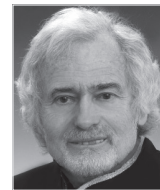


PROF. EMERITUS DR. PRUGBERGER TAMÁS DSC  
 MISKOLCI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
 CIVILISZTIKAI TUDOMÁNYOK INTÉZETE  
 AGRÁR- ÉS MUNKAJOGI TANSZÉK



## Egy akadémiai doktori értekezés vitájának tanulságai

A 2016/17 akadémiai és felsőoktatási kutatási és tanév tavaszi szemeszterének utolsó hónapjának közepén, 2017. június 9-én védte meg sikerrel *Drinóczi Tímea*, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának akkori docense, most már professzora a Magyar Tudományos Akadémián „Többszintű alkotmányos működésben – Alkotmányos párbeszéd Magyarországon” c. akadémiai doktori értekezését. Mint a bírálóbizottságnak az MTA Doktori Tanácsa által kijelölt tagja, magam is szavazatommal hozzájárultam a véde sikeréhez, azonban néhány kérdés kétségeket ébresztett a megközelítés módját illetően. A kétség, amely bennem felmerült, általános elméleti jellegként azzal függ össze, hogy miként lehet egy időperiódus eseményeit, történéseit egy összefüggés-sorozatból kiemelni úgy, hogy a kiemelés ellenére az összefüggések ne sérüljenek. Ugyanakkor az összefüggéseknek van egy szakadatlan kontinuitása, aminek abszolút tiszteletben tartásával nem volna lehetséges semmilyen analitikus jellegű vizsgálat, hanem csak szintetikus jellegű absztrakcióhoz jutnánk el, ha a kiragadást az összefüggés-láncolatokra tekintettel túl hosszú időtartam alapján valósítanánk meg. Nos, ez az a dilemma, amely ennél az értekezésnél szerintem megmutatkozott és ami engem megszólalásra inspirált.

A disszertáns kétségtelenül imponáns alkotmányjogi, államelméleti és jogpolitikai felkészültséggel, valamint a nyugati szakirodalom széleskörű feldolgozása mellett írta meg dolgozatát és térképezte fel az alkotmányos párbeszéd, továbbá az új Alaptörvény és annak többszöri módosításával összefüggő tartalmi és eljárásjogi neuralgikus pontjait. A szerző tényszerűen tárja fel az ezzel kapcsolatosan jelentkező és a demokratikus jogállamisággal, valamint az ezt megalapozó alkotmányjogi elvekkel ellentétes kormányzati aktushozatali tevékenységet. Problémát látok azonban abban, hogy a szerző mindezt csak izoláltan, egy parlamenti ciklus idejét, vagyis a 2010-től a 2014-ig terjedő időszakot vizsgálja, amelyben a jelenlegi helyzethez hasonlóan a FIDESZ-KDNP kétharmados többséggel kormányzott és az óta is majdnem így kormányoz.

A szerző vizsgálata akkor lett volna teljesen tárgyilagos és elfogulatlan, valamint akkor tudott volna valóban olyan eredményre vezető megoldásokat javaslatba hozni a visszások felszámolására, ha globálisan is az 1990. évi rendszerváltástól kezdve vizsgálta volna mind a polgári, mind a bal-liberális kormányok időszakának azokat a vonásait, amelyek a jelen disszertáció tárgyát képezik. Ha így közelített volna az

alkotmányos párbeszéd hazai problémáihoz, kiderült volna, hogy az egyes politikai irányzatok közötti etatista párbeszéd valamennyi kormányzati rendszerben deficitese volt, miként ma is az. Amikor az első Orbán-kormány színre lépett, a FIDESZ-KDNP kormánykoalíciók időszakában Nemzeti Munkatanácsnak (NMT) átkeresztelt Országos Érdekegyeztető Tanácsban (OÉT) történő párbeszédet a bal-liberális oldal bojkottja vitte zátonyra. A FIDESZ-KDNP-Kisgazda koalíciós kormány ekkor határozta el, hogy valamennyi jogalkotásnál meghallgatja az érintett társadalmi intézmények véleményét, véleményüket azonban nem tartja magára nézve kötelezőnek a döntéshozatali eljárás során. Egyértelmű, hogy ez nem társadalmi párbeszéd, aminek alapján állami részvétellel megállapodást lehet kötni.

