

**Eötvös Károly Intézet
Magyar Helsinki Bizottság
Társaság a Szabadságjogokért
Transparency International Magyarország**

AZ ELSŐ TÖRVÉNYALKOTÁSI HULLÁM ÉRTÉKELÉSE

2010. JÚLIUS 23.

Véget ért az újonnan megalakult Országgyűlés munkájának első szakasza. A tavaszi rendes és a nyári rendkívüli ülésszak végén megállapítható, hogy a korábbiakhoz képest merőben új stílusúvá vált a törvényalkotás. E dokumentum megkísérli megvonni az elmúlt három hónap egyenlegét, összefoglalja az új törvényhozás munkájának stílusáról, valamint a jogalkotás irányáról szóló kritikákat.

A TÖRVÉNYALKOTÁS ÚJ STÍLUSA

Az Országgyűlés soha nem látott lendülettel kezdte meg törvényalkotási munkáját. A törvényjavaslatok zömét nem a Kormány nyújtotta be. Jellemzővé vált az a munkamódszer, hogy például egy pénteken képviselői önálló indítványként benyújtott törvényjavaslat általános vitára alkalmasságát a következő hétfőn megtárgyalta a kijelölt bizottság, majd ugyanezen a napon megtartották és le is zárták az általános vitát – elérve ezzel azt, hogy a törvényjavaslatokhoz további módosító javaslatokat már ne lehessen benyújtani –, másnap került sor a részletes vitára, a következő héten pedig a módosító javaslatokról való szavazásra, elfogadott módosító javaslatok hiányában pedig akár a zárószavazásra is. Ha voltak elfogadott módosító javaslatok, akkor a zárószavazás egy héttel később történt meg. Így bő egy héten belül is el lehetett fogadni törvényeket, köztük az Alkotmány módosításait is.

Hasonlóan gyorsan történt a Kormány által benyújtott törvényjavaslatok vitája is.

Az első érdemi héten húsznál is több törvényjavaslatot iktattak, ezeknek pedig csak elenyésző része volt közvetlen kapcsolatban a kormányalakítással, számos közülük alapvetően befolyásolja a polgárok életét, megváltoztatja a demokrácia működését. A később benyújtott, tárgyalat és elfogadott törvényjavaslatok ugyancsak alapvető jelentőségű, a polgárokat közvetlenül érintő szabályokat tartalmaztak, illetve változtattak meg.

A vizsgált időszakban az Országgyűlés 56 törvényjavaslatot fogadott el, ebből csupán 11 származott a Kormánytól, 45 javaslat képviselői önálló indítványként került benyújtásra. A benyújtás és a zárószavazás között átlagosan 19 naptári nap telt el, volt olyan törvényjavaslat, amelyet a benyújtás napján fogadott el az Országgyűlés. Tíz törvényt a benyújtástól számított egy héten belül fogadtak el.¹ Tekintve, hogy az Országgyűlés hetente 2-3 napon ülésezik, ez a törvények átlagosan az 5. vagy 6. ülésnapon való elfogadását jelentette, úgy, hogy a benyújtás előtt a nyilvánosság egyáltalán nem ismerhette a törvény tervezetét, így nemhogy a tervezett szabályozás tartalmára, de még a jogalkotási szándékra sem derült a benyújtásig fény. Tíz hét alatt hat alkalommal módosították az Alkotmányt. Volt olyan alkotmánymódosítás is, amelyet a benyújtás napjához képest egy héttel később el is fogadtak. Az általános és a részletes viták időtartama ennél fogva rendkívül rövid volt.

¹ Az adatok forrása a parlament.hu iromány-nyilvántartása az ülésterv adataival kiegészítve a július 22-ig tartó időszakra.

A parlamenti döntéshozatal a gyors munkában szinte követhetlenné vált.

