

A Bajnai-féle alkotmányterv 10 politikai kockázata

2013. 01. 09.

Összefoglaló

A 2010-es alkotmányozás folyamatát rengeteg támadás érte az ellenzék részéről, a jogállam és demokrácia védelme pedig állandó témája a baloldalnak. Így akár logikus lépésnek is tekinthető, hogy a formálódó baloldali összefogás első körben a közjogi kérdésekben kíván közös nevezőre jutni. Önmagában az alkotmányozás témájának középpontba állítása és a konszenzus lehetősége is számos kérdést vet fel, ám tartalmilag is több politikai kockázat rejlik az Együtt 2014 alkotmánytervezetében. A Bajnai Gordon által megcélzott „politikai közepet” jó eséllyel megosztó liberális világkép rajzolódik ki a szövegből, gazdaságilag egy 2008-as típusú IMF-hitelmegállapodásra való készülés körvonalazódik, több esetben pedig a kormányozhatóság válna nehezebbé az – amúgy szinte módosíthatatlan alkotmányt előrevetítő – alkotmányterv alapján.

A jogállamiság vagy a hatalommegosztás elve felől vizsgálva a jelenleg hatályos Alaptörvényhez képest az Együtt 2014 alkotmánykonceptiója több esetben növeli a kormánnyal szembeni ellensúlyokat, míg máshol bővíti a kormány mozgásterét. Ez önmagában akár legitim hangsúlyeltolódásokat is jelenthet, ám érdemes néhány pontban felhívni a figyelmet a közjogi, politikai kockázatokra.

Tartalom

1. Liberális világkép	4
2. „IMF-kompatibilis” gazdasági szabályok	4
3. Módosíthatatlan alkotmány	5
4. A parlament ellehetetlenítése	5
5. Kiszámíthatatlan közigazgatás	6
6. Az Alkotmánybíróság megbénítása	6
7. Kiüresített intézményi függetlenség	7
8. Az ítélkezési hatékonyság veszélyeztetése	7
9. Korlátozott hatáskörű Költségvetési Tanács	8
10. Kormánybuktató Alkotmánybíróság	8

1. Liberális világkép

Bár az Együtt 2014 igyekszik magát az „új politikai közép” képviselőjeként pozicionálni, a jobboldali szavazóknak is alternatívát kínálni, alkotmánytervezetük a legkevésbé sem tekinthető értéksemlegesnek. Konceptiójukból egy „liberális világkép” rajzolódik ki. Törölnék az alkotmányból a **magzati élet** védelmét.¹ Megalapoznák a jogi lehetőségeit **az azonos neműek házasságának** (és akár az azonos nemű párok örökbefogadási lehetőségének is),² továbbá alkotmányos szintre emelnék a **pozitív diszkriminációt**.³ Megszüntetnék a **termőföld, a GMO-mentesség, ivóvízkészlet** alkotmányos védelmét,⁴ ami fontos téma az LMP- és Jobbik-szimpatizánsoknak is.

2. „IMF-kompatibilis” gazdasági szabályok

Gazdaságpolitikai szempontból több, inkább neoliberális, „IMF-kompatibilis” elem emelhető ki a tervezetből. Megteremtenék az alkotmányos kereteit többek között az **ingatlanadó** bevezetésének,⁵ a „gazdaság teherviselő képességével összhangban álló” (tehát akár csökkenthető) egészségügyi és szociális ellátásnak,⁶ a tankötelezettségi korhatár fölött bevezethető **tandíjnak**.⁷

Érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy az alkotmánytervezet számos pontja az első Bajnai-kormány idején az Alkotmánybíróság által megsemmisített intézkedés (ingatlanadó, családi pótlék adóalap alá vonása) alkotmányos alapjainak megteremtését is szolgálja.

¹ Alaptörvény II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzati életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Alkotmányterv 12. § (1) Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelytől senkit sem szabad megfosztani.

² Alkotmányterv 20. § (3) Az állam az azonos nemű, nagykorú személyek tartós életközösségét törvényben meghatározott formában védelemben részesíti.