Az állami részvételű tripartit megállapodás az OÉT-ben az Antall-Boross-kormány idején korrekt módon működött. Amiben a felek megegyeztek, az államot képviselő miniszter – mint a felek egyike – a megállapodást a kormány elé, a kormány pedig a parlament elé vitte, ami szinte minden esetben a képviselők többsége által elfogadásra került. A bal-liberális kormányok időszakában torzult el a gyakorlat az által, hogy ha a kormány az általa elfogadott megállapodást bár a parlament elé vitte, de azt csak a többségellentétes szavazata miatt kényszerűségből fogadta el, saját parlamenti képviselőit megfelelő instrukciókkal ellátva megbízta módosítási indítványok betervezésével. Végül ebből alakult ki a parlamentből történő testületi kivonulás a mindenkor ellenzéki pártok részéről. Ez az alkotmánymódosításoknál is jelentkezett. Visszás helyzet az, hogy az a fél, amelyik így bojkottálja a saját szavazatleadását, az Alkotmánybírósághoz rohan. A visszás helyzetet az mutatja, hogy az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága is csak az után foglalkozik a tagállamokban elindult jogesetekkel, ha a nemzeti bíróságok valamennyi szinten döntést hoztak.

Az a tény, hogy a FIDESZ-KDNP 2010. évi parlamenti választásokon elért kétharmados többségével új helyzet állott elő a hatalom gyakorlásában, amely jogintézményeket is érintett. Ez is azonban benne volt abban az állami struktúrában, ami az 1990. évi rendszerváltást követően kialakult. Annál fogva, hogy a köztársasági elnök csak egy reprezentatív figura és a parlament, végső soron pedig a mindenkor kormánypárt(ok) választja(ák) meg, de hasonló a helyzet jogszociológiailag az alkotmánybírák megválasztásánál is. Jogosan rója

fel ezért a szerző, hogy a jelenlegi polgári kormány a maga embereit ülteti be az Alkotmánybíróságba, de arról már nem beszél, hogy az előző bal-liberális kormányok is hasonlóan cselekedtek. Ezek a negatív jelenségek a jelenlegi közjogi struktúrában mindaddig fennforognak és a mindenkori kormányok a jövőben is ki fogják használni, amíg mindebben gyökeres változás nem következik be. Szükséges lenne ezért, hogy a köztársasági elnököt a parlament helyett a szavazati joggal rendelkező állampolgárok választanák meg, hatáskörét pedig az Alaptörvény bővítsé, aminek során pl. az alkotmányozásnál, valamint az Alaptörvény-módosításnál a kodifikáció során mindenegyes szakasz vagy fejezet a kodifikációs munkapéldányon az ő ellenjegyzésével lenne csak érvényes.

Itt jegyezném meg, hogy egyetértek azzal az opponensi bírálattal, miszerint nem lehet elválasztani egymástól az alkotmányozót és az alkotmánymódosítót, mert jogdogmatikailag mind a kettőt ugyanaz az intézmény látja el. Jogszociológiailag lehet árnyalati különbség a kettő között, de csak akkor, ha különböző kormány teszi az egyiket és a másikat. Az alkotmánybírák jelölésénél a parlamenti pártokon kívül indokolt lenne bevonni azokat a társadalmi-érdekvédelmi szervezeteket és köztestületeket, amelyek tagjai a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsnak, és amelyek közül indokolt lenne tárgyalni azokkal, amelyek működése összefüggésben áll az adott törvénytervezet tartalmával. Ehhez azonban az kellene, hogy az Alaptörvényben szabályozásra kerüljön az a megállapodási lehetőséget is tartalmazó alkotmányozási és a jogalkotási párbeszéd, ami a 2010-es kormányváltást követően felszámolásra került – amiben azonban destruktív módon közreműködött a bal-liberális oldal is – és amit a jelenlegi polgári kormány, ha informális módon, a munkajog területén mégis csak visszaállított. Ezért „*de lege ferenda*” indokolt volna az Alaptörvényt, vagy legalább a jogalkotásról szóló törvényt akként kiegészíteni, hogy a törvényalkotás előtt az adott jogalkotásért felelős állami szerv (minisztérium, ill. államtitkárság) az illetékes társadalmi-érdekvédelmi szervezetekkel köteles érdemi egyeztetést folytatni.

