



EGYÜTT
2014

**A JOGÁLLAM HELYREÁLLÍTÁSÁNAK ÉS
MEGÚJÍTÁSÁNAK PROGRAMJA**

2013. JANUÁR 2.

1. A 2010-ben hatalomra került kormánypártok működésük kezdetétől szisztematikusan rombolták az alkotmányos demokráciát. A hatalomgyakorlást ellenőrző, független intézmények élére – akár a hivatalban levő tisztségviselők elmozdításával is – pártkatonákat neveztek ki vagy választottak meg, az Alkotmány sorozatos ad hoc módosításaival évszázados jogállami elveken léptek túl, korlátozták a nekik ellentmondó Alkotmánybíróság hatásköreit, megkísérelték hatósági felügyelet alá vonni a médiát. Ezt a folyamatot tetőzte be a konszenzus nélkül elfogadott új Alaptörvény a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvényekkel együtt, amellyel együttesen béklyóba kívánták zárni a következő, demokratikusan megválasztandó kormányok kezét, visszametsztették az alapvető jogok védelmét, lehetővé tették az Alkotmánybíróság pártkatonákkal feltöltését, kísérletet tettek az igazságszolgáltatási rendszer lerohanására, valamint saját világnézetüket próbálták ráerőszakolni az ország egészére. Mindehhez a hatalom olyan viselkedése társul, amely minden korlátot, minden ellensúlyt, minden párbeszédet le kíván rázni magáról: a hatalomgyakorlás mércéjévé kizárólag saját (olykor naponta változó) akaratát teszi meg. A normarendszer lerombolása és az akaratos hatalomgyakorlás együttesen oda vezetett, hogy az elmúlt harmadfél év alatt végzetesen meggyengült Magyarországon a jogállam és az alkotmányos demokrácia.

2. Egy következő kormányzat tevékenységének első lépése kell hogy legyen a jogállam helyreállítása. A jól működő alkotmányos demokrácia kiinduló feltétele, kerete a jó kormányzásnak, de nem elegendő önmagában ahhoz, hogy az ország sikeres, gyarapodó és összetartó legyen. Éppen ezért a jogállam helyreállítása nem célja, hanem minimumfeladata az eljövendő kormányváltásnak. A jelenlegi hatalom leváltását követően a gazdasági és társadalmi leszakadás megállítása gyors cselekvést kíván majd meg, az alkotmányos korrekció ennek szükséges eleme, de önmagában nem pótolhatja a jó kormányzást. A jelenlegi demokratikus ellenzéki erőknél ezért már a választások előtt egyértelművé kell tenniük, milyen közjogi változtatásokra kérik a polgárok felhatalmazását, majd azok végrehajtása után haladéktalanul hozzá kell kezdeniük a kormányzáshoz.

3. Az alkotmányos demokrácia helyreállítása két egyenrangú elemből áll: a jogszabályokban megjelenő hatalmi szerkezet jogállami átalakítása mellett a hatalomgyakorlás módjának megváltoztatása legalább annyira fontos feladat. A jogállam nem azonos a jogszabályok betűjének betartásával: hozzátartozik a jogállamban megtestesülő értékek tiszteletben tartása, a közösség iránti alázat, a mérséklet és a belátás is. Mindez nem elsősorban jogszabályalkotás kérdése, hanem a hatalomgyakorlással szembeni erkölcsi követelmények érvényesítése. Az állam és a politikai iránti bizalom újjáépítése nélkül semmilyen alkotmányos korrekció nem lehet sikeres. A jogállam helyreállítása ezért csak megkezdődik az Alaptörvény és a sarkalatos törvények módosításával, de annak sikeréhez az is szükséges, hogy a leendő kormányzat ne megkerülni és kijátszani próbálja az újjáalkotott alkotmányos kereteket, hanem saját hatalmának korlátozottságát folyamatosan tiszteletben tartsa. Meg kell tudnunk haladni a rendszerváltás utáni negyed század közállapotainak morális minőségét ahhoz, hogy büszke és sikeres Magyarországot építhessünk.

4. A jogállam helyreállítása csak jogállami eszközökkel lehetséges. Semmilyen politikai cél nem legitimálhatja a jogi eljárásrend áthágását, mivel ez olyan precedenst teremtene, ami még inkább rombolná az alkotmányos demokrácia szerkezetét, egyben megalapozná a négy, nyolc vagy tizenkét évvel későbbi újabb és újabb erőszakos alkotmányozást. Éppen ezért a közjogi korrekcióra csak kétharmados parlamenti többséggel kerülhet sor.

A formális legitimitáció azonban egy új alkotmány elfogadásához nem elegendő. Nincs helye kettős mércének ebben a kérdésben: ha az egyik politikai oldal kirekesztő jellegű alkotmányozása 2011-ben is elfogadhatatlan volt, akkor a másik politikai oldal sem alkothat egyedül új alaptörvényt – még akkor sem, ha kétharmados többséghez jut az Országgyűlésben. Tartós, mindenki által tisztelt alkotmánya csak akkor lesz Magyarországnak, ha annak megalkotásában a politikai erőtér minden érdemi, jelentős támogatással bíró szereplője a civil társadalom széleskörű bevonása mellett részt vesz. Ha ennek politikai feltételei nem adóttak, akkor be kell érni a hatályos Alaptörvény olyan módosításával, amely a jogállam és az alkotmányos demokrácia szempontjából elfogadhatatlan rendelkezések módosítását tartalmazza csupán.

Az alkotmányos szerkezet korrekcióját nem lehet a pártok vagy a parlament belügyének tekinteni. A jelenlegi ellenzéki pártoknak már jóval a választások előtt a lehető legnagyobb konkrétsággal a közvélemény elé kell tárniuk közjogi elképzeléseiket, amelyeket a társadalommal és a szakmai szervezetekkel való egyeztetés nyomán véglegesítenek. Azt is előzetesen nyilvánossá kell tenni, hogy miként tervezi a jelenlegi ellenzék kormányozhatóvá tenni az országot, amennyiben támogatottsága nem éri el a kétharmadot, és a leendő ellenzék sem partner az Alaptörvény korrekciójában.

A fenti elvek alapján a jogállam helyreállításának és megújításának alapvető lépéseiként a következőket javasoljuk:

A. Az alapvető jogok védelmi szintjének megújítása

a) A jogállamiság követelményeinek érvényesülése érdekében kivételt nem tűrő alkotmányi szabályként kell rögzíteni a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, valamint alaptörvényi garanciát kell adni a kellő felkészülési idő és a bizalomvédelem követelményeinek érvényesülésére.

b) Az Alaptörvény a gazdasági, szociális és kulturális jogokat – államcélként degradálva őket – minden alapjogi tartalmuktól megfosztotta. Bár ezek speciális, a szabadságjogoktól eltérő tartalommal rendelkeznek, mégis mindegyiküknek van olyan alapjogi tartalma, amely az emberhez méltó élethez kényszerítően hozzátartoznak: az állam egy polgárát sem hagyhatja éhen halni, megfagyni vagy egészségügyi ellátás nélkül szenvedni. Az alkotmányosság helyreállítása során az alkotmányozónak ezért valódi alapjogként kell meghatároznia a szociális biztonsághoz való jog, a lakhatáshoz való jog vagy az egészséghez való jog legalapvetőbb, kikényszeríthető alapjogi tartalmát.

c) A médiaszabályozás átalakítása során a jelenlegi kormánypártok megpróbálták a nyomtatott és az internetes sajtót tartalmi hatósági kontroll alá vonni, illetve az elektronikus

médiát megfélemlíteni. A sajtószabadság helyreállítása érdekében a tartalmi hatósági kontrollt a Médiatanáccsal mint annak szimbolikus megjelenítőjével együtt meg kell szüntetni.

d) Az új egyháztörvény megalkotásával az Országgyűlés politikai döntéssé tette az egyházak elismerésének eljárását, ennek során egy sor, valódi vallási és karitatív tevékenységet végző szervezetet egyesületté minősített vissza. A vallásszabadság helyreállítása érdekében az egyházi státusz elnyerését (egyben a visszaélések kiszűrését) bírósági eljárás keretében kell biztosítani.

