



Balla Zoltán

AMIKOR POLT PÉTER LEGFŐBB ÜGYÉSZ LETT  
PILLANATFELVÉTEL AZ AKKORI ÁLLAMI  
BERENDEZKEDÉSÜNK NÉHÁNY INTÉZMÉNYÉRŐL

*Megtiszteltetés számomra, hogy kiváló kollégám, Polt Péter professzor úr 70. születésnapjára készülő kötetbe publikálhatok. Írásom témája az ünnepelt első legfőbb ügyészi kinevezését is érintő 1998–2002 közötti magyarországi állami élet egyes elemeinek rövid bemutatása.*

*Tisztelt Professzor úr, egészséget, boldogságot és további sikeres éveket kívánok!*



1998 előtt két kormányzati ciklus futott le. Ezalatt kialakult a polgári Magyarország új, konszenzusos állami rendszere a maga (Európában talán a leginkább) erős parlamentáris berendezkedésével. A montesquieu-i modern hatalom-megosztás és a fékek, ellensúlyok rendszere harmóniában álltak, a végrehajtó hatalom a jogállamiság keretein belül – minden komolyabb kritika nélkül – európai mércével is jól működött. Az egykamarás Országgyűlés megtestesítette a népszuverenitást, minden politikai entitás közvetlenül vagy közvetve belőle eredt, a kormány felett politikai ellenőrzést gyakorolt. Hiányossággént talán felhozható többek között a túlzó képviselői létszám mellett még az, hogy nem volt a parlamentben nemzetiégi képviselet. Az Alkotmánybíróság európai viszonylatban erős jogkörökkel rendelkezett, precedensjogi bíráskodásával erősen motiválta a politikai berendezkedést. Az ügyészség az Országgyűlésnek tartozott beszámolni, minden politikai erő által elismerten kormányfüggetlen szervként látta el alkotmányos kötelezettségeit. Skandináv mintát követve meghonosodott az ombudsmani jogintézmény, annak keretei között szakjogi értelemben is kialakult egy új rendszer (a hallgatói jogok biztosa). Létrejött a médiahatóság. Politikai alapokon kialakult a kapitalista piacgazdaság, ezzel párhuzamosan létrejöttek a társadalmi törésvonalak, a középosztály marginalizált

pozícióban volt. A szociális háló egyre szakadozott, feszítővé vált a cigányság helyzete. Nőtt a maffiabűnözés, a fekete- és a szürkegazdaság, dinamizálódott a politikai korrupció. Ezen tényezők felhajtó ereje kitermelte a rend iránti társadalmi igény egyre erősebb szükségletét. Ez pedig a kormányzási filozófiát helyezte új alapokra. Erősebb kormányzati hatáskörökre volt szükség ahhoz, hogy Magyarország fejlődhessen.

A fenti villanásszerű összefoglaló természetesen a szerző egyoldalú summázása. De talán ahhoz elégséges, hogy egyfajta laza kontúrokból érzékeltesse, milyen viszonyrendszerben jött létre a rendszerváltás utáni nyolc év után 2002-től az első Orbán-kormány.

1998 tavaszán a Fidesz nyerte az országgyűlési választásokat. Orbán Viktor kormányt alakított. Kiváló technokraták vitték a tárcákat (többek között Martonyi János, Chikán Attila, Járai Zsigmond, Pintér Sándor, Pokorni Zoltán), de miniszteri szerepet kaptak az inkább politikusi gondolkodásúak (Kövér László, Deutsch Tamás, utóbbi esetében a jogi vizsga kormányalakításhoz képest fél évvel későbbi letétele még kormányzati körökben is reputáció-, tekintélyromboló volt). A miniszterelnököt meglehetősen meglehetősen módon és az európai gyakorlattal ellentétben a titkos szolgálatokat vezető tárca nélküli miniszter (Kövér László) helyettesítette. Ez a modell vélhetően a miniszterelnök számára is felismerten nem vált be, mutatja ezt, hogy a későbbi Orbán-kormány szakított ezzel. 2001-ig erős koalíciós partnerként pozicionálódott a KDNP (a kormányban négy minisztériumot kapott, ezeket Torgyán Józsefen kívül szekunder kisgazda politikusok – például a körkörös védelmet vizionáló Szabó János honvédelmi miniszter – vezették), az MDF és az MDNP (Pusztai Erzsébet és Pálincás József révén). Aztán 2001 végétől a koalíciós együttműködést az erős Fidesz lényegében felmorzsolta.

