntés a keleti bővítésről, csaknem egységes politikai háttértámogatással írta alá az **Európai Megállapodást**, ami lényegében meglehetősen egyoldalú, liberalizációs alkalmazkodási program volt a Közösség belső piaci szabályaihoz. Voltak és vannak is olyan szakértői vélemények, amelyek szerint a **magyar gazdaság akkori állapotában még felkészületlen volt az európai versenykihívásokra**. A „spontán” privatizáció, a mezőgazdasági nagyüzemek ideológiai alapú szétverése, a neoliberais gazdaságpolitika szélsőségei jelentős mértékben járultak hozzá a **magyar gazdaság leértékelődéséhez**. A GDP néhány év alatt mintegy 20%-al csökkent, több száz vállalat ment csődbe és másfél millió munkahely, az összes munkahely egyharmada szűnt meg. Mégis e gazdaságtörténeti tények ellenére – különösen az **akkori világpolitikai helyzet** ismeretében – utólag is csak helyeselhető a határozott lépés, melynek stratégiai célja a fejlett európai centrumokhoz való közelítés volt. Ezt is veszélyezteti azonban a jelenlegi kormány **eddig jogalkotási tevékenysége**, amikor számos esetben tudatosan szembemegy a közösségi jogalkotási gyakorlattal és jogelvekkel (pl. az adózókat hátrányosan érintő visszamenőleges hatályú adójogalkotás, a házi pálinkafőzés jövedéki adómentessége, a különadók és más esetekben). **Ezért az Alapítvány szakértői szerint az MSZP-nek a jövőben is európai elkötelezettségét, „uniópártiságát” kell megjelenítenie és ezzel párhuzamosan kifejezésre kell juttatnia a magyar érdekeket.**

2. A magyar soros elnökség politikai (nem szakértői) szinteken lejáratta Magyarországot

A szakértők szerint elfogadhatatlan az Európai Unió soros elnöki tisztségét az elmúlt félévben betöltő miniszterelnöknek azok a kijelentései, hogy „nem hisz” az Európai Unióban, vagy amellyel Brüsszelt az egykori birodalmi fővároshoz, Moszkvához hasonlította. **A baloldalnak fel kell lépnie az Európa-ellenes populizmus** minden megnyilvánulásával szemben, azzal is, hogy igyekszik megvilágítani a **jelenlegi válság valódi összetevőit**. Az elnökségi időszak alatt az Európával szemben megnyilvánuló **kormányzati arrogancia** nagymértékben lerontotta a **köztisztviselők elnökséggel kapcsolatos munkájának értékét** is. Ez azért is kudarc, mert ők – brüsszeli vélemények szerint is – jó teljesítményt nyújtottak a maguk területén. Ez az a sok száz fős apparátus, akiknek szakmai felkészültségére, európai elkötelezettségére az elmúlt két évtizedben mindig is számítani lehetett. Ők viselték annakidején a felkészülést, a csatlakozási tárgyalások óriási munkaterhét, s azóta is nagy hozzáértéssel látják el az európai ügyek koordinációjának nem könnyű feladatait. S a maiak, a magyar „eurokraták” legújabb generációi is éveken keresztül készültek a magyar elnökségi feladatokra. Nem az ő áldozatos munkájukon múlt, hogy például **Magyarországon egyetlen legmagasabb szintű találkozóra** sem került sor uniós elnökségünk idején. Emellett Brüsszelben már az indu-

laskor is általános értetlenséggel és fenntartásokkal fogadták a **magyar miniszterek csekély számát**, amit a gyakorlat vissza is igazolt, amikor méltatlan helyzetek alakultak ki a **Miniszterek Tanácsa** ülésein.

3. A föderalizmus-vita a pénzügyi válság hatására folytatódik

Nem tagadható, hogy a jelenlegi súlyos pénzügyi válság hatására az Európai Unióban is kiéleződtek az integráció jövőjével kapcsolatos viták; ezek többsége visszavezethető az „**Európai Egyesült Államok**” churchill-i gondolatára. Az európai integráció történetének hat évtizede alatt ugyanis akarva-akaratlanul, de áttételesen mindig is erről folyt a vita. Nevezetesen arról, hogy az **európai intézményrendszernek** milyen legyen a kívánatos fejlődési iránya. A „föderalisták” szerint reálisan kitűzhető cél a **politikai unió** és az ennek megfelelő valódi föderális közjogi berendezkedés, **kétkamarás parlamenttel**, az általa választott **szövetségi kormánnyal**, s a „**szövetségi adóztatásra**” épülő, a jelenleginél lényegesen nagyobb **európai költségvetéssel**. A „nemzetek Európája” álláspont hívei viszont mindig is úgy gondolták, hogy az európai nemzetállami tradíciók ezt nem teszik sem szükségessé, sem lehetségessé. Aki többet akar a **jelenlegi intézményi keretknél** az – legalábbis a brit euroszeptikusok kedvenc fordulatával élve – az európai szuperállam rémképét vetíti előre.

4. Az Európai Unió újabb korszakhatárhoz érkezett

E sok évtizedes vita viszonylagos állandósága ellenére egyértelműnek látszik, hogy 2008-2009 új korszakhatárt jelent az integráció hat évtizedes történelmében. A gazdasági összeomlás utáni évek tapasztalatai alapján ugyanis nemcsak a **nemzeti kormányzásról**, hanem az **integráció hosszú távú céljairól**, sőt a **globális kormányzásról** vallott, korábbi tételeket is indokolt alapjaiban újragondolni. Ennek legfőbb oka, hogy az amerikai jelzálogpiacról kiinduló pénzügyi világválság az Európai Uniót is alapjaiban rázta meg. Még az **Unió leggazdagabb országai** is csak úgy tudták eddig elkerülni a legsúlyosabb következményeket, hogy sokszáz milliárdos mentőcsomagokkal siettek bajba jutott bankjaik és cégeik megsegítésére. Ezzel rekordszintű **költségvetési hiányt** és **államadósságot** halmoztak fel, ami hovatovább a rugalmatlansága miatt korábban is sokat bíralt **maastrichti követelmény-rendszer** fenntarthatóságát is megkérdőjelezi.

5. A kevésbé versenyképes „déli” euroövezeti tagok és a kelet-európaiak a válság fő vesztesei

A válságban az is kiderült, hogy egy ilyen méretű összeomlásban a **közös európai valuta önmagában nem jelent védelmet** a **kevesbé versenyképes**, „déli” euroövezeti tagállamok számára sem. Kérdésessé vált, hogy Görögország, s a sorban utána következők a példátlan méretű külső segítség ellenére, képesek-e elkerülni az államcsődöt, s az azzal járó gazdasági összeomlást, ami a pénzügyi unió létét is fenyegeti. A válság kezelésének politikai nehézségei főként abból adódnak, hogy a közvélemény a nettó befizető „gazdag északi” országok esetében sem látja át a **centrum és a periféria-országok egyenlőtlen cserére épülő gazdasági kapcsolatait**, vagy a **pénzügyi intézményrendszer szabályozatlanságának** tényleges szerepét a válság kialakulásában. Ennek következménye a mindenki által érthető, populista magyarázat a kialakult helyzetre: a fejlettek adófizetői nem kívánják tovább finanszírozni a „déliel” felelőtlen költségeit. De nem kevésbé bonyolult a helyzet az EU közép-európai periferiáján is, ahol a súlyos gazdasági visszaesés mellett, a korábbi **felzárkózási remények** is mindinkább elenyészni látszanak. Erősödik az eurószepticizmus, és – mint

az a magyar kormányfő idézett megnyilatkozásaiból is látszik – reális veszély a **bezárkózást**, a **gazdasági nacionalizmust** hirdető populisták térnyerése.

6. Az átgondolatlan pénzügyi dereguláció volt a válság egyik fő előidézője

A 2008-2009-es összeomlás egyéb tanulságokkal is szolgált. Láthatóvá vált, hogy ez nem csupán egyike volt a „szokásos” **ciklikus válságoknak**, amelyet Schumpeter professzor nyomán „kreatív pusztulásként” szoktak leírni. A válság tanulsága az is, hogy az elmúlt három év alapjaiban kérdőjelezi meg a **neoliberális axiómát**, miszerint a gazdasági bajok forrása mindig a **túlzott mértékű állami beavatkozásban** keresendő. Kiderült például, hogy a korábbi évtizedek **deregulációs kampányai** – többek között – a **nemzetközi bankrendszer** és a **pénzügyi piacok** alapjait is aláásták. A bankok teljes üzletkötési szabadsága, a prudenciális szabályozás és a bankfelügyelet gyengeségei jelentős mértékben járultak hozzá a „pénzügyi buborék” képződéséhez. Ez utóbbi kipukkadása volt végülis a közvetlen oka a sokezer milliárdos veszteségnek, amelynek terheit elsősorban a **kevésbé fejlett (tag)országok** és ott is főként az **adófizetők** kénytelenek elviselni.