Hasonló strukturális probléma áll fenn a túlzott központosításban, ami egyfelől a „*megaminisztériumok*” kialakításában, valamint az önkormányzatok szűkítésében jelentkezik. A disszertáns ide vonatkozó bírálata teljesen helytálló, amit megerősít Vörös Imre akadémikus opponensi véleménye is, aki a szerzőhöz hasonlóan szintén kiáll az erős területi-települési önkormányzatiság mellett. Itt is a túlközpontosítottság teszi lehetővé a helyi önkormányzati rendszert kiüresítését, ami az adórendszer túlközpontosítottságában rejlik. Az adó ugyanis közvetlenül a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz folyik be és most már hasonló a helyzet a kötelező társadalombiztosítással (tb.) összefüggő járulékfizetésnél is. A központ, vagyis a költségvetés oszt vissza a helyi önkormányzatoknak, amivel minden kormány függő helyzetbe tudja hozni azokat. Ezt a lehetőséget a területi önkormányzatok „*kordában tartására*” a mostani FIDESZ-KDNP kormányzáson kívül az előző polgári és bal-liberális kormányok is ügyesen kihasználták a helyi önkormányzatok részére történt visszaosztások során. Ezt az előző bal-liberális kormányzás idején az akkori belügyminiszter, *Lampert Mónika* nyíltan is proponálta. A területi önkormányzati hatáskör és „*pouvoir*”

megóvása akkor valósulhatna meg, ha a skandináv államok adózási rendszerére történe átterés, ahol az adó nem a központba, hanem a tb-járulékokkal együtt a települési önkormányzatokhoz folyik be. A települési önkormányzatok alkotmányos garanciák mellett levonják a nekik járó részt és a többi átutalják a területi önkormányzatoknak, amelyek szintén levonják az „*ex lege*” nekik járó részt és a többi, ami a központi állami mechanizmus működéséhez szükségesként van törvényileg előírva, felküldi az államkincstárnak. Ha ezt a rendszert átvinné a Magyar Állam, meg lehetne szüntetni a helyi önkormányzatok nem éppen jogszerű, ill. alkotmánygyálgalyos „*kordában tartását*”. Ha ilyen, vagy hasonló módon decentralizálásra kerülne az adó- és tb-járulékbefizetés, megvalósulhatna az opponensi vélemény által is megerősített szerzői elképzelés egy esetleges olyan tartományi rendszer kialakítása, amely az ausztraihoz vagy a némethez hasonlítana. Magam is tettem erre javaslatot 1993-ban, a Gazdaság és Társadalom c. folyóiratban megjelent tanulmányomban, amelyre lehetőséget adott volna a több (két vagy három) megyét átfogott köztársasági megbízotti rendszer tartományi jellegű átalakítása, amelyhez hasonló koncepciót dolgozott ki *Horváth M. Tamás* is, aki szerint a régiók képezhetnék volna a tartományi rendszer alapját. Egyikből sem lett semmi. Az én koncepcióm már elutasításra került az Antal-Boross-kormány idején, a Horn-kormány a megyéken átívelő köztársasági megbízotti rendszer helyett az egy-egy megyére kiterjedő kormányhivatali rendszert alakította ki, amely mind máig fennáll. Átmenetileg a Gyurcsány-kormány alkotmányellenesen próbálkozott a régiókból a megyei hatáskörnek megfelelő területi igazgatást kialakítani, ami nem állt összhangban az uniós regionális rendszer funkciójával.

Ami a miniszteri tárcáknak a jelenlegi többciklusos polgári kormányzás gyökeres átszervezését a „*megaminisztériumok*” kialakítását célzó tárca-összevonásokat illeti, valóban meghökentően újszerű és nekem is fenntartásaim vannak vele szemben (Új Magyar Közigazgatás 2016/2.). Ugyanakkor el kell ismerni, hogy ebben minden kormányfőnek szabad keze van, még akkor is, ha hagyományos közigazgatás-dogmatikai elveket áttör. Szerintem a gazdasági és a pénzügyi tárca, valamint a külügyi és a külgazdasági tárca összevonása eredményesnek látszik, az egészségügyi, oktatási és a munka-családügyi tárcák összevonása az Emberi Erőforrások Minisztériumába kevésbé mondható ilyennek. Nehéz e túl nagy falattal megbirkózni, aminek a hátrányát az egészségügy és az oktatásügy érzi, valamint a munkarendészeti és a munkavédelmi felügyelet. Viszont a szintén ide tartozó foglalkoztatás-politika eredményesen működik. A túldagasztott Miniszterelnökséghez tartozó megyei/fővárosi kormányhivatalokhoz fut be végső soron az összes szak-közigazgatási kiszolgálás is, ami az ügyfélkiszolgálás szempontjából előnyös (kormányablak- és ügyfélkapu-rendszer), ezt azonban indokolt lenne az egyes szakterületi igazgatási területek visszaállítása mellett hozzájuk kapcsolni a jelenlegi globális centralizálás szakigazgatási decentralizálásával. Ez a túlcentralizálás azonban 2014 után következett be, amire a disszertáns vizsgálata már nem terjed ki a 2010 és 2014 közti időszakra lehatárolt kutatása szerint, holott indokolt lenne, hogy az általam felvetett és a rendszerváltástól napjainkig terjedő átfogó vizsgálat erre is kiterjedjen. Ezt a kutatás-kiter-