Amikor a közigazgatás fogalmát elemezzük, elkerülhetetlen annak alanyi és tárgyi értelmű politikai befolyásoltságának kifejtése. A mindenkor miniszterelnök mindig a választáson győztes párt elnöke (vagy általa megnevezett személy, mint az MSZP-nél Meggyesi Péter), akinek személyisége, politikai látásmódja döntően meghatározza a kormány, azon keresztül a közigazgatás – és az egész állami élet – milyenségét. Az 1998-as választások előtt a Fidesznek (még) volt írott, publikus kormányprogramja. Abból karakteresen kitűnt, hogy Orbán Viktor más formáját adja a kormánynak, a kormányzási technikának. Az előzőkéhez képest sokkal markánsabban kívánta érvényre juttatni a politikai céljait. Ezt elsősorban és főleg a kancellári kormányzati szervezeti felépítés mutatja, vagyis a Miniszterelnöki Hivatal felállítása (MeH). Lényegében a többi minisztérium

felett álló gigaminisztériumként funkcionált. Ez egyszemélyi kormányzást jelentett tartalmában, amihez képest maradt a testületi döntési mechanizmus. A MeH igazi csúcsmínisztériummá vált, vezetője a miniszterelnök helyettese lett. A MeH teljes irányítási kompetenciája érvényesült a központi politikai irányvonal meghatározásában, ide koncentráltak valamennyi lényegi államigazgatási döntés. A kancelláriaminisztérium (amely jogilag értelmezhetetlen kifejezés) politikai irányítását egyszemélyben a miniszterelnök látta el a kabinetirodáján keresztül, a MeH minisztere a napi ügyeket vezette. Minden ehhez a miniszterelnöki munkaszerhez tartozott, ami nem érintette más minisztérium vagy főhatóság hatáskörét. Vagy ha igen, azt jogszabálmódosítással magához vonta. Erre példa többek között az informatikai alapú (elektronikus) kormányzás, amelyet kivontak az akkori Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi minisztérium jogköréből, és a MeH alá helyezték (Kormányzati Kommunikációs Központ). De hasonló történt a kormányzati jogalkotás esetében is, vagyis minden kormányrendelet előkészítése az Igazságügyi Minisztérium helyett a MeH-nél történt, vagy az önkormányzati igazgatás a Belügyminisztériumtól szintén átkerült a MeH-hez. A MeH szervezetében az úgynevezett referatúrarendszert állítottak fel, ami azt jelentette, hogy új kormányzati vezetéstechnikai elképzelés szerint referensek kötötték össze a kancelláriát az egyes minisztériumokkal. A problémát az jelentette, hogy az egyes referensek személyes karrierjük és hendikepes felkészültségük okán inkább rivalizáltak az általuk tartott minisztériumi vezetéssel, aminek eredményeként gyakran „B” kategóriás előterjesztések születtek, személyi ellentétek alakultak ki. Csikorgott a gépezet.

A közigazgatás politikai befolyásának szervezeti termékeként jött létre 1998-ban a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM). A választások megnyeréséhez szükség volt a kiscgazdapártra (Orbán Viktor a kiscgazdák nélkül nem tudott volna kormányzásképes erővé válni), így természetesen a győzelem után a kiscgazdákat valamilyen – ha nem is a legerősebb – tárcával ki kellett szolgálni. Így alakult meg a Torgyán József vezette minisztérium. A problémát a párton belüli szakembergárda jelentette, mert a földműveléshez, állattenyésztéshez, erdőgazdálkodáshoz, halászathoz, vadgazdálkodáshoz, növényvédelemhez, állategészségügyhöz, élelmiszer-, faiparhoz, mezőgazdaság-forgalmazáshoz, területfejlesztéshez, területrendezéshez, vidékfejlesztéshez értő felső vezető a kiscgazdapárton belül alig volt (lényegében Szabadi Béla nevén kívül más nem említhető). Tetézték a helyzetet a profi politikushoz kevésbé illő feltűnően gyakori külföldi utazgatások, de a legnagyobb szakmai és társadalmi felháborodást

a 2000-ben előterjesztett új szövetkezeti törvény amatőr szövegezése váltotta ki. Alig maradt professzionális kodifikátor.

Az Orbán-kormány újításai közé tartozott a kirakatpolitizálás nem sikertelen színterévé vált családpolitika a Szociális és Családügyi Minisztérium létrehozásával. Másrészt ez a tárca is leképezi a politika közigazgatást, annak intézményrendszerét befolyásoló primátusát, a tárca első vezetője a Fidesz kereszténydemokrata testvérpárjának prominense, Harrach Péter volt.

A fenti és egyéb változások kontúrozták az új helyzetet. Ugyan alkotmányos alapon a kormány testületként működött, a valóságban ez egyre inkább a miniszterelnök hatalmi súlyát reprezentálta. A kormányülésen lényegében a miniszterelnök döntéseit úgy szavazták meg, hogy tartalmi vita nem alakult ki. Főleg nem politikai vita. Eltörölték a jegyzőkönyvezést, az ülések nem voltak kutathatók. Ez abból a szempontból is érdekes, mert a kormány ülésén elhangzottak értékelhetően közérdekű adatnak is számítanak, amelynek elzárása közérdekű adat eltitkolásaként is értelmezhető. Van ezzel ellentétes álláspont is.

A közigazgatás középszintű vezetéséig bezáróan már nem volt elég a lojalitás, az új kormány maximális politikai képviselőt várt el az osztályvezetői beosztásig. Aztán az irányítás tett arról, hogy a portási/takarítói munkát is új emberek, illetve gazdasági vállalkozásba kiszervezett, kormányközeli társaságok végezzék. A klientúra kicserélődött, ahol lehetett, fiatalok váltották a 10 vagy több éve ott dolgozó elődöket, akik aztán fokozatosan új típusú kapcsolati hálót képeztek – kialakult az új közigazgatási bürokrácia.

Az 1998 és a 2002 közötti időszak átrajzolta a rendszerváltás egyik alapintézményét, a helyi-területi önkormányzati intézményt. A rendszerváltás első nyolc évében folyamatosnak mondható önkormányzati hatásköri bővítés megszakadt. Megkezdődött egy máig tartó folyamat – amely 2012 és 2018 között kissé, de közel sem meghatározó tartalommal visszafordult –, ennek eredményeként az önkormányzatok gazdasági potenciáljának trendje lefelé ívelő pályára került, illetve azt az etatizálás jellemzi. Budapest ugyan erős ellenállást tanúsított, de a folyamat megállíthatatlanná vált. A kormány középszintű államigazgatási szervei egyre inkább átvették az önkormányzati hatásköröket. A folyamat vélhetően további perspektívát rejt magában.