7. Az Európai Unió eddigi sikereit is hatékony válságmenedzseléssel és aprólékos jogalkotással érte el

Az elmúlt évek negatív világgazdasági történései ellenére **optimistának kell lennünk az Európai Unió jövőjével kapcsolatban**. Ez az optimizmus egyrészt arra épülhet, hogy az európai integráció történetének mindig is voltak jobb és rosszabb korszakai, s az sem példa nélküli, hogy a Közös Piac, vagy az Unió éppen a **válságokon keresztül haladt előre**. Elegendő arra gondolnunk, hogy például a hetvenes évtized stagflációs válsága idején is sokan temették az integrációt (ezek voltak az alacsony növekedéssel párosuló magas infláció, ráadásul az első nagy adósságválság kialakulásának évei). Az akkori nagyformátumú Európa-politikusok, a Bizottság akkori elnökével, Jacques Delors-al együtt, végülis az **integráció mélyítésében** találták meg a kiutat. Ezek a belső piaci reformok jelentek meg 1986-ban az **Egységes Európai Okmányban**. Az optimizmus másrészt Romano Prodi sokat idézett bonmotyjával is erősíthető, aki az **aprólékos közösségi jogalkotás** gyakori bírálóinak azzal válaszolt, hogy az integráció mindig is a „traktorülések szabványjogi harmonizációja” útján haladt előre, miután a tagállamok a nagy európai sorskérdésekben általában soha nem tudtak megegyezni.

8. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény reformja fontos stabilizációs lépés

Ilyen – a válságon remélhetőleg túllendítő – „traktorülés-szabvány napirendnek” tekinthetők azok a csak **látszólag technikai pénzügyi jogi szabályok**, amelyekkel az uniós intézmények szinte azonnal reagáltak a válságra. A gyors reagálásban szerepet játszott az a felismerés is, hogy egy **globális eredetű válságot nem lehet csak nemzeti eszközökkel kezelni**. Az új pénzügyi jogi szabályok közül a legjelentősebb a **Stabilitási és Növekedési Egyezmény** átfogó reformcsomagja, ami **hatékonyabb jogérvényesítő eszközöket** biztosít a túlzott költségvetési hiány miatt elmarasztalt tagállamokkal szemben. Kétségtelen, hogy a magyar elnökségi szakapparátus fontos szerepet játszott e bizottsági javaslat végső egyeztetésében, de aránytévésztés az a kormányzati propaganda, amely ezt a magyar elnökség átütő sikereként tünteti fel. Különös tekintettel arra, hogy Magyarország látványosan kimaradt az un. **Euró-plusz Egyezményből**, ráadásul szakmailag komolytalan érveket hangoztatva (az EU ugyanis nem az adókulcsok, hanem a társasági adó alapjának harmonizálását tűzte ki célként).

9. A prudens költségvetési politika és a fordított szavazási mechanizmus jelentősége

A hat jogszabályból álló reformcsomag számos olyan jogintézményt tartalmaz, amelyek közösségi, ha úgy tetszik, **föderális megoldásokat keresnek** a válság kezelésére. Ilyen például az un. **prudens költségvetési politika** elvének bevezetése. Ez új viszonyítási alapot jelent majd a brüsszeli hatóságok számára, amelyhez képest a jövőben vizsgálhatják a **stabilitási és konvergencia programokat**. Az elv a gyakorlatban azt jelenti, hogy az éves kiadásnövekedés nem lépheti túl a GDP-növekedés középtávú mértékét, kivéve, ha a túllépést bevételi intézkedésekkel ellensúlyozzák. Mindenképpen a **föderalizmus erősödéséről** szól a fordított szavazási mechanizmus bevezetése is. Az EU eddigi gyakorlatából ismert, hogy a tagállamok mindig is vonakodtak megszavazni a **túlzott deficit eljárás hatálya** alatt álló tagállamokkal szemben a **pénzügyi szankciót**. Ezért az új rendelet szerint a szankció, a pénzügyi letét a Bizottság javaslatára **azonnal esedékessé válik**, de ezt a Tanács később minősített többséggel **leszavazhatja**. Tehát a szankciót nem megszavazni kell, hanem azt utóbb leszavazhatják. Ez természetesen érzékenyen érinti a tagállamok féltett költségvetési autonómiáját, de a költségvetési fegyelem jövőbeli fenntartása szempontjából jelentős eszköz lehet.

10. A közpénzügyi irányelv

Másik fontos jövőbeli változás ugyancsak a tagállamok költségvetési politikájával kapcsolatos. Eltérően a **monetáris politika föderális intézményeitől**, mint amilyenek az Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszere – a **költségvetési politikából mindmáig hiányoztak a föderális eszközök**. Ezért nagy jelentőségű a csomagban az un. **közpénzügyi irányelv**, ami olyan fontos kérdéseket szabályoz, mint például a tagállamok költségvetési kerete, a számvitel, a statisztikai adatszolgáltatás. Emellett az új jogszabály a deficittel, az adósságszinttel, a tervezési célokkal kapcsolatban számszerű követelményeket is megfogalmaz. Az irányelv jelentőségét nem csökkenti, hogy – tekintettel a problémakör különleges tagállami érzékenységre – az előterjesztők a nemzeti jogba való átültetésre csak 2013. december 31-ét jelölték meg határidőként.

11. A túlzott egyensúlyhiány eljárás és az Euró-plusz Egyezmény

A válság azt is láthatóvá tette, hogy feszültségek nemcsak a „laza” költségvetési politika miatt keletkeztek. A viszonylagos forrásbőség éveiben például a „déli” euró-tagállamokban a forrásokat gyakran fordították a versenyképtelen „hazai” ágazatok támogatására, vagy a túlfejlesztett ingatlanszektor beruházásaira. Ezért a reformcsomag átfogóbb közösségi szabályrendszert vezet be: ennek lényege a **„túlzott egyensúlyhiány eljárás”**, amit bevallottan a **túlzott költségvetési hiány eljárás** analógiájaként alakítottak ki. A javaslat szerint annak a tagállamnak, amely nem tesz eleget az uniós szervek által ajánlott korrekciós intézkedéseknek – hasonlóan a költségvetési hiány-eljáráshoz – bírságot kell majd fizetnie. Végül a **föderális eszközök** bővülő körébe sorolható a már említett **„Euró-plusz Egyezmény”** is, amelyhez a valutaövezetbe tartozó tagállamokon kívül eddig hat övezeten kívüli tag is csatlakozott. Sajnos Magyarország – mint utaltunk rá – a kormány felelőtlen károkozó magatartása miatt nincs ezek között. Ennek súlyos következményei lehetnek Magyarország hosszútávú gazdasági érdekei szempontjából. Elsősorban azért, mert az Egyezmény olyan gazdaságpolitikai területek szorosabb koordinációját tűzte ki célul, amelyek ugyan nemzeti hatáskörbe tartoznak, de jelentősek a tagállamok **versenyképességének fokozása** szempontjából.

Az Európai Unió tagállamainak többsége tisztában van a válság valódi – többek között a globális szabályozás hiányosságaiban is rejlő – okaival, s ugyanez a többség továbbra is közösségi megoldásokat keres a válság kezelésére, a pusztító hatások jövőbeli elkerülése érdekében. Az Alapítvány szakértői szerint az MSZP-nek hangsúlyoznia kell elkötelezettségét Magyarország uniós tagsága mellett és érdekelttségét abban, hogy a pénzügyi válságkezelésben európai közösségi megoldások szülessenek. Kormányra kerülése esetén azonnal hatályon kívül kell helyeznie mindazokat a jogszabályokat, amelyek összeegyeztethetetlenek a közösségi joggal, az európai jogelvekkel, és csatlakoznia kell a válságkezelés formálódó közösségi intézményeihez.

III. A DEMOKRATIKUS ÉRTÉKEK REHABILITÁCIÓJA

Amint azt a jogrendszerünk jelenlegi állapotáról szóló bevezető részben kifejtettük, a két éve regnáló magyar kormány deklarálta szembenemegy **az európai jogállami értékrenddel**. Mindezekre figyelemmel az Alapítvány szakértői szerint az MSZP egyik legfontosabb törekvése a **demokratikus értékek és az alapjogok rehabilitációja**. Ez több irányú cselekvést jelent: egyrészt rehabilitálni kell az **egyének polgári és politikai jogait**, másrészt – hangsúlyozottan baloldali pártként – a **társadalom szolidaritását** biztosító **gazdasági, szociális és kulturális alapjogokat** is. Végül vissza kell állítani a **fékek és ellensúlyok rendszerét**, amely az állam demokratikus működésének az egyik legfőbb biztosítója.

1. A polgári és politikai jogok rehabilitációja

Ha a magyar Alaptörvényt ért hazai és külföldi bírálatokra tekintünk, megállapíthatjuk, hogy a legsúlyosabb kritikák éppen ezen alapjogok miatt érték hazánkat. Az új Alaptörvény ugyanis nemcsak több ponton visszalépett a rendszerváltás után kialakított vívmányoktól, hanem sok esetben az európai – demokratikus – standardokat sem érvényesíti.

Az állampolgár jogai legyenek az elsődlegesek a kötelezettségekkel szemben

A Velencei Bizottság jelentése is kiemeli, hogy az Alaptörvény alapjogi részei szemléletváltást jelentenek a korábbi magyar alkotmányos szabályozáshoz képest.