Az országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatok esetében a szabályozás elveinek és a megalkotandó rendelkezéseknek nemhogy társadalmi, de még csak a szakmai egyeztetése sem folytatható le ennyi idő alatt. Az új szabályok bevezetését nem előzték meg hatásvizsgálatok, és az előterjesztések indokolásai is rendkívül elnagyoltak voltak. (Az alapvető változásokat hozó új médiaszabályokat például egy-egy mondatos indokolásokkal látták csak el; a pártok költségvetési támogatását csökkentő törvényjavaslat indokolása pedig csak annyit tartalmazott, hogy a módosításra a miniszterelnök által bejelentett akcióterv egy pontjának végrehajtása érdekében van szükség.) Mindezzel az előterjesztők és az Országgyűlés folyamatosan megsértette a jogalkotás törvényi szabályait.

A jogszabály-előkészítés nyilvánosságát garantáló törvényi szabályok nem vonatkoznak a képviselők által benyújtott törvényjavaslatokra. Így átláthatatlan és véleményezhetetlen marad minden olyan jogszabály, amelynek előkészítése nem minisztériumban történik. Mivel azonban a képviselők által benyújtott törvényjavaslatok nagyon fontos életviszonyokat érinthetnek, a hatástanulmányok elkészítése és a javaslatok társadalmi vitája különösen fontos lett volna. A Kormány által kezdeményezett törvényalkotás nyilvánosságát és társadalmi vitáját azonban már korszerű szabályok írják elő. Egy minisztériumban előkészített jogszabály tervezetét ugyanis számos más állami és társadalmi szervezettel egyeztetni kell, valamint a jogszabály tervezeteit készítő minisztériumnak biztosítani kell, hogy azokról bárki véleményt nyilváníthasson, azokra javaslatokat tehessen. Törvény írja elő, hogy a jogszabályt előkészítő minisztérium honlapján az egyeztetés állapotának megjelölésével közzétegyék a jogalkotási koncepciókat és jogszabálytervezeteket, valamint ezek szakmai indokolásait. A közzététellel egyidejűleg a tervezetek véleményezését is biztosítani kell, ennek lehetőségét a honlapon meg kell teremteni. A törvény azt is előírja, hogy a jogszabály előkészítőjének mérlegelnie kell a véleményezők észrevételeit, és az észrevételekről, valamint az elutasított észrevételek esetében – a nyilvánvalóan alaptalan észrevételek kivételével – az elutasítás indokairól összefoglalót kell készítenie, amelyet a honlapján közzé kell tennie. A vizsgált időszakban elfogadott tizenegy kormány-előterjesztés esetében azonban ezeket a szabályokat megsértve nem történt meg sem a tervezetek nyilvánosságra hozatala, sem a véleményezés lehetőségének biztosítása.

Nyilvánvalóan e szabályok megkerülésére szolgált az is, hogy az alapvetően a kormányprogram megvalósítását célzó törvényjavaslatokat is képviselői önálló indítványokként nyújtották be.

A korlátozott nyilvánosság és az egyeztetés hiánya sérti a jogalkotás szabályait, növeli a rossz szabályok megalkotásának lehetőségét, ugyanakkor azt a veszélyt is magában hordozza, hogy fontos társadalmi problémákat esetleg jól megoldó szabályok legitimitása is kétségbe vonható lesz. Az Országgyűlésnek és a Kormánynak ezért nagyobb önmérsékletet kellene tanúsítania, és a működés követhetősége érdekében a jövőben vissza kell vennie a törvényhozási iramból, és be kell tartania a nyilvánosságra, átláthatóságra, egyeztetésre vonatkozó törvényi szabályokat.

A jogalkotásra vonatkozó szabályok követése garanciális szempontból is nélkülözhetetlen: a kodifikátorok szaktudása, a szaktárcák és az érintett iparági szereplők, valamint a társadalmi szervezetek véleményének megismerése segíti a hosszú távon is alkalmazható, a piaci viszonyokat figyelembe vevő, a magyar alkotmányos rendszerbe illeszkedő és az uniós joggal harmonizáló jogalkotást.