A közigazgatáson kívüli állami szervek is markáns változáson mentek keresztül. Az Országgyűlés a korábbi nyolc évben megalkotta azokat a törvényeket, amelyek a rendszerváltás gazdasági és egyéb változásait törvényesítették. Így a politikai hatalom, ahol lehetett, mellőzte a Parlamentet, a politikai vitafórum

jellegében és tartalmában a Tisztelt Házban minimalizálódott. A miniszterelnök inkább a Vigadóban vagy máshol tartotta nagyívű beszédeit, az országgyűlési ülések háromhetes ciklusokra csökkentek. Lényegesen kevesebb idő jutott az azonnali kérdésekre, a politikai ellenőrzés tartalmi megnyilvánulásaira. 1998-ban 94 törvény született, ezek között igazán jelentős csak a társadalombiztosítás átalamosítását elrendelő törvény volt, amely igen élénk ellenzéki tiltakozást váltott ki. 1999-ben 125, 2000-ben 145, 2001-ben 121 törvényt alkottak.

Az Alkotmánybíróság Sólyom László elnöki időszakához képest nehéz helyzetben volt. Sólyom a láthatatlan alkotmány elvén harcos, szakmailag kikezdehetetlen állást foglalt az emberi jogokért, Németh János ehhez képest csendesebb elnökségi munkát folytatott, aminek eredményeként a kormánnyal így konszolidált viszonyt tudott ápolni. Az ellensúlyok rendszere gyengült. Hasonló eredményt hozott az államfői váltás. Göncz Árpádot a hozzá képest visszavonultabb, a nép nyelvét elődjéhez képest kevésbé beszélő Mádl Ferenc váltotta, akinek legemlékezetesebb fellépése a türelmi zónák bevezetéséhez és a szociális tárgyú törvények módosításáról szóló jogszabály megfontolásra visszaküldéséhez kötődik.

Györgyi Kálmán 2000-ig volt Magyarország legfőbb ügyésze, 2000. május elején – két hónappal lemondása után – Dávid Ibolya akkori igazságügyminiszter javaslatára az európai szakmai műveltséggel rendelkező, korábban öt évig az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesi hivatást betöltő Polt Péter váltotta. A lemondás és az új kinevezés ellenzék vezérelte politikai motiváltságú minősítése a hazai sajtóban erős hangsúlyt kapott. Erről azonban a főszereplők nem nyilatkoztak. Tény, hogy Györgyi Kálmán idején az ügyészséget politikamentes szervezetnek tartotta a jogászai társadalom, ezzel ellentétes publikációt, érdemi megnyilatkozást jelen sor írója nem talált a szakirodalomban. Polt Péter kiemelkedő szakmai eredményeit fémjelzi a rövid időn belül felállított Ügyészségi Központi Nyomozó Hivatal, az egységes informatikai rendszer, a politikailag kényes ügyek kezelése. Kiváló érzékkel találta meg a helyetteseit (Varga Zs. András, Belovics Ervint). Őket nem homályosították el az ellenzék politikai támadásai vagy a média számára történt – még csak részben sem bizonyított, részben sem igazolt – ügyészi kiszivárogtatások egyes országos bűnügyekben. Polt Péter a politikai támadásokat méltósággal viselte.

A kormány ebben a ciklusban megpróbálta politikai hatalmát növelni az ügyészség kormány irányítása alá helyezésével is. Mivel ehhez kétharmad kellett volna – amihez azonban nem volt meg az MSZP és az SZDSZ támogatása –, a kezdeményezés elenyészett. Máiig nem került ismét napirendre.

Polt Péter 2006-ig, majd 2010-től jelen írás napjáig a legfőbb ügyész. A Fidesz (és kevésbé fajsúlyos testvérpártja) 2002-ben nem tudott újrázni, csekély különbségű szavazattal vereséget szenvedett, ami az őszi önkormányzati választások idejére kontrasztossá vált. Az új politikai berendezkedésben még négy évig Magyarország legfőbb ügyésze Polt Péter maradt. Az ügyészség végezte és végzi alkotmányos feladatát.<sup>1</sup>

#### IRODALOMJEGYZÉK

SÁRKÖZY Tamás (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Budapest: Park.

<sup>1</sup> Jelen írás forrásként SÁRKÖZY 2012 művét használta fel.