³ Alkotmányterv 13. § (3) bekezdés

⁴ Alaptörvény P) cikk; illetve XX. cikk (1) bekezdése

⁵ Alkotmányterv 35. § (2) A tulajdon társadalmi kötelezettségekkel jár.

⁶ Alkotmányterv 38. § (2) bekezdés

⁷ Alkotmányterv 40. § (5) A művelődéshez való jog érvényesülése érdekében az állam

a) biztosítja a tankötelezettség időtartama alatt a tandíjmentes oktatást

3. Módosíthatatlan alkotmány

Az alkotmánymódosítások **népszavazásra** bocsátása⁸ – akár a legkisebb technikai ügyben is – komoly érdek lehet az azt jóváhagyó széleskörű parlamenti többségen kívüli politikai erőknek, akik az erről szóló alkotmányos referendumot aktuális pártpolitikai céljaik szerint befolyásolnák. Az alkotmánymódosításról szóló népszavazási döntés kapcsán ugyanakkor a pártpolitikai kampány hatására – hasonlóan az Európai Unió alkotmányos szerződését elutasító francia referendumhoz – inkább **az aktuális parlamenti többséggel szembeni elégedetlenség nyerne teret**. Amennyiben viszont a választók egy része a kampány hatására elutasítja az alkotmánymódosítást, döntésük **az alkotmány legitimitását is csökkentené**. Az alkotmánytervben részletezett módosítási eljárás egyébként is **szinte lehetetlenné tenné az alkotmánymódosítást** az ehhez szükséges háromnegyedes parlamenti többség és az időben elhúzódó tárgyalási rend miatt.

4. A parlament ellehetetlenítése

Az alkotmánytervben az Alaptörvényhez képest **megszűntetett népszavazási érvényességi küszöb és a népszavazásról kizárt tárgykörök szűkítése**⁹ könnyen kormányozhatatlanná tenné az országot. Különösen az okozna problémát, hogy a költségvetés egyes, annak bevételeit vagy kiadásait a tárgyévi kiadási főösszeg egy százalékánál nem nagyobb mértékben érintő kérdésekben is dönthetne népszavazás. Ez a szabály ugyanis kijátszható, mivel bármely, kétszázézer választót mozgósítani képes szervezet dönthet úgy, hogy egymástól függetlenül az egyszázalékos korlátnak külön-külön még megfelelő, együttes hatását tekintve azonban azt már meghaladó tételekről kezdeményez népszavazást. Mivel e szervezetek beadványai az alkotmányterv értelmében jogi értelemben nem bírálhatók el egységesen, az általuk külön-külön népszavazásra bocsátott költségvetési tárgyú módosításokról akkor is dönthetne népszavazás, ha azok együtt

⁸ Alkotmányterv 45. § (4) Az új alkotmány vagy az Alkotmány módosításának megerősítéséről

a) országos népszavazást kell elrendelni, ha azt kétszázézer, az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkező választópolgár annak másodszori elfogadásától számított négy hónapon belül kezdeményezi

⁹ Alkotmányterv 49. § (4) bekezdés; valamint

Alkotmányterv 49. § (3) Nem kezdeményezhető népszavazás

a) az állami költségvetés bevételeit vagy kiadásait a tárgyévi kiadási főösszeg egy százalékánál nagyobb mértékben érintő kérdésben,

b) egyoldalúan fel nem mondható nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség tárgyában.

már komoly költségvetési tételeket érintenének. Ez viszont a mindenkori kormányok felelősségét érintő **költségvetési stabilitást szükségtelenül és aránytalanul veszélyezteti.**