jesztést a társadalombiztosítás önkormányzat-decentralizálási és etatista centralizálási menetének az alakulása is indokolja. A rendszerváltás előtti egy pilléres állami társadalombiztosításnál a nyugdíj vonatkozásában a Horn-kormány átvette a nyugati kiegészítő pillért, de nem a germán-rendszerű állami és a szakszervezeti, valamint a munkáltatói szövetségi, továbbá a biztosítottak tagsági részvételű önkormányzati rendszerével, hanem a magánnyugdíjbiztosítási pillérrel, ahol csak a biztosítottak voltak a magán-nyugdíjpénztár önkormányzatának a tagjai. Az állam által megszervezett magánnyugdíjpénztárak valamelyikébe kötelező volt a belépés és a laikus tagok által megválasztott kívülről javasolt vezetők a laikus tagságot megtudták vezetni, mivel szociológiailag a „*de iure*” fennálló ellenőrzési mechanizmus „*de facto*” nem működött. A rendszerváltást követően az Antall-kormány a koalíciós partnerek és a tagság állami részvételű önkormányzati rendszerét félreértelmezve az alap-pillérű állami nyugdíj- és egészségbiztosítást önkormányzati jellegűvé alakította át, kihagyva belől az államot. Ennél fogva mind a két önkormányzatnál óriási hiány alakult ki. Ezért az első Orbán-kormány helyt álló módon mindkettőt felszámolta, azonban vitatható módon nem szervezte állami részvétellel újjá, hanem teljesen központosította a Nemzeti Adó- és Vámhivatal alá helyezve. Ennek következtében a biztosítottak nem látják, hogy a tb-hozzájárulásaik mire használnának fel. Ez vonatkozik azokra a megtakarításokra is, amelyeket a magánnyugdíjbiztosítási rendszerből 2011-ben az állami nyugdíjbiztosítási rendszerbe átlépők oda bevitték. Törvény született pár éve a dolgozói nyugdíjtakarék-rendszerről, amelynek pénztárai zrt.-ként működnek és ezért sem a munkáltatók, sem a munkavállalók – akik közösen fizetik a járulékot – nem látják át befizetések sorsát. Névleg van, valójában azonban nincs önkormányzat, ellentétben a germán-rendszerű kiegészítő üzemi nyugdíj- és egészségbiztosítási pénztárrendszerrel, ahol a tagok, a szociális partnerek és az állam önkormányzati rendszere a szolgáltatások (kifizetések) mértéke szerint emeli vagy csökkenti a járulékok összegét. E rendszer átvétele lenne indokolt.

Az eddig elmondottakon kívül szükségesnek érzem, hogy néhány megjegyzést fűzzek a szerző szuverenitás-konceptiójához. Amit a Tézisek 11. oldalán azzal kapcsolatosan ír, elfogadhatónak látszik egészen addig az időpontig, amíg az Európai Unió az alapító atyák elvei szerint működött. Azonban már a *José Mario Barroso* által vezetett Európai Bizottságnál és az Európai Parlamentnél is kezdtek jelentkezni a tagállamok szuverenitását korlátozó olyan terjeszkedések, amelyek ellentétesek a Római Szerződéssel. A jelenlegi, *Jean-Claude Juncker* vezette Európai Bizottság pedig mind a Római Szerződés, mind a Lisszaboni Szerződés tartalmának a felrúgásával próbál olyan intézkedéseket hozni, amelyek a tagállamok szuverenitását eme okmányokat megsértve kívánja elvonni. Jelenleg az egyes állami hatáskörök átengedése az Európai Uniónak a Juncker-Bizottság mellett az Európai Unió felbomlását, az európai kultúra és a tagállamok megsemmisülését jelenti, mert nemcsak menekültek, hanem gazdasági és politikai radikális kalandorok tömeges beengedését várja el a tagállamoktól az Európai Bizottság, nyíltan felrúgva a schengeni határokkal kapcsolatos uniós előírásokat. A szerző szerint „*az állami szuverenitás lényege az alkudozás, a tárgyalás, az együttműködés és a*

