



MSZP kontra Alkotmánybíróság

2010.11.26.

Vezetői összefoglaló

A rendszerváltás óta több esetben bontakozott már ki komoly politikai ellentét az aktuális baloldali kormányzat és az Alkotmánybíróság között. És bár a Bokros-csomag, a gyűlöletbeszéd vagy a közigazgatási hivatalok kapcsán volt is kísérlet a testület döntéseinek felülbírálására, azt végül a kétharmados parlamenti támogatottság hiánya rendre meggátolta.

A Horn-kormány idején a Bokros-csomag miatt érdemben merült fel az Alkotmánybíróság gazdaságpolitikai kompetenciájának szűkítése. A gyűlöletbeszéd erőteljesebb törvényi szankcionálását szintén az Alkotmánybíróság akadályozta meg többször – mire Gyurcsány Ferenc miniszterelnök az alaptörvény módosítását helyezte kilátásba 2008-ban. Az ő kormánya volt az, mely a közigazgatási hivatalok rendszerét egy jogtechnikai csellel alkotmányellenesen szabályozta volna – s emellett akkor is kitartott, miután az Alkotmánybíróság az intézkedéseket egyszer már megsemmisítette.

Bár évszázados vita húzódik meg az ún. többségi és konszenzusos modell, ill. a parlamenti és a népszuverenitáson alapuló demokrácia-felfogások között, a rendszerváltás óta eltelt időszak azt bizonyította be, hogy nem pusztán elméleti kérdésről, hanem kiélezett gyakorlati, aktuálpolitikai érdekellentétekről is beszélhetünk.

Az alapításkor széles hatáskörrel felruházott, majd ezt követően saját jogértelmezése révén még nagyobb befolyásra szert tevő Alkotmánybíróság számos esetben hozott a mindenkori kormányzatnak nem tetsző döntéseket.

Az alkotmánybíráskodás befolyásolására több eszköz is a parlamentek rendelkezésére áll: ilyen lehet a testület létszámának vagy költségvetésének módosítása, a bíróválasztás szabályainak megváltoztatása – vagy éppenséggel az alkotmánybíráskodásról szóló jogszabálynak, esetleg magának az alaptörvénynek az átírása. Utóbbiakra irányultak is próbálkozások az elmúlt 20 év során, azok azonban kétharmados támogatottság hiányában eddig zátonyra futottak. Előbbiektől eltérően a „különbség” jelen esetben mindösszesen az, hogy a Fidesz-KDNP-kabinet minősített többséggel rendelkezik a Parlamentben gazdaságpolitikai elképzelései keresztülviteléhez.

Bokros Lajos harca az Alkotmánybírósággal

1995 júniusától decemberéig számos alkotmánybírósági határozat mondta ki alkotmányellenesnek Bokros Lajos akkori pénzügyminiszter gazdasági stabilizációs programjának egyes elemeit. Bár az Alkotmánybíróság hatáskörszűkítésének közjogi gondolata már 1994-ben felmerült MDF-es körökben¹, a témának igazi aktualitást egy évvel később a testület gazdaságpolitikára is súlyos befolyást gyakorló döntései adtak. A vita „hivatalos” színezetet 1995 szeptemberében kapott, amikor a Horn-kormány közleményben kritizálta az Alkotmánybíróság döntéseit – melyek „szűkítik a kormányzati gazdaságpolitika mozgásterét, reformcéljait” – és a gazdasági szükséghelyzet következtében előálló felelősséget igyekeztek áthárítani.²

A lemondását nem sokkal később felajánló Bokros „mérhetetlen szereptévesztésről”, „túlterjeszkedésről és szerepvavarról” beszélt, valamint arról, hogy a kormány és a Parlament „szuverenitásának visszaszerzése” érdekében szűkíteni kell az Alkotmánybíróság költségvetési ügyekben rendelkezésre álló jogosítványait.³ A kormányfő deklarálta nem „engedélyezte” a hatáskörszűkítést, azonban az MSZP novemberi kongresszusa kiállt a tervezett és az Alkotmánybíróság által megakasztott gazdasági stabilizációs csomag mellett.⁴ Bokros – és vele összhangban a kabinet korábbi közleménye – kijelentette: „más formában, de be fogják vezetni” az intézkedéseket.⁵ Végül az alkotmánybírósági döntéseket kritizáló kommunikációt sem támogató SZDSZ-vezetőség ellenállása miatt nem került sor a pénzügyminiszter tervének végigvitelére.⁶ A történetek következtében az Alkotmánybíróság népszerűségi indexe nagymértékben növekedett, ezzel egyidejűleg azonban még élesebb szakmai és közéleti vita bontakozott a testület – főleg gazdaságpolitikát érintő – hatásköreiről.⁷

Gyurcsány Ferenc küzdelme a gyűlöletbeszéd szankcionálásáért

A véleménynyilvánítás szabadsága és az emberi méltósághoz való jog – mint alapjogok – között szintén „történelmi feszültség” áll, mely a rendszerváltás utáni Magyarországon is erősen aktuálpolitikai színezetet kapott. A Btk. 1989 óta tartalmazza a „közösség elleni izgatás” tényállását, a gyűlöletbeszéd erőteljesebb szankcionálását azonban az Alkotmánybíróság sohasem támogatta, a véleménynyilvánítás szabadságának védelmére hivatkozva. A bírák a gyűlöletbeszéd megítélésékor ugyanis nem annak tartalmát, hanem az általa kiváltott hatást jelölték meg „fokmérőként”, s részben ennek alapján semmisítették meg 1992-ben, 1999-ben, majd 2004-ben a Btk., 2008-ban pedig a Ptk. szigorítását tartalmazó módosításokat.⁸ Fenti alkotmánybírósági határozatok közös jellemzője, hogy pártállami, ill. MSZP-SZDSZ-többségű parlamentek törvényalkotását bírálta felül – alkotmányellenesség miatt. Ez utóbbi ok, ill. az akkoriban a cigányok elleni brutális gyilkosságsorozat miatt jelentette be Gyurcsány Ferenc miniszterelnök 2009 márciusában, hogy az Alkotmánybíróság addigi gyakorlatát kikerülendő, a gyűlöletbeszéd hatékonyabb pönalizálásának érdekében alkotmánymódosítást kezdeményez.⁹ Az Alkotmánybíróság addigi gyakorlatának „tiszteletben tartásával” kapcsolatban úgy fogalmazott: „*Ha erről az Alkotmánybíróság elnöke másképp gondolkodik, akkor mi megpróbáljuk módosítani az Alkotmányt*”. Draskovics Tibor akkori igazságügyi miniszter pedig egyenesen deklarálta: „*Az Alkotmánybíróság gyakorlata ellentétben áll az Alkotmány szellemével [...] csak egyet lehet tenni, megváltoztatni az alkotmányt*”.¹⁰

A javaslat a konszenzus hiánya, valamint a kormányfő lemondása, majd az új kormány megalakulása miatt lekerült a napirendről, maga a téma azonban nem. Egy újabb „hirtelen esemény” – a Magyar Gárda szakadár szárnya által rendezett gyűlés holokausztot kétségbe vonó beszédei – miatt hivatalosan immáron nem a kormány, hanem az MSZP kezdeményezte 2009 májusban az Alkotmány módosítását. A javaslatot azonban nemhogy az összes képviselő kétharmada, de a fele se szavazta meg – még az szabad demokrata politikusok nagy része is elutasította az indítványt. Fenti eseménysorból látható: az aktuális baloldali kormánypárt(ok) részéről tehát hosszú évek óta megvan az Alkotmánybíróság következetes döntéseivel szembenelő jogalkotói szándék, azonban a testületet sem különböző jogtechnikai megoldásokkal, sem – kétharmados többség hiányában – az Alkotmány szövegének átírásával nem tudták „kiiktatni a játszából”.¹¹

Alkotmányellenesen működő közigazgatási hivatalok

Az MSZP-SZDSZ kormánytöbbség 2006-ban a közigazgatási hivatalok regionalizációja során először – megfelelő támogatottság hiányában – a kétharmados önkormányzati törvényt egy egyszerű „feles” törvénnyel módosította.¹² A regionális közigazgatási hivatalok felállítását célzó módosításokhoz akkor egy kormányrendeletet is „kapcsoltak”¹³, melyek alkotmányellenességét 2007 decemberében mondta ki az Alkotmánybíróság, arra hivatkozva, hogy az önkormányzatok törvényességi felügyeletét is ellátó hivatalok átalakításához az Alkotmány értelmében kétharmados parlamenti döntés szükséges.¹⁴ A mulasztásos alkotmányvétséget megállapító határozat egyben 2008. június 30-ai hatállyal kötelezte a jogalkotót a hibák orvoslására. Az önkormányzati minisztérium akkori értelmezése szerint a taláros testület azonban „csak egy jogalkotási technikát marasztalt el”, ezért – ötpárti konszenzus hiányában – a kormány újra a korábban már alkotmányellenesnek mondott rendeleti jogalkotáshoz folyamodott, úgy azonban, hogy az időközben megsemmisített Ötv.-s passzust nem korigálta.¹⁵

Az Alkotmánybíróság ezt követően 2008 novemberében újra megállapította a kabinet rendeletének alkotmányellenességét, ismét az arra történő hivatkozással, hogy „a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét 2/3-os törvény kell, hogy szabályozza”.¹⁶ Sőt, leszögezték, hogy „a kormány elvonta az Országgyűlés hatáskörét”, megsértve ezzel „a jogállamiságból következő jogbiztonság követelményét is”. A helyzet törvényi rendezésére újabb határidőt, 2008. december 31-et írtak elő, azonban erre – továbbra is a kétharmados többség hiányából kifolyólag – nem került sor. A regionális államigazgatási hivatalokat ugyan létrehozták, anélkül azonban, hogy azoknak a helyhatóságok felett törvényességi ellenőrzési hatásköre lett volna.¹⁷ Ebből következően a kétharmados többséggel bíró Fidesz-KDNP 2010. szeptemberi törvénymódosításáig alkotmányellenes állapot állt fenn.¹⁸ A korábbi, minősített többséggel nem rendelkező balliberális kormányzat tehát elképzelése véghezvitele és az Alkotmánybíróság megkerülése érdekében olyan eszközt is hajlandó volt alkalmazni, melynek alkotmányellenességét a testület korábban maga mondta ki.

¹ Szűkítendő az Alkotmánybíróság hatásköre. *Magyar Nemzet*, 1994. április 15.

² Kormánynyilatkozat. *MTI*, 1995. szeptember 14.

³ A pénzügyminiszter és a kormányfő nyilatkozata. *Magyar Nemzet*, 1995. november 24.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét nem korlátoznák. *Magyar Nemzet*, 1995. november 25.

⁴ Támogatják a stabilizációt és a további reformokat. *Világgazdaság*, 1995. november 27.

⁵ Két hét múlva ár-bér megállapodás? *Világgazdaság*, 1995. november 27.

⁶ Sürgős hézagpótlás kellene. *Világgazdaság*, 1995. november 27

Célbavett Alkotmánybíróság. *Magyar Nemzet*, 1995. november 28.

⁷ Az Alkotmánybíróság gazdaságpolitikai-költségvetési hatásköreinek korlátozásával kapcsolatos – hangsúlyozottan elvi – nézeteinek adott hangot pl. Halmai Gábor alkotmányjogász is akkoriban. Ld. *Alkotmánybíróság – szűkebb korlátok között? Világgazdaság*, 1995. november 27., ill. *Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról. Világosság*, 1996/3.

⁸ Jelenleg is az Ab előtt van az emberi méltóságot oltalmazni hivatott, 2008-ban megszavazott, de ki nem hirdetett törvény.

⁹ Gyurcsány Ferenc: „Érdemes találkozni olyanokkal, akiknek bőrükre megy a játék”. *Hírszerző*, 2009. március 2.

http://hirszerzo.hu/belfold/99604_gyurcsany_ferenc_erdemes_talalkozni_olyanok

¹⁰ Alkotmánymódosítás a gyűlöletbeszéd büntethetősége érdekében. *MTI*, 2009. március 2.

http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_1512?lang=hu

¹¹ Az Országgyűlés 2010. február 22-én Mesterházy Attila javaslatára elfogadta a „holokauszt nyilvános tagadásáról” szóló Btk-módosító javaslatot. A jogszabályt Sólyom László aláírta, megjegyezve, hogy „szűken meghatározott, szimbolikus ügyekben, a politikai szükségességre hivatkozva, bizonyos vélemények kinyilvánítását akkor is bűncselekménynek nyilvánítsa a törvényhozó, ha az nem uszít gyűlöletre”. A módosítást több beadvánnyal is megtámadták az Alkotmánybíróság előtt, mely az új Országgyűlés által meghozott újabb módosításokra tekintettel utóbb elutasította azokat.

¹² A kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény

¹³ 297/2006. (XII.23.) Korm.rend.

¹⁴ 90/2007. (XI.14.) AB határozat

¹⁵ Közigazgatási hivatalok működése – az Önkormányzati Minisztérium közleménye, 2008. július 21.

<http://www.jegyzo.hu/kozigazgatasi-hivatalok-mukodese-onkormanyzati-miniszterium-kozlemeny>

¹⁶ 131/2008. (XI.3.) AB határozat

¹⁷ 318/2008. (XII.23.) Korm. rendelet

¹⁸ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2010. évi XLIII. törvény 77.§ (1) bekezdése