Összességében elmondható, hogy az egyéni képviselők által benyújtott javaslatok hemzsegnek a hibáktól. Helyesírási és nyelvtani hibák mellett jogdogmatikai zavarok, az Európai Unió joganyagával és a hazai jogszabályokkal való harmonizáció sem megoldott. Az alkotmányellenes szabályokat több esetben azzal próbálták legitimálni a képviselők, hogy a jogszabályjavaslattal egyidejűleg alkotmánymódosítást is benyújtottak.

A JOGÁLLAMISÁG ALAPVETŐ GARANCIÁINAK FELSZÁMOLÁSA

1. Az alkotmánybírák jelölésére vonatkozó szabályok megváltoztatása

A megváltozott szabályok szerint az alkotmánybírák személyére javaslatot tevő bizottság összetétele ezentúl a parlamenti frakciók létszámarányához igazodik, így a Fidesz az ellenzék véleményének teljes figyelmen kívül hagyásával jelölheti és választhatja meg az új alkotmánybírákat, meghatározva az alkotmánybíráskodás irányát. Az Alkotmánybíróság az alkotmányvédelem és a jogvédelmi rendszer legfontosabb szereplője, kontroll az Országgyűlés felett. Épp ezért a testület függetlenségének aláásása, az alkotmánybírák jelölése során a parlamenti erőviszonyok érvényesítése sérti a jogállamiság elvét és veszélyezteti a jogvédelem jelenlegi szintjét. Emellett a módosítások nem reagálnak a korábbi jelölési rendszer által okozott problémákra sem.

Kapcsolódó anyagok:

<http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=331>

<http://helsinki.hu/Egyeb/Hirek/htmls/718>

<http://tasz.hu/szolasszabadsag/tasz-allaspontja-az-alkotmanybirosag-tagjainak-megvalasztasarol>

http://www.transparency.hu/hirek_esemenyek?nid=577&PHPSESSID=2246df493

2. A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) elnökhelyettesei megbízására vonatkozó szabályok módosulása

A GVH elnökhelyettesének – akik közül az egyik az adott esetben politikailag beágyazott nagyvállalatok elleni versenyjogi ügyekben bíróságszerűen eljáró Versenytanács elnöke – eddig a miniszterelnök csak olyan személyt jelölhetett, akit a GVH elnöke javasolt. Az Országgyűlés által elfogadott törvénymódosítás szerint a jövőben az elnökhelyettes személyére a GVH elnökének javasolt személy tehetne javaslatot, vagyis olyan személy, akit a köztársasági elnök még nem nevezett ki. Emellett az elnökhelyettesek megbízásának időtartama is módosulna, így a miniszterelnök idén ősszel nem csupán elnököt, hanem elnökhelyetteseket is jelölhetne, vagyis a 2009 szeptemberében hat évre kinevezett két elnökhelyettesnek már 2010 novemberében meg kellene válnia hivatalától. Jogszabályi formába foglalt, ám egyedi esetre szabott döntésről van tehát szó, amely sérti a jogbiztonságot, csökkenti a hivatalban levő GVH-elnök mozgásterét, és lehetővé teszi, hogy kizárólag politikai alapon nevezzék ki az elnökhelyetteseket. A törvényt a köztársasági elnök megküldte az Alkotmánybíróságnak, így az nem lépett hatályba.

3. Az Országos Választási Bizottság (OVB) megbízási idejének megváltoztatása

A módosítás értelmében az országgyűlési választások mellett mind az európai parlamenti, mind a helyi önkormányzati választások előtt újra kell választani az OVB tagjait, míg korábban csak minden országgyűlési választás előtt választották újra a tagokat. Az új szabályok a jelenleg működő OVB-re is vonatkoznak, ami azt jelenti, hogy a tavasszal megválasztott tagok a várt négy év helyett nagyjából fél évig tevékenykedhetnek. A választások tisztaságának, törvényességének biztosítására, a pártatlanság érvényesítésére és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítására hivatott független OVB tagjainak megbízási idejét tehát működésének ideje alatt csökkentik, megszabadulva így az előző Országgyűlés által megválasztott bizottsági tagoktól a helyi önkormányzati választások előtt. A GVH elnökhelyetteseire vonatkozó új szabályokhoz hasonlóan ebben az esetben is egyedi, ám jogszabályba foglalt döntésről van szó, ami sérti a jogbiztonságot. Az OVB az Alkotmánybírósághoz fordult a törvénymódosítás miatt, ez azonban nem érinti a hatálybalépést.