Ezért álláspontunk szerint **a politikai és polgári jogokkal kapcsolatos módosítás során elsőként az Alaptörvény etatista, államcentrikus felfogását kell megváltoztatni**. Egy modern demokratikus társadalom alkotmányának ugyanis az egyént kell védeni a minden tekintetben erősebb állam túlhatalmával szemben.

Alattvalók helyett polgárokat!

Az elmúlt két év alkotmányos szabályozása és sarkalatos törvényei az egyén alattvalói státuszát erősítették polgár mivoltával szemben. Éppen ezért az új kormányzatnak célul kell tűznie, hogy **az egyes személyek kiszolgáltatottságát** csökkenteni kell – mind a jogi szabályozás, mind az állami politika korrekciójával.

Ennek első **lépéseként korrigálni kell az Alaptörvény alapjogi részének vonatkozó rendelkezéseit**. A korrekció keretében – figyelemmel az időközben megszülető törvényekre is – indokolt megvizsgálni a **személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok nyilvánosságára** vonatkozó szabályok olyan tartalmú módosítását, amelyek megerősítik az egyén önrendelkezési jogát. Emellett erősítik az adatkezelőkkel szembeni jogvédelmét, s az adatok felhasználása során úgy növelik az egyén döntési jogosultságait, hogy nem lehetetlenítik el a közigazgatás és a gazdaság működését sem. A jogvédelem hatékonyabbá tétele érdekében **indokolt az Országgyűlés által választott szakombudsman, az adatvédelmi biztos tisztség helyreállítása**. Az adatvédelmi biztos nagyobb függetlenségével ugyanis hatékonyabb védelmet nyújthat az adatkezelőkkel szemben, mint a 2012. január 1-jével felálló autonóm államigazgatási szerv.

Az önrendelkezés körében a **személyes szabadság védelméről vonatkozó rendelkezéseket** oly módon kell módosítani, hogy a **törvényalkotó a „habeas corpus”** – azaz a bírói ítélethez kötött fogvatartásnak – a **polgári alkotmányosság során elért vívmányait ne korlátozhassa**. Ehhez kapcsolódóan a büntetőeljárás alá vont személyek **védelemhez való jogára** vonatkozó rendelkezéseket is pontosítani kell oly módon, hogy az eljárásban a védő részvételét semmilyen indokkal ne lehessen kizárni.

Úgy indokolt módosítani a **magzati élet védelmére** vonatkozó rendelkezéseket is, hogy a magzativédelem ne jelentse a nők önrendelkezési jogának a kizárását vagy súlyos korlátozását.

A polgárokat az alattvalóktól a történelmi fejlődés során elsőként a **vallás szabad gyakorlására vonatkozó jog** különböztette meg. Éppen ezért módosítani kell az Alaptörvény azon rendelkezéseit, amelyek politikai alapon tesznek különbséget az egyházak között, s amelyek az egyházak minősítésével kapcsolatos feladat- és hatásköröket az Országgyűlés minősített (kétharmados) többséggel hozott döntéseinek körébe utalják.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit követően felül kell vizsgálni a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló új, sarkalatos törvényt is. A felülvizsgálat során a törvény diszkriminatív rendelkezéseit úgy kell korigálni, hogy azok ne teremtsenek lehetőséget az egyházi jogállással való visszaélésekre. A fenti célok érvényesítésének azonban nem a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló sarkalatos törvény az egyetlen eszköze, ezért az egyházak védelmét és a visszaélések kizárását az egyéb törvényeknek – így különösen a pénzügyi tárgyú jogszabályoknak – kell biztosítaniuk.

A lelkiismereti és vallásszabadság része az is, hogy **az ateista világnézet is szabadon választható legyen**. Éppen ezért a módosított szabályozásnak arra is törekednie kell, hogy a magyar társadalom nem vallásos tagjai is megfelelő védelemben részesülhessenek. Különösen az **állami közszolgáltatások** igénybevétele körében senki ne kényszerüljön rá arra, hogy az őt jogszabály alapján megillető ellátás igénybevétele sértse lelkiismereti szabadságát.

Polgári társadalom elképzelhetetlen a **véleménynyilvánítási szabadság** nélkül. Figyelemmel a sajtószabadságot az elmúlt évben károsan befolyásoló törvényalkotásra, olyan alkotmányos szabályozást kell kialakítani, amely nem az állam kegyétől teszi függővé a fenti alapjog gyakorlását. Alkotmányos szinten kell garantálni a nyomtatott és elektronikus sajtó függetlenségét, valamint a **közigazgatási helyett a bírósági jogvédelmet kell előtérbe helyezni e területen**.

Mindezekhez kapcsolódóan – az Alkotmánybíróság 2011 év végi döntését követően is – **felül kell vizsgálni a rendészeti jellegű 2010-es magyar médiaszabályozást**. A médiával foglalkozó közigazgatási szervek büntető jellege helyett azok **együttműködő, segítő szerepét kell erősíteni** – összhangban a hatósági felügyeleti tevékenységgel kapcsolatos modern nyugat-európai jogtudományi¹¹ és államszervezési felfogásokkal. A médiával kapcsolatos jogi szabályozásnak arra is garanciákat kell teremtenie, hogy az igazgatás és a politika között közvetlen irányítási kapcsolat ne alakulhasson ki. Ennek érdekében szigorú **összeférhetlenségi szabályokat** kell kialakítani, s a kétharmados többséghez kötött választási garanciák helyett új, a politikai, gazdasági és szakmai önállóságot garantáló rendelkezéseket kell alkotni.

A polgári lét elképzelhetetlen a **hátrányos megkülönböztetés tilalma** nélkül. Megfontolandó, hogy a diszkrimináció elleni hatékonyabb védelem érdekében az Alaptörvény a védett

¹¹ Az együttműködő felügyeletet illetően ld.: Wolfgang Kahl: Die Staatsaufsicht. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2000.

tulajdonságok tekintetében bővebb listát tartalmazzon az Európai Unió és a Velencei Bizottság ajánlásaival összhangban. Ennek keretében indokolt megfontolni, hogy az Alaptörvény bővítse a **fogyatékos személyek jogait**, többek között segítse elő a **választójoghoz való hatékonyabb hozzáférésnek** nemzetközi egyezményekben általunk is ratifikált elvét. Bár a 2011 végén kialakított szabályozással formailag eleget tettünk az Európai Emberi Jogi Bíróság *Kiss v. Magyarország* ítéletében meghatározott követelményeknek, de gyakorlatilag csak a bírósági eljárások számát sikerült növelni, mivel a korlátozás szemlélete nem változott. Ugyancsak e körben kellene erősíteni az Alaptörvény **esélyegyenlőségi klauzuláját**, s a külön segítő körbe be kellene emelni a **rászorulókat**, az **ifjúságot**, valamint a **tartós egészségügyi problémákkal küzdő** személyeket.

A magyar nyelv védelme mellett az Alaptörvény bevezető rendelkezéseiben is egyértelműen rögzíteni kell a nemzeti kisebbségek nyelvhasználatának kiemelt védelmét. A történeti alkotmány vívmányai közé sorolhatjuk azt is, hogy Magyarország a történelme során *általában* a más nyelvűekkel és nemzetiségűekkel szemben befogadó állam volt. Éppen ezt a pozitív történeti hagyományt erősítené a kisebbségek erősebb alkotmányos védelme. E körben helyreállítandónak tartjuk, a **nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának** pozícióját.

Büntető állam helyett együttműködő államot!

Az elmúlt két év változtatásai körében az állam jellege is jelentősen átalakult, amely alkotmányos szinten is tükröződött: a szociális jogállam kiépítésére való törekvés eltűnt még az Alaptörvény preambulumból is. Ez is mutatja, hogy a szolgáltató, gondoskodó államot egy másfajta szemlélet: a **büntető állam** koncepciója váltotta fel.

A **büntető állam** elképzelése nemcsak a büntetőjog és a büntető eljárásjog világában, hanem az élet szinte minden területén jelentkezik.

A **tágabb értelemben vett büntetőjog világában** ez az új szemlélet több ponton megjelenik. Az egyik első és legfontosabb, hogy a rendkívüli módon megerősített ügyészség büntetőeljárési jogait jelentősen megnövelte az elmúlt év törvényhozása, miközben a védők, a terheltek, a tanúk, sőt részben még a sértettek jogait is csökkentette. Mindezekon túl az Országos Bírósági Hivatal elnökének már jelzett hatásköreivel olyan mértékű hatalomkoncentrációt alakított ki, amely a Velencei Bizottság állásfoglalása szerint is sérti a bíróságok és a bírák függetlenségének az elvét.

Bár a legdurvább eljárási jogi korlátozásokat – így például a kiemelt ügyekben a terheltek a védővel való kapcsolatfelvételét 48 órára kizáró, valamint az őrizetbe vételt 120 órára megengedő szabályát – az Alkotmánybíróság megsemmisítette, a jelenlegi eljárásjog az állam büntető, szankcionáló hatalmát helyezte az eljárások középpontjába, amelyhez képest az egyén jogai és szabadsága csak másodlagos jellegű.