*párbeszéd*”. Probléma csak az, hogy mind ez lehetetlen egy tagállami kormányfővel ordítózó olyan Bizottsággal és európai parlamenti képviselőkkel, akik elélt radikális iszlamista terroristák mellett állnak ki. Ha a disszertáns tovább vitte volna a vizsgálatot és nem zárta volna le a kutatását 2014-gyel, lehet, hogy másként értékelte volna a szuverenitás mai helyzetét.

Mindezek alapján úgy látom, hogy a disszertáns a 2010-2014 közötti alkotmányos párbeszéd és alkotmányosságműködés tekintetében sok visszás problémát feltárt, amelyek bizonyos mértékig túldimenzionálva vannak. Abban az esetben viszont, ha ezeket a hiányosságokat és visszás helyzeteket az 1990-es rendszerváltástól napjainkig vizsgálta volna, akkor kiderült volna, hogy mind ezért nem csak a FIDESZ–KDNP kormányzás a felelős, hanem az első polgári kormány és valamennyi bal-liberális kormány is. Egyértelműen megmutatkozik ez abban is, hogy a mai azonos ideológiát képviselő ellenzéki pártok sem tudnak egymással párbeszédbe lépni és ugyanez vonatkozik a magát polgárinak feltüntető Jobbikra is. Ha a disszertáns a maga alakulástörténetében átívelő és átfogó jelleggel vizsgálta volna a témáját, és megnézte volna a polgári oldalon megnyilvánult kritikai jellegű szakirodalmat is, egyfelől tárgyilagosabb ítéletet tudott volna mondani, másfelől a megoldásokra is nagyobb eredményre vezethető javaslatokat tudott volna megfogalmazni. Pozitívum azonban a szerző ebbéli munkásságának, hogy ráirányította a figyelmet az e téren megnyilvánuló problémákra és vitát gerjesztett, ami az opponensi véleményekből is kitűnik.

Konklúzióként mindebből elvi élel az szűrhető le, hogy igen gyakran nem elég egy kormányzati ciklus jogi, jogalkotási tevékenységét vizsgálni az előző, gyakran ellentétes irányultságú kormányzati és jogalkotási tevékenységének a későbbire is történő áthatása miatt. Ilyen esetben mindig egy kormányzati ciklusnál hosszabb időszak vizsgálata szükséges. Ugyanakkor ritkábban, bár az is előfordul, hogy egy kormányzati cikluson belül egy rövidebb időszak is kiragadható, sőt szükséges is kiragadni, mivel különben téves eredményhez és/vagy következtetéshez jutunk. Ez áll fenn akkor, ha a kormány a saját kormányzati ciklusa alatt a saját politikáját, jogalkotási és/vagy jogalkotási tevékenységét, irányvonalát módosítja, mert rájön arra, hogy hibázott, vagy gazdaságpolitikai szükséghelyzet miatt kényszerül módosításra. Tipikusan ilyen helyzet állott elő 2010 után, a második Orbán-kormány megbízatási idejének a felénél, mivel annak első időszakában az előző Bajnai-kormány által államcsőd elkerülése végett a Nemzetközi Valutaalaptól (IMF) felvett kölcsönösszeg vissza nem fizetéséig azt kellett a magyar pénzügypolitikának tenni, amit az IMF előírt, és amit a hazánkba akkreditált képviselője a görögökhöz hasonló restriktív politikaként a Magyar Nemzeti Banktól folytatni számon kért. Emiatt egyes ortodoxnak egyáltalán nem mondható közgazdászok (pl. *Gazdag László*) erőteljesen kritizálták a mostani jegybank elnökét, *Matolcsi Györgyöt* (l. Kapu, 2017/5-6. számát), megfélemlítve arról, hogy addig, amíg e pénzügyi képviselője bele szólhatott a Magyar Állam gazdaság-, és pénzügypolitikájába, pénzügyminiszterként Matolcsi nem tehetett mást, mint amit az IMF hazánk számára előírt. Ez alól a nyomás alól a magyar gazdaság- és pénzügy politika csak azután szabadulhatott. Miután az IMF visszahívta magyarországi képviselőjét.