4. Az indokolás nélküli felmentés lehetővé tétele a kormánytisztviselők esetében

Az új szabályozás lehetővé teszi, hogy a kormánytisztviselői jogviszonyt a munkáltató indokolás nélkül megszüntesse, az indokok ismerete hiányában pedig a felmentés nem vitatható. Ez a megoldás függő helyzetbe hozza a kormánytisztviselőket munkáltatójuktól, ami ellehetetlenítheti a közigazgatási szervek szakmai alapon való működését, és így veszélyeztetheti az államszervezet demokratikus működését. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény sérti a jogbiztonságot, hiszen gyakorlatilag megszünteti a köztisztviselői életpálya fogalmát, és az érintett köztisztviselők – akár évtizedes közszolgálat után – azzal szembesülnek, hogy életpályájukra vonatkozó jogos várakozásaik teljesülése nem biztosított. A szabályozás emellett sérti a munkához való jogot is, mert a jogviszony önkényes megszüntetésére is lehetőséget ad, ezzel mintegy „lenullázza” a kormánytisztviselők munkajogi jogvédelmét.

5. A visszaható hatályú jogalkotás lehetővé tétele az államtól származó, jó erkölcsbe ütköző módon szerzett juttatások vonatkozásában

Az adótörvény-csomag 2010. január 1-jei hatállyal, azaz visszamenőlegesen vetett ki a közsférában dolgozók kétmillió forintot meghaladó végkielégítésére 98%-os különadót. A törvény azzal, hogy kihirdetését megelőző időre teremt adókötelezettséget, a jogállami jogalkotás kritériumaként számon tartott visszaható hatályú szabályozás tilalmába ütközik. A tilalom ignorálása súlyosan sérti a jogbiztonság követelményét, hiszen egyrészt a jogalanyoknak nem volt lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazítsák, másrészt a törvény egy már megszerzett jogtól fosztja meg őket. Nem legitimálja a szabályozást a törvénymódosításnak megágyazó alkotmánymódosítás sem, amely felhatalmazást ad a törvényhozónak, hogy az államtól származó, jó erkölcsbe ütköző juttatásokat az adóév kezdetétől (tehát akár visszaható hatállyal) különadóval sújtsa. Az alkotmánymódosítás indokolásával ellentétben ugyanis nem lehet eltérni az Alkotmánybíróságnak attól a megállapításától, hogy adókötelezettséget érintő szabályozásnál az adókötelezettség keletkezésének időszakát, és nem a bevallás időpontját kell irányadónak tekinteni. A jogalanyokra nézve kedvezőtlen visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem az Alkotmánybíróság találmánya, hanem alkotmányossági minimum, amely az egyik legfontosabb garanciája úgy a szerzett jogok védelmének, mint a jogba vetett bizalom fennmaradásának.

BÜNTETŐPOLITIKA

1. A büntetéskiszabás szabályainak megváltoztatása (az ún. „három dobás” törvényjavaslat)

A Büntető Törvénykönyv módosított szabályai az erőszakos bűncselekményeket több alkalommal elkövető személyekkel szemben a jelenleginél lényegesen szigorúbb szabályokat rendelnek alkalmazni. Egyes esetekben kötelezővé vált az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása, ami alkotmányellenes módon kizárja az egyéniesített büntetéskiszabás lehetőségét és sérti a bírák szabad mérlegelési jogát. A módosítás emellett nem tekinthető hatékonynak: egyrészt nem javítja majd ténylegesen a közbiztonságot, így a társadalom biztonságérzetét; másrészt a külföldi tapasztalatok azt mutatják, hogy a szigorítás nem csökkenti a bűnözést. A törvényjavaslat benyújtói többek között a választói akaratra hivatkoztak a szigorítás indokai között, a társadalom egy részének feltételezett elvárásai azonban szakmailag nem indokolhatják a Büntető Törvénykönyv egész rendszerének szigorítását. A korábban hangoztatott érvek között szerepelt a súlyos, erőszakos bűncselekmények számának „drámai emelkedése” is, ami a statisztikák fényében hamis állítás.