e) A választási rendszer meghatározásával, a választási eljárási szabályok kialakításával, így különösen az előzetes választási regisztráció előírásával a jelenlegi kormánypártok érdemben szűkítették a választás szabadságát. A választójog gyakorlásának indokolhatatlan korlátait le kell bontani, és olyan választási rendszert kell alkotni, amely a kormányozhatóság szempontjai mellett a társadalmi akarat minél pontosabb megjelenítését lehetővé teszi.

B. A független intézmények státuszának megújítása

a) Az Alkotmánybíróság hatásköreit ismét teljessé kell tenni: nem elfogadható, hogy költségvetési kérdésekben az alkotmányosság szempontjai ne érvényesüljenek. A testület személyi összetételében – a jogállami elvek legteljesebb tiszteletben tartása mellett – olyan változásokat kell elérni, hogy levitézlett pártkatonák helyett autonóm, különböző világnézetű és jogfelfogású, tekintélyes emberek ítéljék meg a jogszabályok alkotmányosságát.

b) Az Országos Bírósági Hivatal elnökének túlhatalmát vissza kell metszeni: a bíróságokkal összefüggő személyzeti hatásköröket bírói önkormányzati szervnek kell gyakorolnia. Az ügyek ad hoc, valódi normatív szabályokat nélkülöző áthelyezésének lehetőségét meg kell szüntetni.

c) Helyre kell állítani a kisebbségi jogok biztosának és a jövő nemzedékek biztosának korábbi függetlenségét és hatásköreit, a személyes adatok védelmét és az információszabadság érvényesülését ismét országgyűlési biztosnak kell ellenőriznie.

d) A helyi és az országos közszolgálati média pártatlan és korrupciómentes működését biztosítani képes szervezeti és eljárási garanciákat kell kialakítani.

e) A közbeszerzések törvényességét ellenőrző intézmények személyi függetlenségét helyre kell állítani. A közszolgáltatások minőségellenőrzésére hivatott szervek működési feltételeit és ellenőrzéseik tapasztalatainak nyilvánosságát biztosítani kell.

C. A kormányozhatóság megerősítése

a) Az alaptörvény egy sor, a mindenkori parlamenti többségre tartozó tárgykört kétharmados szabályozáshoz kötött. Az adórendszer, a családtámogatás vagy a nyugdíjszabályozás területén a mindenkori kormánytöbbség elképzeléseinek bebetonozása ellentétes a

parlamentáris demokrácia alapvető elveivel: hogy a választók szervezetenként és tartalmilag is leválthatják a nekik nem tetsző politikát folytató kormányzatokat. A kétharmados tárgyköröket ezért jelentősen szűkíteni kell.

b) A fegyelmezett költségvetési politika folytatásának garanciái nem adhatnak lehetőséget hatalmi visszaélések elkerülésére, ezért – a saját elemző apparátusát visszakapó – Költségvetési Tanács hatásköreit úgy kell átalakítani, hogy az ne vezethessen az Országgyűlés feloszlására.

c) A kormányzat jelenleg a büntetőpolitikájának végrehajtásában eszköztelen: a nyomozásokat irányító ügyészség teljes mértékben független a Kormánytól. Míg a közélet tisztasága elleni bűncselekmények esetében az ügyészi függetlenség fenntartása indokolt, egyéb esetekben a kormányzat számára – transzparens, bírálható és interpellálható módon – lehetőséget kell adni az ügyészség irányítására. Ezzel párhuzamosan az eljáró ügyészek szervezeten belüli autonómiáját erősíteni kell.

D. Az önkormányzatiság reformja

a) Az új önkormányzati törvény és az ahhoz kapcsolódó hatáskörelvonások szinte előjárósággá degradálta le a helyi önkormányzatokat. A rendszerváltás óta eltelt időszak működési tapasztalatait hasznosítva, de helyre kell állítani az önkormányzatok autonómiáját.

b) A települési önkormányzatok önállósága mindenképpen megőrzendő érték: minden településen lennie kell választott polgármesternek és képviselő-testületnek. Az önkormányzati feladatok ellátásában ugyanakkor a hatékony üzeméret kialakítása érdekében az önkormányzatok járási társulásainak kell főszerepet kapniuk. A most kialakított járásokat ezért a területükön működő önkormányzatok társulásának irányítása alá kell helyezni. Az állami intézményfenntartás a legtöbb közszolgáltatás esetében csak akkor indokolható, ha az adott járás önkormányzatai önhibájukon kívül nem képesek a megfelelő szintű szolgáltatások nyújtására.

c) A kormányzat törvényességi felügyelete helyett vissza kell térni a törvényességi ellenőrzés rendszeréhez. A területi kormányhivatalok aktuspótlási jogát meg kell szüntetni.

d) Az önkormányzatok eladósodása elleni fellépés nem eredményezheti azt, hogy a Kormány kénye-kedve, politikai szempontok alapján dönt arról, hogy melyik önkormányzat és mennyi hitelt vehet fel. A működési célú hitelfelvétel tilalma mellett a fejlesztési célú hitelek esetében normatív szabályokat kell meghatározni annak érdekében, hogy erején felül még jó szándék mellett se vegyen fel kölcsönt egy helyi önkormányzat sem.

E. A részvételi demokrácia kiterjesztése

a) Míg a rendszerváltás alkotmányozóinak félelme egy félelnöki-populista államberendezkedés kialakulásától – az adott történelmi körülmények között – indokolható

volt, mára a demokráciát fenyegető fő veszéllyé a politikai elit belterjessé válása, a hatalomgyakorlók és a választók közötti kapcsolat meglazulása vált. Ahhoz, hogy ezen a helyzeten változtatni lehessen, a részvételi demokrácia eszközeinek alkalmazását ki kell terjeszteni, még akkor is, ha ennek veszélyei is lehetnek a stabil állami működésre nézve. A bölcsök köve egyetlen politikus zsebében sincsen ott: még ha meg is van győződve arról, hogy egy-egy kérdésben a nép rossz döntést hoz, ezt demokratiként tudomásul kell vennie.

A részvételi demokrácia nem azonosítható az ügydöntő országos népszavazással. A jogrendszer egészének kell biztosítania a polgárok folyamatos tájékoztatását, a jogszabályalkotásba való bevonását, a politikai napirend formálásának lehetőségét.

b) Az információszabadság hatékonyabb érvényesülése érdekében a közérdekű adatok közzétételének kötelezettségét bővíteni kell, lehetővé téve azt, hogy a közügyekről folytatott vitákba a polgárok a kellő információk birtokában kapcsolódhassanak be. A közérdekű adatok kiadásának megtagadási lehetőséget szűkíteni kell, a bírósági jogérvényesítést pedig rövid határidők előírásával kell hatékonyabbá és gyorsabbá tenni.

c) A jogszabály-előkészítés minden szakaszában a civil és más társadalmi érdekek artikulálását megfelelő eljárási szabályok alkotásával biztosítani kell, ezen belül kiemelten a társadalmi érdekegyeztetés rendszerét meg kell újítani. A civil párbeszédre a törvényjavaslatok parlamenti tárgyalása során is (mindenekelőtt a bizottsági munka szabályainak újragondolásával) lehetőséget kell adni. A parlamenti vitában az utolsó pillanatos érdemi módosítási javaslatok lehetőségét érdemben szűkíteni kell, mivel az kizárja a megfelelő társadalmi egyeztetés lefolytatását.

d) A petíciós jog érvényesülését biztosító szabályokat kell alkotni. A kormányzat a civil szervezetek felvetéseit megfelelő szinten köteles legyen meghallgatni és kérdéseikre érdemi válaszokat adni. Biztosítani kell annak lehetőségét, hogy tízezer választópolgár kezdeményezésére a Kormány érdemi konzultációt kezdjen egy-egy közpolitikai javaslatról.