Az **anyagi büntetőjog** terén is jelentős szigorításokra került sor. 2010-től kezdődően folyamatosan szigorodnak a büntetőjog büntetésekre vonatkozó rendelkezései. Így a visszaeső, erőszakos visszaeső és többszörös visszaesők súlyosabb büntetése mellett, bizonyos, súlyos társadalmi problémákra – így az uzsora rendkívüli kiterjedésére – a kormányzat nem a probléma gyökerét kezelő szabályozással reagált, hanem a cselekmény tényállását és büntetési tételeit szigorította. Ugyanez figyelhető meg a kábítószer-probléma kapcsán is, amelynek keretében ismét a büntetést helyezték a középpontba. Ezt a folyamatot tetőzi be az új Büntető törvénykönyv javaslata (T/6958), amely a korábbi szigorítások mellett újabbakat is bevezet. Így például egyes bűncselekmények körében a kiskorúak büntethetőségi határának leszállítását, a határozott idejű a szabadságvesztés leghosszabb időtartamának bizonyos mértékű emelését. Emellett a **büntetések végrehajtásának szabályai is szigorodnak.**

Mindeközben a bűnözési statisztikák javulása mögött a kormánypárti többség által hozott törvények kozmetikázása áll (így 2012. április 15-étől jelentősen csökken a vagyon elleni bűncselekmények száma, ugyanis a korábbi szabályokkal ellentétben nem 20 000, hanem 50 000 forint elkövetési értéktől számít csak a cselekmény bűncselekménynek). A „három csapás” szabálya, s az egyéb szigorítások – ahogyan az várható is volt – nem hoztak eredményt. A szigorítások hatástalanságának beismeréseként is értékelhetjük azt a javaslatot, amely szélesíteni kívánja a jogos védelem határait, ezzel is azt üzenve polgárainak, hogy **az állam nem tudja megvédeni őket, ezért megengedi számukra, hogy az erőteljesebb eszközökkel való önvédelmet.** Mindez azt is jelenti, hogy a valóságban igen messze kerülünk a „két hét alatt megoldjuk a közrend problémáit” komolytalan ígéretektől.

A büntető állam azonban nemcsak a büntetőjog, hanem az élet minden területén jelentkezik. Ezt figyelhettük meg a **szabálysértési jogban**, amelyben szélesedtek a szabálysértésnek minősülő tényállások, jelentősen emelkedtek a büntetési tételek, kiszélesedett az elzárás lehetőségének alkalmazása. A **szabálysértések világán túl a közigazgatás más területein is a „rendészeti” megközelítés erősödött:** az állam nem együttműködő partnerként tekint polgáraitra, akikkel együttműködve szolgálja a „közjót”, hanem alattvalókat lát bennük, akiket büntetni kell, ha nem úgy cselekszenek, ahogy ezt a jogszabályok elvárják. Mindezeket túl egyes ellátórendszerek jogosultjait is stigmatizálja az új rendszer: elég, ha a lelegelesebb csoportok bővülő kötelezettségeire gondolunk. Így például akkor is 30 napot kell dolgozni – ha nincs más mód, akkor ingyen, önkéntes tevékenység keretében – a foglalkoztatást pótló juttatásért, ha az önkormányzat nem tud közmunkát biztosítani. De e körbe sorolható a rokkant és egészségkárosodott személyek folyamatos felülvizsgálata, újabb és újabb együttműködésre kötelezése, ellátásaik csökkentése mellett.

Mindezekkel szakítani kell egy új, demokratikus jogállamnak. Ennek keretében a büntetőeljárásokban rehabilitálni kell **az egyének alapvető jogait, valamint az ezek érvényesülését szolgáló intézményeket** – így a védelem jogosítványait is.

A büntetések helyett az együttműködést kell előtérbe helyezni. Nem jelent tartós és való megoldást az, ha egy társadalmi problémára kizárólag a büntetéssel való fenyegetéssel reagál az állam, ehelyett komplex, a problémák alapvető okait is kezelő megoldásokra van szükség. Ennek keretében – megalapozott kriminológiai vizsgálatokat követően – újra kell gondolni a korábbi büntetőjogi szigorítások fenntartásának a szükségességét.

A közigazgatás területén is az együttműködő állam koncepcióját kell erősíteni. A hatósági és különösen a közszolgáltatási tevékenység körében az állam ne mindenható erőként, hanem a polgárok partnereiként jelenjen meg. Ez azért is szükséges, mert a kiszolgáltatott, gyakran túlterhelt közigazgatás egyre nehezebben tud megbirkózni növekvő feladataival. Így egy olyan sajátos helyzet alakul ki, hogy miközben a büntetésekkel való fenyegetés növekszik, ezt az igazgatás a gyakorlatban egyre kevésbé képes tényleges szankciókká alakítani. Így a jog és az állam tekintélye tovább erodálódik, hiszen nem vehető komolyan egy olyan szervezet, amely elvben minden jogsértés szankcionálását ígéri, csak éppen nem, vagy alig tudja ezeket a fenyegetéseket valóra váltani.

Mindenható, kiszámíthatatlan állam helyett jogállamot!

A jogállamiság helyreállításának **első lépése a jogszabályok alkotmánybírósági utólagos normakontrolljának korlátozások nélküli, azonnali helyreállítása.** Ennek keretében biztosítani kell, hogy az Alkotmánybíróság valamennyi jogszabály – **így az pénzügyi tárgyú szabályok és az adórendeletek – alkotmányosságát is felülvizsgálhassa.**

Az új Alaptörvény azonban más módon is korlátozta az AB eljárásának lehetőségét akkor, amikor az utólagos normakontroll kezdeményezésére **csak bizonyos állami tisztségviselőket jogosított fel. Az egyes állampolgároknak csak arra nyújt lehetőséget, hogy a**

jogerős bírósági eljárás után alkotmányjogi panaszt nyújthassanak be. A szabályozás szerint az Alkotmánybíróság csak az Országgyűlés egynegyedének kezdeményezése esetén járhat el: ez a magyar politikai rendszer felépítését vizsgálva a legnagyobb kormánypártnak, illetve általában a legnagyobb ellenzéki pártnak biztosítaná az eljárás kezdeményezésének a jogát. Ezek a rendelkezések **rendkívüli módon megnehezítik az alkotmánybírósági jogvédelemhez való hozzáférés lehetőségét.** Míg 2012. január 1-jéig bárki kezdeményezhette a vizsgálatot, addig 2012. január 1-jétől erre az állampolgároknak csak úgy nyílik lehetőségük, ha az általuk alkotmányellenesnek vélt jogszabály alapján végigjárják a teljes bírósági fórumrendszert, majd a vesztes pereket követően fordulnak az AB-hoz. Figyelembe véve a magas perköltéseket, ezzel a megoldással a kevésbé tehetős állampolgárokat az új szabályozás egyrészt gyakorlatilag kizárja a jogvédelem lehetőségéből, másrészt az elhúzó-dó bírósági eljárások miatt az ügy csak jóval később kerülhet az Alkotmánybíróság elé. **Ezzel meghosszabbodik az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatóságának az ideje.**

Mindezek miatt indokolt az eredeti, 1989-es formájában helyreállítani az utólagos normakontroll lehetőségét, anélkül azonban, hogy a 2011-es Alaptörvény alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezései megváltoznának.

Az alkotmányozó hatalom alkotmánymódosításaival szemben – összhangban Kiss László és Lévy Miklós alkotmánybíráknak a 61/2011. (VII. 13.) AB határozathoz fűzött különvéleményében foglaltakkal – lehetőséget kell biztosítani az Alkotmánybíróságnak a felülvizsgálatra: azaz alkotmányos szinten is rögzíteni kell, hogy az alkotmánymódosítás alkotmányosságának előzetes és utólagos normakontrolljára is lehetőség van. Mindezek a szabályok ugyanis lehetővé teszik az alkotmányozó többség alkotmányos visszaéléseivel kapcsolatos jogvédelem biztosítását.

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek helyreállítása mellett, a politikai jelöltekkel feltöltött és így inflálódott tekintélyű **taláros testület összetételére és az összeférhetetlenségre** vonatkozó rendelkezéseket is felül kell vizsgálni.

A jogállamiság rehabilitációjának következő lépését **a visszaható hatályú törvények általános betiltása jelentené.** Bár a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény, valamint a jogalkotásról szóló törvény is egyértelműen kimondja, hogy az egyének számára kötelezettséget megállapító, vagy magatartást jogellenessé minősítő jogszabály a kihirdetést megelőző hatálybalépéssel nem hirdethető ki, ám az elmúlt két év törvényalkotása mutatta, hogy ez a szabály csak írott malaszt maradt. A fenti problémát részben kezelheti az Alkotmánybíróság teljes felülvizsgálati jogának helyreállítása, de **a kérdés megoldásához arra is szükség lesz, hogy a „kibúvókat” tartalmazó egyéb alkotmányos rendelkezéseket is helyezték hatályon kívül.**

A jogállamiság helyreállításának elemei közé tartozik az ellenőrző szervek függetlenségének helyreállítása. Éppen ezért szükséges a **Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság** függetlenségének biztosítása, a miniszterelnöknek az NMHH elnökének kinevezésére vonatkozó jogosítványának megszüntetése.