Kapcsolódó anyagok:

http://helsinki.hu/Fogvatartas_es_rendvedelem/Hirek/htmls/682

http://helsinki.hu/dokumentum/Harom_csapas_KE_201006.pdf

<http://tasz.hu/szolasszabadsag/tasz-velemenye-harom-csapas-javaslatrol>

2. Az elzárás széles körben való alkalmazása

A közbiztonsági törvénycsomag jelentősen szigorítja a szabálysértési jog szankciórendszerét, felborítva az összhangot a szabálysértési jog és a büntetőjog között. Az elzárás főszabályként a korábnál több szabálysértés esetében lesz alkalmazható, így megfoszthatók szabadságuktól a tulajdon elleni szabálysértést elkövetők és a felosztatott társadalmi szervezet tevékenységében részt vevők is. Ez a börtönnépesség olyan mértékű és ütemű növekedését fogja eredményezni, amely megoldhatatlan feladat elé állítja a jelenleg is túlsúlyos büntetés-végrehajtási rendszert. A módosítások a szigorítások ellenére nem teszik lehetővé például az elkövető és a sértett között lefolytatandó közvetítői eljárásra utalást, ezen keresztül pedig a jóvátételt a sértett számára a szabálysértések esetében, noha az számtalan, a szabálysértéseknél súlyosabb bűncselekmény esetén biztosított.

3. A fiatalkorúak elzárásának lehetővé tétele

A szabálysértést elkövető fiatalkorúak esetében lehetővé vált az elzárás kiszabása, a jogszabályi rendelkezések azonban továbbra sem biztosítják alternatív szankció alkalmazását. Így a közbiztonsági törvénycsomag figyelmen kívül hagyja Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeit, és azt, hogy a fiatalkorúaknak nevelésre és segítségre van szükségük a megtorlás helyett. A módosítások eredményeképpen a fiatalkorúak a felnőttekkel azonos büntetés-végrehajtási intézetbe kerülhetnek, ami szintén ellentétes a nemzetközi elvárásokkal, és nem felel meg a fiatalkorúak speciális igényeinek.

4. A bírósági titkárok eljárásának lehetővé tétele

Az új szabályok szerint bírósági titkárok, vagyis bírói kinevezéssel nem rendelkező személyek dönthetnek például a szabadságmegvonásról a szabálysértők esetében. A bírósági titkárok esetében az Alkotmány által megkívánt függetlenség azonban nem biztosított, így sérül a tisztességes eljárás elve. A kapcsolódó alkotmánymódosítás formálisan ugyan megteremtené a bírósági titkárok eljárásának technikai feltételeit, azonban ez az érdemi alkotmányos aggályokat nem orvosolja.

Kapcsolódó anyagok (2–4. pont):

http://www.helsinki.hu/dokumentum/Helsinki_TASZ_kozbiztonsagi_csomag_velemen_y_20100709_final.pdf

<http://tasz.hu/hirek/jogvedok-kritizaljak-kormany-kozbiztonsagi-torvenycsomagjat>

5. A holokauszttagadással kapcsolatos törvényi tényállás szabályainak megváltoztatása

Az új büntető törvénykönyvi tényállás a nemzeti szocialista és kommunista rendszerek által elkövetett népiirtás és más, emberiség elleni cselekmények tényének tagadását, kétségbe vonását vagy jelentéktelen színben való feltüntetését kriminalizálja. A törvény egyértelműen és kizárólag tartalma alapján rendeli büntetni a beszédet, a bűncselekmény megvalósulásának már nem feltétele, hogy valakinek az emberi méltóságát sértse a beszéd, szemben a holokauszt nyilvános tagadására vonatkozó eddigi tilalommal. A szólásszabadság tartalmi alapú korlátozásának tágítása már az előző Országgyűlés ideje alatt elindult, éppen a holokauszt nyilvános tagadásának tilalmával. Az új Országgyűlés e törvény elfogadásával a büntetőjogi fenyegetéssel befolyásolt történetírás alapjait fektette le.

Kapcsolódó anyag:

<http://tasz.hu/szolasszabadsag/tasz-velemenye-nemzeti-szocialista-es-kommunista-bunokrol>

MÉDIA ÉS NYILVÁNOSSÁG

Médiahatósággal kapcsolatos szabályok

A médiahatóságot átalakító törvény az ORTT (Országos Rádió és Televízió Testület) és az NHH (Nemzeti Hírközlési Hatóság) vezetői pozícióinak összevonása mellett közvetlen kormányzati irányítás alá vonja az egyébként független szervet: a médiafelügyeleti szerv elnökének miniszterelnök általi jelölése és az Országgyűlés kétharmados döntésével való megerősítése egyértelműen a kormánytöbbség meghatározó befolyását biztosítja a szervezet működésében. A vezetők kinevezésén túl a hatósági konvergencia szervezeti feltételeit nem teremti meg a törvény. A kapcsolódó jogszabályok hiánya miatt nem tudjuk, hogy milyen médiatípusokat kíván a jogalkotó a hatóság felügyeleti jogkörébe vonni, a közszolgálati média finanszírozása, függetlenségének garanciái ugyancsak hiányoznak a jogszabályból.

Kapcsolódó anyagok:

<http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=334>

<http://tasz.hu/szolasszabadsag/12-pont-a-mediaszabalyozasrol>

<http://www.transparency.hu/javaslatok>

ÁTLÁTHATÓ ÁLLAM

1. Új privatizációs szabályok

Az állami vagyon elidegenítése és gazdálkodásának átengedése során a módosított szabályozás szerint mellőzhetővé vált a versenyztetés, ha azt „társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti közérdekű cél” indokolja. Az elfogadott szabályozás szerint a versenyztetés mellőzéséről a Kormány nyilvános határozatban dönt. Az új szabály egy olyan tágan értelmezhető kivételt teremt a versenyztetési kötelezettség alól, ami visszaélésre adhat okot és a közpénzek felhasználásának átláthatóságát veszélyezteti.

2. Az állami vezetők vagyonyilatkozatának nyilvánossága

A központi államigazgatási szervekről és a Kormány tagjainak jogállásáról szóló új törvény szerint kevesebb állami vezető tesz nyilvános vagyonyilatkozatot. Az új szabályozás az állami vezetőket két kategóriába sorolja: politikai vezetők (miniszterelnök, miniszter, államtitkár) és szakmai vezetők (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár). A közigazgatási és a helyettes államtitkárok ezután a köztisztviselőkre irányadó szabályok szerint zárt vagyonyilatkozatot tesznek. A rendszerváltást követően vezették be a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget az országgyűlési képviselőkre. Ezt az átláthatósági követelményt terjesztette ki a törvényhozó a Kormány egyes vezetőire: 2006 óta vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége a miniszterelnöknek, miniszternek, az államtitkárnak és a szakállamtitkárnak volt. Az új szabály a kormányzati átláthatóság és az elszámoltathatóság szintjét csökkenti.

3. Az állami vállalatok gazdálkodásának nyilvánosságát érintő módosítások

Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló törvény hatályon kívül helyezte az államháztartásról szóló törvénynek azt a rendelkezését, amely a közfeladatokat ellátó állami vállalatok átláthatóságát szabályozta. A módosítással a köztulajdonban álló cégek szerződéseinek és a gazdálkodásukat érintő adatoknak a nyilvánossága, illetve a nyilvánosság kikényszeríthetőségének lehetősége került veszélybe. A nyilvánosság ezért nehezen vagy nem szerezhet tudomást a köztulajdonú cégeknél történt visszaélésekről, pazarlásról vagy éppen bűncselekmények gyanúját felvető ügyekről.

Kapcsolódó anyag:

<http://www.transparency.hu/informacioszabadsag>