e) A helyi népi kezdeményezés és népszavazás szabályait radikálisan enyhíteni kell. Jelenleg arányaiban sokkal nehezebb helyi szinten élni a részvételi demokrácia legerősebb eszközeivel, mint országos szinten, holott éppen helyben lenne széles tér a közvetlen demokrácia minél szélesebb alkalmazására.

f) Az országos népi kezdeményezést valódi tartalommal kell megtölteni: az ötvenezer választópolgár számára konkrét törvényjavaslat előterjesztésének lehetőségét kell biztosítani, amit az Országgyűlés köteles érdemben megtárgyalni és arról határozni. Az országos népszavazás tiltott tárgyköreit szűkíteni kell, egyben meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy az alkotmányozásban/alkotmánymódosítások során a választók népszavazást kezdeményezhessenek az Országgyűlés döntésének megerősítéséről.

F. Erkölcsi-etikai követelmények érvényesítése

a) A jogállam formális kereteinek helyreállításán és megújításán túl a hatalomgyakorlás módjában, a politikai közösséget hosszú évek óta feszítő átláthatósági és morális kérdésekben is áttörést kell elérni egy kormányváltás után.

b) A kampány- és pártfinanszírozás átalakítása úgy történjen meg, hogy a bevételi oldalon a korrupciómentes, de takarékos kampányoláshoz és működéshez elegendő forrás álljon rendelkezésre, amelyen belül az állami támogatás differenciált, a társadalmi beágyazottságot anyagilag is ösztönzi; valamint a szabályozás tartalmazza az átláthatóság garanciális elemeit és az ehhez rendelt szankciókat.

c) A pártok és a képviselők a szűken vett jogi szabályok megtartásán túl vállalják egy etikai kódexben foglalt magatartási szabályok betartását is. Ez az etikai szabályrendszer biztosítsa továbbá – mind helyi, mind országos szinten – a képviselők és választóik közötti hatékony információáramlást és a folyamatos párbeszéd fenntartását.

d) Az állambiztonsági iratok kutathatóságával szembeni korlátokat bontsuk le: a megfigyelték információs kárptótlása legyen teljes, civil kontroll mellett csak a legszükségesebb iratok maradhassanak a nemzetbiztonsági szolgálatoknál, illetve kerülhessenek nyilvánosságra az állambiztonsággal együttműködő személyek nevei.

e) Alkossuk újra a költségvetési tervezés gyakorlatát: az átláthatóság, a tényekkel és hatásvizsgálattal, hosszú távú elemzésekkel való alátámasztás, illetve a valódi független kontroll biztosítsák, hogy költségvetési trükközéssel többé ne lehessen hosszú távú károkat okozni a magyar gazdaságnak, Magyarország polgárainak.

f) Az állami szféra által kötött szerződéseket a tényleges üzleti titkok kivételével nyilvánosságra kelljen hozni, amelynek elmulasztása a szerződés érvénytelenségét eredményezi. Ugyancsak teljes nyilvánosságot javasolunk az állami vagyon hasznosítására benyújtott pályázatok és a közbeszerzési ajánlatok tekintetében úgy a döntési folyamat, mint (a döntést követően) a nyertes és a vesztes pályázatok/ajánlatok tekintetében egyaránt.

g) Teremtsünk garanciákat a határon túli magyarok legitim szervezeteivel való részrehajlásmentes kapcsolattartásra és támogatási politikára. Az anyaországi kormánynak nem az a feladata, hogy a belpolitikai konfliktusokat exportálva megossza és gyengítse a határon túli magyarok érdekeinek képviselőit, hanem támogatnia kell politikai és anyagi eszközökkel is a legitim, az ott élők által megválasztott szervezetek tevékenységét;

h) A Médiatanács megszüntetésével párhuzamosan teremtsünk garanciákat a frekvenciapályázatok átlátható, a szubjektív szempontokat és a politikai érdekeket kizáró lebonyolítására. Az állami hirdetések elosztásának gyakorlatából a politikai szempontok érvényesülését szabályozási eszközökkel is ki kell zárni.