A jogállam helyreállításának részét képezi, s ugyancsak jogalkotási kötelezettséggel jár **a jogszabály-előkészítés rendszerének rehabilitálása.** A jelenlegi látszategyeztetések helyett ugyanis a megalapozott, a jogkövetést elősegítő szabályozás csak úgy alakítható ki, ha annak **előkészítésébe bevonják az érintett társadalmi (és gazdasági) szereplőket is, s velük érdemben egyeztetik a jogszabályok tervezeteit.** Ki kell alakítani a szakmai egyeztetések és a jogszabályok **hatásvizsgálatának, szakmai és gazdasági megalapozásának a rendszerét is.** Ezekben a területeken már rendelkezésre állnak a megfelelő alapok: itt lehetne építeni az egykori Igazságügyi, valamint Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium gyakorlatára, az általuk végzett kutatásokra, továbbá az Államreform Operatív Program kereté-

ben elvégzett fejlesztésekre. A szakmailag megfelelő jogalkotás előmozdítását szolgálhatja a közigazgatás szakmaiságának erősítése is a zárt rendszerű közszolgálat visszaállításával.

A jogállamiságot helyreállító MSZP-nek **tartózkodnia kell az egyéni érdekek közvetlen érvényesítését szolgáló, „címzett” jogalkotástól**, azaz **meg kell szüntetnie a „lex barátok és ellenségek”** elmúlt évben elterjedt **gyakorlatát**. Ez az Európában és a fejlett országokban példátlan gyakorlat ugyanis súlyosan rombolja a jog tekintélyét, az abba vetett társadalmi bizalmat, s ezzel a jogállamiságot is.

Indokolt módosítani a Költségvetési Tanácsra vonatkozó rendelkezéseket is, hogy a Költségvetési Tanács politikai szervezetből ismét az Országgyűlés valódi, szakmai ellenőrző szervévé válhasson.

Az Alapítvány szakértői szerint az MSZP-nek kormányra kerülése esetén a jogállamiság és a demokrácia védelme érdekében olyan alkotmányos rendszer kialakítását kell céljának tekintenie, amelyben nem az állam, hanem az egyén áll a középpontban, s amelynek eredményeképpen nem alattvalói, hanem polgárai lesznek. Nem mindenható, büntető, „rendőr” államként, hanem a polgárok együttműködő partnereként gyakorolja a közhatalmat. Éppen ezért a polgári és politikai jogok tekintetében az Alaptörvény szabályait közelíteni kívánja az Európai Unió Alapjogi Chartájának normavilágához. Szervezeti, jogalkotási lépéseit a mindenható és önkényeskedő állam helyett, a kiszámítható jogállam helyreállítása érdekében tervezi. Az MSZP-nek együttműködést kell ajánlania minden hazai demokratikus erőnek az európai jogállami értékek védelme és az alkotmányosság helyreállítása érdekében.

2. A gazdasági, szociális és kulturális jogok rehabilitációja

Mint utaltunk rá, a gazdasági és szociális jogok felszámolása jórészt a **munkával töltött évtizedek befizetéseiből** vásárolt szolgáltatások elvételével zajlik, – anélkül azonban, hogy az állam csökkentené a „biztosítási díjat”, azaz a járulékbefizetéseket. Így a jobboldali kormányzat – amikor **a hatályos Alkotmány módosításával megteremti a jóléti ellátások és a társadalombiztosítási jogosultságok elvonásának lehetőségét** –, olyan rendszert alakít ki, amelyben „kínai ellátás jár svéd biztosítási díjért”.

Ezért módosítani kell az Alaptörvény szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezéseit, hogy azok érvényesüljenek legalább a 2010. január 1-jén hatályos Alkotmány védelmi szintjét. Biztosítsák **a szociális biztonsághoz való jogot**, valamint garantálják **a társadalombiztosítási jogosultságokat**, védjék **a társadalombiztosítási befizetéseket** – mint a magántulajdon egyik elemét – , továbbá garantálják, hogy a **biztosítási „díjakból”, a levont járulékokból fedezett ellátások biztosítsák az időskor, a betegség, anyaság és önhibán kívüli munkanélküliség esetén a tisztességes megélhetést.**

A gazdasági, szociális jogok leépítése mellett az Alaptörvény **a munkához való jog, a kollektív munkajog alkotmányos alapjainak leépítésével** a munkát végzők alkotmányos védelmét is jelentősen csorbította, kiszolgáltatva őket a munkáltatóknak. Mindezekre tekintettel **a munkához való jogot**, valamint **az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét is alkotmányosan garantálni kell**. Ezeknek az alapjogoknak a hiánya teszi ugyanis lehetővé, hogy például egyes munkakörökben – így a közfoglalkoztatásban – a minimálbérnél alacsonyabb bért fizethessenek ki. Mindezen jogok megőrzése ráadásul nemzetközi jogi kötelezettségünk is, miután biztosításukat az **Európai Szociális Charta és a Módosított Európai Szociális Charta elfogadásával** vállaltuk.

A munka világát érintő alapjogok korrekciója mellett a kulturális jogok körében is korrekciókra van szükség. Így meg kell teremteni a lelkiismereti szabadságot kifejező tanszabadság, az iskolaválasztás tényleges materiális feltételeit, továbbá indokolt helyreállítani **a felsőoktatási intézmények autonómiáját garantáló alkotmányos szabályozást**. Autonómiáról nem beszélhetünk **szervezeti függetlenség** nélkül, amelyet éppen az Alaptörvény szüntetett meg 2012. január 1-jével.

Az Alapítvány szakértői szerint az MSZP-nek baloldali pártként alkotmányos szinten kell garantálnia a szociális biztonsághoz való jogot, valamint a munka becsületének, a munkavállalóknak a védelmét, továbbá az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét.

A KÖZIGAZGATÁS REHABILITÁCIÓJA

A közigazgatást érintő intézkedések – miként azt a helyzetértékelő fejezetben bemutattuk – súlyosan rombolták a közigazgatás működésének szakszerűségét és a jogállamiságot. Éppen ezért kormányra kerülésük esetén a baloldali erőkre az egyik legnagyobb feladat ezen a területen vár.

1. A közigazgatás feladatainak áttekintése

A közigazgatás rehabilitációjának elvi kérdése, hogy a **baloldal mit tekint az állam feladatának**. E kérdésfeltevés **valamennyi közigazgatási reform központi eleme**, amit jól tükröz a jelenlegi kormányzat Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programja¹² is. A Program központi elemei között is szerepel ugyanis az állami feladatok áttekintése.

A felülvizsgálathoz – eltérően a Magyary Programtól, amely a nulláról kezdené a munkát – megítélésünk szerint kiindulópontot jelenthetnek a korábban elkészített jegyzékek, feladatka-
taszterek.

**Az Alapítvány szakértői a szakszerűen működő, demokratikusan ellenőrzött, esélyki-
egyenlítő állam újraépítését ajánlják. Szakítást javasolnak az elmúlt évtizedek naiv bü-
rokráciaellenességével és feltétlen védelmet tartanak szükségesnek a méltatlanul
megalázott köztisztviselőknek, közalkalmazottaknak, különös tekintettel a rendvédelmi
dolgozókra.**

2. A területi államigazgatás szervezetrendszerének rehabilitációja

A **kormányzati igazgatás munkacsoportban** indokolt foglalkozni a központi igazgatás kere-
teinek megújításával. A munkacsoportok közötti feladatmegosztásra figyelemmel ezért e kör-
ben **a helyi-területi államigazgatás rehabilitációjával foglalkozunk.**

A megyei államigazgatás szerkezetének korrekciója

A közigazgatás működését ismét hosszabb időre, jelentősen megbénítaná, ha a jelenlegi
megyei integráció helyett újra a **regionális integrációs modellre** térne át a magyar területi
államigazgatás. Erre tekintettel a **megyei és fővárosi kormányhivatali integrációt alapjai-
ban megőrzendőnek, de egyes területeken átalakítandónak tartjuk.**

Így a **kormányhivatalok politikai vezetését meg kell szüntetni**: a hivatal vezetője ne
(párt)politikus, hanem professzionális közigazgatási szakember legyen.

12 Ld. részletesen:

[http://www.kormany.hu/download/8/d0/40000/Magyary%20K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-
fejleszt%C3%A9si%20Program.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/d0/40000/Magyary%20K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9si%20Program.pdf)

A közvetlen politikai vezetés megszüntetése azonban nem a **kormányzati irányítás** megszüntetését jelenté. A hivatal ugyanis **jogalkalmazó és törvényességi felügyeleti tevékenységével** a mindenkori Kormány politikáját hajtja végre, ezért a **központi igazgatásban hatékony, szakpolitikai jellegű irányítási rendszert** kell kiépíteni. Olyan rendszert, amely meghatározza a területi hivatalok számára a végrehajtandó feladatokat, s amely azokat megfelelően számon tudja kérni. Ezért a hivatalok depolitizálásával együtt meg kell erősíteni a hivatali irányítást ellátó, végső soron **szakpolitikai iránymutatásokat** nyújtó központi közigazgatási (miniszteriális) szervezeteket.