5. Kiszámíthatatlan közigazgatás

Az alkotmánytervvel párhuzamosan kiadott Alaptörvény-módosítási koncepció az ország területi tagozódásának és a területi közigazgatás-szervezés szabályait egyszerű parlamenti többséggel elfogadható törvényben szabályozná.¹⁰ A korábbi baloldali kormányzás alapján így felmerül, hogy e szándék mögött valójában a hagyományos magyar megyei identitásra épülő közigazgatástól idegen, regionális területi közigazgatás újbóli bevezetése húzódik meg. A területi közigazgatás szervezeti és működési reformja nem egyik napról a másikra megvalósítható feladat. Amennyiben az egymást követő kormányok alapjaiban írják át a közigazgatási szervezetet, egy ponton túl **az állandó átszervezések és bizonytalanságok miatt a központi akarat végrehajthatatlanná válna.** Az alkotmányterv megszüntetné továbbá azt az Alaptörvényben szereplő kitétel, miszerint a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.¹¹ Így viszont **az alkotmányterv nem akadályozza majd meg a helyi önkormányzatok újbóli válságának kialakulását** (az önkormányzatok államigazgatási feladatokkal terhelése, a feladatellátáshoz szükséges források visszatartása, a kötelező feladatok ellátásának veszélyeztetése, stb.).

6. Az Alkotmánybíróság megbénítása

A hatályos Alaptörvénnyel ellentétben, amely szerint a törvények előzetes alkotmánybírói vizsgálatára a testületnek harminc nap áll rendelkezésére, az alkotmányterv **nem rögzít időbeli korlátot az előzetes normakontroll-eljárás lefolytatására.**¹² Az elmúlt két évtized alkotmánybírói gyakorlata alapján ez könnyen azt eredményezné, hogy akár lényeges – például költségvetési kérdésekben – bármeddig elhúzható lenne az alkotmánybírói vizsgálat. Utóbbi ráadásul egy aktivista Alkotmánybíróság kezében kormánybuktató eszközt is jelenthetne. Ezen túl az alkotmányterv szabályai veszélyeztetnék a jogalkotás és a jogalkalmazás kiszámíthatóságát is, hiszen az utólagos norma-

¹⁰ Alaptörvény-módosítási tervezet 2. §; valamint a 31. § o) pontja

¹¹ Alkotmányterv 88. § (4) bekezdés

¹² Alkotmányterv 50. § (2)-(3) bekezdés

kontroll-kezdemenyezésre jogosultak körének bővülése miatt (az eljárást indítványozhatná bármely országgyűlési képviselő, a Kúria elnöke, az országgyűlési biztosok, valamint az előtte folyamatban levő eljárással összefüggésben a bíró)¹³ növekedne az alkotmánybírói munkateher. A testület létszámának tizenötöt tizenegyre csökkentése¹⁴ pedig ezzel együtt szinte **működésképtelenné tenné a korábban is túlterheltségre panaszkozó Alkotmánybíróságot.**

7. Kiüresített intézményi függetlenség

Azzal, hogy az Állami Számvevőszékről, a Magyar Nemzeti Bankról, illetve a Költségvetési Tanácsról nem a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény, hanem abszolút többséggel elfogadható törvény rendelkezne,¹⁵ **fennáll a veszélye annak, hogy a mindenkor abszolút kormánytöbbség bármikor módosíthatja e független szervekre vonatkozó részletszabályokat.** Az alkotmánykoncepció ugyanis csak a legalapvetőbb szervezeti szabályokat rögzíti e független intézmények kapcsán. A működésre vonatkozó részletszabályok „feles” többséggel módosítható törvényi rendelkezéseivel viszont – például a jegybank kapcsán a Monetáris Tanács létszámának megváltoztatásával és új tagok kinevezésével – e szervek **rendszer-váltás óta működő intézményi függetlensége könnyen kiüresíthető.**

8. Az ítélkezési hatékonyság veszélyeztetése

Bár az alkotmányterv rögzíti, hogy a bírák kinevezése bírói öngazgatási szervek javaslata alapján történik,¹⁶ a bírói igazgatás szervezetéről kevés szó esik a szövegben. Ez azt is jelentheti, hogy a koncepció szövegezői **vissza kívánnak térni a „tisztá” bírói öngazgatási modellhez.** A bírói öngazgatás rendszere azonban a '90-es évek reformja óta önmagában nem garantálta az ítélkezési hatékonyságot. Az öngazgatás és a bírói érdekérvényesítés fórumai ráadásul, ahogy korábban úgy most is működnek (a minden törvényszéken és a Kúrián működő bírói tanácsok, a kollégiumok, az összbírói értekezlet, valamint a véleményező és döntési jogkörrel egyaránt rendelkező Országos Bírói Tanács).