A kormány megbízott széles feladat- és hatáskörei és kiterjedt beavatkozási lehetőségei ellenére a kormányhivatalon belül nem alakult ki valós államigazgatási integráció. Éppen ezért a kormány megbízott vezetési jogköreinek szélesítése helyett arra kell helyezni a hangsúlyt, hogy **az ügyek integrált, a különböző szervekre tekintettel levő intézésének a keretei kialakuljanak**. Ezt nem elsősorban **szervezeti szabályokkal** kell elérni, hanem az **eljárási normák, együttműködési rendelkezések** bővítésével, valamint **az ágazati szabályozás közötti átjárhatóság** előmozdításával. Az ágazati szabályozás korrekciója során arra is figyelemmel kell lenni, hogy a hasonló ügyekben eljáró különböző hatóságok összehangoltan, azonos szempontok és azonos módszerek alapján gyakorolják hatáskörüket.

Mindezek azzal is együtt járnak, hogy a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatos magasabb szakmai elvárások miatt meg kell erősíteni **a központi államigazgatási szervek szakmai irányítási jogosítványait**, valamint központi szinten is ki kell alakítani **a különböző szakmai szervek közötti hatékony szervezeti és koordinációs hatásköröket**.

Az összehangolt szakmai irányítás mellett a **megyei államigazgatási kollégiumokra** vonatkozó szabályozást oly módon kell korrigálni, hogy a legfontosabb hatósági ügyekben kötelezően megalakítandó, **állandó koordinációs bizottságok** működjenek, amelyek az ágazati irányító szervek bevonásával teszik lehetővé az összehangolt hatósági munka kialakítását.

Megfontolandó, hogy az **önkormányzati közszolgáltatások finanszírozásával kapcsolatos hatáskörök** szervezetenként integrálódjanak a kormányhivatalokba.

A helyi államigazgatás rehabilitációja

Egyelőre még nem látható, hogy **sor kerül-e a járási kormányhivatalok kialakítására**. A járási szintű, egységes államigazgatási szervezet 2013-as kialakítása több kormányzati programban – így a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban is – szerepel. Kérdéses azonban, hogy a rendszer kialakításához szükséges, jelentős – az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium 2006-os becslése szerint akkori árakon számítva körülbelül 60 milliárd forintos¹³ – költségvetési források rendelkezésre állnak-e majd.¹⁴ Amennyiben igen, s 2013-ban megalakulnak a járási kormányhivatalok, akkor indokolt azok megőrzése, hiszen a település és a megye közötti közigazgatási szint a magyar közigazgatás jelentős hagyományokkal rendelkező, hatékony szervezési egysége. Erre figyelemmel a járási kormányhi-

13 Ld.: Balázs István: A helyi önkormányzatok feladatellátásnak rendszere, különös tekintettel részvételükre az államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlásában. In: Fábíán Adrián (szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2011. 90. o.

14 A 2012-2013-as költségvetési keretszámok arra utaltak, hogy a kormányzat részben számolt ezzel a kiadásnövekedéssel, ugyanis a költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok költségvetési kiadási keretszáma 2013-ban a 2012-es szinthez képest körülbelül 144,89 milliárd forinttal emelkednek. Ld. 129/2011. (VII. 18.) Korm. rendelet 1. sz. melléklet. Azonban a változtatások folyamatosan bizonyítják, hogy e költségek gyakran magasabbak az előre vártaknál. Ld. T/6930. sz. törvényjavaslat.

vatalok kialakítása iránti igény már korábban megfogalmazódott nemcsak a szakirodalomban,¹⁵ hanem a 2002-2010. közötti kormányzati ciklus reformtervei¹⁶ között is.

A járási kormányhivatalok tekintetében azonban elsődleges fontosságú, hogy azok csak a **jelenlegi államigazgatási feladatokat** lássák el: azaz ne vegyék át a **jelenlegi önkormányzati közszolgáltatás-szervezési és hatósági ügyek** összességét, ahogyan ez kitűnt a 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatból. Ez eredetileg a **települési önkormányzatok jegyzőinek és a polgármesteri hivatalok ügyintézőinek összes** (2010-ben több, mint kilencmillió ügyet jelentő) **hatósági hatáskörét átadta volna az államigazgatásnak** (a járási hivataloknak). Bár ez a program nem valósul meg teljes egészében (hiszen az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései két éves időtartamra lehetővé teszik a jegyzői államigazgatási feladatellátást), azonban a változtatás várhatóan jelentős lesz.

Amennyiben a járási kormányhivatalok a jelenlegi jegyzői és területi államigazgatási ügyeknél bővebb, a mai önkormányzati közszolgáltatási és hatósági feladatokat is ellátnák, akkor megszűnne a helyi önkormányzatok helyi érdekek érvényesítésével kapcsolatos szerepe.

Mindezekre figyelemmel a járási kormányhivatalok **feladat- és hatáskörébe** – a magyar történeti hagyományokkal összhangban – elsősorban a **helyi államigazgatás feladatait** indokolt utalni. Azaz a járási kormányhivatalok láthatnák el a jelenleg is **kistérségi és körzeti (járási) szinten, a jegyzők, illetve a területi államigazgatási szervek által ellátott államigazgatási feladatokat, valamint egyes olyan, a települési jegyzők által ellátott államigazgatási feladatokat, amelyek hatékonyabban lennének elláthatóak a járási szinten.**

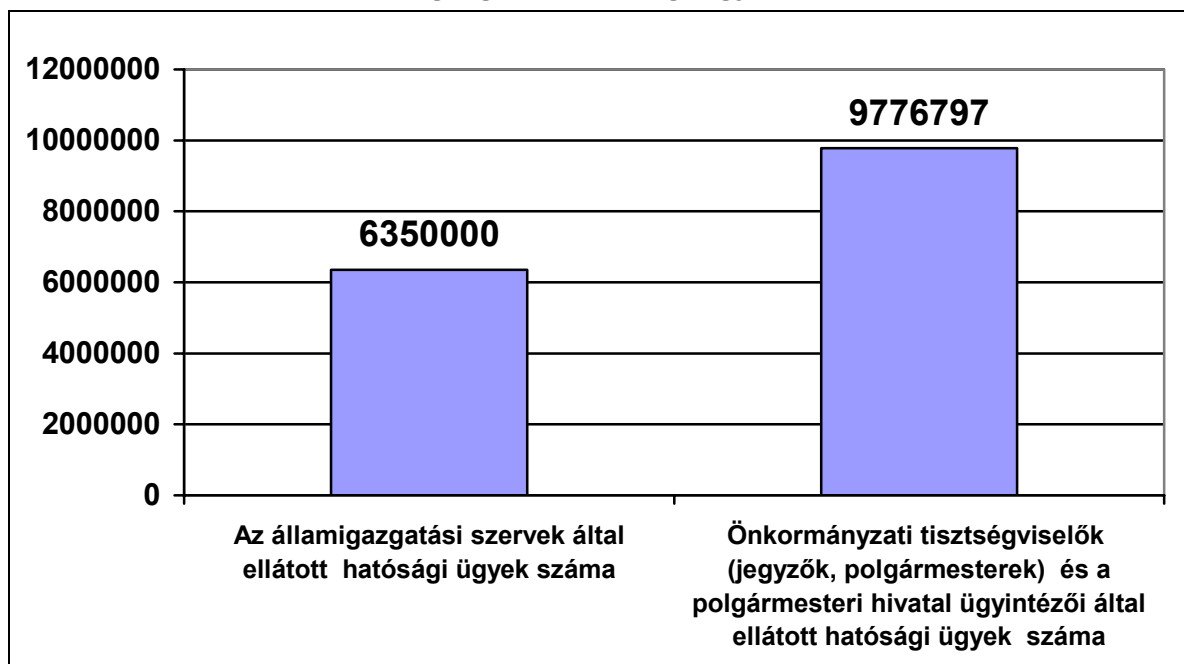
A járási kormányhivatalok kialakítása mellett a magyar államigazgatás fontos problémája az önkormányzati tisztségviselők (polgármesterek és jegyzők), valamint a polgármesteri hivatalok (önálló hatáskörrel rendelkező) ügyintézői által **államigazgatási jogkörben ellátott hatósági ügyek helyzetének a rendezése**. Ezek azok az ügyek, amelyekkel az egyes állampolgár nap mint nap találkozik, s amelyekre eddig a reformprogramok és a kormányzati tervek viszonylag kevés figyelmet fordítottak, holott számuk jelentősen meghaladja az államigazgatási szervek által ellátott ügyek számát, amit az alábbi 17. ábra is jól mutat:

A járási kormányhivatalok kiépítésével egyidejűleg **egyrészt rendezni kell a települési jegyzők és a kormányhivatalok közötti feladatmegosztást**, azaz, hogy szükség van-e a jegyzők államigazgatási feladatellátására, s ha igen, akkor annak mely ügyekre kell kiterjednie. Álláspontunk szerint az ügyek állampolgárokhoz közeli elintézése érdekében bizonyos, **viszonylag kevés szakértelmet igénylő**, azonban **tömegesen előforduló**, valamint **jelentős helyismeretet igénylő** államigazgatási ügyeket (pl. anyakönyvvezetés, lakcímgizolvány kiadása, szociális segélyezés) továbbra is a **települési jegyzők és a polgármesteri hivatalok ügyintézőinek feladat- és hatáskörében** kell tartani, hogy az állampolgár a lakóhelyén elérhesse azokat. A járási rendszer „járási kormányablakai” ugyanis felesleges megkettőződést eredményezhetnek, amely nem teszi hatékonyabbá a rendszert, de „legalább” emeli annak a költségeit.

15 E tekintetben ld. például Hoffman István: A kistérség helye a magyar államigazgatás rendszerében. In: Garai Borbála – Takács Péter (szerk.): Scire aliquid laus est. Tudományos Diákköri dolgozatok 2002. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar hallgatóinak tudományos diákköri dolgozatai. ELTE ÁJK, Budapest 2003. 172. o. és Hoffman István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2009. 359-370. o.

16 Ld. Balázs István: *i. m.* 89-91. o.

Államigazgatási hatósági ügyek, 2009



A feladatok lehatárolása után meg kell határozni, hogy **hány jegyző és közös hivatal** működjön az országban, azaz mennyi legyen **a települési hivatalok ideális száma**. Az egyértelmű, hogy a jelenlegi több mint 2000 önálló hivatal (szemben az 1990-es körülbelül 1100-zal) túlzottan elaprózott szerkezetet jelent, s szükség lenne a közös hivatalok számának növelésére. Kérdéses, hogy a Möt. (2011. évi CLXXXIX. törvény) merev, 2000 fős településméretet és legalább 2000 fős össznépességet (vagy hét településes együttműködést) mennyiben lehet eredményes – ezt csak a rendszer kiépülését követően lehet pontosan megítélni.

A helyi-területi államigazgatás rehabilitációja során a szakmaiság erősítését, a napi politika kizárását és a hatékonyabb, összehangoltabb, szolgáltató szemléletű feladatellátást kell a változtatások középpontjába helyezni. Az állampolgárok megfelelő és lakóhelyhez közeli ellátása érdekében az Alapítvány szakértői szerint erősíteni kell a helyi és kistérségi (járási) államigazgatást, valamint újra kell gondolni a települési jegyzők államigazgatási feladatait és az önálló települési szintű hivatalok számát és méretét.

Túlcentralizált államigazgatás helyett valódi önkormányzatokat, államosítás helyett társulást!

A helyzetértékelésben részletesen bemutatuk, hogy a mai magyar önkormányzati rendszer jelenlegi formájában nem működtethető tovább. Az Alaptörvény, valamint az annak elfogadását követően megjelent, az önkormányzatiságot gyakorlatilag felszámoló, centralizációs elképzelések elfogadhatatlanok egy baloldali párt számára. Az 1990-ben kialakult, s azóta minden nehézség ellenére folyamatosan fejlődő **önkormányzatiság értékét az MSZP-nek meg kell őriznie**: a helyi közösségek autonómiái, a szabadság kis helyi körei segíthetnek a polgárok – és nem az alattvalók – társadalmának a kiépítésében.

A helyi önkormányzathoz való jog garantálása

Miként a helyzetértékelésben jeleztük, az Alaptörvény nem határozza meg, hogy kit illet meg a helyi önkormányzás joga. Ez a kérdés központi eleme az önkormányzatiság védelmének,

ezért – a jelenleg hatályos Alkotmánnyal összhangban – **az új Alaptörvényben is rögzíteni kell, hogy az önkormányzás kollektív alapjog, amellyel az egyes községek, városok, a főváros és annak kerületeiben élő választópolgárok rendelkeznek.**

Az új Alaptörvény az önkormányzatok feladataként a helyi közügyek vitelét és a közhatalom helyi típusú gyakorlását jelöli meg. Ez a megközelítés azért elfogadhatatlan, mert **elválasztja egymástól a közszolgáltatási jellegű helyi közügyet és a helyi közhatalmat.** Ezért az új Alaptörvénynek vissza kell térnie **a helyi közügy egységes fogalmához,** amely azt fejezte ki, hogy a helyi közhatalom gyakorlása is szolgáltatás, amely a helyi közösségekért van. A korábbi szabályozás fenntartása ugyanis azt hangsúlyozná, hogy **az önkormányzatoknak polgárai és nem a helyi hatalomnak alávetett alattvalói vannak.**

Az állampolgárokat megfelelően és hatékonyan ellátó önkormányzatokat!

Az önkormányzati jog alkotmányos garantálásán túl **olyan önkormányzati egységek kialakítására kell törekedni, amelyek 1. képesek ellátni valamennyi állampolgárt, nagyjából azonos minőségben közszolgáltatásokkal, 2. fenntarthatóak, azaz működésük nem vezet tömeges eladósodáshoz, 3. lehetővé teszik a helyi közösségek sajátosságainak megjelenítését.**

Társulást az államosítás helyett!

Az elaprózott önkormányzati ellátórendszer problémái kezelésére nem az államosítás jelenti a megoldást, sőt, az elmúlt évtizedek igazolták, hogy a tisztán államilag irányított ellátórendszerek kevéssé rugalmasak.

Természetesen nem szabad figyelmen kívül hagyni, **hogy ennek a feladatnak az ellátására a jelenlegi magyar önkormányzati rendszer nem alkalmas.** Éppen ezért **szerkezeti átalakításokra van szükség, amelyek alapjait az új Alaptörvény – építve a korábbi baloldali javaslatokra – is biztosította,** többek között az egyszerű többséggel kialakítható kötelező társulás jogintézményének a kialakításával.

A kötelező társulások előírásával úgy alakíthatóak ki „mérethatékony” egységek, hogy azok továbbra is a közigazgatás önkormányzati alrendszerének részét képezhetik.

Ennek keretében újra kell gondolni a településközpontú, és éppen ezért rendkívül elaprózott **alapszolgáltatási rendszer működését.** A polgárközeliség és az önkormányzatiság elvének érvényesítése érdekében – a korábbi történelmi hagyományainkhoz is illeszkedve (a községi körök és a kötelező tanácsai együttműködések nyomán) – **indokolt bizonyos alapszolgáltatások terén kötelező községközi (mikrokörzeti) közszolgáltatásokat létrehozni.** Ezek kialakítása során figyelembe kell venni, hogy az alföldi, nagyobb településméretű területi egységekben sok esetben a községek is képesek megfelelően ellátni ezeket a feladatokat, ám a dunántúli kistelepülésközpontú megyékben nagyon gyakran van szükség az ilyen együttműködésekre. Ezek a **községközi társulások** biztosíthatják, hogy mérethatékony, a helyi igényekhez illeszkedő, polgárközeliségi önkormányzati egységek lássák el a legalapvetőbb szolgáltatási feladatokat. **Így a települési szinten ellátható feladatokért továbbra is a települések lennének felelősek.**

A helyi önkormányzatiság elképzelhetetlen az **önként vállalt (fakultatív) és a nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzatoktól önként átvállalt (alternatív) feladatok léte nélkül.** A hatályos önkormányzati törvény viszonylag kevés, és nehezen ellenőrizhető – így kevéssé is kontrollált – feltétel teljesítése mellett biztosít nagy szabadságot az ilyen feladatok felvállalására. Kétségtelen, hogy az egyes önkormányzatok erőn felüli vállalásai nagymértékben járultak hozzá anyagi helyzetük romlásához.

Az igazgatási feladatok megszervezését és az államigazgatás átruházott hatósági feladatainak hatékonyabb ellátását szolgálhatja a **közös hivatal alakításának kötelező előírása** is, amellyel kapcsolatos véleményünket a 2. ii. alpontban részletesen felvázoltuk.

A Mötv. szolgáltatási rendszerében lehetővé válik, hogy egyes önkormányzati feladatok ellátására csak azokat a **központi településeket (megyei és járási jogú városokat) kötelezzék**, amelyek az intézmények ellátására önmagukban is képesek. Ugyanakkor ezt a szolgáltatást nemcsak a saját, hanem a vonzáskörzetükben élő kisebb települések lakosai számára is biztosítaniuk kell. Ennek a megoldásnak az előnye az, hogy az érintett központi település amúgy is létrehozná az intézményt, így olcsóbban kialakítható az ellátórendszer, ha ezekbe „becsatlakoznak” a kisebb falvak is. Jelentős hátránya azonban, hogy a körzeti szolgáltató intézményt a központi település működteti, így az intézmény működtetésével kapcsolatos kérdésekbe az ellátottak többségét képviselő kisebb települések egyáltalán nem szólhatnak bele: **ezért ebben a rendszerben óriási a demokrácia-deficit, így ennek alkalmazása nem erősítené a helyi demokráciát.**

A középszintű önkormányzat újragondolása

Az új Mötv., valamint a kapcsolódó törvények gyakorlatilag felszámolják a magyar középszintű önkormányzatokat azzal, hogy a középfokú közszolgáltatások összességének a megszervezését az államigazgatás feladat- és hatáskörébe utalják, s csak néhány, az uniós jogra is figyelemmel a megyéknek adható területfejlesztési, területrendezési vidékfejlesztési és koordinációs hatáskört tartottak fenn.

Az ily módon kiüresített megyei önkormányzatokra figyelemmel indokolt újragondolni a középszintű önkormányzatok helyével és szerepével kapcsolatos kérdéseket, annak tudatában, hogy a **középfokú szolgáltatások hatékony ellátása a megyei önkormányzati keretek között is elképzelhető**. Mivel a kötelező társulások nemcsak a települések, hanem a megyék és a megyei jogú városok tekintetében is előírhatóak, ezért azon közszolgáltatások tekintetében, amelyek ellátáshoz több megye és/vagy megyei jogú város összefogására van szükség, **kötelező társulást lehet előírni**. Így biztosítható lehet a hatékony középfokú ellátási szervezet megőrzése úgy, hogy a helyi közösségek a szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos ügyekben érvényesíthetik a helyi igényeiket és közérdekeiket is.

Az önkormányzatok és az állam közötti munkamegosztás újragondolásakor – a közszolgáltatások jobb ellátásának célját szem előtt tartva, és különös tekintettel a megyei önkormányzatok fentebb részletezett kiüresítésére – alternatív megoldásként érdemes megfontolni a választott regionális önkormányzatok lehetőségeit is.

A regionális önkormányzat egy erős, feladatokkal, hatáskörökkel és saját pénzforrásokkal rendelkező középszintű közigazgatási egységként képzelhető el, amely hatékony decentralizációs terep lehet a feladatellátások újraszervezésekor. A szubszidiaritás elvének megfelelően a régiókhöz lehetne telepíteni meghatározott központi államigazgatási (miniszteri) hatáskör- és feladatköröket. A központi kormányzati feladatok döntési kompetenciáját azonban akkor lehet teljes egészében a régiókra bízni, ha van választott regionális önkormányzat. Ha van közvetlen politikai felelősség, ha van a régióknak saját bevétele, akkor megteremthetők azok a feltételek, hogy döntéseikért képes legyen helyt állni.

Az államigazgatás helyi kifizetőhelyei helyett önállóan gazdálkodó önkormányzatokat!

A Mötv. és a stabilitási törvény a feladatfinanszírozással és a hitelviszonyok kormányzati engedélyhez kötésének rendszerével gyakorlatilag felszámolná a helyi önkormányzatok gazdasági önállóságát. Bár azzal egyetértünk, hogy a jelenlegi önkormányzati finanszírozási rendszer önmagában nem képes biztosítani azt, hogy valamennyi állampolgár úgy jusson hozzá

egyenlő eséllyel a közszolgáltatásokhoz, hogy közben az államháztartás terhei sem nőnek meg túlzottan, de erre a központi irányított feladatfinanszírozási rendszer nem alkalmas. Helyette egy **differenciált, a feladatfinanszírozás eszközeire és a szabad gazdálkodás elemeire is építő, a helyi bevételek helyi igények szerinti felhasználását is lehetővé tevő mechanizmus kialakítását javasoljuk.**

A hatékony és felelős gazdálkodás biztosítása érdekében fontosnak tartanánk egy hatékony, a költségvetési és a törvényességi felügyelet eszközeit együttesen alkalmazó **pénzügyi felügyeleti (ellenőrzési) rendszer** kialakítását.

Államigazgatási irányítás helyett együttműködő felügyeletet!

Az új Alaptörvény és a Möt. olyan rendszert épít ki, ahol a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, a megyei és fővárosi kormányhivatal a törvényességi felügyeleti jogkörével, a mulasztó képviselőtestület helyett a normatív (rendelet) és a közszolgáltatásokra vonatkozó egyedi döntések meghozatalával **gyakorlatilag irányítja a helyi közösségek életét: így az önkormányzatiság lényegét tünteti el.**

Természetesen nem vitatjuk, hogy az országos közérdek érdekében indokolt megerősíteni az **önkormányzatok feletti kontrollt**. Azonban az egyedi és normatív határozatokra kiterjedő helyettesítő döntési jogköröket, a fakultatív feladatok ellátásának és a beruházásoknak az előzetes engedélyhez kötését nem lehet támogatni.

A **törvényességi felügyelet intézménye** álláspontunk szerint elfogadható, s az is megfontolandó, hogy a feladatok nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzattól történő átvállalása esetén az átvállalás – egyébként a mai rendszerben is jelen levő – feltételeit pontosítsák, s azokat megfelelően ellenőrizzék. Mindezek az eszközök úgy teszik lehetővé az országos közérdek érvényesítését, hogy nem számolják fel egyben a helyi önállóságot.

A fenti szabályozási változtatásokon túl erősíteni kell a kormányhivatal felügyeleti rendszerének együttműködő jellegét, azaz, hogy ne elsősorban a jogsértések utólagos felderítésére, s az önkormányzati döntéshozatal elvonását jelentő aktuspótlásra és bírságolásra összpontosítson, hanem szakmai segítségnyújtással, információk biztosításával lehetőleg **előzze meg a jogsértő helyzetek kialakulását.**

Az Alapítvány szakértői szerint az MSZP-nek baloldali pártként ki kell állnia a helyi közösségek érdekeit a központi hatalommal szemben is védő önkormányzatok önállóságának megőrzéséért. Ennek keretében ne támogassa olyan rendszer kialakítását, amelyben az államigazgatás gyakorlatilag kizárhatja az önkormányzati autonómia érvényesülését. A helyi közszolgáltatások nyújtása terén egyszerre kell érvényesíteni az országosan egységes színvonalú és egyenlő esélyű hozzáférés elvét, valamint a választópolgárok helyi közösségének érdekeit. Az államosítással nem alakítható ki ilyen megoldás, de a kötelező társulások és az erős államigazgatási szakmai felügyelet és szabályozás együttesen képes érvényesíteni ezt a két elvet. Ezért a szolgáltatások államosítása helyett kötelező társulásokkal kell kezelni a jelenlegi szolgáltatási, és a szétaprózottsággal összefüggő finanszírozási problémákat.

Politikai lojalitás helyett szakmaiságot!

Az elmúlt egy évben a közszolgálati jog változásai megalázó módon vetették alá a közszolgálatot a politikai elitnek. Az elfogadott jogszabályi változások, az azok alapján végrehajtott politikai tisztogatások a közigazgatás minden – helyi, területi és központi – szintjén jelentős mértékben rombolták a közigazgatás jogállamiságát és szakmaiságát, s a közszolgálat központi „értékévé” a (politikai) lojalitás vált.

Éppen ezért a **legfontosabb és legsürgetőbb teendő a szakmaiság követelményének helyreállítása. Ennek érdekében növelni kell a közzolgálatban résztvevők foglalkoztatói biztonságát.** A három új felmentési indok közül a szakmai bizalomvesztést hatályon kívül kell helyezni, a méltatlanságnak és a szakmai alkalmatlanságnak pedig ki kell dolgozni az objektív szempontokon alapuló rendszerét, amely kizárja a munkáltatói jogkör gyakorlójának visszaélési lehetőségeit. Mindezek mellett **hatékony és gyors jogorvoslati lehetőséget** is ki kell alakítani a közzolgák számára.

Ugyanakkor törekedni kell arra, hogy a **vezetői munkakörökben foglalkoztatottak tekintében ismét a zárt rendszer érvényesüljön**, s a vezetők is szakmai kvalitásaik alapján nyerjék el megbízatásukat, s csak szakmai alapon lehessen elmozdítani őket.

A közzolgálat szakmaiságának a helyreállítását követően indokolt végiggondolni a közzolgálati jog egészének átalakítását.

Ehhez kapcsolódóan indokolt megvizsgálni azt, hogy miként alakítható ki olyan **egységes közzolgálati rendszer**, amely magában foglalja a mai köztisztviselői, kormánytisztviselői és rendészeti fegyveres szolgálati viszonyokat is. Az egységes rendszerben azonban a munkakörök objektív eltérései miatt indokoltak bizonyos különbségtételek.

Ugyancsak végig kell gondolni, hogy miként érhető el egy hatékonyságot növelő, **teljesítménycentrikus bérezés**, törekedve az objektív kritériumok kialakítására.

Az Alapítvány szakértői szerint MSZP-nek a politikai lojalitás szélsőséges alkalmazása helyett a szakmaiság újbóli erősítését kell ígérnie. A közzolgálatban olyan életpályamodell kialakítására van szükség, amely figyelemmel van az eltérő szerepekre, és az eltérő kötelezettségekre is. A szakmailag felkészült – a megélhetését nem fenyegető törvényes hatalomhoz lojális – közzolgálat léte előfeltétele egy demokratikusan működő negyedik köztársaság létrejöttének.