¹³ Alkotmányterv 91. § (4) bekezdés

¹⁴ Alkotmányterv 93. § (1) bekezdés

¹⁵ Alkotmányterv 105. § (7) bekezdés; 106. § (7) bekezdés; 107. § (6) bekezdés

¹⁶ Alkotmányterv 96. § (1) A bírót pályázat alapján, bírói önkormányzati szerv javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.

A tényleges függetlenség ugyanakkor együtt kell, hogy járjon az igazságszolgáltatás jogállami működésének sérelme nélkül biztosított hatékonysági tényezőkkel, illetve az Alaptörvény és a bíróságokról szóló sarkalatos törvény rendelkezéseinek megfelelően a magyar igazságszolgáltatás több évtizedes problémáinak (a perek elhúzódása, a központi régió túlterheltsége) megoldásával. Félő, hogy a korábbi modellhez való egyoldalú visszatérés megfelelő garanciák nélkül ismét egy korábban rosszul működő bírói szervezetet eredményezne.

9. Korlátozott hatáskörű Költségvetési Tanács

Az alkotmányterv a hatályos Alaptörvénnyel szemben **nem biztosítana kötelező erejű szakmai vétót a Költségvetési Tanácsnak** a költségvetési tervezésre vonatkozó szabályok (államadósság-csökkentés, kiszámíthatósági követelmény, stb.)¹⁷ be nem tartása esetére. A tervezet – és a párhuzamosan kiadott Alaptörvény-módosítási koncepció – mindössze véleményezési és egyszeri vétólehetőséggel ruházná fel a testületet, amelynek döntései viszont így könnyen megkerülhetők lennének.¹⁸ Ennek megfelelően a Tanács az alkotmánytervben rögzített, az államadósság reálértékének várható növekedését előíró szabály érvényesülését sem kényszeríthetné ki.

10. Kormánybuktató Alkotmánybíróság

A Költségvetési Tanács hatáskörének gyengítése miatt az alkotmánytervben szereplő **költségvetési tervezési szabályok** (államadósság-csökkentés, kiszámíthatósági követelmény, stb.) **kizárólag alkotmánybírósági döntéssel lennének kikényszeríthetők**. Erre az akár bármely ellenzéki képviselő által is kezdeményezhető¹⁹ utólagos normakontrol keretében minden bizonnyal sor is kerülne. Ráadásul az alkotmányterv azon rendelkezése, amely szerint az állami költségvetés tervezésének a valós gazdasági folyamatokon és megalapozott előrejelzéseken kell alapulnia,²⁰ **nehezen értelmezhető alkotmányos vizsgálati alapot jelentene a költségvetés alkotmánybírósági vizsgálatakor**. Így amennyiben költségvetési törvényt az Alkotmánybíróság nem találná kellően megalapozottnak, és az Országgyűlés a mulasztást már a tárgyév január 31-ig nem tudja az

¹⁷ Alkotmányterv 101. § (2)-(4) bekezdés

¹⁸ Alkotmányterv 107. § (3)

¹⁹ Alkotmányterv 91. § (4) bekezdés

²⁰ Alkotmányterv 101. § (2) bekezdés

Alkotmánybíróság határozatának megfelelően elfogadni, a köztársasági elnök feloszlatná az Országgyűlést.²¹ Ennél ésszerűbbnek tűnik a hatályos Alaptörvény megoldása, amely a Költségvetési Tanácsot ruházza fel a költségvetés megalapozottságának vizsgálatára. A Tanács esetleges vétója következtében ráadásul az Országgyűlés jelenleg az alkotmányterv által előirányozottal szemben hosszabb ideig, legkésőbb március 31-ig²² köteles módosítani a megvétózott költségvetést, így az államfő általi idő előtti feloszlatás és az ezzel együtt járó kormánybuktatás esélye is kevesebb.

²¹ Alkotmányterv 66. § (2) bekezdés b) pontja

²² Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés