

*Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Fleck Zoltán, Halmai Gábor, Rozgonyi Krisztina, Majtényi Balázs, Majtényi László, Polgári Eszter, Kim Lane Scheppele, Somody Bernadette, Uitz Renáta*

## VÉLEMÉNY MAGYARORSZÁG ÚJ ALKOTMÁNYOS RENDJÉRŐL

AMICUS BRIEF A VELENCEI BIZOTTSÁGNAK AZ ALAPTÖRVÉNY  
ÁTMENETI RENDELKEZÉSEIRŐL ÉS A LEGFONTOSABB SARKALATOS  
TÖRVÉNYEKRŐL

Szerkesztők:

*Halmai Gábor egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest,  
Princeton University,  
Kim Lane Scheppele egyetemi tanár, Princeton University*

### BEVEZETÉS

Az Országgyűlés 2011. április 18-án fogadta el Magyarország Alaptörvényét, ami 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az Európa Tanács Velencei Bizottsága 2011. június 17. és 18-án tartott ülésén elfogadott véleményében komoly aggodalmát fejezte ki az Alaptörvénnyel kapcsolatban,<sup>1</sup> ami az ellenzék, társadalmi és szakmai szervezetek bevonása nélkül készült. A Velencei Bizottság egyben reményének adott hangot, hogy a kormány az új alkotmány végrehajtását szolgáló, nagy részben sarkalatos törvényeket az ellenzék részvételével készíti elő.

Mivel az új alkotmányos rendszert, benne a megnövekedett számú sarkalatos törvényt, az Országgyűlés kizárólag a kormánypárti előkészítés mellett rohamtempóban alkotta meg és léptette hatályba, a Velencei Bizottság aggodalmai valóra váltak. Szomorúan kell megállapítanunk, hogy a törvények kidolgozása és elfogadása során alig volt egyeztetés az ellenzékkel és társadalmi szervezetekkel. Az Országgyűlés bizottságai – a Fidesz bizottságokbeli többségének kihasználásával – rendre felgyorsították a törvényjavaslatok tárgyalását, olykor néha még a törvények szövegének ismerete nélkül is. Az ellenzéki pártok az Országgyűlés honlapjáról értesültek a törvénytervezetokről, ami rendszerint alig biztosított időt a javaslatok tanulmányozására. Emellett fontos módosító javaslatokat nyújtottak be kormánypárti képviselők, és fogadott el az Országgyűlés a törvények zárószavazásának napján. A kormánypártok szinte egyáltalán nem foglalkoztak az ellenzék javas-

lataival. Az alkotmányügyi bizottságban, amely a házszabály megsértéséről hivatott dönteni, a kormánypárti többség rendre leszavazta a házszabály-sértést állító kezdeményezéseket. A rendkívüli jelentőségű törvények nagy száma szinte ellehetetlenítette az ellenzék, a társadalmi szervezetek, jogászok és az állampolgárok számára a törvények tartalmának megismerését.

2010 áprilisa óta képviselők rendszeresen nyújtottak be a kormány által kidolgozott törvényjavaslatokat. Normális esetben a kormány dolgozza ki és nyújtja be a törvényeket az Országgyűléshez, és akkor a kormány jogszabályi kötelessége a törvény előkészítésébe bevonni érdekképviseleti szerveket és az ellenzéki pártokat. Ezzel ellentétben egy képviselő bármely pillanatban benyújthat egy törvényjavaslatot anélkül, hogy előre értesítené az érdekképviseleteket vagy az ellenzéket. A kormány a sarkalatos törvények majdnem felét és az alkotmánymódosítások 75%-át képviselőkön keresztül nyújtotta be az Országgyűléshez, amit az egyes esetekben tíz napon belül megvitattott és elfogadott.

A 2012-es év sem fog javítani a törvényhozás minőségén, és nem hoz majd hosszabb vitákat. Sőt. Az Országgyűlés által 2011. december 30-án elfogadott, és az év első napján hatályba is lépett házszabály-módosítás a képviselők kétharmados döntése alapján sürgősségi eljárásban akár egy vagy két napon belül is el lehet fogadni egy törvényt.<sup>2</sup>

Az új alkotmány 2012. január 1-jei hatálybalépésének idejére az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény által kialakított új alkotmányos rendszer fontos

részeit képező a sarkalatos törvények jelentős részét. Az elfogadott sarkalatos törvények az alkotmányos intézményeket jelentősen átalakították, és emellett, illetve éppen ezáltal az alapjogok érvényesülését alapvetően gyengítették.

2011 utolsó két hetében az Országgyűlés több száz oldalnyi törvényszöveget fogadott el, beleértve az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit (a továbbiakban: Átmeneti Rendelkezések). Az Átmeneti Rendelkezések, amelyek a törvény öndefiníciója szerint az alkotmány részét képezik,<sup>3</sup> valójában tartalmilag sok tekintetben kiegészítik, módosítják az Alaptörvényt, annak ellenére, hogy maga az Alaptörvény kizárólag az új alkotmány hatályba lépéséhez szükséges átmeneti rendelkezések megalkotására adott felhatalmazást. Ráadásul az Átmeneti Rendelkezéseket az Országgyűlés csak 2011. december 30-án fogadta el 2012. január 1-jei hatályba lépéssel, így az képtelen volt betölteni eredeti rendeltetését, hogy elegendő időt biztosítson a társadalomnak és az állami és önkormányzati intézményeknek a változásokra történő felkészüléshez. Az Átmeneti Rendelkezéseket valójában az utolsó hónapok eseményei által szükségesnek gondolt alkotmánymódosítások elvégzésére fogadták el, anélkül, hogy az alkotmánymódosítás eljárási rendjét alkalmazták volna. Példa erre az a rendelkezés, amit azt követően helyeztek el az Átmeneti Rendelkezések között, hogy a büntető-eljárási törvény hasonló tartalmú passzusát a legfőbb ügyész felhatalmazásáról, hogy megválassza a bíróságot, amely előtt az ügyész vádat emel, az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.<sup>4</sup> Az Alkotmánybíróság döntését követően az Országgyűlés egyszerűen az Átmeneti Rendelkezésekbe foglalta az alkotmányellenesnek ítélt felhatalmazást, abban a hiszemben, hogy az majd az alkotmány részeként már nem lehet alkotmánybírói vizsgálat tárgya.

Az Alaptörvény által nevesített sarkalatos törvényeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt meg kellett volna alkotni.<sup>5</sup> Bár a sarkalatos törvények jó részét az Országgyűlés 2011. december végéig elfogadta, fontos törvények, köztük az Országgyűlésre,<sup>6</sup> a választási eljárásra és a pártfinanszírozásra vonatkozó törvények elfogadására nem került sor. Így az Alaptörvény jelenleg a hatályba lépéséhez szükséges törvények egy része nélkül érvényesül. Az előző alkotmány minősített többségű törvényeket elsősorban az alapjogok különleges védelmére írt elő, ezzel szemben az Alaptörvény számos kormányzati politikai kérdést vont ki a jövőbeni többségi törvényhozó befolyása alól.

A kormány hivatali idejének első húsz hónapja során az Országgyűlés 365 új törvényt fogadott el,<sup>7</sup>

köztük tizenkét alkotmánymódosítást, amelyek az alkotmány több mint ötven rendelkezését módosították. Az alkotmánymódosítások egy részével, mint például az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésére vonatkozóval a kormány már előkészítette az új alkotmányos rendszert, amely leépíti az államszervezeti fékek és ellensúlyok egy részét. A kormánypárti képviselők szinte minden törvényjavaslatot egyhangúan megszavaztak, míg az ellenzéki pártok – a szélsőjobboldali Jobbik egy-egy támogató szavazata kivételével – minden esetben ellemeztek azokat.

A jogrendszernek ez a jelentős átalakítása komoly jogbizonytalanságot eredményezett. Az Alaptörvény hatálybalépésekor a sarkalatos törvények egy jelentős része még nem született meg, a meghozott törvények egy részéhez hiányoztak lényeges végrehajtási jogszabályok.

Az Európai Bizottság 2012. január 17-én kötelezettségességi eljárást kezdeményezett Magyarország ellen, három, az Alaptörvény és a sarkalatos törvényekben által szabályozott ügyben: a központi bank függetlensége, az adatvédelmi szervezet függetlensége és a bírák nyugdíjkorhatárának 70-ről 62-re csökkentésének ügyében.<sup>8</sup> Az Európai Parlament 2012. február 16-án felhívta az Európai Bizottságot, hogy kérje ki a Velencei Bizottság véleményét az új Alaptörvényről, annak Átmeneti Rendelkezéseiről és az elfogadott sarkalatos törvényekről, és folytassa az együttműködést ezekben az ügyekben az Európa Tanáccsal.<sup>9</sup>

A következőkben részletesen elemezzük azokat a sarkalatos törvényeket, melyeknek vizsgálatát részben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Felügyelő Bizottsága (PACE) kérte (az információszabadságról, az Alkotmánybíróságról, az ügyészségről, a nemzetiségekről és a családok védelméről szóló törvények), illetve amelyek véleményezését a Magyar Állam kezdeményezte (a bíróság függetlenségéről, az egyházak jogállásáról és az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvények).<sup>10</sup>

Martonyi János külügyminiszternek a Magyar Állam nevében született kérését a törvények felülvizsgálatára az előzte meg, hogy az Európa Tanács főtákar Thorbjørn Jagland 2012 januárjában felvetett, hogy Magyarország kezdeményezze Velencei Bizottságnál a legfontosabb sarkalatos törvények véleményezését. Martonyi János erre válaszolva kérte a Velencei Bizottság véleményét három sarkalatos törvényről. A főtákar levelében felajánlotta a média-törvény vizsgálatát is, amit Martonyi elfogadott, de csak a törvény várt módosítása után. Ez ugyan még nem történt meg, és nem is tudjuk, hogy mikorra várható, de miután várhatóan a Magyar Állam előbb

vagy utóbb felkéri a Bizottságot e törvény felülvizsgálatára is, így ebben a véleményben kitérünk a médiatörvények elemezésére is.

Miután az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései a Velencei Bizottság által vizsgált törvények jelentős részét érinti, így ezzel kezdjük elemzésünket.

## MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYÉNEK ÁTMENETI RENDELKEZÉSEI

Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseit az Országgyűlés az Alaptörvény Záró rendelkezései 3. pontja értelmében külön törvényben fogadta el. A törvénynek azok a rendelkezései, amelyek az Alaptörvény hatálybalépéséről rendelkeznek, vagy legalábbis tartalmilag kapcsolódnak ahhoz, valóban az Alaptörvény részét képezik, anélkül is, hogy beleilleszkednének annak szövegébe. Ugyanakkor az Átmeneti Rendelkezések több olyan passzusz is tartalmaznak, amelyek egyáltalán nem kapcsolódnak az Alaptörvény hatálybalépéséhez. Ezek a passzusok – bármennyire is az átmeneti rendelkezésekről alkotott dokumentumban szerepelnek – egyszerű törvényi rendelkezéseknek tekintendők.

Ezek a tartalmilag nem átmeneti rendelkezések nem foghatók fel az Alaptörvény kiegészítéseiként sem, hiszen azokat nem Alaptörvényt módosító szabályként nyújtották be, nem ilyenként fogadták és nem ilyenként hirdették ki.

Az Átmeneti Rendelkezések következő nem „átmeneti” rendelkezései megítélésünk szerint ellentétesek magával az Alaptörvénnyel, illetve a Magyarországot kötelező nemzetközi szerződésekkel.

a) A 11. cikk (3) és (4) bekezdései, amelyek feljogosítják az Országos Bírósági Hivatal elnökét, hogy bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő bíróságot jelöljön ki, illetve a legfőbb ügyészt, hogy az általános illetékességű bíróságtól eltérő bíróság előtti vádemelésre adjon utasítást, ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikkével, amelynek értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. A kifogásolt rendelkezések lényegében megvonják a törvényes bíróhoz és ezzel a tisztességes eljáráshoz való jogot, amelyet az Emberi jogok európai egyezményének 6. cikkelye is szinte azonos tartalommal garantál. A legfőbb ügyésznek a büntetőeljárásról szóló törvényben adott ilyen felhatalmazását az Alkotmánybíróság a 166/2011. (XII. 20.)

AB határozatban hasonló érveléssel alkotmányellenesnek és nemzetközi szerződésbe ütközőnek minősítette.

b) A 21. cikk (1) bekezdése, azzal, hogy az Országgyűlést jogosítja fel az elismert egyházak megállapítására, ugyancsak sérti az Alaptörvény XXVIII. cikkében garantált tisztességes eljárás követelményét, hiszen a jelenleg bejegyzett egyházak úgy vesztik el polgári jogaikat és kötelezettségeiket érintő egyházi jogállásukat, hogy annak feltételrendszere nem átlátható, magát az eljárást pedig nem bíróság folytatja le az érintettek meghallgatása után. A rendelkezés ellentétes ugyanezen alaptörvényi cikknek a jogorvoslathoz való jogot biztosító rendelkezésével is, hiszen aszerint az Országgyűlés az egyházi jogállás elvesztéséről törvénybe ágyazottan alkotott egyedi jogszabályi rendelkezést alkot, amellyel szemben nincs lehetőség bírósághoz fordulni.

Azzal, hogy az Átmeneti Rendelkezések az Országgyűlés politikai mérlegelésére bízzák egy-egy közösség egyházkénti elismerését, sértik a kollektív vallásgyakorlásnak az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében garantált szabadságát is. Ugyancsak sérti a hátrányos megkülönböztetés XV. cikkben foglalt tilalmát, hogy az Országgyűlés úgy tehet különbséget a jelenleg jogszerűen működő egyházak között az egyházi jogállás folyamatosságának biztosításában, hogy ennek szempontjai nem megismerhetőek, ezért önkényesek.

c) A 27. cikk lényegében kiterjeszti az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt korlátozás megszűnése utáni időre is azon törvények tekintetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta. Ez a rendelkezés, miként maga az alkotmánybírósági felülvizsgálati jogkör eredeti alaptörvényi korlátozása is miután nem zárja ki az alaptörvényellenes törvények létét, ellentétes az Alaptörvény R) cikke (1) bekezdésének előírásával, mely szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, valamint a T) cikk (3) bekezdésével, melynek értelmében jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

d) A 30. cikk – egészen addig, amíg az Alaptörvény első módosítása hatályon kívül nem helyezte<sup>11</sup> – lehetővé tette a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv és a Magyar Nemzeti Bank összevonását. Az Alaptörvény 42. cikke kizárólag arra ad felhatalmazást, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Ennek alapján megengedhető lenne az, hogy a Magyar Nemzeti Bank lássa el a pénzügyi közvetítőrend-

szer felügyeletét. A 30. cikk azonban lehetőséget adott olyan törvény megalkotására is, amelyben egy újonnan létrehozandó felügyeleti szerv lehetetlenné tenné az Alaptörvény 41. cikkében megfogalmazott annak a követelménynek az érvényesülését, hogy a Magyar Nemzeti Bank felelős a monetáris politikáért.

e) A 31. cikk (2) bekezdésének 2. mondata, amely szerint az Átmeneti Rendelkezések az Alaptörvény részét képezik, azért sérti az Alaptörvényt, mert anélkül, hogy az Alaptörvény S) cikkében szereplő, módosítására vonatkozó szabályoknak megfelelően került volna sor elfogadásukra, olyan rendelkezéseket is az Alaptörvény részévé kíván tenni, amelyek nem kapcsolódnak az Alaptörvény végrehajtásához. Ezzel pedig sérül az Alaptörvény már idézett R) cikkének (1) és T) cikkének (3) bekezdése.<sup>12</sup> Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló új sarkalatos törvény megszüntette a populáris akció intézményét, amelynek alapján bárki – e vélemény szerzői is – kezdeményezhették az Átmeneti Rendelkezések alkotmánybírósági felülvizsgálatát, a véleményünkben foglalt fenti érvelést eljuttattuk az alapvető jogok biztosának, hogy egyetértése esetén kezdeményezze az Átmeneti Rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az ombudsman magáévá tette a kezdeményezés érvelését és 2012. március 13-i indítványában kezdeményezte az Átmeneti Rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését.<sup>13</sup> Feltehetően ennek az alkotmányossági vizsgálatnak a megakadályozása motiválta a kormányt Magyarország Alaptörvényének első módosítására. Az Alaptörvény első módosítása kiegészíti az Alaptörvény Záró rendelkezéseit azzal a rendelkezéssel, amely szerint az átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik. Ez azt jelenti, hogy ha csak az Alkotmánybíróság nem bocsátkozik annak vizsgálatába, vajon a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseiről szóló törvény egyes rendelkezései valóban átmenetinek tekinthetőek-e, hatáskör hiányában vissza fogja utasítani az ombudsman indítványát, akár csak azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyeket az Átmeneti Rendelkezések alaptörvényellenes voltára hivatkozva nyújtottak be olyanok, akiknek bírósági ügyét az Országos Bírói Hivatal elnöke az átmeneti rendelkezések alapján tette át másik bíróságra, illetve azokat, amelyekben nyilvántartásba nem vett egyházak támadták meg az átmeneti rendelkezések nyilvántartási szabályait.

Az Átmeneti Rendelkezések – amellet, hogy a rendelkezések egy része nem az Alaptörvény hatálybalépését szabályozza, hanem azt lényegében módo-

sítja – további problémákat is felvetnek. Sőt, a a valóban „átmeneti” rendelkezések egy része alkotmányellenes.

A törvény első része részletezi a kommunista párt vezetői által a rendszerváltás előtt elkövetett bűncselekményeket (2. cikk), meghosszabbítja azok elévülését, megbélyegzi az egykori kommunista pártot mint „bűnöző szervezetet” (3. cikk), és egyben Magyar Szocialista Pártot, a Fidesz jelenlegi első számú ellenzékét a kommunista párt jogutódjának nyilvánítja. Ezeknek a rendelkezéseknek normatív következménye vagy jelentősége nem egyértelmű, mivel a magyar büntető törvények alapján egy szervezetnek csak a tagjait lehetne bűncselekménnyel vádolni, de átmeneti rendelkezésnek aligha tekinthető.

A törvény egyértelműen lehetővé kívánja tenni, hogy a kommunista diktatúra vezetői ellen a rendszerváltás előtt elkövetett cselekményeikért eljárást lehessen indítani, anélkül, hogy bizonyos lenne, olyan cselekményekről van-e szó, amelyek az elkövetéskori törvények alapján is bűncselekmények voltak. Az Átmeneti Rendelkezések ezáltal lehetővé teszik a visszamenőleges igazságszolgáltatást, és ezzel sértik a jogállamiság részének tekintett jogbiztonság követelményét. Ezek a rendelkezések ellentétesek az Alkotmánybíróság korábbi döntéseivel, melyek szerint a kommunista diktatúra alatt elkövetett, kizárólag a belső jog által szabályozott, de pontosan meg nem határozott politikai okokból nem üldözött bűncselekmények elévülését nem lehet meghosszabbítani a jogbiztonság elvének sérelme nélkül. Az Alkotmánybíróság csak a nemzetközi jog el nem évülő bűncselekményei tekintetében tette lehetővé az elévülés meghosszabbítását. A visszaható hatályú igazságszolgáltatásnak az Átmeneti Rendelkezésekben történő lehetővé tétele nem változtat annak a jogbiztonság és ezen keresztül a jogállamiság Alaptörvényben is szereplő elvének sérelméről.

Alkotmányosan aggályosak az Átmeneti Rendelkezéseknek azok a rendelkezései, amelyek megszüntetik egyes megválasztott állami vezetőknek az Alaptörvény hatályba lépésekor le nem járt mandátumát. Miközben az Átmeneti Rendelkezések 18. cikke lehetővé tette, hogy a Költségvetési Tanács elnöke megtartsa pozícióját 2012. január 1-je után, a 11. cikk (2) bekezdése megszüntette a Kúria (korábban Legfelsőbb Bíróság) elnökének és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács tagjainak megbízását. Ezek a valóban átmeneti rendelkezések önkényesen, politikai motivációkból vetnek véget egyes tisztségviselők megbízásának, miközben nem érintik másokét.<sup>14</sup> A Velencei Bizottság már az Alaptörvényről kifejtett 2011. júniusi véleményében figyelmeztetett az átmeneti rendelkezések olyan visszaélészerű al-

kalmazási lehetőségére, amely az Országgyűlés által az előző ciklusban megválasztott tisztségviselők megbízatását idő előtt megszünteti.<sup>15</sup>

## A CSALÁDOK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY

1. Az Országgyűlés 2011. december 23-án fogadta el a családok védelméről szóló sarkalatos törvényt (2011. évi CCXI. tv.). A kormánypartok korábbi gyakorlatának megfelelően a törvényjavaslatot négy kereszténydemokrata képviselő nyújtotta be, ezt követően csatlakozott hozzájuk előterjesztőként egy ötödik KDNP-s honatya. A Kereszténydemokrata Néppárt a Fidesszel együtt indult a 2010-es parlamenti választásokon, és bár külön frakciót alkot a parlamentben, gyakorlatilag a nagyobbik kormánypart részeként funkcionál. Azzal, hogy a javaslatot egyéni képviselők és nem a kormány terjesztette be, könnyedén megkerülhetővé váltak a társadalmi egyeztetésre<sup>16</sup> és az előzetes hatásvizsgálatra<sup>17</sup> vonatkozó szabályok, ami különösen azért kifogásolható, mert a magyar családok millióit érintő jogszabályt az őket képviselő civil szervezetek teljes mellőzésével fogadták el.

2. A törvény a betervezők szélsőségesen konzervatív nézeteit tükrözi. A preambulum a családot olyan önálló közösségnek tekinti, amely „már a jog és az állam kialakulását megelőzően létrejött”, és „amely erkölcsi alapokon nyugszik”. A törvény kiemelten kezeli a házasságon alapuló és gyermeket nevelő családformát, mivel ezek a „fenntartható fejlődés és gazdasági növekedés” alapjai. A házasságon alapuló családokat egyértelműen minden más családforma fölé helyezi a preambulum azzal, hogy kimondja: „(a) család létrejöttének biztos alapja a házasság, amely az egymás szeretetén és tiszteletén alapuló életközösség, ezért az mindenkor megkülönböztetett megbecsülést érdemel.” A törvény bevezetője emellett hangsúlyozza, hogy „(a) családban történő nevelkedés biztonságosabb minden más lehetőséghez képest”, és „(a) család akkor tölti be szerepét, ha az anya és az apa tartós és szilárd kapcsolata a gyermekek iránti felelősségben teljesedik ki.”

A magyar jogban megszokottól eltérően a törvény a családnak más jogszabályok alkalmazása során is irányadó definícióját adja. A 7. § kimondja: „(1) A család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokon kapcsolat, vagy a családbafogadó gyámság. (2) Egyenesági rokon kapcsolat leszármazással vagy örökbefogadással jön létre.”

A törvény adta családfogalom rendkívül kirekesztő, hiszen teljes mértékben mellőzi családok százait,<sup>18</sup> és közvetlen kapcsolatot állít fel a család és a házasság között, amely nem következik sem az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéséből, sem a Magyarország által ratifikált nemzetközi jogi dokumentumokból. Az Alaptörvény L. cikke szerint „Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, *valamint* a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját” (kiemelés a szerzőktől). Azzal, hogy a törvény a leszármazás mellett elismeri a családbafogadó gyámságot, nem tágítja számottevően a tradicionálisan házasságon alapuló család fogalmát. Különösen kifogásolható, hogy a gyermektelen *de facto* élettársi párkapcsolatban élők vagy a bejegyzett élettársak nem esnek a családfogalom alá, és bizonytalan, hogy miként minősíti a törvény azokat a formális kereteken kívül együttélő párokat vagy bejegyzett élettársakat, akik vérszerint csak egyikükhöz kötődő gyermeket nevelnek. A sarkalatos törvény nincs összhangban a családok jogait és juttatásait érintő alsóbb szintű jogszabályokkal<sup>19</sup> sem, így az komoly veszélyt jelent a jogbiztonságra, és szerzett jogokat sérthet.

3. Az élettársi kapcsolat jogintézménye már az 1970-es évek óta része a magyar jogrendszernek, bár kezdetben azt a jogalkotó a gazdasági és érzelmi közösségben együttélő különemű párokra korlátozta. 1995-ben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az azonos nemű párok kizárása a házasság intézményéből nem alkotmányellenes, ugyanakkor alkotmányosan kifogásolható az élettársi kapcsolatból való kirekesztésük. A 14/1995. (III. 13.) AB határozatban a testület hangsúlyozta: „(k)ét személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétel alapján az együttélő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre.”<sup>20</sup> A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 154/2008. (XII. 17.) AB határozat ennél is továbbment, amikor a jogintézményt az azonos neműek szempontjából alkotmányosnak ítélte.<sup>21</sup> Az Alkotmánybíróság határozatában kiemelte: „(a)z azonos nemű személyek számára azonban, akik az Alkotmány alapján házasságot nem köthetnek, a jogalkotónak az Alkotmány korlátai között biztosítania kell egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja.”

A jogalkotó a család definíciójának meghatározása során tehát egyértelműen elmulasztotta figyelembe venni a már létező és elismert családjogi jogintézményeket. Természetesen érvelhetünk úgy, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló törvény 3. §

(1) bekezdésében foglalt utalószabály révén a házastársak említése egyben a bejegyzett élettársakat a családfogalomba vonja, ez az értelmezés azonban túlzottan optimistának és bizonyos tekintetben észszerűtlennek tűnik. Ha a törvény előterjesztői a családfogalom alá kívánták volna vonni az azonos nemű párokat, ténylegesen beleírták volna a jogszabály szövegébe. A mulasztás szándékosnak tűnik: a törvény – a preambulumaival összhangban – kétségtelesen a házasságon alapuló életközösségeket részesíti előnyben, és csupán azokat ítéli védelemre méltónak. Az azonos nemű párok számára azonban sohasem volt nyitott a házasság intézménye, még a liberálisnak tekinthető 1995-ös határozat sem írt elő mást, mint az élettársi kapcsolat megnyitását a számukra.

A megszorító családfogalom mellett a törvény 8. §-a az öröklésre vonatkozóan is új rendelkezést tartalmaz: „(1) Végintézkedés hiányában történő öröklés (a továbbiakban: törvényes öröklés) esetében öröklésre elsősorban törvényben meghatározott rokonsági fokig az egymással egyenesági vagy oldalági rokonságban, illetve az örökbefogadási kapcsolatban állók és a házastárs jogosult. (2) Az állam és más személyek törvényes öröklésének csak az (1) bekezdésben említett személyek hiányában lehet helye.”

A hatályos Polgári Törvénykönyv 607. § (4) bekezdése szerint a bejegyzett élettárs túlélő partnere a házastárssal azonos elbánásban részesül, így leszármazók hiányában ő örököl. A fenti utalószabály alkalmazhatóságának függvényében, ez a rendelkezés korlátozhatja a bejegyzett élettársaknak jelenleg biztosított öröklési jogokat.

4. A kirekesztő családfogalom vitathatatlanul ellentétes az Emberi Jogok Európai Bíróságának megközelítésével is. Az EJEB több évtizede a család fogalmának kiterjesztő értelmezése mellett érvel: „(a) 8. cikk szempontjából irányadó ‘családi élet’ létezése vagy nem létezése elsősorban ténykérdés, amely közeli személyes kapcsolatok meglététől függ.” [K. and T. v. Finland 25702/94 (12/07/2001), par. 150] Az EJEB a 8. cikkben foglalt család fogalmát nem korlátozza a házasságon alapuló életközösségekre, mivel az más *de facto* kapcsolatokat is magában foglalhat. A testület értelmezésében „amikor arról döntünk, hogy egy kapcsolat ‘családi életnek’ minősül-e, számos tényező releváns lehet, beleértve annak vizsgálatát, hogy a pár együtt él-e, kapcsolatuk hosszát és hogy demonstrálták-e egymás felé való elkötelezettségüket gyermekvállalással vagy bármilyen egyéb módon.” [X., Y. and Z. v. the United Kingdom 21830/93 (22/04/1997), par. 36] Az EJEB azt is kimondta, hogy „az állam a család védelmére alkalmas eszközök megválasztása, valamint a 8. cikk által

megkívánt családi élet tiszteletben tartása során szükségszerűen köteles figyelembe venni a társadalomban végbement változásokat és a szociális, polgári jogi és kapcsolati kérdésekkel összefüggő fejleményeket, ideértve aényt, hogy nem csupán egy út vagy egy választási lehetőség van, amikor a családi életünkről vagy magánszféránkról döntünk.” [Kozak v. Poland 13102/02 (02/03/2010), par. 98]

Nem kétséges, hogy az Egyezmény alatti joggyakorlat egy sokkal befogadóbb családfogalom mellett foglal állást, mint amelyre a magyar jogalkotó hajlandó volt. A házasság mellett a törvény a vérségi származás fontosságát hangsúlyozza – ezt az EJEB nem tekinti elsődlegesnek. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága 1993-ban kimondta, hogy a donor és a mesterséges megtermékenyítés eredményeképpen született gyermek között még akkor sem áll fenn a családi élet védelme körébe vonható kapcsolat, ha a születését követően az apa rövid ideig látogatta a gyermeket. [J. R. M. v. the Netherlands 16944/90 (08/02/1993), par. 98] Hasonló álláspontra helyezkedett a német Szövetségi Alkotmánybíróság is, amikor az azonos nemű párok örökbefogadása kapcsán megállapította: „egy gyermek és szülője közötti viszony meghatározása nem alapulhat kizárólag a vérszerinti származáson, figyelembe kell venni a gyermeket ténylegesen nevelő társas-családi közösséget is.” [BverfG, 1 Bvl 15/09 (10/08/2009)] A mai társadalomban nem ritka, hogy egy gyermeket nem mindkét szülője neveli. Ezért nem elfogadható, hogy a jogalkotó olyan, a társadalmi valóság részét képeső családformákat zár ki a szűk definíció alkalmazásával, mint például amelyekben a gyermeket a vérszerinti szülője és annak partnere neveli, aki e törvény szerint már nem része a családnak.

5. A tény, hogy a törvény még csak nem is említi az azonos nemű párokat, szintén ellentétes az EJEB gyakorlatával. 2010-ben a testület a Schalk and Kopf v. Austria döntésében – utalva az Európa Tanács tagállamaiban és az Európai Unióban végbement változásokra – elvi élel leszögezte: „(m)esterséges lenne fenntartani azt az álláspontot, hogy a heteroszexuális párokkal ellentétben az Egyezmény 8. cikkében foglalt ‘családi élet’ fogalma nem foglalja magában az azonos neműek közötti párkapcsolatokat. (...) A stabil *de facto* kapcsolatban együttélő azonos nemű pár életközössége a ‘családi élet’ fogalma alá tartozik, ugyanúgy, mint ahogy egy azonos helyzetben lévő különemű pár esetében történne.” [Schalk and Kopf v. Austria 30141/04 (24/06/2010), par. 94]

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)5 számú ajánlása<sup>22</sup> szintén hangsúlyozza, hogy „(a)hol a tagállami jogalkotás elismeri a bejegyzett élettársi kapcsolatot, a tagállamoknak tö-

rekedniük kell arra, hogy a jogi státuszuk, valamint jogaik és kötelezettségeik azonosak legyenek az összehasonlítható helyzetben lévő heteroszexuális párokéval.” (24. számú ajánlás) Az Alkotmánybíróságnak a bejegyzett élettársi kapcsolattal összefüggésben kifejtett álláspontja, valamint a vonatkozó törvény megfogalmazása minden kétséget kizáróan a házastárssal összehasonlítható helyzetben lévőknek tekinti a bejegyzett élettársat. Ennek fényében érthető, hogy a jogalkotó miért nem vonta őket explicit módon a család fogalma alá.

A Velencei Bizottság az Alaptörvényről hozott 618/2011. számú véleményében megjegyezte, hogy a házasságot kizárólag nő és férfi kapcsolatára korlátozó rendelkezés az európai jogfejlődéssel ellentétes, és figyelmeztette Magyarországot, hogy nem kizárt, hogy ezzel hamarosan európai emberi jogi normákat fog sérteni. A családok védelméről szóló új törvény a családok jogilag elfogadott fogalmát még tovább szűkítette.

## VALLÁSSZABADSÁG, VALAMINT AZ ÁLLAM ÉS AZ EGYHÁZAK VISZONYA<sup>23</sup>

2012 januárjától új jogi szabályozási rend vonatkozik az állam és az egyházak viszonyára, és közvetve a vallásszabadság mint egyéni jogosultság gyakorlására. Az egyházak és vallási közösségek jogállásáról szóló sarkalatos törvény a vallási szervezetek közötti újonnan bevezetett különbségtételen alapul, amikor megkülönbözteti a törvény által elismert egyházakat,<sup>24</sup> a későbbi parlamenti döntés által elismert egyházakat, valamint a korábban nyilvántartásba vett egyházakból átminősült vallási tevékenységet végző egyesületeket. A legújabb egyháztörvény tizennégy elismert egyházat sorol fel, míg minden más korábban nyilvántartásba vett egyház (mindösszesen közel háromszázharminc vallási közösség) vagy újbóli bejegyzését kérheti a jelentősen megszigorított feltételek szerint, vagy – az egyházi státusszal járó előnyök (mint adókedvezmények vagy állami támogatással fenntartott egyházi oktatási intézmények működtetésére való jogosultság) egyidejű elvesztésével – egyesületként működhet tovább. Következésképp, az új jogi szabályozás a korábban bejegyzett egyházak döntő többségét legalább átmenetileg (az esetlegesen sikeres újbóli bejegyzésig) megfosztja az egyházkénti jogi elismerés előnyeitől. Mivel az új törvényben foglalt bejegyzési feltételek lényegesen szigorúbbak a korábbi feltételrendszerénél, a korábban bejegyzett egyházak döntő többsége előreláthatólag nem folytathatja működését az új

szabályok szerint. Következésképp azok a nem hagyományos és kevésbé elfogadott vallási közösségek, amelyek 1989 és 2011 között nem szembesültek jogi korlátokkal, egyre növekvő nehézségekkel és diszkriminációval lesznek kénytelenek szembenézni.

1. Az állam és az egyházak viszonyára vonatkozó korábbi jogi szabályozás az 1989-es alkotmányon (60. §) és a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényen alapult. Az 1990. évi törvény szerint száz alapító kérhette a bíróságtól az azonos hitelveket követő, vallásuk gyakorlása céljából önkormányzattal rendelkező vallási közösség egyházkénti bejegyzését, amennyiben az alapítók nyilatkoztak arról, hogy a közösség célja valamely vallás gyakorlása (8. § [1] bekezdés és 9. §). A nyilvántartást a Fővárosi Bíróság vezette. A bejegyzés az 1990-es törvényben rögzített feltételeknek való formális megfelelésen alapult, további részletes vizsgálatot nem igényelt. Az 1990-es törvény nem tett különbséget a vallási szervezetek között; a törvény szerinti bejegyzés nyomán minden vallási közösség ugyanolyan egyházi státuszt kapott. Becslések, valamint az új törvény parlamenti vitájában általánosan elfogadott hivatkozás szerint 2011 nyaráig hozzávetőleg háromszázötven egyházat jegyeztek be Magyarországon.

2. Az új jogi szabályozási rend az 1989-es alkotmányon és a 1990. évi törvényen alapuló szabályozás helyébe lép. Az új rendszer több lépcsőben került bevezetésre, központi elemei 2012. január 1-jén léptek hatályba. Az új rendszer tartópillére az új Alaptörvény, amelyet később kiegészítettek az Alaptörvény 2011. december 30-án elfogadott Átmeneti Rendelkezései, valamint a szintén 2011. december 30-án elfogadott és 2012. január 1-jén hatályba lépett legújabb sarkalatos törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, a vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról (2011. évi CCVI. törvény).

A 2011. évi CCVI. törvény, vagyis az egyházakról szóló sarkalatos törvény, amely nem csupán az egyházi jogállást, hanem a vallásszabadság gyakorlásának alapvető kérdéseit is szabályozza, igen szokatlan módon került elfogadásra. A sarkalatos törvényt 2011 decemberében fogadta el a parlament, ezzel kicserélve a 2011 nyarán elfogadott, közel azonos tartalmú és azonos című sarkalatos törvényt (2011. évi C. törvény). Eredetileg a 2011 nyarán elfogadott törvény – amely az Alaptörvényt működésbe hozó legelső sarkalatos törvény volt – a sokkal szigorúbb egyházbejegyzési feltételek bevezetésével a régi egyháztörvényt (1990. évi IV. törvény) volt hivatott felváltani. 2011 decemberének közepén azonban kiszivárgott a sajtóban, hogy az Alkotmánybíró-

ság megsemmisíteni tervezi az egyházügyi sarkalatos törvényt az elfogadását övező parlamenti eljárási szabálytalanságok miatt. Ennek hatására 2011. december 19-én a parlament a nemzetiségekről szóló törvényhez kapcsolt rendelkezéssel (2011. évi CLXXIX. törvény, 241. §) visszavonta az egyházügyi sarkalatos törvényt, még mielőtt az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenséget megállapító döntése megjelent volna a *Magyar Közlönyben* (164/2011 [XII. 20.] AB határozat). Röviddel ezután, a parlamentben szokássá vált ügymenet szerint, a legújabb – az elődjéhez igen hasonló – sarkalatos törvény tervezetét nem kormányjavaslatként, hanem egyéni képviselői indítvánnyal terjesztették be, így a kormány elkerülhette az ellenzékkel és a társadalmi csoportokkal történő egyeztetést a javaslatról. A tárgysorozatba vételkor a törvényjavaslatnak nem volt sem címe, sem szövege. Az általános vitára 2011. december 23-án került sor, és a törvényt december 30-án fogadták el.

Bár az első egyházügyi sarkalatos törvény (2011. évi C. törvény) végrehajtó szabályait sohasem fogadták el, mire a legújabb egyházügyi sarkalatos törvényt elfogadták, hozzávetőleg nyolcvan egyház kérte a parlamenttől az újabejegyzését. 2012. február 12-én, a tavaszi ülés első napján, egy új törvényjavaslatot vettek napirendre, amely további tizenhét egyházat kívánt elismerni (T/5839). Ezzel egyidőben egy országgyűlési határozat is napirendre került, amely hatvanhét egyház bejegyzési kérelmét javasolta elutasítani (H/5857). Amint az új intézkedések formája is jelzi, a magyar Országgyűlés a további egyházak elismerése érdekében módosítani tervezi az egyházügyi sarkalatos törvény mellékletét, amely az elismert egyházakat nevesíti. A bejegyzési kérelmek elutasítása azonban országgyűlési határozattal történik.

A parlament a bejegyzésről szóló döntést olyan kérelmek alapján hozta, amelyeket a 2011 nyarán elfogadott, de soha hatályba nem lépett első sarkalatos törvény alapján nyújtottak be, majd ezt a törvényt 2011 decemberében visszavonták, mielőtt a bejegyzésre irányadó részletszabályokat megállapító végrehajtó rendelkezéseket elfogadták volna. Bár a legújabb sarkalatos törvény szerint a Magyar Tudományos Akadémia segédkezik a bejegyzési feltételek fennálltának megállapításában – pl. hogy a kérelmező egyház külföldön legalább száz éve működik-e –, a Magyar Tudományos Akadémia megtagadta a véleményezést, így a parlament döntését tudományos tanácsadás nélkül hozta meg. A parlament továbbá indokolás nélkül hozta meg döntését; az indokolás különösen hasznos lett volna azokban az esetekben, ahol a bejegyzésért folyamodó vallási szervezetek

kérelmét elutasították, mivel az indokolásból az érintett szervezetek megtudhatták volna az elutasítás okát, és így a későbbiekben a döntő kérdésekben bizonyítékkal szolgálhattak volna az Országgyűlésnek.

3. Az új Alaptörvény kifejezetten védelmet nyújt a vallásszabadságnak mint egyéni szabadságjognak (VII. cikk (1) bekezdés), és megköveteli az állam és az egyházak különvált működését (VII. cikk (2) bekezdés). Új elem, hogy a vonatkozó alkotmányos rendelkezés ezt meghaladóan előírja: „Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal” (VII. cikk [2] bekezdés), mivel az 1989-es Alkotmány megfelelő szakasza (60. § [3] bekezdés) nem tartalmazott kifejezett hivatkozást az együttműködésre.

Az Alaptörvény előírja, hogy „(a)z egyházakra vonatkozó részletes szabályokat minősített többséggel elfogadott, úgynevezett sarkalatos törvény határozza meg” (VII. cikk [3] bekezdés). Ez világos eltérés az 1989-es Alkotmánytól, amely azt kívánta meg, hogy a vallásszabadságra mint egyéni szabadságjogra vonatkozó törvényt fogadja el az Országgyűlés minősített többséggel (60. § [4] bekezdés). Következésképp, az új Alaptörvényben csak az állam és az egyházak intézményes viszonyai élveznek erőteljesebb védelmet, míg – a korábbiaktól eltérően – a vallásszabadság mint egyéni szabadságjog egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel is korlátozható. A korábbi védelmi szinttől való eltérés egyértelműen jelzi a vallásszabadság mint egyéni szabadságjog jelentőségének csökkenését, és az állam és az egyházak viszonyának hangsúlyosabbá válását.

A 2011. december 30-án elfogadott Átmeneti Rendelkezések az Alaptörvény szintjén vezetnek be különbségtételt az államilag elismert egyházak között (Átmeneti Rendelkezések, 21. § [1] bekezdés). Eszerint a rendelkezés szerint a parlament sarkalatos törvényben köteles megállapítani az elismert egyházakat, vagyis a parlament felhatalmazást kapott, hogy a törvény erejénél fogva juttasson bizonyos egyházakat kiemelt helyzetbe. Ez világos eltérés a korábbi jogi szabályozástól, amely az államilag elismert egyházak között nem tett különbséget, és végképp nem kívánt minősített parlamenti többséggel hozott döntést az egyházak elismeréséhez. Az Átmeneti Rendelkezések 21. § (1) bekezdése világosan kimondja, hogy az egyházi jogállásra vonatkozó sarkalatos törvény meghatározza a további elismert egyházként való elismerés feltételeit, így előírhatja, hogy az egyházként való elismeréshez meghatározott idejű működés, meghatározott taglétszám, a történelmi hagyományok és a társadalmi támogatottság figyelembevétele szükséges. Az egyházi jog-



állás elismerésének ezen feltételei újak és szigorúbbak, mint a korábbi feltételek.

Az elismert egyházak számára az Átmeneti Rendelkezkésekben biztosított előnyök, valamint az egyházkénti elismerés lehetséges feltételeinek felsorolása együttesen jelölik ki az 2011. évi sarkalatos törvénnyel bevezetett egyházbejegyzési rendszer alkotmányos alapjait.

4. A 2011. évi sarkalatos törvény mellékletében tizennégy egyházat nevesít 'elismert egyházként'. Az összes többi olyan egyház, amelyet az 1990. évi törvény szerint vettek nyilvántartásba, köteles az egyházkénti újból bejegyzését kérni, vagy pusztán együletté válva tovább működni (34. § [1] bekezdés) az egyházkénti bejegyzéssel együtt járó előnyök hátrahagyásával. A 2011. évi törvény az egyházak bejegyzéséről, illetve újrabjegyzéséről való döntést a parlament mérlegelésére bízta. A sarkalatos törvény szerint ezer kérelmező kérésére a parlament azt a vallási egyesületet jegyezheti be egyházként, amely legalább húsz éve működik Magyarországon, vagy száz éve elismert nemzetközileg (14. § [2] bekezdés [c] pont). A parlament döntése során értékeli a kérelmező tevékenységének vallási jellegét, hogy van-e tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa, illetve, hogy a kérelmező megfelel-e a törvényben előírt működési tartamnak. A törvény szerint az elemzést a Tudományos Akadémia elnöke is segíti (14. § [4] bekezdés). Arra azonban nincsen eljárási szabály, hogy az érintett vallású közösség milyen formában terjesztheti elő bizonyítékait, amelyekkel igazolja, hogy megfelel a törvényi feltételeknek, továbbá a parlament elutasító döntése ellen nincs helye fellebbezésnek.

Az új egyházbejegyzési rendszer számos tekintetben megszorítóbb, mint a megelőző 1990. évi törvény, az új szabályozás tehát egyértelműen a védelmi szint és a szerzett jogok védelmének csökkenését jelenti a vallásszabadság területén Magyarországon. Az egyházbejegyzésnek a 2011. évi törvényben meghatározott feltételei sértik az emberi jogok európai védelmének követelményeit (így különösen az Egyezmény 9. 11. és 6(1) cikkében foglalt jogokat). Továbbá a 2011. évi sarkalatos törvényben bevezetett megkülönböztetés az egyházak és a vallási egyesületek között nem hogy lehetővé, de kötelezővé teszi a hátrányos megkülönböztetést az újabb és kisebb vallási közösségek kárára Magyarországon.

A bejegyzés tartalmi és eljárási követelményei egyaránt problémásak az EBESZ/ODIHR vallásszabadság-ügyi tanácsadó testülete által kidolgozott és az Európa Tanács Velencei Bizottsága által is támogatott, a vallásszabadság és egyházi viszonyok szabályozására vonatkozó irányelvekben (2004) tár-

gyalt Európai emberi jogi elvárások, valamint az EJEB vallásszabadságra és egyesülési szabadságra (9. és 11. cikk) vonatkozó joggyakorlatának szempontjából.<sup>25</sup> Alapvetésként az Irányelvek rögzítik, hogy „meg kell kérdőjelezni az olyan szabályokat, amelyek visszaható hatályúak, avagy nem védik meg a szerzett jogokat (pl. új feltételeket állapítanak meg a vallási szervezetek újra-bejegyzéséhez)” (16. o.). Ez a megállapítás az egyházakról szóló 2011. évi magyar törvény értékelésének kiindulópontja, mivel a 2011. évi törvény számottevően szigorúbb feltételeket állapít meg a korábban nyilvántartásba vett egyházak újbóli bejegyzéséhez.

Először is, a 2011. évi törvény szerint a vallási közösségek belépő szintű jogi elismerésére nem egyház minőségben, hanem a Polgári Törvénykönyv, illetve a civil szervezetekről szóló törvény hatálya alá tartozó alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület (új egyháztörvény, 6. § [1] bekezdés) formájában kerül sor. A vallási egyesületek egy ismérvükben különböznek más egyesületektől: a vallási tevékenységet is végző egyesületeknek a vallási tevékenységgel összefüggően meghozott határozatai nem tartoznak törvényességi felügyelet alá. Mivel a nyilvántartásba vett egyesületek a magyar jogszabályok szerint nyilvántartott tagsággal kötelesek működni, ez az állami elismerési forma alkalmatlan a vallásszabadság gyakorlására, mivel a tagok nyilvántartása sérti a vallás szabad megválasztásához való jogot.

Másodszor, az egyházkénti bejegyzés feltételei nem felelnek meg az Irányelvekből következő azon elvárásnak, miszerint 'a magas taglétszám-követelmény' nem kívánatos (17. o.). Az új magyar taglétszám-követelmény a második legmagasabb Európában a húszezer alapítót előíró szlovák törvény után.

Harmadszor, a magyarországi bejegyzéshez megkívánt húszéves megelőző működés az EJEB gyakorlatának ismeretében túlzó. Nem sokkal azt követően, hogy az újrabjegyzés feltételeként tizenöt év várakozást előíró orosz törvényt egyezményértőnek találta az EJEB, a Bíróság egy Ausztriát érintő ügyben<sup>26</sup> is kimondta, hogy a magasabb szintű bejegyzéshez megkívánt tízéves várakozás egyezményértő. A megismételt bejegyzési eljárásokkal kapcsolatban az EJEB hangsúlyozta, hogy a tagállam köteles nagyon komoly indokokkal alátámasztani az újrabjegyzés megtagadását, ha az érintett egyházat korábban már bejegyezték és egyébként nem működött jogellenesen (túl azon, hogy az újból bejegyzésig nyilvántartásba vétel nélkül folytatta működését).

A magyar parlamenti vitában az új törvény szükségességét azzal igazolták, hogy meg kell szüntetni azokat az egyházakat, amelyek üzleti célokból kihasználták a kedvezményes adóalanyiságot, illetve

azzal, hogy a bejegyzett egyházak számának csökkentésével kell rendet teremteni az állam és az egyházak viszonyában. Ezek az indokok nem feleltethetők meg az Egyezmény 9. cikk (2) bekezdésében rögzített jogkorlátozási céloknak, különösen az egyházak újbóli bejegyzésére vonatkozó feltételek esetében. Amennyiben az állam a jogellenesen működő egyházakkal szemben kívánt eljárni, úgy bírói úton is felléphetett volna az egyes egyházakkal szemben. Ehelyett az állam az új sarkalatos törvénnyel több mint háromszáz egyház jogi elismerését szüntette meg, jóval szigorúbb feltételek mellett kötelezve az egyházakat az újbóli bejegyzésre egy olyan eljárásban, ahol a parlament szabad mérlegeléssel dönthet a korábban bejegyzett egyházak sorsáról.

Negyedszer, a 2011. évi sarkalatos törvény szerint az egyházkénti elismerés az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozik, és a törvény nem biztosít bírói jogorvoslatot a parlament döntésével szemben. Ez az eljárás nemcsak az Alaptörvény XXVII. cikkét sérti, hanem egyértelműen ellentétes az EJEB gyakorlataival: az 1974-es Golder kontra Egyesült Királyság ügyben az EJEB kimondta, hogy az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdése a polgári ügyekben is biztosítja a bírósághoz fordulás jogát. Közelebről, a vallásszabadságot érintően pedig kimondta az EJEB, hogy egyezményesértő a bírói út hiánya az egyházi tulajdont érintő jogvitában.<sup>27</sup>

Végezetül, a 2011. évi sarkalatos törvény kimondja, hogy az elismert egyházak azonos jogok illetik és azonos kötelezettségek terhelik (9. § [1] bekezdés), ez a szabály azonban a vallási egyesületekre nem vonatkozik, így világos a megkülönböztetés egyházak és vallási egyesületek között. A törvény 9. § (2) bekezdése továbbá kimondja, hogy „(a)z egyházak tényleges társadalmi szerepét, az általuk ellátott közcélú tevékenységet az állam az egyházak társadalmi szerepéhez kapcsolódó további jogszabályok megalkotásánál és a velük való kapcsolattartás során figyelembe veheti.” A vallási közösségek megkülönböztetésére való ilyen nyilvánvaló felhívás, amely nem egyértelműen megfogalmazott és kiszámíthatatlan feltételeket támaszt ellentétes az EJEB-nek a hátrányos megkülönböztetés tilalmát az állam és az egyházak viszonyában alkalmazó legújabb gyakorlataival.

## MÉDIASZABADSÁG<sup>28</sup>

A médiát és a sajtót szabályozó új magyar törvények (a 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatókról és a tömegkommunikációról, a továbbiakban: Mttv., illetve a 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól, a

továbbiakban: Smtv.) az európai szólás- és véleményszabadságra vonatkozó normákkal,<sup>29</sup> a demokratikus jogállamok követelményeivel és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 2. cikkében rögzített alapelvekkel is ellentétesek.

A médiát és a sajtót szabályozó új magyar törvényekkel kapcsolatos legfőbb kifogások (Smtv. és Mttv.):

a) a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH, Hatóság) politikai befolyásolhatóságának veszélye, illetve a Hatóság indokolatlan szabályozási „túlhatalma”;

b) a nyomtatott és az on-line sajtó indokolatlan és alkotmányellenes szabályozása;

c) a közszolgálati média politikai befolyásolhatósága;

d) aránytalan és kiszámíthatatlan szankcionálási rendszer.

2010-ben, közvetlenül a parlamenti választásokat követően, az újonnan megválasztott Országgyűlés azonnali hatállyal megkezdte a magyar médiarendszer átrajzolását. Az első jogszabálysomag<sup>30</sup> az intézményrendszer átalakítását eredményezte, létrehozva az ún. konvergens hatóságot, az NMHH-t, mint az Országos Rádió és Televízió Testület, illetve a Nemzeti Hírközlési Hatóság jogutódját, élén közös elnökkel. Néhány hónappal később hatályba lépett az ún. Médiaalkotmány (Smtv.), amely az új szabályozási rendszer tárgyi és földrajzi hatályát rögzítette mindenekelőtt: a hagyományos elektronikus médiumok (televízió és rádió), valamint ezek lekérhető változatai, a nyomtatott és az on-line sajtó is így az új Hatóság szabályozása alá került, miközben a nyomtatott sajtó, illetve az on-line szolgáltatások korábban mentesek voltak a szektor-specifikus szabályozástól. Ennek a folyamatnak az utolsó lépéseként került az ún. Médiatörvény (Mttv.) elfogadásra, amely 2011. január 1. napján lépett hatályba. Ezzel a jogszabállyal nyerte el az NMHH is végső formáját, és vált „Központi Hatósággá” az előbbieken túlmenően a közszolgálati médiarendszerre is kiterjedő hatáskörökkel, illetve olyan új, jogtörténeti előzménnyel nem rendelkező jogosítványokkal, mint pl. a társ-szabályozás, illetőleg a média területén eddig ismeretlen mértékű szankcionálási jogokkal.

Ahhoz, hogy az új magyar médiaszabályozás jelentőségét valóban megértsük, mindenekelőtt az ország demokratikus és alkotmányos kereteit kell figyelembe vevük. 2012. január 1. napján hatályba lépett az új Alaptörvény, amely a Velencei Bizottság korábbi megállapításai szerint is alapjaiban változtatta meg az alkotmányos kontroll-mechanismusok működését a közzégi rendszer gyakorlatilag minden, a demokrácia szempontjából releváns területén. A de-

mokratikus rendszer új szabályok által bevezetett korlátozásai a szólás- és véleményszabadság jelentőségét éppen ezért minden eddigieknél jobban kiemelik: az új médiaszabályozási rendszer éppen ezért annak összefüggésében is vizsgálendő, hogy a végrehajtó hatalom demokratikus ellenőrzésének és kritikájának ma már lényegesen szűkebb körben biztosítottak az eszközei. A társadalmi érdekegyeztetés, a nyilvános konzultációk vagy a civil társadalom képviselője jellemzően hiányzik egyrészt a jogalkotási folyamatokban, illetőleg a közjogi berendezkedés szempontjából kulcsfontosságú intézmények tagjainak, vezetőinek kinevezései, megválasztásai esetében (így pl. az Alkotmánybíróság új tagjainak, az Országos Választási Bizottságnak, a legfőbb ügyésznek, az Országos Bírói Hivatal, az Állami Számvevőszék vezetőjének vagy éppen például a Médiatanács tagjainak és elnökének esetében). Mindezek következményeként a médiaszabályozásról folyó vita már a kezdetektől kiemelt figyelmet és nyilvánosságot kapott mind Magyarországon, mind nemzetközileg, hiszen *a hazai jogrendben gyakorlatilag teljességgel kimerültek a jogorvoslati lehetőségek*<sup>31</sup> *az alkotmányos jogok és szabadságok védelme érdekében.*

Az előzőekben kifejtettekben túlmenően ugyanakkor tisztában kell lennünk a *független, piaci szereplők érdekérvényesítési képességeinek a korlátozottságával* is, hiszen gyakorlatilag mindannyian valamilyen mértékig függőségi viszonyban vannak vagy a kormánzzal, vagy legalábbis a közszolgálati média-rendszerrel: előbbivel az állami reklámköltségek okán, utóbbival pedig különböző üzleti érdekeltségeik miatt. Különösen jól mutatta ezt a fajta „zavaros” viszonyt a média-törvények konzultációs folyamata: az egyes jogszabályok egyéni képviselői indítványokként kerültek benyújtásra a parlament számára, így kikerülve a nyilvános társadalmi és ágazati egyeztetés kötelezettségét, ezáltal megteremtve a lehetőséget, hogy a kiválasztott piaci szereplőkkel, egyedi alkuk keretében lehessen megállapodni az egyes, bevezetendő szabályokról, amely „kiváltságos” szereplők így egyidejűleg az új szabályozási rendszer támogatóivá is léptek egyszersmind elő.<sup>32</sup>

Amikor tehát az új magyar médiaszabályozás értékelését kívánjuk elvégezni, mindenképpen figyelembe kell venni az előbbieken bemutatott *tágabb kontextust*. Ezért nem meglepő, hogy sok esetben olyan jogintézmények, amelyek más országokban, más jogrendeken belül elfogadhatóak és működőképesek elsősorban a demokratikus hagyományok miatt, azok Magyarországon tökéletesen elkülönülő jelentést és értelmet nyertek. Különösen jól illusztr

rálja ezt az NMHH szervezeti felépítésével kapcsolatos háttér: miközben az ún. konvergencia (tipikusan a médiát és a hírközlést egyaránt szabályozó) hatóságok a világon sokfelé elterjedtek, sőt némelyikük (mint pl. az Ofcom az Egyesült Királyságban) mint a szolgáltatók számos ország számára, ennek a magyar megfelelője, a „Központi Hatósággá” vált *NMHH* az elmúlt másfél évben a *politikai és szabályozási hatalomkoncentráció szimbóluma* lett. Ugyanígy, a nyomtatott sajtóra vonatkozó új szabályok bevezetését a szólásszabadság elleni legfőbb támadásként értelmezte mind a hazai, mind a nemzetközi közvélemény jelentős része, holott kétségtelen, hogy bizonyos, sajtóspecifikus szabályokat más európai országokban is találhatunk, köztük néhány esetben szankcionálásra vonatkozóakat is. A közszolgálati médiarendszer szervezeti átalakítása – melynek eredményeképpen sajnálatosan valóban megvalósult a közszolgálati hírszolgáltatás politikai kontrollja is egyidejűleg – ugyancsak szinte kizárólag ennek megfelelő, politikai értelmezést kapott, holott hosszú évek óta egyértelmű volt mindenki számára a racionális működést lehetővé tevő átszervezés szükségessége is.

A továbbiakban az új szabályozási rendszer *legkritikusabb területeire* koncentrálnunk: *a Hatóság függetlenségének kérdőjeleire, a nyomtatott sajtóra vonatkozó szabályokra,*<sup>33</sup> *a közszolgálati média-rendszer politikai befolyásolhatóságára, illetőleg az aránytalan és kiszámíthatatlan szankcionálási rendszerre.*

1. A szabályozó-hatóságok függetlenségének kérdése világszerte erősen vitatott téma. A függetlenség egyértelmű és objektív mérhetősege természetesen igen nehéz, ugyanakkor felállíthatóak olyan indikátorok, amelyek mentén lehetséges az értékelés. *„A szabályozók függetlensége akkor biztosított, amennyiben az irányítási rendszerük biztosítja, hogy a belső döntés-hozatali eljárásaik megfeleljenek azoknak az előzetesen rögzített, normatív módon szabályozott követelményeknek, amelyek a szabályozó függetlenségét igénylik.”*<sup>34</sup> Mi a következő indikátorok alapján vizsgáljuk *a függetlenség mértékét:*<sup>35</sup>

- a szabályozószerv státusza és hatáskörei;
- a szabályozó pénzügyi függetlensége;
- a döntéshozók autonómiája;
- a döntéshozók szakmai felkészültsége és tapasztalata;
- a döntéshozatali eljárások nyilvánossága és számonkérhetősége.

A szabályozóhatóság *státusza és hatáskörei* tekintetében kijelenthetjük, hogy az *NMHH Médiatanácsa és elnöke a lehető legszélesebb szabályozási hatáskörökkel rendelkezik* az elektronikus kommunikáció területén a lineáris audiovizuális, a lekérhető és a közszolgál

ti médiaszolgáltatásokat, a nyomtatott és az on-line sajtót, illetőleg – az elnök esetében – az elektronikus hírközlést is ideértve. Ezen túlmenően az *elnök jogalkotási hatáskörrel* is rendelkezik mindenekelőtt a *frekvenciagazdálkodás* területén, ideértve a nemzeti frekvenciafelosztást, a frekvenciahasználati jogosultság megszerzésére kiírt árverés és pályázat, a frekvenciasávok felhasználási szabályainak, valamint a frekvenciadíjak meghatározását. *A szabályozási hatáskörök ilyen mértékű koncentrációja indokolatlan és a magyar közjogi keretek között – figyelembe véve azt a tényt is, hogy a Médiatevánács tagjai a következőkben részletezett okokból egyedül a jelenlegi kormányzó párt delegáltjai – túlzott és kiegyensúlyozatlan.* Kiemelten problematikus az *elnök egyszemélyi szabályozási hatalma*, mely bizonyos esetekben azt is lehetővé teszi, hogy a Médiatevánács bevonása nélkül is meghozhasson a médiarendszer működése tekintetében kulcsfontosságú döntéseket, idesorolva például az elnök számára biztosított jogot, hogy a közszolgálati médiarendszer működésére jelentős befolyást gyakoroljon annak finanszírozásával kapcsolatos mechanizmusokon keresztül.<sup>36</sup>

*A Médiatevánács túlzott, indokolatlan és kiegyensúlyozatlan hatáskörei a lineáris médiaszolgáltatók pályáztatására vonatkozó előírások* esetében mutathatók ki egyértelműen. A pályáztatási eljárásra vonatkozó szabályok<sup>37</sup> lehetővé teszik a Médiatevánácsnak, hogy bármely pályáztatási eljárásba beavatkozzon, és befolyásolja az eljárás kimenetelét azzal, hogy az eljárás lezárását tetszőleges módon és alkalommal, definiálatlan tartalmú médiapolitikai szempontok szerint elhalaszthatja<sup>38</sup> vagy megszüntetheti.<sup>39</sup> Ezen jogosultságok lehetővé teszik a Médiatevánács önkényes döntéseit, illetve azt, hogy a Médiatevánács kedvező döntésével „megvárja” a számára elfogadható pályázók jelentkezését.

A szabályozóhatóság *pénzügyi függetlensége* biztosítottnak tekinthető a Médiatevénvény által, mivel a bevételei nem a központi költségvetésből, hanem az elektronikus hírközlési szolgáltatók által befizetett frekvencia- és azonosító-használati, illetve felügyeleti díjakból származnak.<sup>40</sup> Ugyanakkor az NMHH és a közszolgálati média finanszírozásának átláthatatlan és számonkérhetetlen keresztfinanszírozása, azaz az NMHH által fel nem használt bevételeknek az elnök egyszemélyi döntése alapján, a közmédia számára történő átcsoportosítása, illetőleg a felhasználás céljának önkényes meghatározhatósága jelentősen megkérdőjelezi a függetlenséget ebben a tekintetben is.<sup>41</sup> Az NMHH elektronikus hírközlési szolgáltatóktól származó bevételeinek ilyen módon való felhasználása egyidejűleg ellentétes lehet az EU hírközlés-szabályozási követelményeivel is.<sup>42</sup>

*A döntéshozók autonómiája* ismét egy olyan terület, ahol egyértelműen felfedezhetjük a szabályozó függetlenségének problémáit. Az NMHH Elnökét a miniszterelnök nevezi ki bármiféle egyeztetési kötelezettség nélkül kilenc évre – tehát több mint két választási cikluson átnyúlóan, mely megújítható is –, így kijelenthetjük, hogy az Elnök személye politikai döntés alapján kerül kiválasztásra, mely az elkövetkezendő Országgyűlés és Kormány számára is megváltoztathatatlan kétharmados parlamenti többség hiányában. Mindemelllett a Médiatevánács tagjait és elnökét is kilenc évre, kétharmados többséggel választja meg a Parlament, amely általában politikai konszenzust feltételezne a politikai pártok között, azonban Magyarországon, a 2010. évi választásokat követően, a valóságban azt eredményezte, hogy a kormányzópárt valós egyeztetési és megállapodási kényszer nélkül (a jelölőbizottság a gyakorlatban mindössze asszisztált az eredetileg elképzelt forgatókönyvhöz), nemhogy az ellenzék, de saját koalíciós partnere jelöltjeit is figyelmen kívül hagyva választotta meg a tagokat, és kötötte meg ezzel az elkövetkezendő Országgyűlések kezét is, amennyiben nem sikerül ismét kétharmados többséget biztosítani valamelyik politikai erőnek. Aggályosnak kell tartanunk az Mttv. azon rendelkezését is,<sup>43</sup> amely szerint az elnök akkor is érdemi befolyást tud gyakorolni a Médiatevánács munkájára, ha mandátuma ebben a minőségében – azaz a Médiatevánács elnökeként – már lejárt, de a miniszterelnök mint a Hatóság elnökét újra kinevezi: ebben az esetben – akkor is, ha az Országgyűlés nem választja meg a Médiatevánács vezetőjének – érdemi befolyást gyakorolhat a működésre, hiszen ő dönt az ülések összehívásáról, napirendjéről, illetve tanácskozási joggal továbbra is részt vehet az üléseken, így egyfajta „láthatatlan kézként” gyakorolhatja befolyását a Médiatevánács működése felett.

Mindezek alapján tehát kijelenthetjük, hogy a Médiatevánács tagjainak és az elnöknek a kinevezése *de facto* politikai befolyást biztosít a médiarendszer működésére. A szabályozó vezetőjének, tehát az elnöknek a politikai függősége pedig különösen a tekintetben kritikus, hogy az elnök egyszemélyben, egyeztetési és kontroll-mechanizmusok nélkül jogosult az NMHH alelnökeinek, a főigazgatónak, illetve a főigazgató-helyetteseknek az *kinevezésére*,<sup>44</sup> *indoklás nélküli (!) elbocsátására és visszahívására*,<sup>45</sup> amely viszont már a napi működés feletti *de iure* kontroll lehetőségét is biztosítja, így mintegy intézményesítve a politikai befolyásolhatóságot a teljes szervezet tekintetében.

*A döntéshozók szakmai felkészültsége és tapasztalata* tekintetében nem mutathatók ki kritikus problé-

mák a függetlenség szempontjából, mivel egyrészt az Mttv. egyértelmű követelményeket fogalmaz meg a Médiatek tagjai megválaszthatósága szakmai kritériumai tekintetében (felsőfokú végzettség és minimum három év szakmai gyakorlat<sup>46</sup>), másrészt az NMHH jogelődjei, tehát az Országos Rádió és Televízió Testület, illetve a Nemzeti Hírközlési Hatóság alapvetően szakmai szempontok alapján kiválasztott és alkalmazott munkatársai lényegében az új Hatóságnál is folytathatták tevékenységüket.

A *döntéshozatali eljárások nyilvánossága és számonkérhetősége* kérdésében azt szükséges megvizsgálnunk, hogy a szabályozó működése, döntéshozatala, azok nyilvános egyeztetése, illetőleg a döntések publikációja megfelel-e egyrészt a jogszabályi előírásoknak, másrészt a nemzetközi gyakorlatnak, illetőleg azokkal szemben megfelelő jogorvoslati lehetőségek biztosítottak-e. Kijelenthetjük, hogy bár az Mttv. és más, általános érvényű jogszabályok által rögzített előírások alapvetően képesek biztosítani a döntéshozatali eljárások átláthatóságát és a Hatóság döntéseivel szemben érvényesíthető jogorvoslati lehetőségeket, ugyanakkor az NMHH eddigi működésének gyakorlati tapasztalatai sajnálatosan azt mutatták, hogy ezen jogszabályi garanciák sem voltak elegendők minden esetben kritikus döntések nyilvánosság általi hozzáférhetőségének biztosítására.<sup>47</sup> Ezért ezen indikátor esetében is a függetlenség garanciális problémáját kell jelezzük.

2. A *nyomatott és az on-line sajtó történetileg is a szólásszabadság legfőbb letéteményesei Magyarországon*. A nyomatott sajtó piacáról elmondható, hogy kifejezetten hanyatló időszakát éli, a hirdetési bevételek és az eladott példányok évek óta folyamatosan csökkennek, amely részben a nemzetközi trendeknek köszönhető, részben a gazdasági válság a médiapiac ezen szegmensét sajnálatos módon kiemelten sújtotta. Szabályozási szempontból kijelenthetjük, hogy az elmúlt 10-15 évben nem merült fel olyan, akár a nyomatott sajtó működésével, akár az újságírói tevékenységgel összefüggő lényeges probléma, amelyet az általános érvényű, polgári, büntetőjogi stb. jogszabályok ne lettek volna képesek orvosolni. Éppen ezért a *nyomatott sajtó szabályozásának az új Hatóság alá rendelése megalapozatlanul és váratlanul került bevezetésre*. Az on-line sajtóról „megszületése” óta<sup>48</sup> elmondható, hogy egyrészt az általános érvényű jogszabályok itt is betöltötték mindvégig szerepüket és alkalmazhatónak bizonyultak az on-line környezetben, illetve jelentős önszabályozás is működött mindvégig ezen a területen.<sup>49</sup>

Az új szabályozási rendszer által bevezetett szabályok közül a bizonytalan tartalmú jogi kötelezettségek,<sup>50</sup> valamint az ezek megsértése esetén alkal-

mazandó – a magyar sajtópiac pénzügyi teljesítőképességéhez képest – kirívó mértékű bírságok<sup>51</sup> álltak a kritikák középpontjában. Tekintettel arra, hogy a nyomatott és az on-line sajtó számos európai, illetve európai uniós országban szabályozás tárgya (sajtójogi törvények, alkotmányos előírások, szakmai kódexek, büntetőjogi következmények néhány esetben<sup>52</sup>), *önmagában* az a tény, hogy a sajtóra vonatkozóan törvényi kötelezettségek kerüljenek bevezetésre, nem tekinthető példa nélkülinek. Ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy nem találunk olyan demokratikusan működő országot, ahol ilyen szigorral rendelkező és *ilyen mélységben beavatkozó szabályok kerültek volna bevezetésre objektív, tényeken alapuló megalapozottság nélkül*. Sem a Hatóság, sem a jogalkotó nem tudott a mai napig ezen követelményeknek megfelelő indokot felmutatni a sajtó szabályozásának legitimációjára, illetőleg mindeztidáig nem készült semmilyen hatástanulmány, amely ezen szabályok bevezetésének a következményeit tárgyilagosan bemutatta volna.

Mindezek alapján a sajtóra vonatkozó új szabályokkal kapcsolatos legfőbb kritikáink alkotmányos és közpolitikai jellegűek egyszerre:

- a nyomatott és az on-line sajtó mint médiumok működése lényegesen eltér a nyilvánosságra gyakorolt hatásuk tekintetében az audiovizuális médiumokétól, így akárcsak közel azonos, a tartalomra vonatkozó szabályok előírása alkotmányellenes korlátozást jelenthet a szólás- és véleményszabadság szempontjából;
- a sajtóra vonatkozó szabályok az alkotmányos kifogásokon túlmenően is indokolatlanok és megalapozatlanok;
- az bevezetett szabályok megsértésének esetére kilátásba helyezett szankciók, bírságok aránytalan és kiszámíthatatlan mértéke pedig a sajtószabadság tekintetében, a gyakorlatban fejt ki korlátozó hatást.

Az AB Médiajogi döntése ezen kifogások egy részét már orvosolta, hiszen alkotmányellenesnek minősítette a sajtóra vonatkozó rendelkezések közül az emberi méltóság megsértésére (Smtv. 14. §.), a nyilvános közlésre szánt nyilatkozatokra vonatkozó (Smtv. 15. §.), az emberi jogok tiszteletben tartására kötelező (Smtv. 16. §. második fordulója) és a magánélet tiszteletben tartására (Smtv. 18. §.) vonatkozó szabályokat, melyeket 2012. május 31. napjával semmisített meg,<sup>53</sup> azaz addig hatályban maradhatnak.

Ugyanakkor az AB lehetőséget biztosított arra, hogy a megsemmisített szabályok közül néhányat – a gyűlöletbeszéd tilalmára, az alkotmányos rend tiszteletben tartására, a kiskorúak jogainak védelmére, a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek

bemutatására és a kereskedelmi közleményekkel kapcsolatos korlátozásokra vonatkozóakat – ismételten bevezethessen a jogalkotó.<sup>54</sup> Ez a lehetőség pedig annak figyelembevételével különösen aggályos, hogy az AB-re vonatkozó, 2012. január 1. napjával hatályba lépő új szabályok szerint az AB-nek igen korlátozott lehetősége lesz ezen új, a későbbiekben elfogadandó szabályok felülvizsgálatára.

Mindezek alapján a Médiatanácsnak a nyomtatott és az on-line sajtóra vonatkozó jogköreit továbbra is indokolatlannal és megalapozatlannak tartjuk, és alkotmányosan is aggályosnak. Az új sajtójogi szabályok elfogadásakor a Médiatanács szabályozási hatáskörét az AVMSZ Irányelv<sup>55</sup> által kijelölt, a lekérhető médiaszolgáltatásokra vonatkozó, szűk körben tartjuk csak elfogadhatónak és a sajtóra vonatkozó kötelezettségek tekintetében az általános érvényű polgári, büntetőjogi stb. előírások alkalmazása megítélésünk szerint megfelelően garantálja ezen médiumok szabályozását. Emellett fel kell hívnunk a figyelmet, hogy immáron az on-line mellett a nyomtatott sajtó önszabályozása területén is fontos előrelépések jelei mutatkoznak a közelmúltban.<sup>56</sup>

3. Az új médiatörvény a közszolgálati médiaszolgáltatás alapjaiban történő átszervezését is megcélozta. A korábbiaktól teljességgel eltérő szervezeti, felügyeleti és intézményes rendszer jött létre ezen új szabályok alapján, magába foglalva a nemzeti hírügynökséget, a közszolgálati közalapítványt, kuratóriumot és testületet, a felügyelő bizottságot, a költségvetési bizottságot, valamint a médiafinanszírozási alapot (a továbbiakban: Alap). Mindemellett a Médiatanács részére kulcsfontosságú hatásköröket és jogokat biztosít az Mttv. a közmédia működése tekintetében.<sup>57</sup>

Az új intézményrendszer kulcsszereplője ugyanakkor a valóságban az Alap, hiszen ez a szervezet jogosult a közszolgálati médiumok minden egyes vagyontárgya, vagyoni értékű jogai, költségvetése és alkalmazottai felett rendelkezni, a műsorszámokat előállítani, megrendelni, megvásárolni, műsorterjesztési szerződéseket megkötni, az archívumot kezelni,<sup>58</sup> azaz a közszolgálati médiarendszer *de facto* és *de iure* legfontosabb irányítási jogait gyakorolni. Mindközben az Alap olyan módon gyakorolja a közszolgálati médiarendszer *de facto* irányítását, hogy ezen jogosultságainak gyakorlása felett sem nyilvános elszámoltathatóság, sem átláthatóság nem biztosított,<sup>59</sup> illetőleg a közszolgálati költségvetési tanács döntései sem nyilvánosak. Az Alap irányítása pedig egyrészt a Médiatanács, másrészt annak Elnökének kezében van, amelynek minden egyes tagját, illetve akit jelenleg a kormányzópárt jelölte egyedüliként (ahogy azt a korábbiakban bemutattuk).<sup>60</sup> Ez a fajta *nem megfelelően átlátható és számonkérhető szervezeti felépítés és működés,*

*egyidejűleg a szabályozóhatóság – ezen keresztül pedig a politikai szempontok – lényegi hatásköreivel alapjaiban veszélyezteti a közmédia függetlenségét és ellentétes az európai követendő gyakorlattal, valamint az Európa Tanács ajánlásával is.*<sup>61</sup> Az új szabályozási rendszer mindezek mellett nem biztosítja a közszolgálati tartalmak nyilvános vitákon és társadalmi konszenzuson alapuló meghatározásának és számonkérhetőségének garanciáját sem.

4. Az új médiaszabályozás ugyancsak kritikus pontja az Mttv. és az Smtv. meghatározott rendelkezéseinek esetére bevezetett szankcionálási rendszer,<sup>62</sup> amely az NMHH, illetve a Médiatanács részére biztosít korábban példa nélküli szankcionálási jogokat is az elektronikus médiumok, a nyomtatott és az on-line sajtó tekintetében is. Az ezen hatáskörben kiszabható bírságok mértéke az, amelyet különösen aggályosnak kell tartanunk, mivel egyrészt *aránytalanok*, másrészt *kiszámíthatatlanok*,<sup>63</sup> továbbá bizonyos esetekben az egyes médiumok működését is veszélyeztetik, ezáltal a szólás- és sajtószabadságra potenciális korlátozó hatást fejtenek ki.<sup>64</sup> A szankcionálási jogok ilyen mértékű és hatókörű meghatározása pedig az európai gyakorlatban is ismeretlennek tekinthető, ahogyan arra több szakértői kutatás is rámutatott már.<sup>65</sup>

Mindezek alapján kijelenthetjük, hogy a magyar médiaszabályozás kiemelkedő jelentőségű kérdésekben nem felel meg az európai normáknak.

## AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK VÁLASZTÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

1. Az aktív és a passzív választójog rendszerét részben már maga az Alaptörvény, részben pedig az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény átalakította.

a) Az Európai Emberi Jogi Bíróság döntéseinek végrehajtásaként – helyeselhető módon – az alkotmányozó már az Alaptörvény elfogadása során megszüntette a szabadságvesztés büntetésüket töltők és a cselekvőképességükben korlátozott személyek kizárását a választójogból. Az Átmeneti rendelkezések 26. cikk (2) bekezdése ugyanakkor olyan átmeneti szabályt határoz meg a korábban a cselekvőképességét korlátozó vagy kizáró gondnokság alá helyezett vonatkozásában, ami bizonytalan ideig továbbra is kizárja a választójoguk gyakorlását, mivel az automatikus korlátozás felülvizsgálatára nem alapít meg határidőt.

b) Üdvözölni kell, hogy az új alaptörvény megszünteti a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek aktív, illetve három éven belül visszavonult

hivatásos tagjai passzív választójogának 2010 nyarán bevezetett korlátozását.

c) Az Alaptörvény még csak lehetőségként utalt arra, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok is választójogot kaphatnak, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény végül biztosította is számukra ezt a jogot, igaz, csak listás szavazatot adhatnak le, egyéni jelöltekre nem voksolhatnak.

Az egyéni jelöltekre való szavazati jog kizárása meglátásunk szerint nem veti fel a választójog egyenlőségének sérelmét, mivel a lakóhely nélküli állampolgárok más országok gyakorlata szerint is külön, speciális rendszerben adhatják le szavazatukat, ami óhatatlanul a szavazatok egyenlő súlyának sérelmére vezet.

Önmagában a nem rezidens állampolgárok választójogának biztosítása nem ellentétes az európai alkotmányos konszenzussal, Magyarország esetében azonban történelmi okokból mindez – különösen a választott megoldásra tekintettel – problémákat vehet fel. A határon túli állampolgárok száma a részükre választójogot biztosító országokban jellemzően alacsony, voksuk a nagyon kielezett eredményektől eltekintve nem szokta érdemben befolyásolni a parlamenti választás eredményét. Magyarország esetében ugyanakkor szakértői becslések közel ötmillióra teszik a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számát, mivel az 1929 után kivándoroltak valamennyi leszármazójukra is átörökítették a magyar állampolgárságot. Mivel pedig nem egy külön, limitált számú mandátumot eredményező rendszerben gyakorolhatják a határon túli állampolgárok a választójogukat, elvben előállhat olyan helyzet is, amikor döntően befolyásolják a parlamenti többség összetételét. Ez viszont a demokratikus legitimitáció szempontjából problémás lehet, hiszen így azokon múlhat a kormányzati főhatalom, akik nem viselik teljes egészében döntésük következményeit.

2. Az új választójogi törvény a korábbi 386 fősnél lényegesen kisebb, 199 képviselőből álló Országgyűlést tételez. Ez a változtatás a választók régi akaratával esik egybe, ugyanakkor szükségszerűen magával vonta a kétszavazatos, 176 egyéni választókerületből, legfeljebb 152 közvetlenül választható, megyei listás mandátumból és legalább 58 töredékszavazatokkal, országos listán megszerezhető képviselői helyre épülő korábbi rendszer megváltoztatását.

a) Az új választási rendszer megőrzi a kétszavazatos, többségi és arányos elemet egyaránt tartalmazó jellegét, az ugyanakkor sokkal inkább többségi karakterű, mivel 106 egyéni választókerülethez csak 93 listás mandátum társul, vagyis az egyéni választó-

tókerületek aránya 45,6%-ról 53,3%-ra nő. Ez azonban bőven belül van az európai alkotmányos hagyományokon, különös tekintettel arra, hogy számos más országban tisztán többségi jellegű választási rendszer érvényesül.

b) Az egyéni jelöltállításához az új rendszerben arányosan kevesebb ajánlószelvényre van szükség, mint a korábbi törvény szerint. Az egyéni választókerületekben az első fordulóban az eddigi abszolút többség helyett már relatív többség is elég, ami a pártszerkezet tömbösödéséhez vezet ugyan, de a demokratikus elveket nem sérti.

c) Mivel a listás mandátumok a csökkentett számuk mellett megyei szinten már nem lettek volna arányosan kioszthatóak, ezért az új rendszerben az országos listákra érkeznek a választók közvetlen szavazatai és a töredékszavazatok egyaránt.

A rendszer a listás képviselői helyek esetében az 5%-os, eddigi is érvényesülő küszöböt fenntartja, emellett kis mértékben szigorítja a listaállítás számszaki feltételein (a korábbi szabályokat az új rendszerre vetítve azelőtt arányosan 23,64 egyéni jelölt kellett a listaállításához, míg az új szabályozás 27 egyéni jelöltet követel meg), illetve területi kötöttségein (korábban hét megyei lista kellett az országos lista állításához, az új rendszerben tíz megyéből, köztük kötelezően a fővárosból kell a megkívánt huszonhét egyéni jelöltnek összejönnie).

Töredékszavazatnak az új törvény szerint nemcsak a vesztes egyéni jelöltekre leadott szavazatok minősülnek, hanem a győztes egyéni jelölt mindazon szavazatai is, amelyekkel a második helyezett jelöltet egynél több szavazattal megelőzte. A győztes jelölő szervezet „kompenzációja” így azzal jár, hogy a rá szavazók az egyéni mandátum útján is, illetve a töredékszavazatok útján is befolyásolják a parlament összetételét, ami a választójog egyenlő súlyának indokolatlan korlátozása, egyben az európai gyakorlatban teljességgel ismeretlen.

3. A választókerületek határait, illetve az egy megyében megszerezhető mandátumok számát a jogalkotó az elmúlt huszonnégy évben nem igazította hozzá a népességmozgásokhoz, így – az Alkotmánybíróság megállapítása szerint is – komoly aránytalanságok keletkeztek a rendszerben, ami már a különböző választókerületekben lakó választópolgárok választójogának egyenlő súlyát veszélyeztette.

Mindenképpen szükséges volt ezért, hogy az új választójogi törvény újrajrja az egyéni választókerületek határait. A döntést publikált tudományos kutatás, nyilvános társadalmi egyeztetés vagy jogorvoslati lehetőség nem előzte meg, azt szinte teljes titokban a jelenlegi kormánypártok maguk készítették elő. Ez már önmagában is gyengíti a választókerüle-

ti lehatárolás legitimációját. További problémát jelent, hogy a választókerületi lehatárolást kétharmados törvény tartalmazza, mindenféle rendszerszerű, kikényszeríthető korrekciós lehetőség nélkül, ami a későbbiekben nagyban megnehezíti, hogy a népeségmozgáshoz hozzá lehessen igazítani majd a választókerületi beosztást.

A megalkotott új választójogi törvény valamilyen publikált, empirikus alapon nyugvó elemzés szerint a jelenlegi kormánypártok számára kedvezően alakítja át a választókerületi rendszert. A leginkább kirívó példa szerint az új választókerületi lehatárolás Veszprém megyében 2006-ban az egyéni mandátumok 100%-át a Fidesznek juttatta volna, míg ténylegesen a párt azoknak csak 57,1%-át szerezte meg. A baloldali pártok által egyértelmű többséggel megnyert 2006-os parlamenti választás győztese az új választókerületi beosztás szerint a Fidesz lenne, vagyis az új törvény egyértelműen a jobboldal számára kedvezően alakítja át a választókerületi beosztást – anélkül, hogy ezt bármilyen jogorvoslati eljárásban kifogásolni lehetne.

4. A magyar választási rendszer mindeddig nem biztosította a nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes országgyűlési képviselétét. A kisebbségi személyek és szervezetek eddig sem voltak elzárva attól, hogy jelöltként vagy jelölő szervezetként elinduljanak a választásokon, azonban rájuk ugyanazok a mandátumszerzési szabályok vonatkoztak, mint a többségi nemzethez tartozókra.

A kisebbséghez tartozó személyeknek az új törvény szerint előzetesen kell dönteniük arról, hogy pártlistára vagy kisebbségi listára akarnak-e szavazni, így – helyeselhető módon – nem jutnak több szavazathoz, mint a többségi nemzet tagjai.

A kisebbségi jelölő szervezetek számára az új törvény két kedvezményt biztosít a kisebbségi: rájuk az 5%-os listás küszöböt nem kell alkalmazni, illetve az első listás mandátumot az egyébként szükséges szavazatszám negyedével is megszerezhetik. Ha még a kedvezményekkel sem tud a lista mandátumot szerezni, annak vezetője tanácskozási jogú „szószólóként” vehet részt az Országgyűlés munkájában.

A kialakított megoldás ugyan nem biztosít automatikusan, minden kisebbség számára teljes értékű parlamenti mandátumot, ez azonban a magyar viszonyok között nem is lenne kívánatos. A magyar kisebbségi szabályozás tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbséget ismer el, így valamennyiük mandátumhoz jutása őket helyezné a mérleg nyelve szerepébe az Országgyűlésben, amihez a választói támogatottságuk hiányozna. A kisebbségi jelöltek és jelölő szervezetek számára biztosított kedvezmény nagysága a választójog egyenlőségén belül még elfo-

gadható legnagyobb mértékű, a „szószóló” intézménye pedig biztosítja azt is, hogy a kellő választói támogatással nem rendelkező kisebbségek képviselői is megjeleníthessék álláspontjukat a parlamenti vitában.

5. Az Országgyűlés mindeddig a választási rendszernek csak az új anyagi jogi szabályait fogadta el, az eljárási törvény megalkotására a mai napig nem került sor.

a) Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény nyitva hagyja azt a lehetőséget, hogy a választási eljárási törvény a választójoggal rendelkező polgárok közül csak azoknak engedje meg ténylegesen a szavazat leadását, akik előre regisztrálják magukat. A magyarországi lakóhellyel rendelkezők esetében ez a választójog indokolatlan és elfogadhatatlan korlátozása lenne, mivel a magyar lakcímnnyilvántartás alapján a választói névjegyzék gond nélkül összeállítható – mint azt az elmúlt hat országgyűlési, hat önkormányzati, két európai parlamenti választás és öt országos népszavazás is bizonyítja. Az előzetes regisztráció megkövetelése egyértelműen az alacsonyabb státuszú társadalmi rétegeknek a választójogból való kirekesztését célozná, ezért nem lenne elfogadható.

b) Felmerült a korábbiakban, hogy a választási eljárási törvény tiltsa meg az elektronikus médiában a politikai hirdetések közzétételét. Ez a szólásszabadság olyan korlátozása lenne, ami önmagában sem elfogadható, a magyarországi médiapiaci helyzet, illetve a közszolgálati csatornáknak a kormánypárt-hoz kötődő személy alá rendelése mellett pedig egyenesen a választások tisztességességét veszélyeztetné.

6. A választójog, illetve a választási rendszer átalakítása nagyrészt megfelel az európai alkotmányos hagyományoknak és a demokratikus elveknek, az szabályozás azonban az alábbi, fontossági sorrendbe állított pontokon korrekcióra szorul:

a) a választókerületi lehatárolást a politikától független szerv társadalomtudományilag megalapozott javaslata alapján újra kellene szabályozni;

b) nem lehet előzetes regisztrációhoz kötni a magyarországi lakóhellyel rendelkezők választójogának gyakorlását;

c) a győztes egyéni jelölt után járó töredékszavazatokat meg kell szüntetni,

d) a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazataival megszerezhető mandátum számát limitálni kell;

e) a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt álló személyek választójogának korlátozását a következő általános országgyűlési választásokig a bíróságoknak felül kell vizsgálnia;



f) a kampányidőszakban a politikai hirdetések elektronikus médiában való közzétételét továbbra sem lehet megtiltani.

## AZ INFORMÁCIÓS ÖNRENDELKEZÉSI JOGRÓL ÉS AZ INFORMÁCIÓ- SZABADSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

1. Az információs szabadságjogokat eddig a többször módosított, a személyes adatok védelméről szóló 1992. évi LXIII. törvény szabályozta Magyarországon. Ennek a törvénynek a szabályozási filozófiája figyelemreméltóan újszerű volt Európában és Európa határain kívül is. Ez volt a világon az első olyan törvény, mely a két információs szabadságjogot egyetlen jogi dokumentumba foglalva *szinoptikus* szabályozást megvalósított meg, azaz a személyes adatok védelmét és az információs szabadságot egymásra tekintettel rendezte el. A szabályozás morális tartalmát a rendszerváltás ethosza a Magyarországon jogállami forradalomnak nevezett történelmi esemény sor határozta meg, közös filozófiájának pedig az átláthatatlan polgár-átlátható állam maximáját jelöltük meg, amely ezáltal a pártállam átlátható polgár-átláthatatlan állam gyakorlatát tagadta.

Az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény a Nemzeti Együttműködés Rendszerének<sup>66</sup> szabályozási filozófiáját követi abban az értelemben, hogy akár csak maga az alaptörvény és a sarkalatos törvények, rombolja a fékek és az egyensúlyok korábbi alkotmányos rendszerét, az intézményi függetlenséget. A magyar jogalkotó jelentősen meggyengítette az adatvédelem intézményi védelmét, és korlátozta az ezzel kapcsolatos alapjogokat.

2. Az adatvédelmi biztos hivatalának megszüntetése bizonyosan sérti az Európai Unió jogát. Erre több civil szervezet, többször, még időben, felhívta a jogalkotó figyelmét.<sup>67</sup> Az uniós jogban e tekintetben ugyanis komoly belső inkohereciák figyelhetők meg. Amíg az unió audiovizuális irányelve az irányító hatóságok függetlenségét egyszer, egy eldugott szöveghelyen említi, addig az adatvédelmi irányelv szilárd jogi követelményként határozza meg az adatvédelmi hatóságok teljes függetlenségét.

Az irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy hozzanak létre (akár több) állami hatóságot, amelyek feladata az irányelv alapján elfogadott jogszabályok alkalmazásának ellenőrzése. A direktíva 28. § (1) bekezdése szerint ezek a hatóságok „feladatuk ellátása során teljes függetlenséggel járnak el.”

Az unió a tagállami adatvédelmi intézményekre nem úgy tekint, mint amelyek kizárólag a nemzeti joghatóság hatáskörébe tartoznak, olyan feladatokat is ellátnak, amelyeket az Európai Unió joga ruház rájuk, státuszukat a nemzeti és az uniós jog együttesen határozza meg. Egyértelmű, hogy a nemzeti törvényhozásnak nincsen teljesen szabad keze az adatvédelmi intézményekre vonatkozó szabályok kialakításában. A nemzeti jogrendszereknek meg kell felelniük a direktívában megállapított garanciáknak.

A nemzeti adatvédelmi intézményekre vonatkozó adatvédelmi direktívában foglalt garancia a teljes függetlenség. Ezt az Európai Bíróság 2010 tavaszán az Európai Bizottság v. Német Szövetségi Köztársaság ügyében<sup>68</sup> állapította meg.

Maga a tényállás is igen közel áll a magyarországihoz, ugyanis Németország korábban a magyarországihoz hasonlóan parlamenti alárendeltségben működő adatvédelmi szervezetét, ha nem is olyan botrányos körülmények között, mint a magyar jogalkotó, kormányhivatallá szervezte át. Ezzel itt is – ott is csökkentették a védelem szintjét, amit pedig az Európai Bíróság jogsértőnek minősített.

A bíróság szerint a függetlenség „célja az egyének és szervezeteik védelmének megerősítése az őket érintő döntésekkel szemben. Az ellenőrző szerveknek feladatuk ellátása során tárgyilagosan és pártatlanul kell eljárniuk. Ezen ok miatt mentesnek kell lenniük bármilyen külső befolyástól, beleértve a szövetségi állam vagy a tagállamok közvetlen vagy közvetett befolyását is.” Az ítélet a függetlenség tartalmát tovább részletezve megállapítja, hogy „nemcsak a felügyelt szervek bármilyen befolyását zárja ki, hanem bármilyen utasítást vagy bármilyen egyéb közvetlen vagy közvetett külső hatást is, amely megkérdőjelezhetné ezeknek az intézményeknek a magánélet védelme és a személyes adatok szabad áramlása közötti méltányos egyensúly megteremtésére irányuló feladatteljesítését.”<sup>69</sup>

Aligha lehet kérdéses, hogy a függetlenség tartalma az a kormányzattal éles vitákat vállaló parlamenti biztosnak a mandátuma lejártát évekkel megelőző kizorításával szembeni védelmet is: ha a hivatalt viselő személy ki van téve a menesztés veszélyének, erős a kísértés, hogy kövesse a kormány kívánságait, amely eltávolíthatja őt, aligha van ennél erősebb eszköz az államot bíráló közjogi szereplők rendszabályozására. Ne felejtjük el, hogy a bíróságok függetlenségét védelmező Baka Andrással szemben hasonlóképpen jártak el: miután ellentmondott, kiszervezték alóla a Legfelsőbb Bíróságot. Ezek alapján aligha kétséges, hogy az információs önrendelkezésről és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény azzal mindenképp megsérti a magyar adatvé-

delmi biztos teljes függetlenségét, hogy megszünteti ezt az intézményt, ezáltal mozdítva el hivatalából a jelenlegi adatvédelmi biztost.

Vajon miként lehetne orvosolni a jelenlegi helyzetet? Nézetünk szerint erre, noha erre az európai gyakorlatban nem volt példa, egyetlen módon: az intézményrendszer átszervezésével megszüntetett hivatalú adatvédelmi biztost új törvény megalkotásával vissza kellene helyezni hivatalába, ezzel együtt a létrehozott hivatalt újból parlamenti ellenőrzés alá kell vonni. Az ezzel ellentétes minden megoldás a nemzetközi alkotmányosságot és az európai jogelveket továbbra is megsértené.

## A NEMZETISÉGEK JOGAIRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

1. Az Alaptörvény, szemben a 89-es alkotmánnyal nem a politikai, hanem a kulturális nemzet koncepcióját használja, a dokumentum így elsősorban a magyarokhoz szó, őket tekinti az alkotmányozás alanyainak. A nemzeti Hitvallás szerint „Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.”<sup>70</sup> Ez kikezdi a kisebbségi jogi szabályozás elméleti alapjául szolgáló multikulturális modellt, amin a korábbi alkotmány alapult. A nemzetiségek az alkotmányozásban sem vehetnek részt, az új alkotmány ugyanis a következő mondattal kezdődik. MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat.<sup>71</sup> Meglepetésre a nemzetfogalom használatában bekövetkezett változások ellenére az Alaptörvény érintetlenül hagyja a személyi autonómián alapuló kisebbségi önkormányzati rendszert. A történelmi elnevezések visszaállítása jegyében a nemzeti és etnikai kisebbség elnevezés az Alaptörvénnyel nemzetiségre változik.

2. A sarkalatos törvényként elfogadott új nemzetiségi törvény tartalmi értelemben nem új szabályozás, hanem csupán a kisebbségi törvény módosítása, zömében a választási visszaélések kizárását célzó változtatásokkal. Bár az új törvény számos rendelkezése nehezen értelmezhető, egyértelmű, hogy ismét változnak a kisebbségi önkormányzati választási szabályok, és visszahozzák a preferenciális mandátum intézményét. A cigány elnevezés romára változik, és a jövőben a népszámlálási adatokat felhasználják majd a kisebbségi önkormányzati választási visszaélések kiszűrésére. Ennek módja, mivel ezeket nem hangolták össze a névjegyzékekre vonatkozó szabályokkal jelenleg nem tudható.<sup>72</sup> (Például a jogszabály szerint a települési kisebbségi önkormányzati választást

ki kell tűzni, ha a településen a népszámlálásakor 30 ember az adott kisebbséghez tartozónak vallotta magát. Ugyanakkor a törvény szerint a kisebbségi önkormányzati választásokat akkor is meg lehet tartani, ha a szavazók feliratkoznak a kisebbségi választói névjegyzékbe.) Maga a jogszabályszöveg számos belső ellentmondással terhelt. A törvény szerint a roma és az örmény nemzetiség esetében már a magyar nyelv is a nemzetiségek által használt nyelvnek számít,<sup>73</sup> ugyanakkor meglehetősen módon a jogszabályi definíció nemzetiségen továbbra is olyan csoportot ért, amelyik saját nyelvvel rendelkezik.<sup>74</sup> Igencsak nehéz értelmezni a törvény 158. sarkalatosáról rendelkező paragrafusát, mely meghatározza, hogy a törvénynek mely részei módosíthatóak kétharmaddal. Meglepetésre maga a 158. § nem sarkalatos, azaz, hogy a jogszabálynak mely rendelkezései kétharmadosak egyszerű többséggel meghatározható.

Nem egyértelmű, az sem, hogy a törvénynek mely része van jelenleg hatályban, s áttekinthetetlen az is, hogy a még hatályba nem lépett rendelkezések mikortól lesznek alkalmazhatók. A törvény néhány paragrafusa már a kihirdetésekor hatályba lépett, mások pedig a következő időpontoktól lesznek alkalmazhatók: 2012. január 1, 2012. március 31, 2012. szeptember 1, 2013. január 1., 2013. szeptember 1, illetve vannak rendelkezések, amik csak a 2014-es önkormányzati választásoktól lesznek alkalmazhatók.

Az eredeti jogalkotói szándékok között szerepelt, hogy a kisebbségi jogokat elválasztják az állampolgárságtól. Ennek megfelelően a kisebbségi törvény korábbi szövegéből törölték az állampolgársági kritériumot. Később a koncepció megváltozott, így a törvény átmeneti rendelkezései között a 170 §-ban (1) bekezdésében a következőt szerepeltették. „E törvény hatálya a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárságú személyekre és e személyek közösségeire terjed ki.” Ugyanakkor az átmeneti rendelkezéseknek a törvény személyi hatályáról rendelkező része csak 2012. január 1-jén lép hatályba. A törvény személyi hatálya így 2011. december 19. és 2012. január 1. között szűkölt le az állampolgárookra. A kodifikációs munka alacsony színvonala, valamint a törvény belső ellentmondásai a jogállamiságot is veszélyeztetik. Az európai uniós polgárok kizárása a kisebbségi képviselő helyi szintjének megválasztásából pedig uniós jogot sért.

3. Az 1989-es Alkotmány által életre hívott ombudsmani modell az általános és a szakosított biztosok egyenlőségén alapult. Az önálló szakosított ombudsmanok intézményének a megszüntetésével az Alaptörvény, az alapvető jogok biztosáról szóló törvény<sup>75</sup> és a nemzetiségi törvény szakít a korábbi om-

budspan-modellel. A korábbi független szakosított ombudsmanok modelljét 2012. január 1-jétől a parlament által kétharmados többséggel választott helyettes ombudsmanok váltják fel.<sup>76</sup>

A korábbi kisebbségi ombudsman ugyan maradhat a hivatalában, de elveszti a hatásköreit, s ezzel együtt stábjá nagy részét. A munkatársak egy részét elbocsátották, mások pedig átkerültek az alapvető jogok biztosa hivatalába. A nemzetiségi ügyekért felelős helyettes a jövőben már csupán egy háromfős titkárság és egy jogász munkatárs támogatására támaszkodva segítheti az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának működését.<sup>77</sup> Az alkotmányozás körüli viszonyokat jellemzi, hogy az Alapvető Jogok Biztosa átalakított Hivatalának új, az elbocsátásokat is levezénylő főtitkára a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium helyettes államtitkári székéből érkezett. A korábbi törvény szerint a kisebbségi ombudsman hatásköre a kisebbségekkel kapcsolatos diszkriminációs ügyekre is kiterjedt. A független kisebbségi ombudsman hivatalának megszüntetése felveti az Európai Unió 2000/43/EK irányelvének a sérelmét, a korábban elért jogvédelmi színtről történő visszalépés miatt.

4. Az Alaptörvény 2 (2) bekezdése értelmében a nemzetiségek részvételét a parlament munkájában sarkalatos törvény szabályozza. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló sarkalatos törvény és a nemzetiségi törvény létrehozta a nemzetiségek parlamenti képviselét, egy olyan megoldással, amely elméletileg mind a tizenhárom elismert nemzetiséget képviselőhöz juttatja az országos listás mandátumok terhére. A határon túli magyar állampolgárok viszont csak félszavazattal rendelkeznek majd, ami azt jelenti, hogy egyéni jelöltre nem, csak a listára szavazhatnak. Előfordulhat így, hogy a kulturális nemzethez tartozó határon túli magyarok szavazata adott esetben a nyolcadát éri az alkotmányozásban részt sem vevő nemzetiségek szavazatának, ami bizonyosan nem következik az Alaptörvény nemzetfelfogásából.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI TÖRVÉNY

1. Mivel az Alaptörvény eléggé szűkszavúan rendelkezik az Alkotmánybíróság jogállásáról és hatásköreiről, az alkotmány- és az alapjogvédelem megvalósulása szempontjából kiemelkedő jelentősége van annak, hogy az Alaptörvényben lefektetett keretek között milyen részletesebb szabályokat állapít meg az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvény (Abtv.). Az Alaptörvény elfogadásához hasonlóan az

Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat előkészítése sem adott lehetőséget annak szakmai, illetve társadalmi egyeztetésére. Szemben az Alaptörvény előírásával, amely a Kormány feladatává teszi, hogy az Országgyűlés elé terjessze az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat (Záró rendelkezések 4. pontja), az Alkotmánybíróságról szóló törvény javaslatát egy országgyűlési bizottság nyújtotta be. A Kormány tehát nem vállalta az egyik legfontosabb sarkalatos törvény előkészítéséért a politikai felelősséget, ugyanakkor nem vált ismertté, hogy valójában kik készítették a javaslat szövegét.

Ráadásul az Alaptörvényből és az Abtv.-ből sem ismerhető meg az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó teljes szabályanyag. Az Alaptörvény 2011. december 30-án elfogadott és 2012. január 1-jén hatályba lépett Átmeneti Rendelkezései több olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyek nem átmeneti, hanem tartós jellegű szabályokkal egészítették ki az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozást, annak ellenére, hogy ez a dokumentum rendeltetése szerint kizárólag átmeneti jellegű előírásokat foglalhatna magában. Az Átmeneti Rendelkezések meghatározzák az alkotmányjogi panasz feltételeit (22. cikk), valamint tovább korlátozzák az Alkotmánybíróság hatáskörét azáltal, hogy kiterjesztik az adósságváltás idején elfogadott fiskális törvények felülvizsgálatára vonatkozó tilalmat [Alaptörvény 37. cikk (4) bek.] az államadósság mértékének lecsökkenése utáni időszakra is (Átmeneti Rendelkezések 27. cikk). Vagyis az Alkotmánybíróság hatáskörének időleges korlátozását az „átmeneti” rendelkezések állandó hatásköri korlátozássá alakították.

Amint korábban írtuk, az Alaptörvény valóban felhatalmazást adott az Országgyűlésnek arra, hogy az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket alkosson, de ez a felhatalmazás nem alapozhatja meg azt, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény módosítása nélkül állandó jelleggel továbbkorlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét.

2. A magyar alkotmánybírósági modellben az egyik legjelentősebb változást az *actio popularis* eltörlése jelenti, amely alapján korábban bárki személyes érintettség nélkül is kezdeményezhetett absztrakt utólagos normakontrollt.

Az Átmeneti Rendelkezések értelmében valamennyi, *actio popularis* indítvány alapján indult még folyamatban lévő alkotmánybírósági eljárás megszűnt. Bár az Abtv. szabályozásával kapcsolatban felvethetőek alkotmányossági aggályok, az Országgyűlés ezzel a rendelkezéssel érzékelhetően ki akarta zárni, hogy az említett indítványok sorsát rendező törvényi szabály alkotmányossági felülvizsgálat tárgya lehessen.

Az Alkotmánybíróság e változás eredményeképpen 2012 januárjában 1600, alkotmánybírósági döntésre váró indítványozót értesített az eljárások megszüntetéséről annak ellenére, hogy ezeket az indítványokat annak idején érvényes jogszabály alapján nyújtották be. Jelenleg az indítványozóknak abban az esetben van lehetőségük ismételt beadni indítványukat, ha az új alaptörvényi előírásoknak is megfelelnek, amelyek viszont ezt csak azok számára teszik lehetővé, akiket a megtámadott jogszabály személyesen érint.

Mivel az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörrel továbbra is rendelkezik, az új alkotmányos keretek közé illeszkedett volna az a megoldás, amely ezeket az indítványokat – amennyiben azok az Alaptörvény szerint is értelmezhetőek – 2012. január 1. után is megtartja. Azonban a jogalkotó nem ezt a megoldást választotta.

Jelenleg alkotmányjogi panaszként kizárólag az terjesztheti az Alkotmánybíróság elé beadványát, aki igazolni tudja személyes érintettségét (Abtv. 71. §) Ezáltal – az indítványozó személyes érintettségének hiánya miatt – civil szervezetek által benyújtott indítványok a jövőben nem vagy csak nehezebben kerülhetnek az Alkotmánybíróság elé. Mivel jelenleg nem lehet tudni, hogy az Alkotmánybíróság hogyan értelmezi az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez megkívánt személyes sérelem szintjét (el kell-e szenvedni a negatív következményeket, vagy elég ennek a lehetősége a törvény végrehajtása esetén), nem lehet megmondani, hogy a testület mely indítványokat fogadja majd be. A korábbi szabályozás keretei között emberijog-védő szervezetek akkor is megtámadhattak alapjogsértő jogszabályokat, ha nem voltak általa közvetlenül érintettek. Most találniuk kell majd egy érintett személyt, ami hosszabb időt vesz igénybe, ugyanakkor kevésbé hatékony megoldás a jogrendszerben rejlő strukturális problémák Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatára.

Az Abtv. az alkotmány- és az alapjogvédelem szempontjából lényegesen kedvezőtlenebb rendelkezéseket tartalmaz. Az Abtv. hatálybalépésével minden olyan folyamatban lévő utólagos normakontroll eljárás megszűnt, amelyet nem olyanok nyújtottak be, akik az Alaptörvény szerint továbbra is indítványozási jogosultsággal rendelkeznek. Míg a korábbi alkotmány alapján az állami szervek széles köre volt jogosult absztrakt felülvizsgálat kezdeményezésére, addig az új Alaptörvény erre csak a Kormányt, a képviselők egynegyedét, illetve az alapvető jogok biztosságát hatalmazza fel.

3. Az Alaptörvény a Velencei Bizottság észrevételei nyomán az *actio popularis* eltörlését ellensúlyozandó az alapvető jogok biztosságát feljogosította abszt-

rakt utólagos normakontroll-eljárás kezdeményezésére. Az alapvető jogok biztosa mellett a Kormány és az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezhet utólagos normakontroll eljárást. A jelenlegi Országgyűlésben azonban a demokratikus ellenzéki pártok nem teszik ki a képviselők negyedét, ami különösen is felértékeli az ombudsman indítványozói jogosultságának az alkotmányvédelemben betöltött szerepét. Az ombudsman indítványozási jogáról ugyanakkor az Alaptörvény bővebb szabályokat nem tartalmaz, és a feltételek meghatározását a 2011 nyarán elfogadott ombudsman-törvény is az Abtv.-re utalta (2011. évi CXI. törvény 34. §). Az Abtv. azonban ezzel kapcsolatban csak azt mondja ki, hogy az alapvető jogok biztosa akkor nyújthat be indítványt az Alkotmánybírósághoz, ha megállapította a megtámadott rendelkezés alaptörvényt sértő voltát [24. cikk (2) bek.].

Mind ez idáig az ombudsman ezzel a jogával nem élt, a rendelkezés értelmezési gyakorlata még nem ismert.<sup>78</sup> Ugyanakkor valószínűsíthető, hogy hatókörét tekintve az ombudsmani indítványozói jogosultság nem fogja lefedni az Alaptörvény teljességét. Az ombudsman ugyanis feladat- és hatásköréből következően egy jogszabály alaptörvény-ellenességére vonatkozó megállapítást az alapvető jogok biztosaként csak alapjogokkal kapcsolatban tehet. Más tekintetben, így például az Alaptörvény nem alapjogi tárgyú rendelkezéseinek megsértése tekintetében valószínűleg nem értékelheti egy törvény alkotmányellenességét. Mivel az ombudsman az alkotmánybírósági indítványában állítania kell a megtámadott jogszabály alaptörvény-ellenességét, csak a hatáskörébe tartozó ügyekben lehet feljogosítva az indítványozásra. Megszorítóbb értelmezéssel pedig akár az is elvárható az Abtv. rendelkezése alapján, hogy az alapvető jogok biztosa csak egyedi ügyben lefolytatott vizsgálatot követő intézkedésként fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Valószínűsíthető tehát, hogy az alapvető jogokon túli, így államszervezeti kérdésekben az ombudsman indítványozási joga egyáltalán nem lesz képes pótolni az *actio popularis* eltörlését. Így például az adatvédelmi hatóság függetlenségének változása tekintetében az alapvető jogok biztosa mindaddig nem nyújthatna be absztrakt normakontroll indítványt, amíg a hatóság tevékenysége nem okoz egy konkrét személynek jogsérelemet. Ez jól mutatja, hogy az ombudsman még az alapvető jogokkal kapcsolatban sem feltétlenül lesz képes arra, hogy – a biztos által kivizsgálható – konkrét jogsérelem vagy annak veszélye nélkül biztosítsa egy jogszabály alkotmánybírósági felülvizsgálatát.

4. Míg egyrésztől megszűnt az Alkotmánybíróság hatásköre az *actio popularis* indítványok elbírálá-

sára, addig másrésztől bevezetésre került a német modell szerinti alkotmányjogi panasz. Ennek a változásnak a deklarált célja az egyéni alapjogvédelem kiterjesztése volt, hiszen az új szabályozás alapján alkotmányjogi panaszt nemcsak az alaptörvény-ellenes jogszabályokkal szemben, hanem a jogszabályoknak az alaptörvénysértő bírói alkalmazásával szemben is be lehet nyújtani.

Problémát jelent ugyanakkor, hogy az Alaptörvény nem határozta meg az alkotmányjogi panasz benyújtásának szabályait. Az Átmeneti Rendelkezők 22. cikke megadja az alkotmányjogi panasz definícióját, ezt azonban az Alaptörvény hatálybalépése előtt két nappal fogadták el, lényegében további feltételekkel kiegészítve az Alaptörvényt. A részletes szabályokat az Abtv. tartalmazza, amelyek viszont jelentősen megnehezítik a panasz előterjesztését, így megkérdőjelezzik azt, hogy az alkotmányjogi panasz az egyéni alapjogvédelem valóban hatékony eszköze lehet.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének szabályait tehát az Abtv. rendezi. Eltérően a korábbi szabályozástól, ami nem igényelte ügyvéd közreműködését az indítványozásban, az új törvény az alkotmányjogi panasz eljárás során kötelezővé teszi a jogi képviselést (51. §). Ez csak azoknak teszi lehetővé az alkotmányossági felülvizsgálat igénybevételét, akik az eljárásnak ebben a szakaszában megengedhetik maguknak, hogy ügyvédet vegyenek igénybe. Ugyanilyen elrettentő hatása van az újonnan bevezetett eljárási bírságkiszabás lehetőségének. Az Abtv. szerint ugyanis bírsággal sújtható az az indítványozó, aki az indítványozási jogát visszaélészerűen gyakorolja, illetve akinek szándékos magatartása késlelteti vagy akadályozza az alkotmánybírói eljárás befejezését (54. §). A bírság nemcsak az elrettentő mértéke (amely húszezer forinttól ötszáz ezer forintig terjedhet) miatt aggályos, de azért is, mert nem kellőképpen meghatározott alkalmazásának feltétele, továbbá kiszabásával szemben jogorvoslat sem biztosított.

Az Abtv. az alkotmányjogi panasz befogadásával kapcsolatban széles mérlegelési lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróságnak, amely a panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be (29. §). Az alkotmányjogi panaszok sikere továbbá nem mentes a „szerencseelemektől” sem: ha az Alkotmánybíróság egy panasz alapján kimondja egy jogszabály alkotmányellenességét, az *res iudicata* hatást vált ki más ügyekre is, azaz a határozat meghozatala után azonos jogszabályi rendelkezés okozta jogsérelem ügyében ugyanazon az alapon már nem lehet a testülethez fordul-

ni (31. §). Az egyéni jogorvoslással az Alkotmánybíróság tehát csak azt „jutalmazza meg”, aki az alkotmányellenes jogszabályt először az Alkotmánybíróság elé vitte vagy akinek indítványát a bíróság előbb bírálta el. Ugyanazt a problémát felvető későbbi ügyekben – amikor ráadásul a probléma azonosságának megítélése a testület mérlegelésébe tartozik – nem várható az Alkotmánybíróságtól jogorvoslat. Ez lényeges lehet annak megítélésében, hogy az alkotmányjogi panasz az igénybevételét hatékony jogorvoslatként elvárhatja-e az Európai Emberi Jogi Bíróság a strasbourgi fórumhoz fordulás feltételeként. Ha az Alkotmánybíróság által már elbíráltakhoz hasonló ügyekben nem lehet a testülethez fordulni, akkor az Alkotmánybíróság nem minősülhet hatékony jogorvoslatnak. Ennek pedig komoly hatása lehet a Magyarország elleni strasbourgi ügyek számára.

5. Az Alaptörvénnyel kapcsolatos egyik legmarkánsabb kritikát az a szabály váltotta ki, amely a pénzügyi tárgyú törvények tekintetében korlátozta az Alkotmánybíróság hatáskörét [37. cikk (4) bek.]. Korábban bírálta már ezt a Velencei Bizottság, amikor ugyanez a szabály bekerült a korábbi alkotmányba, később pedig az új Alaptörvény részeként megerősítésre került.<sup>79</sup> Az Alaptörvény értelmében ez a hatásköri korlát addig áll fenn, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, így – a magyar költségvetés helyzetére tekintettel – nem tekinthető rövid távú korlátozásnak. E szabályozás alapján az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket.

Az Abtv. szabályai értelemszerűen ezek között a keretek között szabályozzák az Alkotmánybíróság hatáskörét. Nem lehet ugyanakkor figyelmen kívül hagyni, hogy az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezői tovább korlátozzák a testület hatáskörét. Az Átmeneti Rendelkezők 27. cikke értelmében ugyanis a hatásköri korlátot az államadósság kívánt szint alá csökkenése után, vagyis az Alaptörvényben meghatározott időkorlátot túl is alkalmazni kell azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta. Ezzel a szabállyal az Átmeneti Rendelkezőket tartalmazó dokumentum – tartós módon – kiterjeszti az Alaptörvényben szabályozott hatásköri korlátot az Alaptörvény által nem érintett helyzetre, amire az Országgyűlésnek e dokumentumban nem volt hatásköre. Ez mindazon fiskális tárgyú törvények tekintetében, amelyeket a gazdasági válság idején fogadtak el, az alkotmánybí-

rósági normakontroll végleges kizárását jelenti a gazdasági válságot követő időszakra nézve is, amikor az alkotmánybíráskodás teljességének már vissza kellene állnia.

6. Az Alaptörvény igen kevés rendelkezést tartalmaz az alkotmánybírók jogállásával kapcsolatban, így függetlenségüket sem övezi garanciákkal. Míg pozitív fejlemény, hogy e keretek között legalább az Abtv. kizárta az alkotmánybírák újraválaszthatóságát [6. § (3) bek.], és így elhárította azokat az aggodalmakat, melyek szerint a bírák azok kegyeit keresnék, akiktől ismételten megválasztásukat várhatják, addig a törvény olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek nem szolgálják a bírák függetlenségét. Sajnálatos fejlemény, hogy az újraválasztás kizártsága az Abtv. hatályba lépésének napján hivatalban levő és a korábbi szabályok szerint nem újraválasztott alkotmánybírókra nem vonatkozik [69. § (5) bekezdés]. Az Alkotmánybíráskodásról szóló sarkalatos törvény fenntartja azt a 2010-es alkotmánymódosítással bevezetett (azóta a korábbi Alkotmánnyal együtt már hatályát veszített) jelölési megoldást, amely a frakciók arányai szerint felálló parlamenti bizottságot jogosítja fel arra, hogy javaslatot tegyen az alkotmánybírák személyére [7. § (1) bek.]. Ezek a szabályok tehát az ellenzéki pártok bevonása nélkül kizárólag a kormánytöbbséget jogosítják a jelölésre. A kétharmados szavazatarányt előíró szabályok biztosíthatják az Alkotmánybíráskodás függetlenségét a mindenkori kormánytól, azonban a jelenlegi kormány rendelkezik ezzel a többséggel, amellyel hat új bírót már választott is a testületbe. Az új jelölési szabályok sem a kormánytöbbség akarásával szemben nem teremtenek politikai ellensúlyt, sem a jelölt szakmai alkalmasságának figyelembevételét nem garantálják. Több, az új szabályok szerint választott alkotmánybíró nem is teljesítette a törvényben előírt szakmai követelményeket, azonban az ellenzék nem tudta megakadályozni a megválasztásukat. Ezzel szemben a korábbi szabályok szerint a jelölteknek bírniuk kellett a parlamenti pártok többségének támogatását, mielőtt a szavazásra sor került volna.

Az Alkotmánybíráskodás összetételének és az alkotmánybíró-választás szabályainak változásait korábban a Velencei Bizottság is bírálta a testület hatásköréről szóló előzetes véleményében. Aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy az új Alaptörvény több rendelkezése tovább gyengítheti az Alkotmánybíráskodást mint a magyar jogrendszer alkotmányosságának őrét.<sup>80</sup> A Velencei Bizottság által bírált szabályozást a jogalkotó belefoglalta az új alkotmánybírási törvénybe, az Átmeneti Rendelkezések pedig tovább rontottak rajta.

Az Alaptörvény szövegével is ellentétes az Abtv.-nek az a rendelkezése, amely szerint ha a testület új tagját az Országgyűlés határidőre nem választja meg, a lejárt megbízatású alkotmánybírók megbízatása az utódja hivatalba lépéséig meghosszabbodik [15. § (3) bek.]. Ez a szabály továbbá lehetővé teszi azt, hogy adott esetben – mivel új bíró választásához kétharmados többség szükséges – egyes, akár kormánypárti, akár ellenzéki frakciók akadályozzák a számukra kedvezőbb világnézetű alkotmánybíró mandátumának megszűnését, ha a kormányoldal nem rendelkezik kétharmados többséggel.

## AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI RENDSZER ÉS AZ ÜGYÉSZSÉG<sup>81</sup>

1. A hivatalban lévő bírák megbízatási idejének nyolc évvel való csökkentésével az új Alaptörvény újabb sebet ejtett a fékek és ellensúlyok rendszerén. Ez az intézkedés a hivatalban lévő bírák helyzetének bizonytalanná válását eredményezi, mert míg a kötelező nyugdíjba vonulás korábbi időpontja 70 év volt, az új alkotmány 62 évesen nyugdíjba kényszeríti a bírákat, noha sem szakmai, sem egyéb közérdek nem indokolta a bírák védett jogállásának ilyen durva megsértését. Sőt, korábban a Velencei Bizottság is kifogásolta ezt az intézkedést, mondván, hogy az megkérdőjelezhető úgy az alkotmányos alapelvek, mint a bírói függetlenség követelménye szempontjából, hiszen a bírák stabil státusának biztosítása a független és pártatlan ítékezés előfeltétele.<sup>82</sup> A tényből, hogy máig nem került nyilvánosságra hivatalos, írásos indoklás, amely érvekkel támasztaná alá az intézkedés szükségességét, adódik a következtetés, hogy a indokok merőben politikaiak.

Az igazságügyért felelős államtitkár, Répássy Róbert tájékoztatása szerint az Alaptörvény e rendelkezése 236 bíró korábbi nyugdíjba vonulását eredményezi.<sup>83</sup> Az érintett bírák között találunk húsz törvényszék és két ítéltábla elnökét és a Kúria nyolcvan bíráját. Mivel a bírói kinevezéseket hat hónappal az új Alaptörvény hatályba lépését megelőzően befagyasztották, a fenti, a korábbi nyugdíjazás miatt betöltendő állások számát az ez idő alatt felhalmozódott betöltetlen bírói székek száma is tetézi, ugyanis egy 2011 júniusában hatályba lépett törvénnyel az Országgyűlés 2012. január 1-jéig minden kinevezési eljárást leállított, beleértve a már felterjesztetteket is. Ez a moratórium megfosztotta Baka Andrást, a Legfelsőbb Bíróság elnökét a bírósági vezetők kinevezésének lehetőségétől, e döntési jogot egy új vezetés számára tartva fenn.

A korábbi nyugdíjazás miatt megüresedő és a befagyasztott kinevezések miatt felhalmozódott álláshelyek betöltésére egy jelentős mértékben könnyített eljárásban kerülhet sor, amelyben rövidebb a jelentkezési idő, és a bírói alkalmassági vizsgálat eredménye is félretehető.

Az új Alaptörvény által megalkotott keretet a kétharmados parlamenti többség birtokában a kormányzat teljesen új bírósági igazgatási rendszer kiépítésével töltötte ki, az igazságszolgáltatás képviselőivel való érdemi konzultáció nélkül. Ugyan a Magyar Bírói Egyesület néhány tagja stratégiai együttműködési megállapodást írt alá a kormányzattal, és véleményt nyilvánított a szabályozás tervezetéről, ám a hivatalban lévő bírósági vezetőket és a bírák választott testületeit nem vonták be a konzultációba, vagyis a bírákat éppúgy kihagyták a szabályozás előkészítéséből, mint az egyéb szakmai csoportokat.

A jelenlegi kormánypárt hatalomra kerülése, vagyis 2011 tavasza óta egyazon egyszerű minta alapján jár el újra meg újra: sorban távolítja el független intézmények vezetőit törvényben szabott mandátumuk kitöltése előtt, még ha ehhez – gyakorta – a vonatkozó szabályok megváltoztatása vagy módosítása szükséges is. Az Országos Választási Bizottság tagjaihoz, az adatvédelmi biztoshoz, a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához és az Országos Rádió és Televízió Testület elnökéhez hasonlóan a Legfelsőbb Bíróság elnöke is elveszítette állását hivatali idejének kitöltése előtt, bármilyen szakmai vagy közjogi indokolás nélkül: Baka Andrást, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, az Emberi Jogok Európai Bírósága korábbi bíráját három évvel mandátumának lejártá előtt az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek egy passzusa mozdította el (11. cikk [2] bek.).<sup>84</sup>

Ez az aktus figyelmen kívül hagyta a bírák jogállása védelmének magas szintű követelményét. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 114. § (2) bekezdésében foglalt, visszaható hatállyal érvényesített követelmény mellett, amely szerint a hivatal betöltésének feltétele legalább öt év magyarországi bírói gyakorlat, Baka András elmozdítását pusztán az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek azon szakasza indokolta, amely a Legfelsőbb Bíróságot Kúriává nevezte át, bár a legmagasabb bírói fórum felépítése és hatásköre nem sokban változott, csupán a hivatalos elnevezése módosult. Nehéz elkerülni a következtetést, hogy a döntést pusztán politikai megfontolások indokolták: Baka András ugyanis kritizálta a bírósági igazgatásról szóló törvényt, és egyéb, a bíróságokat és az igazságszolgáltatást érintő törvények tervezetét

(pl. a fent részletezett rendelkezést a bírák nyugdíjkorhatárának leszállításáról, vagy egyes jogerős ítéletek felülvizsgálatának visszaható hatállyal való törvényi elrendelését).

Az új alkotmányos berendezkedésben az igazságszolgáltatás igazgatása teljesen centralizálttá vált, a kollektív döntéshozatali mechanizmusokat egyszemélyi döntéshozatal váltotta fel. Az újonnan létrehozott Országos Bírósági Hivatal egyetlen személy irányítása alatt áll, és a bíróságokkal és bírákkal kapcsolatos minden személyzeti, költségvetési és szabályozási hatáskör az OBH elnökének kezében összpontosul. A hatáskör-koncentráció mértéke nem hagy teret a kollektív döntéshozatalnak vagy a bírói önkormányzati testületek bevonásának.

Az új rendszer új bíróinak személyére az újonnan létrehozott Országos Bírósági Hivatal újonnan kinevezett elnöke tesz javaslatot, és a köztársasági elnök nevezi majd ki őket. A jelenlegi köztársasági elnöknek, elődeihez hasonlóan, még megvan a jogi lehetősége arra, hogy megfontolja az elé terjesztett kormányzati javaslatokat és megtagadja hozzájárulásának megadását. Ám a bírák kinevezésén túl az Országos Bírósági Hivatal elnöke hatásköreit többnyire önállóan gyakorolja. E hatáskörök között pedig olyan jelentős döntési kompetenciák sorakoznak, mint például az a lehetőség, hogy az új rendszerben az OBH elnöke egyéni döntése alapján áthelyezhet bírákat egyik bíróságról a másikra.

Az elnök feladata a bíróságok igazgatása, így a hatásköre kiterjed a bírósági elnökök kinevezésére, a bírák kiválasztására és előléptetésére, sőt, az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései alapján (11. cikk [3] bek.) arra is lehetősége van, hogy bármely ügy tárgyalására az illetékes bíróságtól eltérő bíróságot jelöljön ki. A bírák kiválasztásával, az ügyek szignálásával és a bírák előléptetésével és elmozdításával kapcsolatos hatásköreit az elnök önállóan gyakorolja, e döntések kontrollját semmilyen jogszabályi előírás nem biztosítja. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény alapján az Országos Bírói Tanács, vagyis egy választott bírói testület részt vesz az OBH elnöke néhány döntésének meghozatalában, ám a törvény nem ad lehetőséget e testületnek arra, hogy érdemben kontrollálja a megszülető döntést. Ellenkezőleg, az Országos Bírói Tanács a megszülető döntéssel kapcsolatos feladatai és lehetőségei kimerülnek a véleménynyilvánításban, javaslatételben és tanácsadásban, amely aktusoknak semmiféle jogi kötőereje nincs. Valójában az OBH elnöke szabad kezet kapott az igazságszolgáltatás igazgatásának irányítására, és senkinek sem tartozik elszámolással. Tekintettel arra, hogy a megbízatása kilenc évre szól, elmozdítására, új elnök kinevezésére sem

a következő, sem az azt követő kormányzatnak nem lesz lehetősége.

Eleget téve a jogszabályi előírásoknak az Országgyűlés a fent bemutatott, erősen centralizált rendszer élére egy bírót választott meg, ám a poszt betöltője egyben a Fidesz alkotmánya egyik szerzőjének neje és a miniszterelnök családi jó barátja. Megbízása pedig kilenc évre szól, és a mandátuma automatikusan meghosszabbodik mindaddig, amíg a parlament – kétharmados többséggel – meg nem választja utódját. E szabályokból az a kép rajzolódik ki, hogy nincs akadálya annak, hogy a fent ismertetett, majdhogynem kizárólagos igazságszolgáltatási igazgatási hatásköröket meghatározatlan ideig az OBH új elnöke gyakorolja.

A bírák kiválasztásának rendszere pedig tovább erősíti a hatáskörét. Az Országos Bírói Tanács a bírói pályázatok alapján elkészíti a jelentkezők listáját, ám az OBH elnöke nincs kötve e rangsorhoz, a második, illetve harmadik helyen szereplő jelölt kinevezését is javasolhatja a köztársasági elnöknek. Ez esetben kötelessége ugyan tájékoztatni az Országos Bírói Tanácsot döntése okairól, ám a testületnek nincs lehetősége a döntés megváltoztatására és nem is vétőzhatja meg azt. Minden egyes bírót, kivéve a korábbi Legfelsőbb Bíróság, a Kúria elnökét az OBH elnökének javaslata alapján nevez ki a köztársasági elnök, kivéve, ha már – bíróként – részei az igazságszolgáltatási rendszernek, amely esetben a kinevezésekben a köztársasági elnöknek sincs szerepe.

Az igazságszolgáltatás igazgatásának korábbi rendszere 1997-ben jött létre, és a korábbi Országos Igazságszolgáltatási Tanács messzemenőig biztosított autonómiáján alapult. Ez a rendszer rendkívül rosszul működött és a szakértők erősen kritizálták, mondván, hogy az igazságszolgáltatás és a bíróságok működése átláthatatlanná vált és nem teszi lehetővé a döntéshozók elszámoltatását. Gyakran felhozott példa volt a rendszer diszfunkcionális működésére az, hogy mivel a bírák megyei bírósági elnököket választottak az Országos Igazságszolgáltatási Tanács tagjaivá, ők a testületben saját vezetői munkájukat kellett volna, hogy ellenőrizzék, ami értelemszerűen e kontroll gyengülését vonta maga után. Az új rendszer mit sem javít az átláthatatlanság problémáján, csupán centralizálja az igazgatást a nagyobb hatékonyság érdekében.

Szintén a hatékonyság követelménye indokolja azt, hogy az OBH újonnan kinevezett elnökének lehetősége van a törvény által kijelölt, hatáskörrel rendelkező és illetékes bíróság helyett másik bíróságot kijelölni az ügy tárgyalására abban az esetben, ha az adott bíróság jelentős ügyteherrel küzd és ezért nem tudja ésszerű időn belül befejezni az eljárást. A bo-

nyolult ügyek többsége, beleértve azokat is, amelyeknek politikai vonatkozása is van, a fővárosban koncentrálnak, és a budapesti bíróságok a leginkább leterheltek. Ezért ésszerűen feltehető, hogy az ügyek átszignálása a fővárosból vidéki bíróságok felé való átcsoportosítást jelent majd a gyakorlatban, vagyis a budapesti bíróságok helyett olyan kisebb városi bíróságok fognak eljárni, amelyek kijelölése a bírák kis létszámára tekintettel, az adott ügyben gyakorlatilag a bíró kijelölését is eredményezi.<sup>85</sup> Ez az intézkedés csorbítja az állampolgári jogokat, hiszen nem a jog, hanem egy, a kormánypárthoz közelálló személy döntése határozza meg az eljáró bíró személyét. Nagyon valószínű, hogy egy kisváros nagy horderejű ügyek tárgyalásában tapasztalatlan bírója különösen fogékony lesz a kormányzati befolyásra, illetve erősen támaszkodik majd az ügyészi álláspontra az eljárás során.

2. A legfőbb ügyésznek szintén joga van ahhoz, hogy másik, nem a törvény által kijelölt illetékes bíróság előtt emeljen vádat, amennyiben az ügy sürgős elbírálása érdekében ezt szükségesnek ítéli. Ez a felhatalmazás korábban a büntetőeljárásról szóló törvényben szerepelt, ám az Alkotmánybíróság 166/2011. (XII. 20.) határozatával megsemmisítette ezt a rendelkezést. Az alkotmánybírósági döntést azonnali országgyűlési válasz követte: a megsemmisített felhatalmazás az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek 11. cikke (4) bekezdésében talált új helyet, ahol egyben a későbbi alkotmányossági panaszoktól is védve van, ami talán közrejátszott az Országgyűlés e döntésében.

Az ügyészség megőrizte korábbi, erősen hierarchizált szervezeti struktúráját, ami a hatékony eljáráshoz szükséges mozgásteret sem biztosítja az ügyészeknek az adott eljárásokban, az ügyészek feletteseik általi utasíthatósága kiterjed az adott ügyben való vádemelésre és a vád ejtésére is. Valójában elmondható, hogy a magyar ügyészségi rendszer máig megőrizte a sztálinista struktúráját. Az ügyészség formálisan független a kormányzattól, hiszen a legfőbb ügyészt az Országgyűlés választja, de az ügyészség tevékenységéről nem tartozik elszámolással egyetlen intézménynek sem, és arra sincs lehetőség, hogy döntéseit, működését másik szerv felülvizsgálja, ellenőrizze. Mindez azt jelenti, hogy a működése teljesen átláthatatlan, és az átláthatatlanság leple alatt a politikai befolyás is észrevétlen marad.

Az igazságszolgáltatási rendszer újraszabályozása során nem került sor egyeztetésre sem az Országos Igazságszolgáltatási Tanáccsal, sem a Legfelsőbb Bíróság elnökével, aki egyben a testület elnöke is volt.

A bírósági igazgatás Magyarországon kialakított új rendszeréhez hasonló nem találunk a demokrati-



kus államok között, hiszen a bírák kiválasztásával, előléptetésével, és fegyelmi felelősségével kapcsolatos döntéseket minden demokratikus államban független és autonómiával rendelkező bírói szervek hozzák meg. A centralizált, egyszemélyi vezetésre épülő rendszerben nem találunk hatalmi ellensúlyokat, mert az minden döntéshozatali hatáskört az Országos Bírósági Hivatal újonnan megválasztott elnökére ruház, anélkül, hogy biztosítaná az e döntések miatti elszámoltathatóságát; mert nincs olyan bírói testület, ami hatékonyan kontrollálhatná, megvívhatná az elnök döntését (hiszen csupán egy tanácsadó szereppel felruházott testületet intézményesít a törvény); mert az Országgyűlés erre a posztra egy, a kormányzati vezetőkhöz közel álló bírót választott meg; mert nincsenek elégséges garanciái a működés átláthatóságának, és végül azért, mert a más intézmények általi alkotmányossági ellenőrzés lehetősége is súlyosan szűkült.

## JEGYZETEK

1. Vélemény Magyarország új alkotmányáról. Elfogadva a Velencei Bizottság a 87. közgyűlésen, 2011. június 17. és 18., CDL-AD(2011)016, § 13. Lásd: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-E.pdf)
2. 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat.
3. Mivel a magyar hatóságok nem bocsátották rendelkezésre az Átmeneti Rendelkezések hivatalos angol nyelvű fordítását, és mivel a Velencei Bizottság véleménye szerint (§ 16) az Alaptörvénynek a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által készített angol fordítása sok esetben pontatlan, e dokumentum angol nyelvű változatához függelékként csatoltuk az Átmeneti Rendelkezések általunk készített angol fordítását, amit értelem szerűen ez a magyar változat nem tartalmaz.
4. A részleteket lásd e dokumentumnak az igazságszolgáltatásról szóló részében.
5. Az Alaptörvényben előírt sarkalatos törvények pontos száma vitatott. A Velencei Bizottság véleménye szerint a sarkalatos törvények száma 50 (§ 22), míg az Országgyűlés honlapja csak 32 ilyen törvényt jegyez. (<http://www.mkogy.hu/fotitkar/sarkalatos/sarkalatosstvek-jegyeke.pdf>). Mindenesetre, a Velencei Bizottság szerint a sarkalatos törvények száma és hatóköre túlságosan nagy, és a minősített többségű törvényalkotásnak ezzel az eszközzel a Bizottság ajánlása szerint csak rendkívül kivételes esetben lehetne élni (§§ 25, 27). Ezzel szemben az Átmeneti Rendelkezések lehetővé teszik (28. cikk [5] bekezdés), hogy az Országgyűlés további törvények elfogadását minősített többséghez kösse.
6. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 2012. április 16-án fogadták el.
7. Ez a számot Orbán Viktor miniszterelnök használta az Európai Parlamentben 2012. január 18-án tartott beszédében. Lásd <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-16613934>
8. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24>
9. European Parliament resolution of 16 February 2012 on the recent political developments in Hungary (2012/2511[RSP])
10. A Velencei Bizottság 2012. június 15-i plenáris ülésén tárgyalja a nemzetiségekről, az országgyűlési képviselők választásáról, az ügyészségről és az Alkotmánybíróságról szóló törvényekkel kapcsolatban kialakított véleményeket. Lásd <http://www.venice.coe.int/DOCS/2012/CDL-OJ%282012%29002ANN-E.ASP>
11. Erre, az Európai Központi Bank által is követelt alkotmánymódosításra az Európai Unió és a Nemzetközi Valutaalappal folytatott hiteltárgyalások elősegítése érdekében került sor.
12. Lényegében ugyanerre alapozta 2012. január 31-én nyilvánosságra hozott fiktív alkotmánybírói indítványát az Eötvös Károly Intézet. Lásd: Alkotmányellenes az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit az Alaptörvény részévé tenni. <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=500>
13. Az ombudsman alkotmánybírói indítványa az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseivel kapcsolatban. Lásd <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202302Ai.rtf>
14. A Költségvetési Tanács elnöke, a Fidesz közeli Járai Zsigmond egészen 2012. januárban nyilvánosságra hozott önkéntes lemondásáig megtarthatta mandátumát, bár a Költségvetési Tanács feladatköre nagymértékben megváltozott. Ezzel szemben Baka Andrásnak, a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökének, aki nyilvánosan kritizálta a bíróságokra vonatkozó törvénytervezeteket, szolgálati ideje az Átmeneti Rendelkezések alapján az Alaptörvény hatályba lépésével megszűnt, annak ellenére, hogy a Legfelsőbb Bíróság hatásköre nem, csak elnevezése változott.
15. A Velencei Bizottság véleménye, No. 618 / 2011, 2011 június 20, bek. 140.
16. 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől.
17. 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról.
18. A 2005-ös Mikrocenzus adatai szerint a párok 14,71%-a él házasság helyett élettársi kapcsolatban. Ez az arány a 25–29 évesek között 40%. A házasságon kívül együtt élő párok aránya folyamatosan nő: 1990-ben ez az arány csak 5,1%, míg 2001-ben 11,3% volt. Lásd: *Demográfiai Portré 2009*, Népeségtudományi Kutatóintézet, valamint [mikrocenzus.hu](http://mikrocenzus.hu).

19. Különösen a Polgári Törvénykönyvvel (öröklési szabályok) és a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2009. évi XXIX. törvénnyel (a bejegyzett élettársi kapcsolat mint családjogi jogintézmény), valamint a biológiai szülő együttélő partnerét megillető gyermeknevelési juttatásokat szabályozó jogszabályokkal.
20. A Ptk.-t ennek megfelelően 1996 júniusában módosította az 1996. évi XLII. törvény.
21. Az Alkotmány 15. §-ában említett házasság fogalmát az Alkotmánybíróság következetesen úgy értelmezte, hogy az csak a különemű párokat illeti meg. Lásd a fent idézet határozatok mellett: 65/2007. (X. 18.) AB határozat és 32/2010. (III. 25.) AB határozat.
22. Ajánlás a szexuális orientáció és nemi identitáson alapuló diszkrimináció elleni intézkedésekről.
23. A Velencei Bizottság 2012. március 19-én hozta nyilvánosságra véleményét a törvényről, amelyet a bíróságokról szóló törvényekkel együtt elsőként vizsgált. A Bizottság véleménye kialakításakor figyelemmel volt az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatára, valamint az EBESz/ODIHR vallásszabadság-ügyi tanácsadó testülete által kidolgozott vallásszabadság és egyházi viszonyok szabályozására vonatkozó irányelvekben (2004) foglaltakra. A VB véleményében kifejezetten kifogásolta, hogy a sietős törvényhozási folyamatban nem vett részt az ellenzék, illetve a civil szféra. Ennek ellenére a VB nem kifogásolta az új törvény alapvető célját: az egyházi jogállással való visszaélés visszaszorítását, és úgy találta, hogy az egyházak számának csökkentése mindaddig elfogadható, amíg ésszerű feltételek szerint történik. A VB azonban megjegyezte, hogy a biznisz-szektárak számának csökkentése elérhető lett volna az egyházi jogállás újraszabályozása nélkül is. A VB kifejezett fenntartással fogadta, hogy a magyar törvény az egyházi működést kétharmados parlamenti bejegyzéstől teszi függővé. Az egyházak parlamenti elismerése aggályos, mivel a magyar eljárás nem garantálja a kérelmek semleges és pártatlan elbírálását. A VB kifogásolta, hogy az eddigi parlamenti eljárás nem volt átlátható, ez egyes egyházakat érintő döntések okai nem voltak nyilvánosak, illetve a döntéseket a parlament nem indokolta, így az eljárás sérti a tisztességes eljárás követelményeit. Ami a népi kezdeményezéshez szükséges ezer aláírást illeti, a VB elismerte, hogy ezer aláírás összegyűjtése a kisebb vallási közösségek számára komoly akadályt jelenthet. A VB olvasatában azonban a magyar törvény nem ezer egyházalapítót követel, hanem ezer támogatót a népi kezdeményezés benyújtásához. A VB szerint egy tízmillió országban ez a követelmény mindaddig elfogadható, amíg nem akadályozza meg a vallási közösségeket a jogi személyiség megszerzésében. A VB azonban kifogásolta a népi kezdeményezés útján történő bejegyzésnél irányadó egy-éves várakozási időt. A húszéves hazai, illetve száz nemzetközi működés követelményét a VB egyértelműen egyezményesértőnek ítélte, fenntartásai voltak továbbá az egyházbejegyzés számos feltételének pontatlan törvényi megfogalmazásával kapcsolatban. Kiemelendő, hogy a VB szerint a rendes bírói út hiánya a parlamenti döntés ellen akkor is problémás, ha az új szabályok szerint az Alkotmánybíróság előtt alkotmányjogi panasszal lehet élni. A korábban bejegyzett egyházak regisztrációjának megszüntetésével kapcsolatban a VB hangsúlyozta, hogy a visszaható hatályú jogkövetkezmények alkalmazása aggasztó. Véleményének utolsó részében a VB aggályosnak találta, hogy a magyar törvény kiemelten kezeli az elismert egyházakat, míg más vallási közösségeket kedvezőtlen jogállásban részesít. Ez a megkülönböztetés nem csupán a diszkrimináció lehetőségét rejtje magában, hanem veszélyeztetheti a vallásszabadság mint alapvető jog szabad gyakorlását. Tárnyilagos és ésszerű igazolás hiányában az egyházak jogi elismeréstől történő megfosztása a nemzetközi mércék szerint hátrányos megkülönböztetést eredményez.
- Európai parlamenti képviselők egy csoportja, köztük az MSZP EP-delegációjának három tagja írásbeli kérdésére válaszolva Vivien Reding, az Európai Bizottság igazságügyi biztosa 2012. április 11-én jelezte, hogy az uniós végrehajtó testület „felveszi a kapcsolatot a magyar hatóságokkal további tájékoztatásért és annak vizsgálata céljából, hogy a magyar egyházügyi törvény összhangban van-e a 2000/78/EK irányelvvel”. [http://hvg.hu/vilag/20120411\\_egyhazugyi\\_torveny\\_brusszel](http://hvg.hu/vilag/20120411_egyhazugyi_torveny_brusszel)
24. Az „egyház” fogalma megfelel a magyar törvény terminológiájának, és magában foglalja azokat a nem keresztény vallási közösségeket is, amelyek önmagukra nem használják ezt a megjelölést. Bár az új törvény kezdettől fogva elismert három zsidó közösséget, olyan nem keresztény vallások, mint az iszlám, a buddhizmus, a hinduizmus vagy a Bahai'í hit képviselői, nem kaptak egyházkénti elismerést sem az elsőként 2011 nyarán elfogadott törvényben, sem a törvény végül 2011 decemberében elfogadott legutóbbi változatában.
25. Lásd *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others kontra Austria*, Application no. 40825/98, Judgment of 31 July 2008 § 66; *Metropolitan Church of Bessarabia and Others kontra Moldova*, Application no. 45701/99, Judgment of 12 December 2001, § 118; *Canea Catholic Church v. Greece*, Application no. 25528/94, Judgment of 16 December 1997 §§ 30 and 40–41; *Kimlya and Others v. Russia*, Application nos. 76836/01 and 32782/03, judgment of 1 October 2009, § 85.
26. *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*.

27. *Sambata Bihor Greco-Catholic Parish v. Romania*, application no. 48107/99, judgment of 12 January 2011.
28. Az Európa Tanács 2012. május 11-én rendkívül kritikus szakértői értékelést bocsátott ki a médiatörvényről. Lásd *Expertise by Council of Europe Experts on Hungarian Media Legislation: Act CIV of 2010 on the Freedom of the Press and the Fundamental Rules on Media Content and Act CLXXXV of 2010 on Media Services and Mass Media*, [www.coe.int/c/document\\_library/get\\_file?uuid=fbc88585](http://www.coe.int/c/document_library/get_file?uuid=fbc88585). *E kritika legfontosabb eleme a médiahatóság függetlenségének hiánya, amellyel a médiatörvény 2012. május 24-én elfogadott, és a köztársasági elnök által 2012. május 31-én az Országgyűlésnek megfontolásra visszaküldött, majd június 4-én ismét megszavaztatott módosítása egyáltalán nem foglalkozik.*
29. Az „európai szólás- és véleményszabadságra vonatkozó normák” kifejezést az Európai Unió Alapjogi Chartája 11. cikke, az az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 10. Cikke, valamint az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 19. cikke által rögzített és szabályozott szólás- és sajtószabadság tartalmával összhangban használjuk jelen tanulmányban. Ezt a kifejezést a „Hungarian Media Laws in Europe; An Assessment of the Consistency of Hungary’s Media Laws with European Practices and Norms” megjelent a Center for Media and Communication Studies kiadásában (a továbbiakban: CMCS tanulmány), 2012” tanulmány is használja ebben a formában.
30. 2010. évi LXXXII. törvény a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról.
31. Az Alkotmánybíróság döntése (165/2011. (XII. 20.) AB határozat, a továbbiakban: Médiajogi döntés) ugyan korigálta bizonyos mértékig a médiatörvények alkotmányos problémáit, de az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályok alapján egyértelművé vált, hogy az AB a továbbiakban nem lesz képes a médiatörvények szükséges alkotmányos felülvizsgálatát elvégezni. Miközben a nyomtatott sajtóra vonatkozó szabályok jelentős részét 2012. május 31. napjával hatályon kívül helyezte a Médiajogi döntés, illetve az Mttv. néhány más részét is alkotmányellenesnek minősítette, ugyanakkor a legvitatottabb pontjait a törvényeknek (így pl. az intézményrendszerre vagy a közszolgálati médiára vonatkozó szabályokat) nem is vizsgálta az AB, és 2012. január 1-jétől kezdődően ennek a lehetősége is megszűnt immáron.
32. Lásd pl. a magyar on-line tartalomgyártók képviselőjének szerepvállalását [http://gg.blog.hu/2011/01/13/mediatorveny\\_relax\\_es\\_gondoljuk\\_vegig](http://gg.blog.hu/2011/01/13/mediatorveny_relax_es_gondoljuk_vegig)
33. Bár a nyomtatott és az on-line sajtóra vonatkozó szabályokat a 2011. decemberi Médiajogi döntés alkotmányellenesnek minősítette, de csak 2012. május 31-i hatállyal semmisítette meg azokat, illetőleg lehetővé tett bizonyos szabályok újbóli bevezetésére. Ezért tehát az AB határozat ellenére is a problémák között kell felsoroljuk a sajtóra vonatkozó rendelkezéseket.
34. Hans Bredow Institute for Media Research/Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven/Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University/Cullen International/Perspective Associates (eds., 2011): INDIREG. Indicators for independence and efficient functioning of audio-visual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive. Study conducted on behalf of the European Commission. Final Report.; 2011. február, 5.
35. Lásd az előbbi lábjegyzetnél, 67–74.
36. Mttv. 134. § (4) bek.
37. Mttv. II. Rész III. fejezet.
38. Mttv. 53. § (5) bek.
39. Mttv. 61. § (1) bek. c) pont.
40. Lásd 7.
41. Mttv. 134. § (5) bek. „A frekvencia díjakat és az azonosítók lekötéséért és használatáért fizetett díjak mértékét a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke rendeletben határozza meg. A frekvencia díjak azon részét, amelyet a Hatóság – a (2) bekezdésben meghatározott törvény alapján – működésére nem használ fel, illetve amelyekből nem képez az (1) bekezdés szerinti tartalékot – az Elnök rendelkezése alapján –, befizeti az Alapba. Az Elnök a rendelkezésében megjelöli, hogy a jelen bekezdés szerint befizetett összeg milyen közérdekű célra, milyen módon használható fel. Az Alap a jelen bekezdés szerint áttartott összeget kizárólag az Elnök rendelkezései szerint, az általa megjelölt célra használhatja fel.”
42. Az Engedélyezési Irányelv (2002/20/CE <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:29:32002L0020:HU:PDF>) 12. cikke értelmében az elektronikus hírközlési szolgáltatóktól beszedett igazgatási díjak kizárólag ezen szolgáltatók, illetve szolgáltatások szabályozásával összefüggő költségek fedezetül szolgálhatnak, ezáltal a közmédia keresztfinanszírozása ezen bevételekből sértheti az EU szabályait.
43. Mttv. 125. § (4) bek.
44. Mttv. 111. § (2) bek.
45. Mttv. 113. § (6) bek., Mttv. 115. § (7) bek., Mttv. 117. § (4) bek.
46. Mttv. 124. § (2) bek. Ugyanakkor a 3 év szakmai gyakorlat szokatlanul alacsony elvárásnak tekinthető mind a hazai, mind a nemzetközi gyakorlat alapján ilyen magas beosztású döntéshozók esetében.
47. Példaként kell említsük az NMHH két esetben elfogadott szakhatósági állásfoglalását, az AxelSpringer és

- Ringier csoportok közötti összefonódás elutasításáról (MP-1671-13/2011, [http://mediatorveny.hu/dokumentum/89/nmhh\\_szakhatosagi\\_allasfoglalas.pdf](http://mediatorveny.hu/dokumentum/89/nmhh_szakhatosagi_allasfoglalas.pdf)), illetve az IKO és M-RTL csoportok közötti összefonódás engedélyezéséről (1309/2011. (X. 5.) Médiatanács határozata). Mindkét döntés kiemelt jelentőséggel bírt a médiapiac működése tekintetében, ugyanakkor csak a közelmúltban – a döntések megszületését követő jelentős késéssel, nyilvános kritikák után – hozta nyilvánosságra a Hatóság.
48. Az Origo.hu és az Index.hu, mint a két legismertebb és leglátogatottabb hazai portál 1999-ben kezdte meg működését.
  49. 2001 óta működik az on-line tartalompiac önszabályozását szolgáló Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete ([www.mte.hu](http://www.mte.hu)), amely egy jól szervezetten és hatékonyan működő szervezet.
  50. Smtv. 14–18. §-ok.
  51. Mttv. 187. § (3) bek.
  52. CMCS-tanulmány 11.
  53. Az egyetlen rendelkezése az Smtv.-nek, amelyet azonnali hatállyal semmisített meg az AB, az újságírók forrásainak védelmével kapcsolatos korlátozás volt.
  54. Bár az AB jogtechnikai okokból ezeket a szabályokat is megsemmisítette 2012. május 31. napjával, ugyanakkor ezeknek az alkotmányellenességét nem mondta ki.
  55. Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU Irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv).
  56. 2012. januárjában megalakult és megkezdte működését a Főszerkesztők Fóruma és elfogadta Etikai Irányelveit is <http://foszerkesztokforum.wordpress.com/etikai-iranyelvek/>
  57. Mttv. III. Rész, illetve a Médiatanács jogköreire példa a közszolgálati kódex első ízben történő megalkotása, Mttv. 95. §. (2) bek.
  58. Mttv. 100. §, 108 §. (1) és (4) bek., 136. §.
  59. Az átláthatóság és az elszámoltathatóság hiányának fontos bizonyítéka, hogy az Alap kezelője a Médiatanács, kezelésének részletes szabályait a Médiatanács határozza meg, támogatáspolitikáját, üzleti tervét és éves beszámolóját a Médiatanács fogadja el, kizárólag a Médiatanácsnak és nem a Közszolgálati Testületnek tartozik beszámolási kötelezettséggel az Mttv. 136. §. (2) bek. rendelkezései alapján.
  60. Az Mttv. 136. §. (11) bek. értelmében az Alap vezérigazgatója feletti teljes munkáltatói jogkör – ideértve a kinevezést, a munkabér és juttatások megállapítását, továbbá a munkáltatói felmondást is – a Médiatanács elnöke gyakorolja.
  61. Lásd az Európa Tanács ajánlását (Council of Europe Recommendation 1878 (2009) Funding of public service broadcasting)
    - „... 16.2. ensure a sustainable structure of their public service broadcasters, which provides for adequate safeguards for their editorial and managerial independence in accordance with Committee of Ministers Recommendation No. R (96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting;
    - 16.3. ensure the accountability of public service broadcasters including regular reviews of their public service mission and their meeting public service objectives and user demands;”.
  62. Mttv. IV. Rész 5. fejezet
  63. Az Mttv. 187. §. (3) bek. alapján a bírságok összeghatárai 3-200 millió forint között kerültek meghatározásra
  64. Lásd pl. azon újságírók beszámolóit, akik az Article 19 Expert Group magyarországi látogatásakor a szakértői csoporttal konzultáltak <http://www.article19.org/resources.php/resource/2851/en/hungary:-international-mission-condemns-chilling-effect-and-calls-for-change>
  65. „As the expert analyses show, the Media Authority’s sanctioning scope over all media appears to exceed those afforded to other media authorities in all cited examples [across Europe]. The expert evaluations indicate that the sanctioning policies referenced are often imposed by various regulatory bodies and/or the courts, which have regulatory and sanctioning powers over different media sectors; in Hungary, a single authority has sanctioning power over all media. Although in many of these systems, traditional print and/or online press can be penalised for violating various legal statutes or laws – including in some cases for breaches to provisions in the criminal codes – sanctions in a majority of these examples are managed by separate regulatory bodies, independent press councils and/or the courts.”, CMCS tanulmány, 13.
  66. A Nemzeti Együttműködés Rendszerét a Fidesz kormány dolgozta ki egyben egy nemzeti esküvel, amit a Fidesz középületekbe szánt megjelentetni. A Rendszer itt lehet megtalálni <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>, az 5-6. oldal tartalmazza a nemzet esküt.
  67. Ezalatt az EKINT, a TÁSZ és a Helsinki Bizottság Manual Barrosonak küldött levelét ertjük [http://ekint.org/ekint\\_files/File/barroso\\_dpa\\_independence\\_20111106\\_printed.pdf](http://ekint.org/ekint_files/File/barroso_dpa_independence_20111106_printed.pdf). Érdekes fejlemény, hogy Viviane Reding November 30-i válaszlevelében kifejezte egyetértését a felvetett jogi problémákkal és jelezte, hogy az ügyben a magyar kormány ellen eljárást kezdeményezett [http://www.ekint.org/ekint\\_files/File/levelezes/response\\_laszlo\\_majtenyi.pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/levelezes/response_laszlo_majtenyi.pdf)

68. C-518/07, Európai Bizottság v. Német Szövetségi Köztársaság, 2010. március 9, 25. paragrafus.
69. Uo., 31. és köv. bekezdés.
70. Alaptörvény Nemzeti hitvallás fejezet.
71. Alaptörvény Nemzeti hitvallás fejezet.
72. 56. § (1) „A települési nemzeti önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiégenként összesített adatai szerint – a harminc főt eléri.” (2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól) Ugyanakkor ez a rendelkezés a nyelvtani értelmezés mellett nem jelenti azt, hogy egyébként ne kellene kitűzni.
73. 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 22. § (1) bekezdés.
74. Uo. 1 § (1) bekezdés.
75. 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok országgyűlési biztosáról.
76. Az alapvető jogok biztosának 1/2012. (I.6.) utasítása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról <http://www.obh.hu/ktk/index.htm>
77. Az alapvető jogok biztosának 1/2012. (I.6.) utasítása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról 2) „A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos helyettes közvetlenül irányítja a Titkársága tevékenységét.” <http://www.obh.hu/ktk/index.htm>
78. Időközben az alapvető jogok biztosja az Alkotmánybírósághoz fordult az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseivel szemben (lásd 13. lábjegyzet), ami indítványozói jogosultságának szélesebb felfogását mutatja. Azóta az ombudsman további utólagos normakontrollra és mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványokat is benyújtott: a jogi segítségnyújtásról szóló törvény egyik rendelkezését, illetve a hallgatói szerződésekkel összefüggő szabályozást, a médiatörvényt, a családok védelméről szóló törvény két rendelkezését, a családtámogatási rendszer egyes elemeit, az országgyűlési választások során a kampányra fordítható összeg maximumát előíró, továbbá a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény egyes rendelkezéseit támadja. Ugyanakkor továbbra sem tudjuk, hogyan értelmezi majd ezt a jogosultságot az Alkotmánybíróság, és elfogadja-e, hogy ebben az ügyben fennáll a biztos beadványozási joga (például megköveteli-e a testület, hogy a biztos az indítvány benyújtását megelőzően vizsgálatot folytasson le). Megjegyzendő az is, hogy az alapjogi biztos az adatvédelmi biztos és a jövő generációk országgyűlési biztosja által az Alaptörvény hatályba lépése előtt benyújtott indítványok közül egyeseket fenntartott, másokat visszavont, illetve kérte azok áttételét a Kúriára.
79. A Velencei Bizottság korábban az alkotmányozás folyamatában már adott jogi véleményt a magyar kormány számára. A 86. Plenáris Ülésén (Velence, 2011. március 25–26.) elfogadott CDLAD(2011)001 véleményében a magyar kormány felkérésére kifejtette álláspontját három, az új alkotmány előkészítése során felmerült jogi kérdésben, Ebben az első véleményében a Bizottság kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének oly módon történő korlátozása, hogy az bizonyos törvényeket csak az alkotmány meghatározott részei tekintetében vizsgálhat felül, ellentétes a magyar parlamentnek mint alkotmányozó hatalomnak az alapjogvédelem megerősítésére irányuló céljával. (54. §).
80. Lásd a Velencei Bizottság véleményének 97. §-át.
81. A Bizottságnak négy tagja által előkészített, a plénum által elfogadott és egyházügyi törvényről szóló dokumentummal egyidejűleg, 2012. március 19-én nyilvánosságra hozott véleményének értékelése a bíróságok szervezetről és a bírák jogállásáról szóló törvényekről még az egyházinál is elmarasztalóbb. Eszerint a magyar bírósági reform, amely az igazságügyi igazgatásnak egyetlen európai országban sem található rendszerét vezeti be, nemcsak az igazságszolgáltatás nemzetközi normáinak – különösen a bírói függetlenség követelményének – mond ellent, hanem veszélyezteti az Európai emberi jogi egyezmény 6. cikkelyében garantált tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését is. Ezért a Bizottság a bírói függetlenség garantálása érdekében szükségesnek tartja az Alaptörvény, valamint a törvény 16 külön nevesített pontjának módosítását. A legsúlyosabb – csak az Alaptörvény módosításával orvosolható – probléma a bírák nyugdíjkorhatárának visszamenőleges csökkentése, amely a bírói kar mintegy tíz százalékát kényszerítette nyugdíjba elfogadható ok nélkül. Külön is kifogásolja a vélemény a Legfelső Bíróság elnökének eltávolítását posztjáról azzal az átlátszó trüffel, hogy a Kúriára átnevezett, de egyébként azonos jogállású intézmény vezetője alkalmazását utólag olyan feltételhez kötötték (öt év hazai bíraskodási gyakorlat), aminek a hivatalban volt elnök nem felelt meg. A kormány által még a vélemény tervezetének ismeretében rögtön az Országgyűlés elé terjesztett módosító indítványok ezekre a fellelésekre egyáltalán nem reagálnak. (A nyugdíjkorhatár ügyében ugyan a kormány konzultációt ígér az Európai Bizottsággal, de féltő, hogy mire ennek esetleg eredménye lesz, már minden, 62. életévét betöltött bíró és bírósági vezető nyugdíjas lesz.) Néhány, inkább technikai kérdésben a kormány valóban engedni látszik a Bizottságnak. Így például az Országos Bírói Hivatal (OBH) kilenc évre kinevezett, gyakorlatilag felelőtlen és elmozdíthatatlan nagyhatalmú egyszemé-

lyi vezetőjének összesen 65 (!) hatásköre közül 14 jelentéktelent átadni terveznek a továbbra is súlytalan Országos Bírói Tanácsnak (OBT). Ugyanakkor az OBH elnöke továbbra is elvonhat ügyet a törvény által előírt bíróságtól, és azt egy tetszés szerinti másikkal teheti át – igaz, a módosítás értelmében már – az OBT által meghatározott elvek figyelembevételével. A Bizottság szerint azonban az áttétel egész rendszerét kellene megszüntetni.

2012. március végén a Bizottság főtitkára révén úgynevezett diplomáciai „non-paper” formájában az Európai Bizottsággal egyeztetve öt pontban összegzett nem alkuképes feltételt fogalmazott meg a magyar bírósági reformmal kapcsolatban: 1. Az OBH elnökének döntéseit indokolni kell, ellenük jogorvoslatot kell biztosítani (a német szabályozási minta alapján). 2. Ki kell zárni az OBH elnökének a kilencéves mandátum lejártát követő újraválaszthatóságát, és egyidejűleg meg kell szüntetni annak lehetőségét, hogy a mandátuma lejártát követően tovább folytathassa a tevékenységét; az elnök megbízatása megszűnése esetére a törvénynek biztosítania kell a megfelelő helyettesítést az új elnök megválasztásáig. 3. Sem az OBH elnöke, sem más bírósági vezető nem kaphat jogot arra, hogy ügyeket más bírósághoz áttehessen, mert ez sérti a törvényes bíróhoz való jogon keresztül a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogot. 4. Meg kell szüntetni azt a lehetőséget, hogy a bírákat több alkalommal határozott időre nevezhesse ki a köztársasági elnök, sem a bírák, sem a bírósági titkárok esetében nem tartható fenn az „ismételt próbaidő” gyakorlata. 5. Emellett nem tartható fenn a bírák akaratuktól független áthe-

lyezésének lehetősége, valamint a bírói szolgálati viszony ezzel összefüggő automatikus megszüntetésének lehetősége sem. Lásd: [http://atv.hu/cikk/20120412\\_exkluziv\\_ime\\_a\\_kokemeny\\_feltetelek\\_orbaneknek](http://atv.hu/cikk/20120412_exkluziv_ime_a_kokemeny_feltetelek_orbaneknek).

A Velencei Bizottság szakértői delegációja 2012. április 4-én látogatást tett Budapest, előkészítendő a Bizottságnak az ügyészségről szóló törvényről szóló, a testület 2012. június 15–16-i plenáris ülésén tárgyalandó véleménytervezetét. <http://www.venice.coe.int/>

82. Lásd Vélemény 108.

83. E tájékoztatás egy 2012. január 31-én, Répássy Róberttel készített interjúban hangzott el.

84. Velencei Bizottságnak az Alaptörvényről készült jelentése két szempontból emlékezett meg erről a kérésről: 107. §-ában óvott attól az értelmezéstől, hogy a legfelsőbb bírói fórum Kúriára való átkeresztelése a bíróság elnökének cseréjét vonhatná maga után, illetve 140. §-ában arra is figyelmeztetett, hogy az Átmeneti Rendelkezések nem rövidíthetik le a hivatalban lévő vezetők hivatali idejét. Világos, hogy Baka elnök úr eltávolítása mindkét ajánlással ellentétes.

85. 2012. február 17-én az OBH elnöke kilenc ügyet helyezett át Budapestről más városok bíróságaihoz, köztük Budapest korábbi szocialista alpolgármesterének büntetőügyét (az OBH sajtóközleménye [http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag\\_Sajto](http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag_Sajto) címen olvasható), vagyis az ügyek áthelyezése már meg is kezdődött. Az áttett ügyek közül legalább kettő esetben felmerül a politikai motiváció. Az egyik Hagyó Miklósé, az MSZP egykori főpolgármester-helyetteséé, a másik Varga Tamásé, a Fidesz volt gazdasági tanácsadójáé.

Juhász Gábor

# A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS JOGOK VÉDELME AZ ALKOTMÁNYBAN ÉS AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

## A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS JOGOK ÚJRASZABÁLYOZÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE

Az Alkotmány Alaptörvénnyel való felváltásának szükségességét illetően már az alkotmányozási folyamat kezdetén megoszlottak a vélemények, és a kritikus hangok az Alaptörvény elfogadása, majd hatályba lépése után mintha csak még jobban felerősödtek volna. Ezt támasztja alá, hogy a *Velencei Bizottság* az utóbbi egy évben öt (!), magyar alkotmányos témákkal foglalkozó, meglehetősen kritikus hangvételű véleményt bocsátott ki.<sup>1</sup> Ezek közül csak az Alaptörvény általános értékeléséről készített vélemény foglalkozott érintőlegesen a szociális jogok újraszabályozása nyomán felmerülő kérdésekkel.<sup>2</sup> Té-

májánál fogva ebben a tanulmányban nem azt kívánom vizsgálni, hogy általában véve szükség volt-e új alkotmány készítésére, hanem azt, hogy az alkotmánybeli szabályozása mennyiben tette indokolttá a szociális jogokra vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatát az alkotmányozás során. Az elemzés tárgyát képezi az is, hogy az alkotmánybírói esetjogra és a szociális jogok védelmét szolgáló európai előírások fejlődésére figyelemmel milyen elvárások fogalmazódhattak meg a szociális jogok újraszabályozásával kapcsolatban, és az, hogy az Alaptörvény rendelkezései mennyiben felelnek meg ezeknek az elvárásoknak. Az alábbiakban az Alkotmány, az Alaptörvény, valamint az Európai Szociális Karta és az uniós Alapjogi Charta rendelkezéseit bemutatva szabályozási tárgykörönként tárgyalom a vázolt kérdéseket.

### *A munkához való jog*

#### *Alkotmány*

70/B. § (1) bek. A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

#### *Alaptörvény*

##### XII. cikk

(2) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzésével mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

(3) Magyarország törekszik arra, hogy megteremtse annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.

#### *Európai Szociális Karta*

##### 1. cikk

Annak érdekében, hogy a munkához való jogot ténylegesen gyakorolni lehessen, a Felek vállalják az alábbiakat:

1. egyik elsődleges céljukként és feladatukként fogadják el a foglalkoztatás lehető legmagasabb és legstabilabb szintjének elérését és biztosítását, szem előtt tartva a teljes foglalkoztatottság célkitűzését;
2. hatékonyan védik a dolgozó azon jogát, hogy szabadon választott foglalkozással keresse meg megélhetését;
3. minden dolgozó számára ingyenes munkaközvetítő szolgálatot szerveznek és tartanak fenn;
4. biztosítják, vagy fejlesztik a megfelelő szakmai tanácsadást, képzést és rehabilitációt.

#### *EU Alapjogi Chartája*

##### IV. cím (Szolidaritás), 30. cikk

Az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemre.

Mindenkinek joga van az ingyenes munkaközvetítói szolgáltatások igénybevételéhez.

##### I. cím (Méltóság), 15. cikk

Mindenkinek joga van a munkavállaláshoz és szabadon választott vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásához.

##### 5. cikk

Senkit sem lehet kényszermunkára vagy kötelező munkára igénybe venni.

A munkához való jog kettős természetű, hiszen egyszerre rendelkezik szabadságjogi és részesedési jogi aspektusokkal: míg a foglalkozás megválasztása negatív jogként az állam ezzel ellentétes magatartásától való tartózkodásával, addig a munkalehetőségek biztosítása csak állami beavatkozással biztosítható. E jellegzetesség mind a nemzetközi dokumentumok, mind a nemzeti alkotmányok szabályozási megoldásaiban tükröződik. Az Európai Szociális Karta szövegezése egyértelművé teszi a különbséget: alanyi jogként csak a foglalkozás szabadságának megválasztására tekint, a munkához való pozitív jogot pedig nem ekként, csak állami kötelezettségként ismeri el. Előírásai a munkaalkalmak bővítése érdekében tett intézkedéseket határozzák meg állami kötelezettségként. A Karta így programnormaként hirdeti meg a foglalkoztatás lehető legmagasabb és legstabilabb szintjét eredményező foglalkoztatáspolitikai művelését, illetve az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető munkaközvetítő szolgáltatás működtetését. Az EU Alapjogi Chartájának rendelkezései még világosabb határvonalat húznak a munkához való jog negatív és pozitív oldala közé: csak a munkavállalási szabadsággal összefüggő biztosítékokat tartalmazák, azokat viszont valamivel szélesebb körben, mint az ETSZK. (Az ingyenes munkaközvetítői szolgáltatás biztosításának kötelezettsége kiegészül az indokolatlan elbocsátás elleni védelemmel, és közvetlen rendelkezés tiltja a kényszermunkát.)

Az európai országok alkotmányozási gyakorlatát hasonló kettősség jellemzi. Az óvatosabb megközelítést alkalmazó országok alkotmányai csak a munkavállalás szabadságát és a foglalkozás szabad megválasztását helyezik – általában alanyi jogot eredményező – védelem alá.<sup>3</sup> Azok az országok, amelyekben a munkához való jog pozitív oldala is alkotmányos védelemben részesül, vagy tartózkodnak e jog eredménykötelezettségként való meghatározásától,<sup>4</sup> vagy az alkotmány további rendelkezéseivel igyekeznek viszonylagossá tenni e kötelezettség tartalmát.<sup>5</sup>

A magyar alkotmány 70/B. § (1) bekezdése egy mondaton belül rendelkezett a munkához való jog pozitív és negatív oldaláról, közülük azonban az Alkotmánybíróság csak az utóbbit ismerte el alanyi jogként, amit a klasszikus szabadságjogokéhoz hasonló alkotmányos védelemben részesített.<sup>6</sup> Az AB megítélése szerint a munka és a foglalkozás szabad megválasztása mint negatív jog megítélése szerint magában foglalta a kényszermunka tilalmát is.<sup>7</sup> A pozitív értelemben vett munkához való jogtól viszont a testület megtagadta az alapjogi védelmet: „A munkához való jogtól mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot mint szociális jogot, s különösen annak intézményi oldalát, az ál-

lam kötelezettségét megfelelő foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre stb.”<sup>8</sup> Arra a kérdésre azonban az AB nem adott megnyugtató választ, hogy mik lennének e kötelezettségek teljesítésének alkotmányos garanciái. Csupán annyit közölt, hogy „az államnak kötelessége [az] e jog gyakorlásához szükséges feltételrendszer létrehozása, ennek konkrét meghatározása során azonban bár nem korlátlan, de nagyfokú szabadsággal rendelkezik”.<sup>9</sup> Arról, hogy a határozatban említett nagyfokú állami szabadság korlátai hol húzódnak, a későbbiekben nem született válasz, ami a gyakorlatban az alkotmányos garanciák kiüresítését jelentette. Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésének első mondatrésze így olyan ígérvényt tartalmazott, amit soha senki sem vett komolyan. Hiába hirdette meg tehát az Alkotmány azt, hogy *mindenkinek* joga van a munkához, soha senki sem kifogásolta, hogy például a külföldi állampolgárok Magyarországon csak külön engedély birtokában vállalhatnak munkát (1991: IV. tv. 7. § (1) bek.), és beszédes tényként kezelhetjük azt is, hogy a jogalkotó még a Foglalkoztatási törvény preambulumban sem a munkához való jog biztosításának követelményére, hanem a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogára hivatkozott, amikor a törvénykezés alkotmányos alapjait igyekezett alátámasztani.

Piacgazdasági viszonyok közt persze érthető, hogy a munkához való jog pozitív oldalának értelmezése visszafogott maradt. Az alkotmányos kötelezettségek teljesítésére biztosított széles mozgáster a jogalkotót sem kényszerítette annak végiggondolására, hogy milyen, az állam túlterhelésével nem fenyegető garanciális szabályok lennének alkalmazhatók ezen a területen.

A fentiek miatt az Alkotmány munkához való jogot biztosító rendelkezései több szempontból is korrigálandónak tűntek. Bár a kényszermunka tilalma közvetett módon levezethető volt a munka és foglalkozás szabad megválasztásának szabadságából, egy átfogó alkotmánymódosítás során elegánsabb lett volna közvetlen előírással utalni e követelményre. Felvethető volt a munkához való pozitív jog újraszabályozásának gondolata is, mivel nyilvánvaló volt, hogy az adott formában való alkotmánybeli megjelenítése ténylegesen nem tartalmazott garanciális elemeket. Ezért az újraszabályozáskor először azt kellett volna eldönteni, hogy az alkotmányozó szükségesnek látja-e egyáltalán a munkához való jog pozitív oldalának alkotmányos védelmét, s ha igen, azt miféle garanciákkal kívánja körülbástyázni.

Az Alaptörvény csak részben teljesítette az újraszabályozással szemben megfogalmazható elvárásokat. Az új szöveg megerősíti a munka és foglalkozás megválasztása szabadságának alkotmányos alapjog-



kénti védelmét, és azt kiterjeszti a vállalkozás szabadságára is. A korábbi szabályozással ellentétben (és az alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban) a munkához való jog pozitív oldalát állami kötelezettségként szabályozza, úgy, hogy annak teljesítése tekintetében igen széles mozgásteret biztosít a kormányzat számára. A jog biztosítása tekintetében jelentkező állami kötelezettségvállalás relatív, mivel az állami szerveknek nem kell a munkavégzés feltételeit biztosítaniuk, hanem csupán törekedniük kell azok megteremtésére. Az új szabályozásban nem jelennek meg az alkalmazotti státuszt védő biztosítékok; az indokolatlan elbocsátással szembeni alapjogi védelem, valamint a munkaközvetítő szolgáltatások ingyenes biztosításának alkotmányos követelménye, és ugyancsak hiányzik belőle a kényszermunka tilalmának közvetlen formában való előírása – noha e

rendelkezések teljesítése aligha veszélyeztetné az állam teherbíró képességét. E hiányok valószínűleg csak a korábbi alkotmányozási gyakorlat folytatásának köszönhetőek (vagyis a korábbi szabályozást alapul véve az alkotmányozó egyszerűen nem gondolt rájuk), mivel az új Munka Törvénykönyve<sup>10</sup> sem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétek lennének az itt ismertetett biztosítékokkal. A felmondást az új Mt. is indokoláshoz köti; a munkaviszony munkáltató általi felmondásának egyszerűsítése pedig önmagában nem ellentétes az önkényes felmondás elleni védelemmel. Az, hogy a munkáltató az új Mt. alapján a határozott időtartamú munkaviszonyt is megszüntetheti rendes felmondással, illetve, hogy a felmondási tilalmak némileg felpuhultak a 2011 végéig hatályos szabályozás alapján sem lett volna alkotmányellenes.

### *A munka díjazása*

#### *Egyenlő bérezés*

##### *Alkotmány*

70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

##### *Alaptörvény*

–

##### *Európai Szociális Karta*

4. cikk 3. pont

A tisztességes díjazáshoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítása érdekében a Felek vállalják, hogy [...] elismerik valamennyi férfi és nő jogát az egyenlő bérezéshez egyforma értékű munka végzése esetén;

##### *EU Alapjogi Chartája*

III. cím (Egyenlőség)

23. cikk

A nők és férfiak egyenlőségét minden területen, így a foglalkoztatás, a munkavégzés és a díjazás területén is biztosítani kell.

##### *Tisztességes bérezés*

##### *Alkotmány*

70/B. § (3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.

##### *Alaptörvény*

–

##### *Európai Szociális Karta*

4. cikk

A tisztességes díjazáshoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítása érdekében a Felek vállalják, hogy

1. elismerik a dolgozók jogát olyan díjazáshoz, amely nekik és családjuknak tisztességes életszínvonalat biztosít;
2. elismerik a dolgozók jogát a megnövelt rátájú díjazáshoz túlmunka esetén, ez alól csak meghatározott esetek lehetnek kivételek;
4. elismerik valamennyi dolgozó jogát ahhoz, hogy a foglalkoztatásuk beszüntetése esetén erről ésszerű időn belül kapjanak előzetes értesítést;
5. a bérekből csak abban az esetben engednek levonni, és csak az nemzeti törvények, vagy előírások által meghatározott mértékben, ha azokat rögzített kollektív megállapodások, [...] írják elő?]

##### *EU Alapjogi Chartája*

–

A munka díjazásának garanciái kétoldalúak. Közben közös kiindulópontjuk a bérezés igazságosságának biztosítása, addig egy részük annak proce-

durális, más részük szubsztantív oldalára vonatkozik. A procedurális követelmények közé tartozik a méltányos kimeneteket eredményező bánásmód biz-

tosítása a bánásmódbeli egyenlőség követelményének érvényesítésével, [érdemes lenne röviden utalni rá, hogy az egyenlőség itt miért procedurális kérdés] míg a szubsztantív intézkedések a díjazás mértékének bizonyos paramétereit határozzák meg. A táblázatból látható, hogy az EU Alapjogi Chartája csak procedurális szabályokat tartalmaz, s azokat is csupán nemi relációban, míg az Európai Szociális Kartában számos, a munka díjazásának mértékére vonatkozó rendelkezés szerepel.

A magyar alkotmány mindkét relációban tartalmazott rendelkezéseket – ám jószerevel teljesen feleslegesen. Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében szereplő megkülönböztetés nélküli egyenlő bérezésre való jog előírását az AB ítélezési gyakorlata tette feleslegessé azáltal, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában lefektetett antidiszkriminációs klauzulát az egész jogrendet (így a munkajogot is) átható elvvé nyilvánította. A 70/B. § (3) bekezdésének rendelkezéseit olvasva pedig igazi őskövülettel találkozhattunk, a szöveg ugyanis az Európai Szociális Kartának a munkáltatók döntési szabadságát csak bizonyos korlátok közé szorító, de alapvetően piaconform megoldásaival szemben az államszocializmus elosztási elvét rögzítette egy, a piacgazdaságra áttérni igyekvő, majd arra áttértnek minősülő ország alkotmányában. Ezt az ellentmondást az AB úgy oldotta föl, hogy leszögezte: a piacgazdaság körülményei közt az állam feladata nem általában a bérek mértékének előírása, hanem csupán a keretek meghatározása (pl.

a minimálbér, a munkáltató és a munkavállaló közti bérmegállapodás létrejöttének szabályozásával, valamint a jogorvoslati lehetőségek biztosításával).<sup>11</sup>

Az újraszabályozás során tehát mindenképpen szükséges volt megszabadulni az államszocializmusnak a 70/B. § (3) bekezdése által megidézett emléktől, és végiggondolni azt, hogy piacgazdasági körülmények között milyen rendelkezésekkel lehet mindenkire kötelező előírásokat adni a munka díjazásáról. Ehhez a karták rendelkezései megfelelő iránymutatással bírtak.

Az alkotmányozási folyamat eredményeképp eltűntek ugyan a régi, alkalmazhatatlan szabályok, de kiváltásukra nem születtek újak. Az Alaptörvényből így kikerült a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő munkabérhez való, piacgazdaságban alkalmazhatatlan előírás, de nem jelent meg benne a jogellenes megkülönböztetés nélküli egyenlő bérezés követelménye,<sup>12</sup> és nem szerepelnek benne a munkabért védő eljárási és anyagi jellegű szabályok sem. A megkülönböztetés nélküli bérezés garanciái közvetetten megjelennek a XIV. és a XVI. cikk rendelkezéseiben (a munkavállalók joga a méltóságukat tiszteletben tartó munkafeltételekhez, illetve a férfiak és nők egyenjogúságát előíró rendelkezés), a munkabér megfelelőségére vonatkozó rendelkezés hiányát azonban semmi sem pótolja. Az új Mt. szabályai nem tartalmaznak olyan változásokat, amelyek az Alaptörvényben található új rendelkezésekre lennének visszavezethetők.

### *Szabadidő, pihenődő, fizetett szabadság*

#### *Alkotmány*

70/B. § (4) Mindenkinnek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.

#### *Alaptörvény*

##### XVI. cikk

(3) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.

(4) Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenődőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

#### *Európai Szociális Karta*

##### 2. cikk (Igazságos munkafeltételekhez való jog)

Annak érdekében, hogy a Felek biztosítsák az igazságos munkafeltételekhez való jog tényleges gyakorlását, az alábbiakat vállalják:

1. ésszerű napi és heti munkaidőt állapítanak meg és a munkahetet fokozatosan olyan mértékben rövidítik, amennyire azt a termelékenység növekedése és más, azzal összefüggő tényezők megengedik;
2. fizetett munkaszüneteket biztosítanak;
3. évente legalább négy heti fizetett szabadságot biztosítanak;
5. heti pihenődőt biztosítanak, amely – amennyire csak lehetséges – egybeesik a hagyományosan, vagy a szokásoknak megfelelően heti pihenőnek tekintett nappal az érintett országban, vagy régióban.

#### *EU Alapjogi Chartája*

##### IV. cím (Szolidaritás)

31. cikk (2) Minden munkavállalónak joga van a munkaidő felső határának korlátozásához, a napi és heti pihenődőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

A munkavállalói jogok védelmének hangsúlyos elemét képezi a munka- és pihenőidő szabályozása, valamint a fizetett szabadság biztosítása. Az Európai Szociális Karta és az EU Alapjogi Chartája a felsorolt kérdések mindegyike tekintetében tartalmaz rendelkezéseket, annyi különbség mégis van köztük, hogy míg a Szociális Karta konkrét időtartamokról rendelkezik, addig az Alapjogi Charta csak a jogintézmények védelmét írja elő, konkrét időtartamok előírása nélkül.

A magyar Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése meglehetősen tömören, konkrét időtartamok rögzítése nélkül rendelkezett a szabadidőhöz, a pihenőidőhöz és a fizetett szabadsághoz való jogról úgy, hogy a munkaidő szabályozásával kapcsolatos kritériumokat egyáltalán nem tartalmazott. A szöveg bizonyos mértékig pontatlan volt, mivel a felsorolt jogokat mindenki számára meghirdette, holott nyilvánvaló volt, hogy azokkal csak a munkavállalók élhetnek. Ez az apró, az értelmezést döntően nem befolyásoló pontatlanság nem képezte akadályát annak, hogy az AB alapjogként ismerje el a bekezdésben felsorolt jogokat.<sup>13</sup> Újraszabályozási igény legfeljebb abban a tekintetben mérülhetett fel, hogy az új normaszöveg tartalmazza-e a munkaidő tartamára vonatkozó közvetlen rendelkezést, illetve konkrét minimális időtartamokat.

Az Alaptörvény az Alkotmánnyal szemben nem tekinti önálló szabályozási tárgykörnek a munka- és pihenőidő szabályozását, hanem az Európai Szociális Kartát idéző módon azt a munkafeltételekre vonatkozó szabályok részének tekinti. Az Alaptörvény ezzel új elemet hoz a szabályozásba, hiszen a korábbiakhoz képest az alkotmányos védelem tárgyává teszi az egészséges és biztonságos, az emberi méltóságot biztosító munkafeltételeket. Ugyancsak az Európai Szociális Kartára emlékeztető megoldás az, hogy a sorrendben ezt követő bekezdésben való szerepeltetésükkel az említett munkafeltételek legfontosabb részének a munka- és pihenőidő, valamint a fizetett szabadság biztosítását tekinti. Az új szabályozás pontosabb a réginél annyiban, hogy nem tekint mindenkit az itt felsorolt jogok alanyának, csak a munkavállalókat. Az alkotmányozó tartózkodott a munka- és pihenőidő, valamint a fizetett szabadság mértékének alkotmányos rögzítésétől, azok meghatározását a törvényhozás feladatába utalva. Az új Mt. fizetett szabadságra irányuló rendelkezései azt mutatják, hogy a törvényhozás élt az Alaptörvény által kínált mozgásválasztékával, az alkotmányos védelem szintje azonban ezzel nem csökkent, hiszen a szabadság kiadásának rendjét az 1989-es Alkotmány sem védte szigorúban.

### *Érdekvédelmi szervezet alapításának és az ahhoz való csatlakozás szabadsága*

#### *Alkotmány*

70/C. § (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson vagy ahhoz csatlakozzon.

#### *Alaptörvény*

V. cikk (5) Szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.

XVI. cikk (1) A munkavállalók és munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára, és más közösségi célokra is figyelemmel – egymással együttműködnek.

#### *Európai Szociális Karta*

5. cikk (A szervezkedéshez való jog)

Annak érdekében, hogy biztosítsák, vagy elősegítsék a dolgozók és munkáltatók számára helyi, országos, vagy nemzetközi szervezetek létrehozását gazdasági és szociális érdekeik védelmére, valamint hogy csatlakozhassanak ilyen szervezetekhez, a Felek vállalják, hogy nem lesz olyan nemzeti törvény, ami korlátozza, vagy végrehajtása esetén korlátozhatja ezt a szabadságot. Annak mértékét, hogy a jelen cikk biztosítékai mennyiben vonatkoznak a rendőrségre is, nemzeti törvények, vagy rendeletek határozzák meg. Hasonlóképpen a nemzeti törvények és előírások határozzák meg azt, hogy ezek a garanciák milyen mértékben érvényesek a fegyveres erők tagjaira.

#### *EU Alapjogi Chartája,*

II. (Szabadságok), 12. cikk (A gyülekezés és az egyesülés szabadsága)

(1) Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való bármilyen szintű, különösen politikai, szakszervezeti és polgári célú egyesüléshez, ami magában foglalja mindenkinek a jogát ahhoz, hogy érdekei védelmére szakszervezetet alapítson, vagy azokhoz csatlakozzon.

Az érdekvédelmi szervezetek alapítása és a hozzájuk való csatlakozás olyan szabadságjog, amit az Európai Szociális Karta és az EU Alapjogi Chartája egyaránt elismer, de a szabályozás során a két eu-

rópai integrációs szervezet eltérő megközelítést alkalmaz. Az Európa Tanács jogalkotása önálló intézményként kezeli a szervezkedési szabadsághoz való jogot, míg az EU Alapjogi Chartájában az egyesülé-

si jog részjogosítványként jelenik meg. Közös elem, hogy a szervezkedési jogot mindkét dokumentum szabadságjogként hirdeti meg.

Az Alkotmány 70/C. § (1) bekezdése kifejezett rendelkezéssel biztosította az érdekvédelmi célú szervezetek alakítására és az ilyen szervezetekhez való csatlakozáshoz való jogot. Az AB ítélezési gyakorlata szerint e jog „az általános egyesülési jognak az érdekképviselési szerveződésekre vonatkoztatott kifejeződése”,<sup>14</sup> vagyis az Alkotmánybíróság az Alapjogi Charta szellemiségét megelőlegezve az egyesülési jogból származtatta a szervezkedésre való jogot. A testület fontos megállapítása volt az, hogy a 70/C. § (1) bekezdésében biztosított alapjog szakszervezetekre való korlátozása alkotmányellenes lenne, mivel az elnevezésétől függetlenül bármely, a gazdasági és társadalmi érdekek védelmére létrehozott szervezetet megillet. A szabályozás és az AB gyakorlata is adós maradt azonban annak tisztázásával, hogy az érdekvédelmi szervezetek tevékenységei közül melyekre terjed ki az alkotmányos védelem.

A kollektív munkajog alkotmányos garanciáinak szabályozása olyan terület, ahol az Alaptörvény szabályozási megoldásai egyértelmű előrelépést mutatnak az Alkotmányéhoz képest. A XVI. cikk (1) bekezdése pótolja a szociális partnerek együttműködésének korábban hiányzó előírását, noha a szöveg alapján nem egyértelmű, így azt valószínűleg az al-

kotmánybírói gyakorlatnak kell majd tisztáznia. A (2) bekezdés az AB- gyakorlat figyelembe vételével és az Alapjogi Charta rendelkezéseivel összhangban az egyesülési jog részeként szabályozza a szakszervezeti és más érdek-képviselési szervezetek alakításának és működésének szabadságát.

A törvényhozás 2011-ben ugyan jelentősen átrendezte az érdekvédelmi szervezetek működésére vonatkozó szabályokat, de az AB korábbi gyakorlatát figyelembe véve azok egyike sem vet fel alkotmányos aggályokat. A főbb változások a következők. Az új Mt. a korábbi szabályozással ellentétben a szakszervezetek helyett az üzemi tanácsok feladatává teszi a munkaviszonyra vonatkozó szabályok betartásának figyelemmel kísérését, de azt nem tiltja, hogy jogszabálysértés észlelése esetén a szakszervezetek továbbra is a hatóságokhoz fordulhassanak. Megszűnt a szakszervezeteknek az a joga, hogy megvétőzhassák a szerintük a munkavállalókat, illetve érdekképviselési szerveiket közvetlenül érintő jogellenes munkáltatói intézkedések azonnali végrehajtását, a korábbiakkal ellentétben az új szabályozás korlátozza a kiemelt munkajogi védelmet élvező szakszervezeti tisztségviselők számát, és nem engedi a szakszervezeteket illető munkaidő-kedvezmény pénzben történő megváltását. Noha ezek kétségtelenül a szakszervezeti jogokat szűkítő intézkedések, aligha állítható róluk, hogy az Alkotmány módosítására volt szükség bevezetésükhöz.

### *Kollektív alkuhoz és a kollektív cselekvéshez (sztrájkhoz) való jog*

#### *Alkotmány*

70/C. § (2) A sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni.

(3) A sztrájkjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

#### *Alaptörvény*

XVI. cikk (2) A törvényben meghatározottak szerint minden munkavállalónak, valamint ezek szervezeteinek joga van ahhoz, hogy tárgyalást folytasson és annak eredményeképpen kollektív szerződést kössön, érdekei védelmében együttesen fellépjen vagy munkabeszüntetést tartson.

#### *Európai Szociális Karta*

6. cikk (A kollektív alkuhoz való jog)

A kollektív alkuhoz való jog hatékony gyakorlásának biztosítása érdekében a Felek vállalják, hogy

1. elősegítik a dolgozók és munkáltatók közös konzultációit;
2. ahol szükséges és célszerű, ott támogatják a munkáltatók, vagy munkáltatói szervezetek és dolgozói szervezetek önkéntes tárgyalásainak gépezetét annak érdekében, hogy kollektív egyezményekkel szabályozzák a foglalkoztatás előírásait és feltételeit;
3. előmozdítják a munkaügyi viták rendezéséhez szükséges megfelelő békéltető és önkéntes döntéshozatali gépezet megteremtését; és elismerik
4. a dolgozók és munkáltatók jogát a kollektív cselekvéshez érdektükhöz esetében, beleértve a sztrájkjogot, amely a korábban elfogadott kollektív egyezményekből fakadó kötelezettségek függvénye.

#### *EU Alapjogi Chartája*

IV. (Szolidaritás), 28. cikk (A kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog)

A munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak és kollektív szerződéseket kössenek, valamint hogy érdektükhöz esetében érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.

A kollektív munkajog intézményeinek védelme tekintetében némi szemléletbeli eltérés volt tapasztalható az Alkotmány, valamint az Európai Szociális Karta és az EU Alapjogi Chartájának rendelkezései között. Míg az Alkotmány csak az érdekütközések utolsó mozzanatát, a sztrájkot helyezte alkotmányos védelem alá, addig a karták mindegyike a szabályozás tárgyának tekintette az érdekkonfliktusok rendezésének folyamatát is. Ez különösen szembeötlő az Európai Szociális Karta esetében, ami nem csak a kollektív tárgyaláshoz való jogot hirdette meg, hanem részletesen szabályozta az államnak a tárgyalási folyamat működésével kapcsolatos kötelezettségeit is. A szövegezésből egyértelműen kitetszik, hogy az európai dokumentumok a sztrájkot csak a tárgyalási folyamat eredménytelensége esetén alkalmazható végső fegyvernek tekintik, szemben a magyar alkotmány megfelelő rendelkezéseivel, ami a munkaadók és munkavállalók közti konzultáció védelmének hiányában a sztrájkot mintegy az érdekkellentétek megoldását szolgáló elsődleges eszközként tüntetik fel.

A sztrájkjog gyakorlása tekintetében az európai dokumentumokból sem derül ki, hogy az általuk foganatosított védelem kiterjed-e a politikai természetű sztrájkokra, illetve a munkáltatók sztrájkjal szembeni ellenlépéseire. E kérdésekre a Szociális Jogok Európai Bizottsága adta meg a választ, ami szerint a politikai természetű sztrájkra való jog a kartából nem vezethető le, míg bizonyos esetekben (sztrájkjoggal való visszaélés, illetve a személy- és vagyonszorongás veszélyeztetése esetén) a munkaadók jogosultak lehetnek a munkavállalók kizárására.

Az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése mindössze annyit tartalmazott, hogy a sztrájkot az ezt szabályozó törvények keretei között lehetett gyakorolni. Arról, hogy az alkotmányos védelem szintjét illetően mindebből mi következik, az Alkotmánybíróság különböző időszakokban különbözőképpen vélekedett. Működése kezdetén a testület a sztrájkjogot inkább alapvető jognak tekintette, legalábbis erre lehet következtetni abból, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének

és 70/K. §-ának kontextusában vizsgálta az igazságszolgáltatás tagjainak sztrájkjogát (annak kizártságát).<sup>15</sup> Az ezredfordulóra annyiban változott az AB álláspontja, hogy egyértelművé tette: a sztrájkjog nem alanyi természetű alapjog, s ezért a törvényhozó az alapjogokénál szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik e sajátos alkotmányos jog korlátozására.<sup>16</sup>

Az alkotmányos szabályozás (illetve a ráépülő gyakorlat) több, a kollektív cselekvéssel kapcsolatos kérdést hagyott nyitva, így pl. azt, hogy a sztrájkot megelőző alkufolyamat részesül-e bármiféle alkotmányos védelemben, az alkotmányos védelem kiterjed-e az általános gazdasági és társadalmi érdekek védelmében folytatott sztrájkra, vagy csak a konkrét munkavállalói érdekeket védő munkabeszüntetésre vonatkozik, továbbá azt, hogy politikai természetű sztrájkok élvezhetik-e az Alkotmány védelmét.

Az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésének szövegezése („joga van”) valódi alapjogokat látszik biztosítani, miközben a rendelkezés a sztrájkot megelőző érdekegyeztetési folyamatot is az alkotmányos védelem körébe vonja. Az Alkotmányhoz képest nincs változás abban, hogy a szabályozás sem ad iránymutatást arra vonatkozóan, hogy a sztrájk mely típusait részesíti alkotmányos védelemben. E kérdés eldöntése a jogalkotóra marad, mivel a bekezdésben biztosított jogokat a „törvényben meghatározottak szerint” kell alkalmazni. További figyelemre méltó változtatás, hogy a törvényhozás a sztrájkjog gyakorlásával kapcsolatos feladatait a korábbi szabályozással ellentétben egyszerű többséggel is gyakorolhatja, mivel az Alaptörvény az Alkotmánnyal ellentétben a sztrájkjog szabályozását nem tekinti kétharmados többséget igénylő területnek.

2012 májusáig nem születtek olyan intézkedések, amelyek bevezetéséhez szükség lett volna az alkotmányos szabályozás megváltoztatására. A sztrájkjog gyakorlásának legjelentősebb változása (ti. az, hogy a közüzemeknél az elégséges szolgáltatásról való megállapodásig vagy annak bíróság általi meghatározásáig nem kezdhető meg a sztrájk, semmiképpen sem tekinthető ilyennek.

### *Az egészség védelme / az egészségügyi ellátáshoz való jog*

#### *Alkotmány*

70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.


(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

#### *Alaptörvény*

XX. cikk

(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

 *Európai Szociális Karta*

11. cikk

Az egészség védelméhez való hatékony jog biztosítása érdekében intézkedéseket hoznak, hogy

1. amennyire lehetséges, felszámolják a rossz egészségi állapot okait;
2. az egészség javítása érdekében, valamint azért, hogy előmozdítsák az egyéni felelősséget az egészségügy területén, tanácsadó és oktatási létesítményeket hoznak létre;
3. amennyire csak lehetséges, megelőzik a ragályos és fertőző és egyéb betegségeket, valamint baleseteket.

*EU Alapjogi Chartája*

IV. (Szolidaritás)

35. cikk (Egészségvédelem)

A nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban megállapított feltételek mellett mindeninek joga van megelőző egészségügyi ellátás igénybevételéhez, továbbá orvosi kezeléshez. Valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét.

Az egészség védelmének követelménye némileg eltérő tartalommal az Európai Szociális Kartában és az EU Alapjogi Chartájában is megjelenik. Az Európai Szociális Karta rendelkezései meglehetősen általánosak, ezért a ratifikáló országok kötelezettségeinek teljesítését ellenőrízve a Független Szakértők Bizottsága (a Szociális Jogok Európai Bizottságának jogelődjé) meghatározta azokat a feltételeket, amelyeknek a Kartában részes országok egészségügyi rendszereinek meg kell felelniük. Ezek legfontosabbika olyan népegészségügyi rendszer kialakítása és működtetése, aminek fókuszában a betegségek megelőzése áll, és ami képes biztosítani az orvosi ellátást az ország teljes lakossága számára. A rendelkezések csak az egészség védelmének hatékony biztosításához szükséges programszerű intézkedéseket várják el a tagállamoktól, és a szövegben használt kifejezések („amennyire lehetséges”, „azért, hogy előmozdítsák”)<sup>17</sup> az állami feladatvállalás relatív jellegét hangsúlyozzák. Egyértelműen megállapítható hát, hogy a Szociális Karta esetében a jogalkotónak nem állt szándékában az, hogy alanyi jogot létesítsen az egészségügyi ellátásra.

Noha az Alapjogi Charta formálisan jogot hirdet az egészség védelmét szolgáló intézkedésekre, a védelem tárgyát képező ellátások (megelőző egészségügyi ellátás, orvosi kezelés) tényleges tartalmának kialakítását a tagállami jogalkotásra bízta. Ezáltal e jogok a valóságban állami kötelezettségekké válnak, amelyek teljesítésére a tagállamok igen széles mozgástérrel rendelkeznek. Az uniós politikák alakítására vonatkozó horizontális klauzula, hogy ti. a magas szintű egészségvédelem szempontjait minden uniós politika és tevékenység során szem előtt kell tartani, sem értelmezhető alapjogi tartalmú rendelkezésként.

Az egészség védelméről szóló rendelkezések megfogalmazásuk átgondolatlansága miatt kezdettől fogva<sup>18</sup> kilógtak az Alkotmány szövegéből. Az 1989-es alkotmányozás során a szövegbe az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi

Egyezségokmányának az egészség védelmére vonatkozó általános rendelkezéseit importálták, figyelmen kívül hagyva a forrásdokumentum sajátos szövegkörnyezetét. A GSZKJNE a benne foglalt jogok felsorolása előtt rögzíti, hogy azok programnormaként és nem közvetlen alanyi jogokat biztosító rendelkezésekként értelmezendők, mivel az egyezményben részes államok arra kötelezik magukat, hogy „fokozatosan biztosítják az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását”.<sup>19</sup> Az alkotmányozó azonban a GSZKJNE 12. cikk 1. bekezdésének rendelkezését vette alapul az egészséghez való jog megfogalmazásakor, az értelmezését meghatározó rendelkezést viszont teljes mértékben figyelmen kívül hagyta. Így az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése alanyi jogokat sejtetően hangzott: „A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez”. Az ígérvény azonban ebben a formában nem csak teljesíthetetlen, de komolytalan is, így aligha nyújthatott támpontot az alkotmánybíróági értelmezés számára.

Ezt az ellentmondást az AB úgy oldotta fel, hogy ítélezési gyakorlatában a 70/D. § (1) bekezdését alanyi jogokat nem keletkeztető, erősen relatív állami kötelezettségek forrásának tekintette. A testület több határozatában következetesen képviselt álláspontja szerint ugyanis „a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog... önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen.”<sup>20</sup> Az egészséghez való jog alkotmányos tartalmát így az Alkotmánybíróóság a 70/D. § (2) bekezdésében felsorolt tevékenységekre kiterjedő állami intézményvédelmi kötelezettségeként határozta meg, jelezve ugyanakkor, hogy annak teljesítésében az állam rendkívül széles mozgástérrel rendelkezik, egészen addig terjedően, amíg intézkedése nem fenyeget az Alkotmányban nevesített másik jog sérelmével.<sup>21</sup> Paradox módon az alanyi alapjogként való elismerés hiánya nem akadályozta meg a testületet abban, hogy az állam egészségvédelmi

kötelezettségére hivatkozva korlátozzon egyes, az Alkotmányban meghirdetett, vagy abból levezethető jogokat.<sup>22</sup>

A 70/D. § így nem volt képes betölteni azt a funkcióját, hogy meghatározza az egészség védelmének alkotmányos garanciáit. Az egészségügyi ellátórendszer működésével kapcsolatos tényleges állami garanciák a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben kidolgozott szatellit jogok formájában jelentek meg, így az állam egészségügy területén hozott intézkedéseinek alkotmányos korlátját a szerzett jogok, valamint a társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű védelme képezte.

Az Alkotmányéhoz képest az Alaptörvény szövegezése XX. cikk (1) bekezdés tekintetében annyiban változott, hogy a korábbinál hangsúlyosabbá vált államcél jellege, mivel kimaradt belőle a „lehető legmagasabb szint” előírása, amit, mint láttuk, az AB egyébként sem tekintett normatív erejű rendelkezésnek. Ennyiben a szöveg az alkotmánybírói gyakorlat figyelembe vételével a korábbinál pontosabbá

vált, és már nem hirdet hamis ígervényeket a jogkereső közönségnek. A korábbi egészségbiztosítási járulékok „begyúrása” a szociális hozzájárulási adóba ugyanakkor azt jelzi, hogy az alkotmányos rendelkezések jelentős változtatása nélkül is csökkenthető az alkotmányos védelem szintje, mivel az új finanszírozási megoldás alapján vitatható az eddigi gyakorlatban legerősebbnek bizonyult fegyver, a járulékfizetésen alapuló társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű védelmének alkalmazhatósága.

A XX. cikk (2) bekezdésében az Alkotmány szabályozásához képest merőben új elemként jelent meg az egészséges élelmiszerekhez és ivóvízhez való hozzáférés követelményének meghirdetése. Az új rendelkezések államcél jellegűek, nem biztosítanak tehát alanyi jogot a megjelölt forrásokra. A mezőgazdaság genetikailag módosított élőlényektől való védelme az alkotmányokban ritkán szereplő tiltó normaként értelmezhető, ami az ilyen termékektől való védelemmel járul hozzá az egészséghez való jog biztosításához.

### *A szociális biztonsághoz való jog*

#### *Alkotmány*

17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

(3) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.

#### *Alaptörvény*

##### XIX. cikk

(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.

#### *Európai Szociális Karta*

##### 12. cikk

A társadalombiztosításhoz való jog gyakorlásának biztosítása érdekében a Felek vállalják, hogy:

1. megteremtik, vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét;
2. a társadalombiztosítás rendszerét kielégítő szinten tartják fenn, amely legalábbis egyenlő ahhoz, ami szükséges a Európai Szociális Biztonsági Kódex ratifikálásához;
3. erőfeszítéseket tesznek a társadalombiztosítási rendszer fokozatosan magasabb szintre történő emelése érdekében;

☞ 4. lépéseket tesznek megfelelő két- és többoldalú egyezmények kötésével vagy más módon az egyezményekben lefektetett feltételektől függően annak érdekében, hogy biztosítsák

a) saját állampolgáraik és a többi Fél állampolgárai közötti egyenlő bánásmódot

a társadalombiztosítási jogok tekintetében, beleértve a társadalombiztosítási törvényalkotásból fakadó juttatások fenntartását, tekintet nélkül arra, hogy a védett személyek hogyan mozognak a Felek területei között;

b) olyan eszközökkel adják meg, tartják fenn és állítják helyre a társadalombiztosításhoz való jogot, mint amilyen a biztosítás felhalmozása, vagy az egyes Felek joghatósága alatt elért foglalkoztatási időszakok.

13. cikk (A szociális és orvosi segítséghez való jog)

A szociális és orvosi segítséghez való jog hatékony érvényesítése céljából a Felek vállalják, hogy:

1. biztosítják a megfelelő támogatást minden olyan személy számára, aki nem rendelkezik megfelelő erőforrásokkal és aki nem képes ilyen erőforrásokat saját erőből, vagy más forrásokból, így valamilyen társadalombiztosítási program keretében sem biztosítani, vagyis betegség esetén az állapota által megkívánt ellátást megkapja;

2. biztosítják, hogy az ilyen segítségben részesülő személyeknek éppen emiatt ne kelljen elszenvedni politikai, vagy szociális jogaik csökkenését;

3. biztosítják, hogy mindenki kapja meg a megfelelő állami, vagy magán szolgáltatásokat, nevezetesen a tanácsadást és a személyes segítséget, amire szüksége lehet a saját, vagy a családja nélkülözésének megelőzéséhez, megszüntetéséhez, vagy enyhítéséhez;

4. a jelen cikk 1., 2. és 3. bekezdéseiben említett rendelkezések alkalmazását egyenlően kell alkalmazni a Felek területén valamelyik másik Fél törvényesen tartózkodó állampolgáraival szemben, összhangban az 1993. december 11-én Párizsban aláírt Szociális és orvosi ellátás európai egyezményében vállalt kötelezettségekkel.

14. cikk (A szociális jóléti szolgáltatásokhoz való jog)

Annak érdekében, hogy a Felek biztosítsák a szociális jóléti szolgáltatásokhoz való jog hatékony gyakorlását, vállalják, hogy:

1. elősegítik, vagy biztosítanak olyan szolgáltatásokat, amelyek a szociális munka módszereinek alkalmazásával hozzájárulnak a közösség egyéneinek és csoportjainak jólétéhez és fejlődéséhez, valamint ahhoz, hogy alkalmazkodjanak a társadalmi környezethez;

2. elősegítik egyének és önkéntes, valamint más szervezetek részvételét az ilyen szolgálatok létesítésében és fenntartásában.

#### *EU Alapjogi Chartája*

##### IV. (Szolidaritás)

34. cikk (A szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás)

(1) Az Unió, az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban, elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén.

(2) Az Unión belül jogszerűen lakóhellyel rendelkező és tartózkodási helyét jogszerűen

megváltoztató minden személy jogosult – az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban – szociális biztonsági ellátásokra és szociális előnyökre.

(3) A társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió – az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által lefektetett szabályokkal összhangban – elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel.

Az Európai Szociális Karta nem tartalmaz a szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó közvetlen rendelkezést, a szociális jogokat e helyett több egymással összefüggő rendszert alkotó cikk segítségével próbálja védeni (12-14. cikkek). A Karta érintett rendelkezései közül azonban Magyarország sem az 1961-es „eredeti” Szociális Karta, sem az 1996-os Módosított Szociális Karta ratifikálásakor nem vállalta a közülük talán legfontosabbnak tekinthető társadalombiztosításhoz való jogot rögzítő rendelkezések teljes biztosítását.<sup>23</sup> Aligha lehet a véletlen számlájára írni, hogy a társadalombiztosítási rendszer működtetésének paramétereit meghatározó 2. és 3. bekezdés ratifikációja sem történt meg.<sup>24</sup> A szociális

és egészségügyi segítséghez, valamint a szociális jóléti szolgáltatásokhoz való jogot szabályozó 13. és 14. cikknek nincs a Szociális Jogok Európai Bizottságának tevékenysége nyomán kialakult esetjogi gyakorlata, így a rendelkezések inkább program-, semmint kötelező erővel bíró normaként léteznek. Ez volt az egyik oka annak, hogy Magyarország e két cikket már 1999-ben ratifikálta. A három egymást követő cikk üzenete ugyanakkor egyértelmű: a szociális biztonság megteremtéséhez mindhárom ellátástípus (társadalombiztosítási juttatások, segélyek és személyes szociális szolgáltatások) együttes megléte szükséges.

Az EU Alapjogi Chartája a Második Rész 34. cikkében alanyi jogot nem keletkeztető módon ren-



delkezik a szociális biztonságra és a szociális segítségre való jogról. A meglehetősen visszafogott szövegezés szerint az Unió nem garantálja, csak „elismeri és tiszteletben tartja” a szociális biztonsági ellátásokra és a szociális szolgáltatásokra való jogosultságot. Ezt sem kizárólag a közösségi jog rendelkezései szerint, hanem az „uniós jog, valamint a nemzeti szabályok és gyakorlat által megállapított” szabályokkal összhangban teszi. Mivel „a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörén túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat”, a rendelkezések nem biztosítanak közvetlen alanyi jogot a jólét valamely szintjére.

Noha a szociális jogok alkotmányos szabályozásának nincs általánosítható gyakorlata, az kijelenthető, hogy az euro-atlanti övezetben nem találkozhatunk tényleges alanyi alapjogokat keletkeztető megoldással. Az államok egy része egyáltalán nem szerepeltet a szociális ellátások biztosításával kapcsolatos rendelkezéseket az alkotmányában (pl. Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Málta). A szociális jogok szabályozásának hiánya azonban nem jelenti azt, hogy a szociális ellátások biztosítására egyáltalán ne vonatkoznának alkotmányossági követelmények, hiszen az alkotmány más szabályainak alkalmazása a szociális ellátások nyújtása tekintetében is számon kérhető. Így Kardos Gábor kifejezésével élve „szatellit jogok” (a jogállamiság, az egyenlő bánásmód követelménye, a járulékfizetésen alapuló ellátások tulajdonjog-szerű védelme stb.) szolgálnak az állampolgárok szociális ellátással kapcsolatos igényeinek alkotmányos védelmére. Más országok államcélként nevesítik az állam szociális felelősségvállalását (pl. Németország, Franciaország), ami igen széles mozgásteret kínál a szociális biztonsági rendszer kiépítése és működtetése tekintetében. A harmadik csoportba azok az országok tartoznak, amelyek alkotmányukban ugyan formailag deklarálnak szociális természetű jogokat, de azokat az alkotmány néhány pontosító rendelkezésével ténylegesen állami feladatvállalássá degradálják (Spanyolország, Görögország). Egyes – posztkommunista – országok ellátási jogosultságokat hirdetnek meg, de jellemzően azzal a megkötéssel, hogy az alkotmányban biztosított jogok csak az alacsonyabb szintű jogszabályokban meghatározottak szerint gyakorolhatók (pl. Csehország, Lengyelország).

A szociális védelem alkotmányos garanciái az Alkotmány két külön rendelkezésében voltak megtalálhatók. A 17. § a rászorulóknak szociális gondoskodásra, míg a 70/E. § az állampolgárok ennél széle-

sebb értelemben vett szociális biztonságra való jogát hirdette meg. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a rendelkezések nem két egymástól elkülöníthető jogot tartalmaztak, hanem valójában csak egyet, a 70/E. §-ban meghatározott szociális biztonságra való jogot.<sup>25</sup> Az ily módon fő rendelkezéssé előléptetett 70/E. § tartalmát azonban az AB megszorító módon értelmezte: azt csak az állam feladatellátási kötelezettségét előíró rendelkezésnek tekintette, aminek csak kivételesen lehetett alanyi jogi oldala.<sup>26</sup> Az állami kötelezettségvállalás alkotmányos mértékét illetően ellentétes tartalmú határozatok születtek. A kezdeti időszakban a testület azt az álláspontot képviselte, hogy az Alkotmány 70/E. §-ának rendelkezései „általános jelleggel nevesítik az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit, de nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos jövedelem megszerzéséhez vagy életszínvonal fenntartásához”.<sup>27</sup> Később, a Bokros-csomag intézkedései kapcsán hozott határozatok egyikében megjelent az a gondolat, hogy a szociális biztonságnak van egy alkotmányosan megkövetelhető szintje.<sup>28</sup> Néhány évvel később az AB újabb, az ellátás mértékét közvetett módon meghatározó döntést hozott azzal, hogy kijelentette: a szociális biztonsághoz való jog „a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum..., ami elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”.<sup>29</sup> Az állami kötelezettség mértékének elvi megállapításán túl azonban konkrét ügyben az AB sohasem állapított meg alkotmányos mértékű ellátások összességének elégtelensége miatt, ami megkérdőjelezi az alkotmányos mérce alkalmazhatóságát (vagy az alkalmazására irányuló akaratot).

A szociális jogok védelmében a 70/E. § rendelkezéseivel sokkal hatásosabbnak bizonyultak az Alkotmány más rendelkezései, különösen a 13. §-ban meghirdetett tulajdonhoz való jog azáltal, hogy a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat a tulajdonszerű védelmet kiterjesztette a járulékfizetési mozzanatot tartalmazó társadalombiztosítási ellátásokra. Az alkotmányos védelem másik fő irányát a jogbiztonság érvényesítésének igénye, valamint a bizalomvédelem és a szerzett jogok védelmének ebből levezethető követelménye jelentette, amire speciális tesztet dolgozott ki az Alkotmánybíróság. E teszt alapján a szociális várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a beteljesedéshez (a szolgáltatásra való alanyi jog megnyílásához).<sup>30</sup> Az alkotmányossági teszt alkalmazása során az AB a jogalkotói ígéret beteljesülésének időtartamát is figyelembe vette: „A rövid időre szóló ígéretek... lejárat előtti, megszüntetése szerzett jogokat sért, ezért

általában alkotmányellenes. Hosszú távú ígéretnek esetében azonban... a gazdasági helyzet változása... alkotmányosként elfogadható indoka lehet... a jogalkotó által végrehajtott – szerzett jogokat érintő változásoknak.<sup>731</sup>

A 70/E. § (3) bekezdése 2011. június 15-én lépett hatályba, kifejezetten átmeneti rendelkezésként, aminek célja az volt, hogy elhárítsa az akadályt a korábban megállapított nyugellátások egyéb ellátással alakítása, illetve megszüntetése elől. (E rendelkezés hiányában a társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű védelmére vagy a szerzett jogok védelmére való hivatkozással alkotmányértés miatt nagy eséllyel támadhatóak lettek volna a 2011. második felében hozott, a szolgálati és rokkantnyugdíjakat átalakító, megszüntető törvények.) Az átalakítás a rokkantnyugdíjak tekintetében annyira jól sikerült, hogy a jogintézmény meg is szűnt létezni Magyarországon. Ez a változtatás lehetővé tette a kormányzat számára, hogy a megszerzett szolgálati idővel és jövedelemmel arányos ellátásból alacsony, majd hogyan nem fix összegű juttatással, kvázi szociális segéllyel degradálja a rokkantsági ellátások jelentős részét.

Összegzésképpen megállapítható, hogy az AB az Alkotmány 70/E. §-ában meghirdetett szociális biztonsághoz való jogot nem alapjognak, hanem állami kötelezettségnek tekintette aminek teljesítésére a kormányzat széles, de alkotmányos keretek közé szorított mozgástérrel rendelkezett. Az alkotmányos korlátok döntő részét a testület ugyanakkor nem a 70/E. §-ból, hanem az Alkotmány más rendelkezéseiből vezette le. Ez bizonyos mértékben érvként szolgálhatott az újraszabályozás mellett főként azért, mert az Alkotmány rendelkezéseit így összhangba lehetett hozni azok Alkotmánybíróság általi értelmezésével.

Az Alaptörvényben a szociális biztonság megteremtésének igénye még csak formálisan sem jogként, hanem államcélként jelenik meg. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének e megfogalmazása többről szól annál, hogy az alaptörvény rendelkezéseit csupán az AB korábbi gyakorlatához igazították volna. Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdését értelmező 32/1998. (VI. 26.) AB határozat – igaz, meglehetősen elvontan – a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog tartalmát és mértékét is körülírta, így nyitva hagyva annak lehetőségét, hogy a testület az ellátások elvárható – az emberi méltóság biztosításához szükséges – szintjének vizsgálata irányába fejlessze tovább a szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó értelmezését. Az Alaptörvény szövegezése viszont kategorikusan kizárja az efféle értelmezés lehetőségét.

További változás figyelhető meg az alkotmányos jog / az állam alaptörvényi kötelezettsége és a meg-

valósítást szolgáló intézkedések kapcsolatában, ami jelentősen befolyásolja a szociális biztonság alanyainak körét. Noha e tekintetben az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés második mondata és az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés második mondatrésze nagyon hasonlóan fogalmaz, egy aprónak tűnő nyelvtani változás gyökeresen eltérő értelmezésre vezet. Míg az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében a két mondatrészt pontosvessző választotta el, addig az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése két mondatból áll. Az AB testületileg ugyan sohasem foglalkozott az Alkotmányban található két mondatrész viszonyával, de aligha cáfolható Kilenyi alkotmánybírónak a 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében megfogalmazott érvelése, ami szerint a két mondatrészt elválasztó pontosvessző a szöveg nyelvtani értelmezése szempontjából azt jelenti, hogy a kockázatok felsorolása példálózó jellegű.<sup>32</sup> Az Alaptörvényben szereplő, az Alkotmányéhoz nagyon hasonló megfogalmazás azzal, hogy a szöveget két külön mondatra bontja, a korábbi példálózó jellegű felsorolást a nyelvtani értelmezés szerint taxatívva teszi. Míg tehát a 70/E. § (1) bekezdésének második mondatrésze értelmezhető volt úgy, hogy a szociális biztonsághoz való jog a felsorolásban nem szereplő kockázatok bekövetkezése esetén is megilleti az állampolgárokat (pl. a felsorolásban nem szereplő anyaság, vagy önhiba miatt bekövetkező munkanélküliség esetén), addig az új rendelkezés alapján alkotmányos védelemben csak a felsorolt kockázatokkal szembesülő állampolgárok részesülnek. A felsorolás ugyanakkor kibővült az anyaság vállalásával járó társadalmi kockázattal. A változtatás nyomán az állam megszabadul attól a kötelezettségétől, hogy gondoskodnia kelljen a felsorolásban nem szereplő személyek (pl. az önhibájukból munkanélküliek) szociális biztonságának megteremtéséről.

Az ellátások alkotmányos mértékét érintő változást jelez, hogy azoknak már elvben sem kell a megélhetéshez szükséges mértékűnek lenniük, mivel az Alaptörvény előírásai szerint az állami kötelezettségek a „törvényben meghatározott” szintű ellátások biztosításával is teljesíthetők. Ez a rendelkezés a korábbinál is sokkal tágabbra szabja a kormányzat mozgásterét a szociális védelmi ellátások alakításában.

Noha első pillantásra a XIX. cikk (2) bekezdése is nagyon hasonlít az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésének szövegére, mégis beláthatatlan következményekkel járó változtatások előtt nyithatja meg az utat azzal, hogy a szociális biztonság megteremtésének eszközei közül kiveszi a társadalombiztosítást. Ezzel ugyanis olyan értelmezést is lehetővé tesz, ami megengedi, hogy az állam a szociális biztonság megte-

remtése érdekében tett erőfeszítései során eltekintessen a társadalombiztosítási eszközök használatától. E feltevést támasztja alá a megfogalmazás módja, vagyis az, hogy az alkotmányozó a szociális biztonságot a „rászorulókat” tekintetében kívánja megteremteni. E megközelítés azzal fenyeget, hogy a szociális biztonság fogalma összemosódik a rászorultsággal, vagyis az Alaptörvényben garantált ellátásokat csak a rászorultsági küszöbrel megegyező mértékig kell garantálni, ami egyértelmű elmozdulást jelentene a szociálpolitika felől a szegénypolitika irányába. Ez természetesen csak feltételezés, egyfajta legrosszabb forgatókönyv, ami jóval kedvezőbben is alakulhat az Alkotmánybíróság értelmezési tevékenysége nyomán.

A XIX. cikk (3) bekezdésének rendelkezései egyértelmű elmozdulást jelentenek az Alkotmány jogszabályok-központú szabályozásától a jogok és kötelezettségek államilag meghatározott egyensúlyát megteremtő szabályozás felé. Másként fogalmazva a rendelkezés a szegénypolitikai koncepcióváltást szolgálja azért, hogy elhárítsa a segélyt munkához vagy bármely más, a politikai közösség által definiált társadalmilag hasznos tevékenység végzéséhez kötő intézkedések bevezetésének alkotmányos akadályait. E lehetőséggel élve a jogalkotó már az Alaptörvény hatályba lépésére időzítve vezette be 2012. január 1-től a települési önkormányzatoknak azt a jogát, hogy az aktív korúak ellátását a lakóközösség rendezettségének biztosítására irányuló kötelezettség teljesítéséről tegyék függővé. A magam részéről kétkedem abban, hogy az efféle érdemességi szempontokat megjelenítő szabályozáshoz feltétlenül szükséges lett volna az 1989. évi Alkotmány rendelkezéseinek ilyen irányú módosítása. Az AB ugyan alkotmányellenessé nyilvánította az érdemességi szempontokat rögzítő települési önkormányzati rendeleteket, de azt egyetlen esetben sem a rendelkezések tartalmi értelmezése alapján tette, hanem amiatt, mert azokat a jogforrási hierarchiába ütközőnek tekintette azzal, hogy a törvényben meghatározott jogszabályi kritériumokat szűkítették. Arra azonban nem született válasz, hogy a hasonló előírások alkotmányellenesek lennének-e akkor is, ha azokat törvény rögzítené.

A XIX. cikk (4) bekezdés első mondatának fő célja az, hogy kizárja a kötelező magánnyugdíj-pénztári rezsim visszaállításának lehetőségét. Az efféle megoldások azonban aggályosak, mert így a pillanatnyi többség olyan területeken betonoz be szabályokat azzal, hogy megváltoztatásukat alkotmányozó többséghez köti, ahol a gyorsan változó körülmények miatt ez meglehetősen ésszerűtlen.<sup>33</sup> Egyelőre

nem világos, hogy mit kell érteni a „szolidaritáson alapuló egységes nyugdíjrendszer fenntartásának” követelménye alatt. A megfogalmazás az 1989-eshez képest szűkíti az állam mozgásterét, hiszen az csupán az állam intézmény fenntartási kötelezettségét írta elő, de azt már nem, hogy a nyugdíjrendszernek milyennek (államinak, vagy magánnak, esetleg a kettő ötvözetének) kell-e lennie. Társadalombiztosítási megfontolásból kiindulva a rendelkezés értelmezhető a szolidaritási és biztosítási elv hagyományos dichotómiájának elvetéseként, vagyis úgy, hogy e rendelkezés lehetővé teszi a befizetett járulékok összegétől független, akár mindenki számára azonos összegű nyugellátást biztosító rendszer kialakítását. A bekezdés második mondata azokat a megoldásokat részesíti alkotmányos védelemben, amelyek alapján a nők életkori kedvezményeket kaphatnak a nyugdíjrendszerben. Ennek rögzítésére feltehetően azért volt szükség, hogy az ilyen intézkedések ne legyenek támadhatók a törvény előtti egyenlőség követelményének megsértésére történő hivatkozással. A szociális ellátórendszer szatellit jogokkal való védelmét az Alaptörvény előírásai közvetlenül nem fenyegetik – a (törvényalkotási) gyakorlat azonban, ami a társadalombiztosítási ellátásokat elszakította a járulékfizetéstől már igen. Míg ugyanis a járulékfizetés konkrét, mintegy előre megvásárolt ellenszolgáltatást feltételez (ezt fejezte ki az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű védelmének elve), addig az adók esetében nincs ilyen összefüggés. Joggal tarthatunk ezért attól, hogy a társadalombiztosítási járulékok szociális hozzájárulási adóvá történt átkeresztelése megszünteti az ellenszolgáltatásként biztosított ellátások tulajdonszerű erős alkotmányos védelmét. E gyanút támaszthatja alá a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultokról és ezen ellátások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 2. § (6a) bekezdése is, ami szerint „a társadalmi szolidaritás elvének megfelelően – a szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, valamint az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása érdekében – törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését egészben vagy részben megillető olyan fizetési kötelezettséget is megállapíthat, amelyek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet.” Miközben tehát a tulajdonjog védelmét rögzítő új XIII. cikk nem tartalmaz olyan előírást, ami aláásná a társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű védelmét, addig a járulékoknak az Alaptörvény hatályba lépése előtt megtörtént adóvá való keresztelése<sup>34</sup> erőteljes lépésnek tűnik a társadalombiz-

tosítási ellátások szatellit jogokkal való védelmének felszámolása felé. A szerzett jogokat védő koncepció alkalmazását ugyanakkor az Alaptörvény nem lehetetleníti el, hiszen a jogállamiság követelményét (amiből a szerzett jogok védelmének elve levezetésre került) az 1989-es Alkotmány betűivel egyező módon rögzíti.

A szociális jogalkotás legutóbbi gyakorlata csak részben igazolja az itt ismertett félelmeket, elsősorban azért, mert a kormányzat mozgásterét az Alkotmány (és annak AB általi értelmezése) is igen tágan hagyta, így a megszorító jellegű intézkedések többségéről (pl. az aktív korúak támogatásának a lakókörnyezet tisztán tartásához kötését, vagy a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegét megkurtító intézkedésekről) aligha feltételezhető, hogy azokat az Alkotmánybíróság az Alkotmány rendelkezései alapján alkotmányellenessé nyilvánította volna. Az Alaptörvény mindenestre a korábinál jóval szűkebb körben engedi az utólagos normakontroll kezdeményezését, hiszen megszűnik annak lehetősége, hogy egyes rendelkezések alkotmányellenességét bárki kezdeményezhesse.

## ÖSSZEGZÉS

A részletes elemzés megmutatta, hogy az Alkotmány szociális tárgyú rendelkezései több ponton a piactgazdasági körülmények közt alkalmazhatatlan megfogalmazásokat tartalmaztak, vagy tartalmuk az Alkotmánybíróság a szöveg nyelvtani értelmezésével ellentétes módon interpretálta. Az Alkotmány alkalmazása során fokozatosan fény derült arra is, hogy az 1989-es átfogó alkotmánymódosításkor elmaradt bizonyos kérdések megnyugtató rendezése (pl. a munkavállalói jogok és a bérezés alkotmányos védelme tekintetében). Emiatt az alkotmányos újraszabályozása iránti igény megalapozottnak tűnt, és az alkotmányozási folyamattól a normaszövegnek a fennálló társadalmi-gazdasági rendhez való hozzáigazítását, illetve olyan átalakítását lehetett várni, ami figyelembe veszi az alkotmánybírósági esetjogban, illetve a szociális jogok védelmét szolgáló európai egyezményekben kialakított megoldásokat. Ezek a várakozások az Alaptörvény elfogadásával azonban csak részben teljesültek.

A jogvédelem európai megoldásai közül csak az EU Alapjogi Chartájában alkalmazottakkal találkozni új alaptörvényünkben, az Európa Tanácson belüli együttműködés keretében kidolgozott, több évtizedes jogértelmezési gyakorlattal rendelkező Európai Szociális Karta viszont csak annyiban gyakorolt hatást a 2010/11-es alkotmányozási folyamat-

ra, amennyiben az ott kidolgozott intézmények és fogalmi konstrukciók beépültek az Alapjogi Chartába.<sup>35</sup> Az Alaptörvény rendelkezései több ponton is reflektálnak az alkotmánybírósági esetjogra, elsősorban azzal, hogy kimaradtak belőle az Alkotmánynak az Alkotmánybíróság által értelmezhetetlennek minősített rendelkezései (a munkához való pozitív jog, valamint a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog, a munka díjazásának a piactgazdasági működéstől teljesen idegen megfogalmazása). E változtatások hatására a szövegezés kétségkívül valamivel modernebb lett elődjénél.

Hiányérzetet kelt ugyanakkor, hogy a kiiktatott rendelkezések pótlásáról – az alkotmányos cél megfelelő eszközökkel való védelméről – nem gondoskodott az alkotmányozó. A munkához való jog pozitív oldalát hirdető normát nem váltották fel az elhelyezkedés és a munka megtartásának alkotmányos szabályait rögzítő rendelkezések (az állam munkaközvetítő szolgáltatások szervezésére való kötelezettségének és e szolgáltatások hozzáférhetővé tételének kimondása, az indokolatlan elbocsátással szembeni állami fellépés követelményének rögzítése). A munka díjazásának szocialista elve helyébe nem léptek a bért a kapitalista társadalmi berendezkedés keretei közt védő szabályok, pedig azoknak aligha kéne messzebbre menniük annál, hogy külön rendelkezéssel intézményesítsék az egyenlő bánásmód követelményét a bérezésben.

Az Alaptörvény ugyanakkor szélesítette is az alkotmányos védelem körét, olyan fontos új területekre terjesztve ki azt, mint a kollektív alkuk folyamata, valamint az egészséges élelemhez és ivóvízhez való hozzáférés biztosítása. A veszteségek listája viszont hosszabb, hiszen az Alaptörvény hatályba lépésével elbúcsúzhattunk attól a lehetőségtől, hogy a szociális biztonságra alanyi alapjogként való elismerésének a lehetőségétől, valamint attól, hogy az alkotmányos védelem kiterjedjen a XIX. cikk (1) bekezdésében fel nem sorolt ellátásokra. A veszteséglistát bővíti az időskori megélhetés alkotmányosan biztosított lehetőségeinek szűkülése a magán-nyugdíjpénztári megoldások kizárása, valamint a sztrájkjogra vonatkozó jogalkotói tevékenység garanciáinak csökkenése azzal, hogy megszűnik a vonatkozó törvények kétharmados többséggel történő elfogadásának követelménye. A tulajdonszerűen védett társadalombiztosítási ellátások visszaszorulását idézheti elő az, hogy az államnak a szociális biztonságról a rászorulókat tekintetében kell gondoskodnia úgy, hogy a szöveg szerint azt nem „a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével”, hanem csak utóbbiakkal kell megvalósítani.

## JEGYZETEK

1. 614/2011 Issues in relation to the adoption of a new constitution; 621/2011 Fundamental law of Hungary; 662/2012 Elections of Members of Parliament of Hungary; 663/2012 Hungary Judiciary; 664/2012 Draft Law on Freedom of Conscience and Religion.
2. A vélemény elsősorban azokat a megkötéseket kritizálja, amelyek a jövőre nézve betonoznak be a szociálpolitika alakítására ható szabályokat, pl. a nyugdíjrendszer állami jellegének alaptörvényi szintű deklarálásával. Lásd: Opinion on the New Constitution of Hungary. Opinion no. 621/2011, Venice Commission. 131. bek.
3. Pl. a cseh, a lengyel, a német és a szlovén alkotmány
4. Görögország Alkotmányának 22. cikk (1) bekezdése szerint „A munka olyan jog, amely az állam védelme alatt áll”, és az állam „törekszik a teljes foglalkoztatás megteremtésére”. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest, Complex Kiadó, 2005. 416.
5. A spanyol alkotmány 35. cikk (1) bekezdése szerint ugyan „minden spanyolnak... joga van a munkához”, ám a 40. cikk (1) bekezdése az ezzel kapcsolatos állami kötelezettséget erősen relativizálja, mivel csupán azt írja elő az állami szervek számára, hogy „kiemelten kell kezelniük a teljes foglalkoztatás elérését szolgáló politikát”. *i.m.* 928. o.
6. 21/1994. (V. 16.) AB határozat, ABH 117, 120.
7. 1449/B/1992. AB határozat, ABH 2004, 1545, 1553.; 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 206, 265.
8. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 120-121.
9. 327/B/1992. AB határozat, ABH 1997, 609-610.
10. 2012. évi. I. törvény a Munka Törvénykönyvéről
11. 419/B/1997. AB határozat, 1998, 962, 965.
12. A megkülönböztetés nélküli egyenlő bérezés követelménye közvetlenül ezt előíró rendelkezés hiányában is levezethető lehet az Alaptörvény V. cikkének (1) és (3) bekezdéséből, melyek a törvény előtti egyenlőség, illetve a nemek egyenjogúságának elvét hirdetik meg.
13. 74/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 870, 878.
14. 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 349-350.
15. 673/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 446, 448.
16. 88/B/1999. AB határozat, ABH 2006, 1188, 1195.
17. ESZK 11. cikk
18. Kezdeten itt az 1989. évi átfogó alkotmánymódosítást értve.
19. ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikk, 1. bek.
20. 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260., 271.; 261/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 689, 692-693.
21. 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 189-190.
22. Herbert KÜPPER: A szocialista maradványok szerepe a magyar alkotmányban, *Fundamentum* 2007/4, 58.
23. A ratifikáció ezen a téren csak a Karta 12. cikk 1 bekezdésére terjedt ki, amiben az ország a társadalombiztosítási rendszer pusztá kiépítését és fenntartását vállalja.
24. A 12. cikk 2. bekezdése a társadalombiztosítási rendszer megfelelése tekintetében tartalmaz előírásokat (a Módosított Szociális Karta előírásainak akkor felel meg a rendszer, ha legalább hat biztosítási ágban biztosít ellátásokat). A 12. cikk 3. bekezdése a társadalombiztosítási rendszer folyamatos fejlesztésének kötelezettségét írja elő.
25. Az AB több határozata szerint a 17. § rendelkezései önmagukban nem, csak a 70/E. §-sal összefüggésben vizsgálhatók. (3/D/1998. AB hat., ABH 1999, 642.)
26. 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138.
27. 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 546-547.
28. „Az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető szint alá.” (43/1995. (VI. 30. AB határozat, ABH 1995, 188, 192.)
29. 32/1998. (VI. 26.) AB határozat, ABH 1998, 251, 254.
30. 43/1995. (VI. 31.) AB határozat, ABH 1995, 193-195.
31. 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61, 64.
32. ABH 1993, 196, 204.
33. Az adó- és szociálpolitikai rendelkezések merevségét a Velencei Bizottság hasonló indokok alapján észrevetelte. Lásd: Opinion on the New Constitution of Hungary. Opinion no. 621/2011, Venice Commission. 131. bek.
34. A rendelkezések 2011. december 1. óta hatályosak.
35. Ilyen „közös” intézkedés például a munkaközvetítő szolgáltatások ingyenességének biztosítása.

Catherine Dupré emberi méltóságról szóló, a *Fundamentum* 2011/4. számában magyar fordításban megjelent cikkét eredetileg a következő, novemberben megjelenő kiadványba írta:

Gábor Attila Tóth (ed.), *Constitution for a Disunited Nation, On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest: Central European University Press, 2012 (forthcoming)

# „A MAGYAROKNAK MAGUKNAK KELL AZ ALKOTMÁNYOS MEGÚJULÁST MEGVALÓSÍTANI, SAJÁT ÉRDEKÜKBEN”

KIM LANE SCHEPPELE-VEL, A PRINCETON EGYETEM  
PROFESSZORÁVAL HALMAI GÁBOR BESZÉLGET

*Készülő közös könyvünkben megpróbáljuk feldolgozni és megmagyarázni a magyar alkotmányos demokrácia visszaesését egy illiberális demokráciába. Nem könnyű megérteni, hogyan történhetett meg mindez éppen azzal az országgal, amely húsz éven keresztül a volt kommunista országok demokratikus átalakulásának egyik úttörője volt. A New York Times-ban megjelent egyik blogbejegyzésben az új Alaptörvényt alkotmányellenesnek nevezte, amely rendőrállamot hozott létre. Mielőtt részletesen beszélnénk a demokrácia visszaesésének tényeiről és okairól, megkérdezném, hogyan jellemezné a jelenlegi magyarországi politikai és alkotmányos rendet az Alaptörvény és a sarkalatos törvények jelentős részének hatályba lépését követően?*

Az új alkotmányos rend nem rendelkezik egy jogállamot jellemző tulajdonságokkal, ami komoly visszalépés Magyarország számára. Egy alkotmányos jogállamnak három pillére van – garancia arra, hogy a hatalom szabad, független választások útján cserélődik a politikai pártok között; garancia arra, hogy a választott kormányok hatalmát a független fékek és ellensúlyok rendszere korlátozza; és garancia arra, hogy a rendszer biztosítja az egyén jogait saját élete alakítására. Az új alkotmány és a sarkalatos törvények rendszere veszélyezteti mindhárom követelményt, és én ezért használtam végletes kifejezéseket. Az új alkotmányos rend nagyon megnehezíti bármely ellenzéki politikai párt hatalomra kerülését, mivel a választókerületek határait manipulálták, azaz „gerrymander”-ezték.

*De ez megtörtént más demokráciákban is, például az USA-ban.*

Igen, sok más államban megtörtént a választókerületek ilyen jellegű átrajzolása. A kifejezést egy amerikai politikus, későbbi alelnök, A módszert Elbridge Gerry találta ki, a „gerrymander” kifejezés a politikus vezetéknevének és a „salamander” szónak az összetételéből született. Gerry ugyanis 1812-ben a kívánt választási eredmény biztosítása érdekében a

lakosság politikai preferenciáinak figyelembe vételén alapuló, bizzar formájú – egy korabeli karikatúra szerint szalamandraalakú –, választókerületet hozott létre. Magyarországon kívül nem tudok olyan államról, ahol a választókerületek megváltoztatásához az országgyűlés kétharmados többségére van szükség, és ahol a jog nem határoz meg semmiféle követelményt a kerületek pártatlan kialakítására.

*De a választók politikai beállítottsága változik, és lehetetlen egy új politikai erőnek a közvélekedés drasztikus változása folytán előálló hatalomra lépését pusztán a kerületek átrajzolásával megakadályozni.*

Igen, ez igaz. Ellenben, az aggodalmam a hatalom Irrotációjának hiányzó garanciája miatt jóval tovább megy a választókerületek problémájánál. Egy új kormányhoz életképes pártokra van szükség. Ma senki nem tud a választásra készülni, mivel a választási eljárásról szóló új törvény még nem készült el. A szabályok ismerete nélkül pedig semmi sem kiszámítható.

A kormány nemrég jelentette be, hogy a pártok nem kapnak állami támogatást a következő választási ciklus alatt, ami önmagában nem szokatlan, de ilyen közel a választásokhoz nem tisztességes az ellenzéki pártokkal szemben. A szabad és pártatlan választás lehetetlen lesz úgy, ha az ellenzék nem ismerheti meg időben a szabályokat választási stratégiája kidolgozásához.

*Korábban említette a fékeket és ellensúlyokat. A magyar parlamentáris rendszerben a végrehajtó és törvényhozói hatalom nincs olyan szigorúan szétválasztva egymástól, mint az Egyesült Államokban, így az amerikai rendszer nem lehet példa Magyarország számára.*

Igen, ezzel egyetérttek, csakhogy a parlamentáris rendszerben is kellene intézmények a többség hatalmának alkotmányos keretek között tartására. Az új magyarországi alkotmányos rend nem jelent

komoly féket a kormány hatalmával szemben. Az Alkotmánybíróság hatáskörét komolyan szűkítették, és egy sor új, a kormánnyal szimpatizáló bírát neveztek ki. A rendszer hatályba lépése óta az Alkotmánybíróság eltűnt a magyar politikai életből. A bíróságok függetlensége csökkent egy új, a bírák kiválasztását, fegyelmzését és munkaterhének meghatározását politikai alapokra építő rendszerben. Ezt a véleményt a Velencei Bizottság is megerősítette. A független intézmények hatékonysága rosszabb, mivel vagy a hatáskörük, vagy az apparátusuk létszáma csökkent (lásd az ombudsmani hivatal példáját), illetve, egyes intézmények élére a kormánypárthoz közeli embereket neveztek ki (lásd az Állami Számvevőszéket, a Legfőbb Ügyészséget, a Médiatanácsot, az Országos Bírósági Hivatalt vagy a Monetáris Tanácsot). A Médiatanács állandó veszélyt jelent a magyar média számára, és a hírszolgáltatók kötelesek a kormány által irányított hírügynökség híreit közölni. Mindezek miatt a jelenlegi kormánypárt lényegében fékek nélkül tud működni; ez különösen így van, mivel a kétharmados országgyűlési többség minden útjában álló akadályt el tud hárítani.

*Egy blogbejegyzésében azt írta, hogy Magyarország lényegében pártállammá vált. A jelenlegi állam azonban biztosan nem olyan, mint az 1949 és 1989 között uralkodó egypártrendszer. A magyar demokrácia pártstruktúrája a kezdetektől hiányos és nagyon gyenge volt. Sohasem volt például valódi szociáldemokrata vagy szociálliberális párt. Ez nyitotta meg az utat a Fidesz populizmusa előtt. Egy erős pártrendszer nélkül a magyar demokrácia visszaállítása sokkal nehezebb lesz.*

Elméleti alkotmányjogászok, mint én is, sokszor elalábecsülik a politikai pártok jelentőségét. Modern demokráciák nem tudnak pártok nélkül működni. Egy gyenge pártrendszer, amely nem képviseli a közérdeket, a demokratikus rendnek problémát jelent. Magyarország egy látszólag erős pártrendszerrel kezdte a rendszerváltást, ami megmaradt a '90-es évek közepéig. De később a legtöbb párt vezetői nem változtak, nem jött be egy új, fiatalabb generáció, és a pártok nem erősítették meg a kapcsolataikat a választókkal. Az utolsó évtized végére a pártrendszer szétesőben volt, és a végső eredményt láthattuk a 2010 választások alatt. A legutolsó felmérések alapján láthatjuk, hogy a legtöbb magyar választópolgár egyetlen pártot sem támogat. Ez mutatja, hogy a pártrendszer összeomlott, és pont ezért nincs a kormánypártnak jól szervezett ellenzéke, és emiatt maga a demokrácia került veszélybe.

*Említette, hogy a jogállamiság megköveteli az alapjogok védelmének a garanciáit. Ön szerint hiányoznak a magyar rendszerből azok a fékek és elengedélyek, amelyek biztosítanák az alapjogok védelmét?*

Ahol a politikai hatalom rotációja nincs biztosítva, és a kormány munkáját kevés fék korlátozza, ott lehetetlen az alapjogok védelme, ha azokat a kormány megsérti. Ki fogja a társadalom legkiszolgáltatottabb részének jogait megvédeni, ha a jelenlegi kormány úgy dönt, hogy az alapjogok betartása kényelmetlen? Az alapjogok védelmét szolgáló intézmények gyengülésével a jogok védelme teljesen a kormány jóakarától függ. A jogoknak jogvédőkre van szükségük, ami erős intézményeket jelent, melyek elég erősek ahhoz, hogy fellépjenek az esetlegesen jogsértő kormánnyal szemben. Ha a kormány ellenőrzi az összes intézményt, kihez fordulhatnak a jogsértések áldozatai a kormánnyal szemben? Az alkotmányok éppen ennek biztosítására szolgálnak.

*A kormánypárt támogatói közül sokan állítják, hogy egyes jogállamokban, mint például Franciaországban és Nagy Britanniában, nincsenek hagyományai az erős alkotmánybíráskodásnak. Ezzel szemben Magyarországon az Alkotmánybíróságnak még mindig komoly hatáskörei vannak, ráadásul az új Alaptörvény óta ez kiegészült a német típusú, valódi alkotmányjogi panasszal, amit sokan, magamat is beleértve, a kezdetektől fogva szükségesnek tartottunk. Az ombudsman, akinek joga van bármely törvénnyel az Alkotmánybírósághoz fordulni, mostanában sok fontos, utólagos normakontrollra irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, megkérdőjelezve többek között az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései, a médiatörvény és a pártfinanszírozás alkotmányosságát.*

Igen, az Alkotmánybíróság még működik, de mint intézmény gyengült. Panaszok sora vár döntésre. Ezeket egyfelől a jogaikban sértett polgárok nyújtották be, másfelől pedig absztrakt felülvizsgálatra érkeztek az ombudsmantól. Ha az Alkotmánybíróság valóban független lenne, ezek a panaszok lehetőséget nyújtanának a kormány hatalmának korlátozására. Ellenben, az alkotmánybírák nagy része már jó ideje a kormánypárttal szimpatizál. Remélhettük volna – és még talán mindig reménykedünk –, hogy ezek a bírák független döntéseket hoznak majd, bár az eddigi döntések nem erre utalnak. Amióta az új bírák megkezdték munkájukat, az Alkotmánybíróság csupán három fontos döntésben foglalt állást a

kormány ellen. Egy határozatban az ügyésznek a bíróságok kiválasztására vonatkozó hatáskörét találta alkotmányellenesnek, de a kormány ezt a határozatot egy alkotmánymódosítással semlegesítette. Az egyháztvörvény elfogadásának módját is alkotmányellenesnek találta az Alkotmánybíróság, de ezt az Országgyűlés lényegében érdemi változás nélkül újból elfogadta. A harmadik döntés sorsa, amelyben a médiatörvény egy részét találta az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek, még kérdéses, mivel a határozat csak a törvény egy kis, a nyomtatott médiára vonatkozó részét érvénytelenítette, míg a jóval fontosabb, a rádiózás és televíziózás korlátozására, vagy a Média Tanács korlátlan hatalmára és pártos összetételére vonatkozó részeket nem vizsgálta.

*Pontosan ezek ellen nyújtott be panaszt az ombudsman, még ha nem is a legszerencsésebb tartalommal.*

Ez igaz, és az Alkotmánybíróság talán bátrabban lép fel a jövőben az új médiarendszer alkotmányossága érdekében, de én nem vagyok optimista, mivel erre nem láttunk eddig semmi jelet. Az Alkotmánybíróság eddigi döntései nem jelentettek érdemi különbséget. A kormány a határozatok nyilvánosságra hozatala előtt már ismerte a döntéseket, és ez felvetette a kérdést, hogy mennyire lehet az Alkotmánybíróságot a kormánytól függetlennek tekinteni. Nem tudom, hogy ez mennyire igaz, de a gyanú felmerülése már önmagában nem tesz jót az alkotmánybíráskodásnak. A legmegdöbbentőbb probléma, hogy az Alkotmánybíróság nem döntött a legfontosabb ügyekben, és tudjuk, hogy panaszok sora vár döntésre. Az igaz, hogy alkotmányos demokráciák működnek anélkül, hogy a legfelsőbb bíróság az alkotmányt értelmezné. Ellenben, ezekben a rendszerekben, mint például Nagy Britanniában és az északi országokban, más, erős intézmények látják el ezeket a funkciókat. Ezek közé számítom az erős ombudsmani intézményt, az olyan parlamenti házszabályokat, melyek fontos szerepet biztosítanak a kisebbségi pártoknak, valamint a független vizsgálatoknak. Ezen túl pedig a bíróságok szinte mindenütt egyre nagyobb hatáskörrel rendelkeznek – Nagy Britannia új legfelső bírósága az emberi jogi törvénnyel ellentétesnek nyilváníthat törvényeket, az északi országok bíróságai pedig felülvizsgálhatnak törvényeket az EU-joggal és az európai emberi jogokkal való összhangjuk szempontjából. Franciaország nemrég sokkal nagyobb hatáskört adott az alkotmánytanácsnak a konkrét normakontrollt illetően. Nem minden ország rendelkezik olyan erős alkotmánybírással, mint Magyarország rendelke-

zett eddig, de majdnem minden demokráciában egyre nagyobb teret kap az alkotmánybíráskodás. Magyarország, egyedülként fosztotta meg az Alkotmánybíróságot már meglévő hatásköreinek egy részétől. Ez pedig nagyon rossz jel.

*Valóban úgy gondolja, hogy újból létrejött az 1989 előtti rendőrállam?*

Nem ugyanabban a formában, de igen. Aggasztó, hogy egyre több szerv végezhet titkos megfigyelést, kisebb felügyelet mellett. Egyre több jel mutat arra, hogy a kormány megint büntetlen előéletű állampolgárok részletes információit tartalmazó adatbázisokat üzemeltet. Magyarország új terror-elhárítási központja, a TEK sok hatalommal rendelkezik, majdnem teljesen független megfigyelésre kapott lehetőséget, és csak a miniszterelnök belső körének kell felelnie, de más titkosszolgálatoknak is nagy hatáskörük van a titkos információgyűjtéshez – minden jelentős, külső felügyelet nélkül. Egy ilyen rendszerben, ahol a kormány jórészt fékek és ellen-súlyok nélkül működik, ki tudja megakadályozni, hogy a titkosszolgálatok a jelenlegi kormány politikai érdekeit szolgálják?

*A titkosszolgálatokat felügyeletéről szóló törvény már hatályban volt, amikor a jelenlegi kormány hatalomra került.*

A titkosszolgálatok felügyelete már korábban is problémát jelentett, mielőtt a Fidesz 2010-ben megnyerte a választásokat. A rendőrség, az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szolgálat korábban is tudott titkosan információt gyűjteni, kevés országgyűlési felügyelet mellett. Ezentúl még a hadsereg is rendelkezett saját titkosszolgálatokkal, külföldi és belföldi felderítési mandátummal. Minden titkosszolgálatnak lehetősége volt a polgárok megfigyelésére, még mielőtt a Fidesz hatalomra jutott, így a titkosrendőrség ellenőrizetlen hatalmának problémája nem új jelenség.

*De Magyarország bizonyosan nem párt- vagy rendőrállam!*

Tudom, nem sok magyar ért egyet velem, és szerintük a napi élet nem ennyire rossz. Az utcán sétálva az ember nem érzi, hogy egy pártállamban vagy rendőrállamban élne, de én a törvényeket olvasva jutottam erre a következtetésre. A jelenlegi jogrendszerben a kormány tulajdonképpen azt csinál, amit akar, és én ezért alkalmaztam ilyen riasztó



leírását a mostani rendszernek. Talán ez egy angyali kormány lesz, amely demokratikusan, önkorlátozó módon és az egyén jogait tiszteletben tartva cselekszik, még ha a törvény ezt nem is írja elő. James Madison, az amerikai alkotmány egyik atyja írta, A föderalista című esszégyűjteményben: „Ha az emberek angyalok lennének, nem kellene kormányozni őket. Ha az embereket angyalok kormányoznák, a kormányzatot sem belülről, sem kívülről nem kellene ellenőrizni. Az olyan kormányzati rendszer kialakításában, amelyben emberek igazgatnak embereket, a nagy nehézség a következő: először képessé kell tenni a kormányzatot arra, hogy irányítsa és ellenőrizze a kormányzottakat; másodsorú rá kell kényszeríteni, hogy ellenőrizze saját magát.” Bár az amerikai alkotmányos rendszer annyira kivételes, hogy az aligha másolható, Madison azt helyesen látta, hogy miért van minden demokratikus kormánynak szüksége a kormányt korlátozó alkotmányra.

*Arató András egy nemrég megjelent cikke szerint még korai Magyarországot diktatúrának tekinteni.*

Egy kormány kontroll nélkül potenciálisan veszélyes. Hogy vajon Magyarország már valóban diktatúra vagy rendőrállam lenne? Talán nem. De a mostani jogrendszer megteremtette ennek a lehetőséget, ezért is döntöttem az erős kifejezések használata mellett. Van egy régi történet a békáról egy fazék melegedőben levő vízben. Ahogy a víz fokozatosan melegszik, a béka érzékeli, hogy egyre melegebb van, de nem érez veszélyt. Mire a víz felforr, a béka már halott. A magyarok ilyen – melegedő fazék vízhez hasonló – helyzetben vannak. Ellenben, ha a béka azonnal a forró vízbe kerülne, azt rögtön elviselhetetlennek tartaná, és igyekezne menekülni. Tekintsen engem ennek a békának. Néha a külső vélemény hasznos lehet.

*Beszéljünk a magyar alkotmányozás közel húsz éves történetének megítéléséről! Az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásai az MSZMP-vel az 1949-es illegitim kommunista alkotmány nagyszabású átírását eredményezték. Ez kétségtelen legitimitációs problémát jelentett azóta is, hisz egyik fél sem rendelkezett demokratikus legitimitációval. Ez a probléma nem oldódott meg 1996-ban sem, mivel az MSZP és az SZDSZ kétharmados parlamenti többsége nem tudott megegyezni egy új alkotmányról. Arató András és Bruce Ackerman szerint az ország ekkor nagy lehetőséget balasztott el arra, hogy dél-afrikai mintára lezárja a posztsozuerén alkotmányozást. Ez Ön szerint is egy elha-*

*lasztott lehetőség volt, és úgy gondolja, hogy ha az Országgyűlés akkor képes lett volna új alkotmányt elfogadni, a helyzet ma más lenne?*

Mindig nehéz megállapítani, hogy mi lett volna, ha a történelem másként alakul, de nem hiszem, hogy egy a 2010-es választások előtt elfogadott, „jobb” alkotmány megakadályozta volna a Fideszt abban, amit a hatalomra kerülése óta tett. Az 1989–1990-es alkotmány működött, és bár nem volt tökéletes, és az alkotmányozás nem ideális körülmények között folyt, az alkotmány mégis irányt adott a demokratikus állam fejlődéséhez az elmúlt húsz évben. Az Alkotmánybíróság döntéseivel orvosolta az alkotmány egyes hiányosságait. Az alkotmányos intézményeket, melyeket az 1989-es és 1990-es módosításokkal hoztak létre, mára a társadalom nagy része természetesnek veszi. Az alkotmány egy valós és élő jogi környezetet hozott létre, és ebben rejtett a legitimitása. Ez egy alkotmányos sikertörténet, és nem volt alkotmányos krízis. Bár sok probléma volt az országgal, amikor a Fidesz megnyerte a választásokat, az alkotmány nem jelentett problémát. Az ország problémáit (korrupció, társadalmi egyenlőtlenségek, sok privát cég függősége az állami támogatásoktól, polarizált és cinikus politikai elit, adókerülő és a rendszert kijátszó társadalom) meg lehetett volna oldani az előző alkotmányos rendszerben, ahol a kormányhatalom felelős volt, és határok között működött. A Fidesz megnyerte a választásokat 2010-ben, és az akkori alkotmány nem adott elég hatalmat a pártnak, ezért támadást indított az a régi alkotmány ellen. Szerintem, ha a kormány nem tudja megszerezni az összes hatalmat, amit akar, az nem az alkotmányos rend kudarcának, hanem éppen sikerének jele. De nincs még egy alkotmány, legyen az bármennyire sikeres, amely meg tudta volna akadályozni a Fidesz kétharmados többsége által elfogadott módosításokat. Igen, az emberek változást akartak 2010-ben, de egyáltalán nem világos, hogy azt kapták-e, amit vártak. Egy új alkotmány 1996-ban nem változtatott volna semmit, hacsak nem adott volna a kormánynak teljes hatalmat, amit perse nem szándékozott megtenni.

*Igen, de nem lett volna a Fidesznek sokkal nehezebb dolga, ha a választási rendszer nem lett volna ilyen aránytalan, és az 1989–1990-es alkotmányos rend szilárdabb lett volna, egy szigorúbb alkotmánymódosítási szabály révén?*

Pontosan ezeket kellett volna megoldani az 1990-es években. Az aránytalan választási rendszer nem volt az alkotmányban meghatározva, ezt meg

lehetett volna változtatni az alkotmány módosítása nélkül. Egy komolyabb alkotmánymódosítási szabály irányába történt lépés azzal az 1995-ben elfogadott alkotmánymódosítással, amely egy új alkotmány előkészítésének szabályait négyötödös országgyűlési többség támogatásához kötötte. Az Alaptörvényt is ezen szabály alapján kellett volna előkészíteni, de a jelenlegi Országgyűlés kétharmados többséggel kiiktatatta ezt a szabályt az alkotmányból. Látható, hogy a Fidesz-kormányt az alkotmány nem korlátozta. Ezért egy tökéletes alkotmányozási folyamat 1995-ben és 1996-ban nem számított volna sokat, kivétel ez alól a választási rendszer reformja, ami talán változatosabb pártrendszert eredményezhetett volna, és esetleg a Fidesz 2010-es nagyarányú választási győzelmét is megakadályozhatta volna. De mindez csak spekuláció.

*Hogy értékeli, mennyire volt komoly és stabil az egyetértés a 1989–1990-es alkotmánymódosítás mögött az MDF és az SZDSZ képviselői között? A liberálisok szerint az Antall-kormány önkényuralomra törekedett, míg az akkori kormánypártok szerint az SZDSZ letért az alkotmányozás útjáról, amikor támogatta a taxisok blokádját, majd szükségtelen koalícióra lépett a volt kommunistákkal a második választás után.*

A politika már 1989-óta különösen polarizált volt, és azóta is komoly politikai viták folytak az országban, de a vélemények eltérése a közpolitikai problémákról nem jelent alkotmányos krízist. Az 1989–1990-es alkotmányos rendszert minden eddigi koalíció elfogadta, amíg a Fidesz hatalomra nem került. Eddig sohasem volt politikai konszenzus az alkotmányos rendszer megváltoztatására irányulóan, mert a rendszer működött. A kerekasztal-tárgyalások alatt a kommunista párt és az ellenzék megegyezett egy új alkotmányról. A legnagyobb vitát akkor a köztársasági elnök választása okozta; hogy a nép vagy az Országgyűlés döntsön a köztársasági elnök személyéről. Ezt a vitát végül egy népszavazás döntötte el. 1990-ben, az első, szabad választások után a kormánykoalíció és a legnagyobb ellenzéki párt megegyeztek az alkotmány újbóli, nagyszabású módosításában. 1995–1996-ban a Horn-kormány által kezdeményezett alkotmányozás végül azon bukott meg, hogy nem alakult ki egyetértés abban, hogy mit kellene megváltoztatni.

*A mostani kormány szerint az 1989-es alkotmánymódosítás nem volt legitim, és ezért volt szükség egy új alkotmányra.*

Az utolsó húsz évben magyarok ezrei fordultak az alkotmánybírósághoz, az *actio popularis* révén kérve az alkotmány értelmezését, amit nem tettek volna, ha az alkotmány vagy az alkotmánybíróság illegitim. 2010-ben a társadalom nem szavazott az alkotmány újraírásáról, és a Fidesz sem kampányolt egy új alkotmány ígéréssel. Húsz éves tapasztalat hozott létre egy stabil alkotmányos rendszert az 1989-es alkotmány alapján, amit az emberek itthon és külföldön is természetesnek vettek. Az alkotmányok egy része nem ideális körülmények között született, és ez így történt 1989-ben Magyarországon is. Egy alkotmány legitim, ha az olyan elfogadott jogi kereteket hoz létre, amelyek között a politika működni képes. Ez így volt Magyarországon is.

*Ön szerint milyen szerepet játszott az átmeneti igazságszolgáltatás Országgyűlés által választott, és az Alkotmánybíróság sok döntése által megerősített, enyhe magyar változata a jobb- és a baloldal közötti tartós megbékélés megakadályozásában? Vajon egy szigorú visszamenőleges igazságszolgáltatás, következetes kárpótlás, illetve a volt kommunista vezetők posztkommunista közéleti szerepvállalásának tilalma segíthetett volna-e a problémák megoldásában?*

A posztkommunista országok különböző módszerekkel oldották meg az átmeneti igazságszolgáltatás problémáit. „A jó élet a legjobb bosszú” – írtuk mi egy közös cikkünk címében a magyar megoldásról, ami komoly elvi alapokra épült. Magyarországon a legbiztosabb jele a változások sikerességének az volt, hogy az ország nem viselkedett úgy, mint régi önmaga – nem voltak kirakatperek, nem volt bosszúhadjárat régi politikai ellenfelekkel szemben. Ehelyett Magyarország tiszteletben tartotta az emberi jogokat, még azokét is, akik korábban ezen jogokat nem tisztelték. Az Alkotmánybíróságnak ebben fontos szerepe volt. Döntéseiben megakadályozta a visszamenő igazságszolgáltatás lehetőségét olyan bűncselekmények ügyében, melyeket az Országgyűlés szerint politikai okokból nem üldöztek, és tiszteletben tartatta az egykori besúgók személyiségi jogait. Talán csak egy angyalokból álló ország tudná ezt igazán értékelni. Sokan szívesen használták volna bosszúállásra az új demokratikus hatalmat. Én biztos vagyok benne, hogy a történelem pozitív módon ítéli majd meg az elvi alapokra épülő magyar, megoldást. A mostani Fidesz kormány érzelmi politikája jó részben a kommunizmus elleni harcra épül. Talán a kormány nem tudná ezt a politikát folytatni, ha akkor a kommunistákkal szemben keményebben járnak el. Ha a Fidesz ko-

milyen vennie a kommunizmus elleni harcot, akkor megnyitná a régi titkosrendőrség dossziéit. Ellenben, a Fidesz a Politikatörténeti Intézet anyagait is lezárná. Nehéz a Fidesz antikommunista retorikáját komolyan venni, miután mindent megtesz az állambiztonsági iratok további titkosítása érdekében.

*Robert Post szerint a demokrácia az emberek értékrendjének része kell, hogy legyen, különben még a tökéletesen demokratikus intézmények sem élnek túl a demokratikus kultúra hiányát. Összehasonlító értékfelmérések szerint a magyarok közelebb állnak az oroszok, bolgárok vagy moldávok ortodox felfogásához, mint a nyugati, világi alkotmányos értékekhez. Nádas Péter szerint az utolsó búsz év modernizációja megbukott, és a társadalom nagy része továbbra is a Kádár-, illetve a Horthy-rendszer értékeit követi. Számomra úgy tűnik, mintha az alkotmányos és demokratikus rend terén végrehajtott változtatások nem befolyásolták volna a Fidesz-kormány támogatottságát, és a Sólyom László által a jogállam megmentőjeként emlegetett alkotmányos kultúra nem létezik, még az értelmiségiek és a politikai elit körében sem.*

**T**ermészetesen a demokratikus kultúra fontos egy alkotmányos rendszer túléléséhez. Egy rendszer sem működik hosszú távon, ha az emberek nem hisznek annak alapvető elveiben. Én komoly aggodalommal és csalódással olvastam a magyar politikai kultúráról szóló felméréseket. De nem okolom a magyarokat a demokráciájuk visszaeséséért. Bármely demokráciában fontos vezető szerepe van az intézmények védelmében a politikai elitnek. A magyar pártok nem vették komolyan ezt a felelősséget. Nehéz a választóknak elszántabban védeni a demokráciát, mint vezetőiknek. Egyik magyar párt sem tudott sikeresen, a demokrácia elvei alapján megújulni. A Fideszt még ma is az alapítók vezetik. Az MDF, SZDSZ és FKGP nem élték túl alapító generációjukat. Az MSZP vezetőtestületei megváltoztak, de nem egy belső demokráciára épülő, többgenerációs programnak köszönhetően. A magyar pártrendszer megbukott, mivel az elsőgenerációs politikai elit képtelen volt a következő generáció felnevelésére, hogy azok olyan demokratikus pártokat alakítsanak ki, amelyek azután az egész demokráciát képesek működtetni. Az Alkotmánybíróság túlzott hatalmának is lehet ebben szerepe. Ahol az emberek megvárják, amíg az Országgyűlés hoz egy rossz törvényt, és azután fordulnak orvoslatért az Alkotmánybírósághoz, ott elég kevés az érdeklődés a politika iránt. Ha arra lehet számítani, hogy az Alkotmány-

bíróság mindig kijavítja a hibákat, az vélhetőleg csökkenti a politikai elitre háruló felelősséget.

A 90-es években több ezer alkotmánybírósági indítványt olvastam, és nem tudom elhinni, hogy a magyarok demokráciaellenesek lennének, vagy nem érdekelnék őket az alkotmány értékei. Azt gondolom, hogy Magyarország nem kapta meg azt a politikai vezetést, amit megérdemelt volna, és ez vezetett a politikával kapcsolatos cinizmushoz. Ami pedig veszélyes.

*Hogy néz ki a visszaút az alkotmányos demokráciához? Hogy lehetne a mostani alkotmányos rendet megváltoztatni, ha a következő kormányknak nincs kétharmados parlamenti támogatottsága? Lehet-e kompromisszumot kötni a Fidesszel az Alaptörvény megváltoztatásához? Lát-e lehetőséget arra, hogy az Alkotmánybíróság vagy más alkotmányos intézmény ellen tud állni a kormány nyomásának alkotmányos kérdésekben?*

**E**ddig kemény hangnemben beszéltem, mivel az új alkotmányos rend bezár minden kaput egy alkotmányos megújulás előtt. Nem lesz könnyű kikerülni a jelenlegi alkotmányos rendből kétharmados többség nélkül – bár a Fidesz még megváltoztathatja az alkotmánymódosítás szabályait, még inkább megnehezítve egy jövőbeni alkotmánymódosítást.

*Mit lehet tenni?*

**E**lőször is, szükség van új politikai szereplőkre, akik tiszta múlttal vissza tudnak vezetni egy mozgalmat a demokratikus és alkotmányos értékekhez. Ha egy ilyen ellenzéki párt vagy koalíció megnyerné a választásokat, akkor az megkezdhetne egy valódi részvételen alapuló legitim alkotmányozást, ami visszavihetné Magyarországot egy stabil és demokratikusan igazolt alkotmányos rendbe. Néhány Fidesz-párttag is része lehet egy ilyen új koalíciónak, de ezt nehéz elképzelni mindaddig, amíg a Fidesz nem termel ki soraiból a többpárti politikai elkötelezett híveit. Egy új párt vagy nagykoalíció megígérhetné, hogy nem használ ki minden, az alkotmány által számára biztosított hatalmat. Az alkotmányos renden belül semmi nem követeli, hogy egy kormány visszaéljen a hatalmával. Egy választási koalíció a választók elé állhatna alkotmányos önkorlátozáson, felelős kormányzáson alapuló programmal, még a jelenlegi alkotmány alapján is, amíg annak megváltoztatására nincs lehetőség.

A politikai megújulást a magyaroknak maguknak kell megvalósítani, a saját érdekükben. Egy ilyen program megszervezéséhez biztos és elvi alapokra

építő vezetésre lesz szükség. Magyarországon az alkotmányos és demokratikus állam visszaállításához most nagyobb szükség van bátor és önzetlen vezetőkre, mint bármikor a szovjet uralom megszűnése óta.

Természetesen, az Alkotmánybíróság példát mutathatna a jelenlegi rendszer egyes problémáinak megoldásával. Sajnos, jelenleg nem látom semmi létét annak, hogy az Alkotmánybíróság mostani állapotában erre képes lenne. Ez számomra azt jelenti, hogy a szervezett, demokratikus politika az egyetlen megoldás új alkotmányos rendhez felé vezető úton.

*Milyen szerepet játszhatnak a külföldi szereplők, mint például az Európai Unió, az Európa Tanács vagy az Egyesült Államok a magyar alkotmányos és demokratikus reformok megvalósításában, anélkül, hogy az országban még jobban felélesztenék a nacionalizmust? Annak ellenére, hogy a Velencei Bizottság, az Európa Tanács szakértői testülete kritizálta az Alaptörvényt és a sarkalatos törvények közül többet, az Európai Parlamentben nincs megegyezés arról, hogy miként kellene lépni ezen kritikákat követően. Az Európai Bizottság, amely sok kritikát fogalmazott meg a magyar alkotmányos reformokat illetően, végülis zöld jelzést adott az IMF-el való tárgyalások megkezdéséhez, nyilván nem akarván kockáztatni egy újabb tagállam gazdasági összeomlását. Az amerikai kormány kritikáját kezdettől fogva jelentősen gyengítette az Egyesült Államok alkotmányos rendszerének büszkén vállalt egyedisége, és a terrorizmus elleni globális küzdelem emberi jogokat sértő volta, amit Ön is kritizált írásaiban.*

Magyarország önszántából lépett be az Európai Unióba, vállalva a kötelezettségeket, egy hosszas csatlakozási folyamat során. Az Uniónak kevés eszköz áll rendelkezésére ahhoz, hogy elérje az alkotmányos demokrácia visszaállítását Magyarországon. Az Egyesült Államoknak még ennél is kevesebb lehetősége van arra, hogy a magyar államot a demokrácia és alkotmányosság útjára való visszatérésre ösztökélje. Mint mondtam, a magyaroknak maguknak kell az alkotmányos megújulást megvalósítani, saját érdekükben. Külföldiek ezt nem tudják helyettük elvégezni, mivel egyik ország se rendelkezik – főleg nem az én hazám – az összes válasszal. Legfontosabb, hogy a demokráciát nem valósíthatják meg azok, akik nem élnek annak hatálya alatt.

A külföldiek segíthetnek a nemzetközi érdeklődés felkeltésével, hogy a magyar kormány kevésbé legyen képes visszaélni a hatalmával. Ezenkívül a külföldiek segíthetnek azoknak a nemzetközileg el-

ismert értékeknek a megfogalmazásában, amelyekre a magyar alkotmányos rend törekedhet. Nekünk, kritikusoknak kötelességünk a kettős mérce elkerülése. Kutatómunkám és oktatási tevékenységem során szakadatlanul kritizálom a saját kormányomnak és más kormányoknak a jogállami megoldásoktól való eltéréseit. Magyarország nagyon gyorsan letért, és nagyon messze került a demokrácia útjától, ezért aggódnak Magyarország barátai.

*A magyar alkotmányos rend bizonyos gyenge pontjai a parlamentarizmusból erednek. Ahogy korábban említette, a hatalom szükségképpen koncentráltabb egy olyan kormányzati rendszerben, ahol ugyanaz a politikai erő dominálja a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat. Ezt tovább erősíti, hogy Magyarország nem föderális állam, vagyis az országos szint alatt, az önkormányzatok kezében nincs komoly autonóm politikai hatalom. Mindez megerősíti a fékek és ellensúlyok fontosságát. Ön szerint mennyire volt a régi alkotmányos rend sikeres, és mit lehet tenni annak javítása érdekében, annak tudatában, hogy az alkotmányos kultúra nem fog sokat változni a közel jövőben?*

A „rég” magyar alkotmány – amely 1990 és 2012 között volt hatályban – sok kreatív fékkel és ellensúllyal rendelkezett, annak ellenére, hogy az egykamarás parlamenti rendszerrel a végrehajtás és a törvényhozás lényegében egy kézben volt. A rendkívül nagy hatalommal rendelkező Alkotmánybíróság mintegy második kamaraként működött. A bíróságokat, lassú reformokat követően, az emberek politikailag függetlennek tekintették. A független intézményeket – mint például az ombudsman, az Állami Számvevőszék, és az Országos Választási Bizottság – a professzionalizmus és pártatlanság jellemezte. A helyi önkormányzatoknak fontos kiegészítő szerepük volt, és a helyi választások ideje eltért az parlamenti választások idejétől, ami önmagában növelte függetlenségüket. Emellett, az eddigi kormányok rendre keresték a konszenzust kormányzásuk során. Az első demokratikus választott, MDF vezette kormány az alkotmány 1990-es módosítása során „paktumot” kötött a legerősebb ellenzéki párttal, az SZDSZ-szel. Az első MSZP–SZDSZ koalíció kétharmados többsége ellenére olyan házszabály- és alkotmánymódosítást fogadott el, amelyek alapján egy új alkotmány elkészítésére vonatkozó szabályok megváltoztatásához a képviselők négyötödének támogatására lett volna szükség. Az ilyen önkorlátozó mechanizmusokon keresztül Magyarország alkotmányos rendje működött. A régi rendszeren annyiban változtatnék, hogy egyértelművé tenném az

íratlan normákat. Minden független intézmény – mint például a média felügyeletét ellátó szervezet – vezető testületében garantálnám a többpárti képviseletet, és az apparátust pártatlan szakértőkre építeném. Ezeket a garanciákat mindenki természetesnek vette mostanáig. A függetlenségnek és a többpárti képviseletnek a követelményét én az alkotmányban is megfogalmaznám. Mindent összevetve: nem látok lehetőséget az alkotmányos rend megjavítására mindaddig, amíg maga az alkotmányos kultúra nem változik meg, mert egy alkotmányos demokrácia fenntartásához alkotmányos demokratákra van szükség. De a problémát inkább a vezetői rétegben, mintsem az embereknek a demokratikus kormányzásból való kiábrándultságában látom. Magyarországnak nagyon nagy szüksége van előrelátó, vízióval rendelkező vezetőkre, akik az ország érdekeit a pártjuk érdekei fölé helyezik, és akik hisznek abban,

hogy az elit nem tud kormányozni a demokratikus közösség támogatása és tisztelete nélkül. Soha nagyobb baja ne legyen az országnak, mint hogy újra elfogadja az 1989–90-es alkotmányt, és innen kezdi az alkotmányos rend helyreállítását. Magyarország túl sok időt töltött más hatalmak uralma alatt, anélkül, hogy saját alkotmányos demokráciát tudott volna kiépíteni. Ezért is nagyon szomorú látni, hogy az új alkotmány félbeszakította az 1989-ben megkezdett demokratikus kísérletet, és – központosítva a hatalmat – oly mértékben bebetonozta a jelenlegi kormányzó pártot, ami már veszélyezteti magát a demokráciát is. Nem hiszem, hogy a magyarok egyszer valóban tudatára ébrednek az utolsó két év törvényhozása következményeinek; el fogják fogadni azt. De még mindig hiszek abban, hogy a magyarok megtalálják majd az alkotmányos demokráciához visszavezető utat.

## STRATÉGIA VS. OKTATÁSÜGY

Az elmúlt év végére elkészült a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (továbbiakban: Stratégia), amelyet négy egymásra épülő dokumentum alkot: 1) maga a Stratégia, 2) a mellékletét képező helyzetelemzés, 3) a Miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött keretmegállapodás, 4) a Stratégia első két évére vonatkozó intézkedési tervről szóló kormányhatározat. A Stratégia helyzetelemzési fejezete reálisan mutatja be azokat a mélyszegénységben élők helyzetéből következő, legsúlyosabb problémákat, amelyek figyelembe vétele és orvoslása nélkül hatékony felzárkóztatási program elképzelhetetlen. A Stratégia egésze azonban nem érvényesíti a helyzetelemzésből adódó tanulságokat, és ennél is nagyobb veszélyt jelent, hogy számos, a megvalósítására hivatott jogszabály várható hatása kifejezetten ellentétes a Stratégia célkitűzéseivel.

Már a Stratégia előkészítését, társadalmi egyeztetését is jogosan érték kritikai megjegyzések azon szakmai szervezetek részéről, amelyeknek a véleményét nem hallgatták meg a Stratégia előkészítésére fordított egyébként is rövid idő alatt. A Stratégia és az európai roma stratégia (EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020)<sup>1</sup> viszonyát tekintve megállapítható, hogy előbbi még csak címében sem reflektál az uniós stratégiára, miközben az uniós dokumentum a romákat állítja a fókuszba, és konzekvensen romákról beszél, addig a magyar Stratégia *mélyszegénységről, gyermekszegénységről és romákról* szól. A Stratégia a helyzetelemzés, valamint a ténymegállapítások során a fent említett fogalmakat használja, miközben az egyes alfejezeteket záró prioritások körében sokszor kifejezetten a romákra nézve fogalmaz meg célkitűzéseket. Ezen fogalmi inkoherencia növeli a megvalósulással kapcsolatos kételyeket, elsősorban azért, mert a Stratégia arra nézve nem tartalmaz utalást, hogy milyen technikákkal kívánják elérni azt, hogy az azonos szociális helyzetben lévő csoportok számára tervezett programokból ne szoruljanak ki a legrosszabb érdekérvényesítő képességgel rendelkezők, azaz a romák; illetve arra nézve sem tartalmaz biztosítékot, hogy a szegénységellenes célokra elköltött források – most majd – valóban elérnek a roma lakossághoz. A transzparencia hiánya azért is meglepő, mert a Stratégia meghatározó kérdésként kezeli a beavatkozások eredményességének mérését és ezzel összefüggésben az átláthatóság biztosítását. Azonban nem

csupán a közpénzek elköltésének átláthatósága, hanem maga a szakmaiság érvényesülése is megkérdőjelezhető. Az Országos Roma Önkormányzattal kötött megállapodásból például az következik, hogy a pályázatok odaítélése, a programok megvalósítása stb. során egy olyan szervezetnek lesz meghatározó szerepe, amely mögött nem áll szaktudás, nincs apparátusa, és nincs kellően beágyazva az oktatás vagy a foglalkoztatás területén, és kizárólag politikailag köthető a kormányzat terveihez, amint erre a 2012. március 6-án, a kormányzat képviselőivel történt bizottsági konzultáción részt vevő civil szervezetek is felhívták a figyelmet.

A legsúlyosabb kétségeket mégis az veti fel, hogy a nemrégiben elfogadott (esetenként sarkalatos) törvényekben foglaltak várható hatása kifejezetten ellentétes a Stratégia célkitűzéseivel, ami jelentősen növeli annak kockázatát, hogy a Stratégiában foglaltak csupán hangzatosan megfogalmazott elvek és célok maradnak, a legkevésbé sem segítve elő a romák társadalmi integrációját. Emellett általában jellemző a Stratégiára, hogy a javasolt intézkedéseknél sokszor csak utalás történik a konkrét módszerre, amely nagy kockázatot jelent a későbbi végrehajtás szempontjából, hiszen nem látni a megvalósítás lehetséges és preferált irányait, mindez pedig bizonytalanná teszi a beavatkozások sikerességét és fenntarthatóságát is. Ugyancsak fontos hiányosság a végrehajtás monitorozásának hiánya. Mindez igaz a Stratégiához kapcsolódó intézkedési tervre is, amely lényegében nem más, mint nagy vonalakban meghatározott intézkedések (projektek) listája.

A további megjegyzéseim kizárólag az oktatás területéhez kapcsolódnak, elsősorban azért, mert a Stratégia szerint „a romák az iskoláskorú népesség, és ezáltal a jövő munkavállalóinak jelentős és egyre növekedő csoportját képviselik”.<sup>2</sup> Bemutatom, hogy a nemrégiben elfogadott, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Köznevelési törvény), illetve a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban: Felsőoktatási törvény) mely pontokon mond ellent a Stratégiának, és hogyan akadályozza annak Stratégia megvalósulását.

Amint arra az Európai Bizottsága is rámutatott,<sup>3</sup> az oktatásban és képzésben fennálló egyenlőtlenségek költségeket eredményeznek, pl. jövedelemadó-kiesést, egészségügyi és szociális kiadásokat. Ezzel szemben a hatékonyságon és igazságosságon alapuló

oktatási és képzési politikák segítségével maximálizálhatók a hosszú távú előnyök, csökkenthetők a gazdasági és társadalmi költségek, és az egyes szakpolitikák, például a fenntartható fejlődés és a társadalmi kohézió terén hozzáadott érték teremthető. Az oktatásnak ezért is van kiemelt szerepe a felzárkózás jövőbeni sikeressége szempontjából.

## ÓVODÁZTATÁS

Az óvodai nevelés nélkülözhetetlen a tanulók későbbi tanulmányi eredményessége és szocializációja szempontjából. Azonban a Stratégia igen szűkszavúan rendelkezik az óvodáztatás kérdéséről. Alapvető célként határozza meg a halmozottan hátrányos helyzetű – kiemelten a roma – gyermekek korai életkorban történő integrált óvodáztatását. Ennek érdekében alapvető elemként jelenik meg az óvodai férőhelybővítés és a szolgáltatás elérhetőségének javítása. A szakemberek egyelőre kételkednek az erre vonatkozó tervek megvalósíthatóságában, hiszen 2014-ig, a Köznevelési törvény 8. § (1) bekezdésében foglalt hároméves korhatár bevezetéséig, a becslések szerint mintegy 25-30 ezer férőhelyet kellene létrehozni, majd biztosítani kellene ezen új létesítmények későbbi önkormányzati avagy állami fenntartását. Kérdéses, hogy valóban elegendő forrás áll-e rendelkezésre egy ilyen mértékű bővítéshez, illetve az ezen források bázisát jelentő uniós pályázati kiírások mikor jelennek meg, továbbá a kiírást követő pályázati eljárásra és megvalósításukra elegendő idő marad-e. Emellett az is bizonytalan, hogy a felsőoktatás – a következőkben részletezett – változásait követően, képes-e kitermelni a szükséges óvodapedagógiai létszámot, és persze fontos kérdés, hogy hol fogják kialakítani az új intézményeket, hiszen a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek szüleinek a fent említett problémák mellett alapvető gondot jelenthet a gyermek eljuttatása a szomszédos településre.

A Stratégia a férőhelyek bővítése túl szinte csak annyit említ, hogy „*Segíteni kell a szülőket abban, hogy az anyagiak hiánya (megfelelő ruházat, útiköltség stb.) ne legyen akadálya az óvodába járásnak*”.<sup>4</sup> Az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján be kell látni, hogy a hiányzó férőhelyek megteremtése önmagában nem oldja meg az óvodáztatási problémákat. A szegény családoknak többnyire komoly anyagi terhet jelent az óvodáztatással járó költségek viselése. Ha valóban az a cél, hogy javuljanak az óvodáztatási arányok, és a legiskolázatlanabb, legszegényebb családok gyerekei valóban hároméves koruktól járjanak óvodába, akkor a férőhelyek bővítésén és a szükséges pedagógusi létszám megteremtésén túl a rászoruló családok eddi-

ginél jóval hatékonyabb, az óvodáztatást jobban segítő anyagi támogatására is szükség van. Ehhez szükség van mindenekelőtt a rászorulóknak biztosított garantáltan ingyenes óvodai étkeztetésre, valamint az óvodába járáshoz szükséges ruházat és egyéb kellékek megvásárlását lehetővé tevő támogatásokra.<sup>5</sup>

Kétségeket ébreszt az is, hogy a Köznevelési törvényből kimaradt az a jelenleg még hatályos Közoktatási törvényben szereplő rendelkezés, miszerint az óvoda nem tagadhatja meg a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek felvételét. Ami már csak azért is problematikus, mert igaz ugyan, hogy a Köznevelési törvény 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés (hároméves kortól kötelező óvoda)<sup>6</sup> 2014. szeptember 1-jén lép hatályba, de – a 95. § (2)–(5) bekezdésben foglalt kivételekkel – a törvény már 2012. szeptember 1-jén hatályba lép, és ezzel párhuzamosan hatályát veszti a Közoktatási törvényben foglalt azon rendelkezés, amely szerint „*A kötelező felvételt biztosító óvoda – ha a gyermek betöltötte a harmadik életévét – nem tagadhatja meg a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek [...] felvételét*”.<sup>7</sup> Ez azt eredményezi, hogy szeptembertől a férőhelyek nem bővülnek, de a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek felvétele sem kötelező.

## ALAP- ÉS KÖZÉPFOKÚ NEVELÉS-OKTATÁS

Ezen a területen talán még több az ellentmondás, mint az óvodáztatás tekintetében. A Stratégiában foglaltak szerint a „*kormány és az Országos Roma Önkormányzat közötti keret-megállapodás alapján 2015-ig 20 000 roma fiatal szerezhet piacképes szakmát, továbbá támogatják 10 000 roma fiatal érettségizésben tanulását és segítik 5000 tehetséges roma személy felkészülését, hogy megfeleljen a felsőfokú oktatásban való részvétel feltételeinek*”.<sup>8</sup> A Stratégia azonban nem tartalmazza azokat a ténytámadásokat, amelyekhez ezen számszerű célkitűzéseket viszonyítani lehetne. A Köznevelési törvény elvi szinten ugyan deklarálja a méltányosság követelményét, azonban a részletszabályok (pl. tankötelezettségi korhatár leszállítása) éppen a leghátrányosabb helyzetű, főként roma gyerekek elől zárják el az egyenlő esélyű hozzáférést a magas színvonalú és biztos jövőt biztosító oktatáshoz. Emellett a Stratégia kikerüli a deszegregáció kérdéskörét; sem direkt, sem indirekt logikával nem lehet kideríteni, hogy a kormányzat az integrációt törekszik aktívan támogatni, vagy a helyi, sokszor szegregáló folyamatokat akarja szabadjárára engedni. A Stratégia rámutat ugyan az oktatási rendszer gyengeségeire, célszámokat is meghatároz, de to-

vábbra sem látni a minőségi oktatáshoz való egyenlő hozzáférés megvalósulásának lehetséges irányait.

A Köznevelési törvény legtöbbet bíralt pontja a tankötelezettségi korhatár 16 évre történő leszállítása.<sup>9</sup> A Stratégia alapvető céljai között szerepel az iskolai lemorzsolódás 11,4 százalékról 10 százalék alá történő csökkentése. Ugyanakkor a korhatár csökkentése jelentősen növeli az esélyét annak, hogy korán kiesnek olyan – főként hátrányos helyzetű – tanulók, akik a korábbi közoktatási törvény alapján bent maradtak volna az iskolában, vagy el sem kezdik a középfokú tanulmányaikat, mert már az általános iskolában elérik a 16 éves életkort.

A 16 éves korhatár logikailag sem illeszkedik a Köznevelési törvény keretei közé, ami tovább növeli a valószínűségét, hogy a korai iskolaelhagyók száma növekedni fog az elkövetkező években. A 16 éves korhatár bevezetése a szakiskolai képzés átalakítására vonatkozó rendelkezéseket figyelembe véve is elfogadhatatlan. A Köznevelési törvény rendelkezései alapján ugyanis a szakiskolai képzés hároméves lesz.<sup>10</sup> Ha a diák – optimális esetben – az általános iskola befejezését követően 14 évesen kezdi meg a szakiskolai tanulmányokat, akkor is legkorábban 17 éves korában fejezheti csak be. Így az új korhatár jelentősen növelheti a szakiskolai lemorzsolódás esélyét is. Ráadásul a Köznevelési törvényben szabályozott Híd-programok – amelyek célja épp, hogy segítséget nyújtsanak a tanulónak a középfokú nevelés-oktatásba, szakképzésbe való bekapcsolódáshoz vagy a munkába álláshoz, valamint az önálló életkezdéshez szükséges ismeretek megszerzéséhez – sem jelentenek biztosítékot ezen fiataloknak, hiszen a Híd I. program a tanköteles korú alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezőknek szól, míg a Híd II. program a tanköteles korú alapfokú iskolai végzettséggel nem rendelkezőknek.<sup>11</sup> Mindez pedig nagyban hátráltatja a Stratégia többi beavatkozási területén, például a foglalkoztatás terén kitűzött célok megvalósítását is, hiszen a célcsoport tagjai képzetlenül vagy gyengén képzetten kerülnek ki a munkaerőpiacra. Kiemelendő, hogy ez a koncepció az Európa 2020 Stratégiában szereplő kiemelt uniós célok megvalósítását is akadályozza, azok ugyanis az iskolából kimaradók arányának 10% alá csökkentését is megfogalmazzák.

A mélyszegénység és a halmozottan hátrányos helyzet újratermelődése szempontjából kulcskérdés, hogy miként alakulnak a továbbtanulási arányok a 8. osztály befejezése után. Az elmúlt két évtizedben jelentősen megnövekedett az érettségit adó középiskolákban továbbtanuló fiatalok száma (1990: 48%, 2010: 73%), és ez a nagyarányú expanzió a legrosszabb helyzetű tanulói csoportok számottevő részét

is magával húzta: a középiskolában tovább tanuló roma fiatalok aránya 11 százalékról 27 százalékra nőtt,<sup>12</sup> de ez a növekedés, amint a számok is mutatják, nem jár együtt a hátrányos és nem hátrányos helyzetű tanulók közötti különbségek csökkenésével. A növekedés egyik fő oka az, hogy a 90-es évek második felétől a középfokú iskolák a csökkenő gyereklétszám és a fejkvóta szerinti finanszírozás miatt érdekeltté váltak a tanulólétszám növelésében – akár a felvételi követelmények csökkentése árán is. Azonban a gimnáziumi férőhelyek 40%-os csökkentésével várhatóan 160-200 ezer fiatal szorítanak ki az érettségit adó képzésből, amelynek a legnagyobb vesztesei a hátrányos helyzetű tanulók – köztük a romák – lesznek, hiszen a létszámcsökkenés várhatóan erőteljes társadalmi szelekciót eredményez majd a továbbtanuló fiatalok körében. Ezzel párhuzamosan a szakiskolában tanulók arányának növelése is vitatható döntés, hiszen a magyarországi munkaerőpiacon lefelé irányuló kizorító hatás érvényesül; jórészt azért, mert az alacsony képzettségűeknek nagyon rosszak az alapkészségei. Kutatások szerint, amíg egy nyugati cég adott esetben alkalmaz alacsony képzettségű embereket is, addig ugyanilyen munkapoztra egy hasonló magyarországi munkaadó minimum érettségizetteket keres.<sup>13</sup>

## FELSŐOKTATÁS

Az eddig említettek mellett azonban a felsőoktatási rendszer átalakítása fogja legkorábban éreztetni (vagy már érezteti is) káros hatását a hátrányos helyzetű – és kiemelten a roma – fiatalok esetében. Előrevetíti a célkitűzések megghiúsulását, hogy 2012 elején pár hét alatt 53 000-ről 34 000-re csökkentették az állami finanszírozásban résztvevők számát, úgy, hogy közben nyomát sem látni a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférést biztosító intézkedéseknek, működőképes és komplex ösztöndíjprogramok finanszírozásának. A változások hatását előre vetíti, hogy a tavalyi évhez képest 25%-kal kevesebben adták be jelentkezésüket egyetemre, főiskolára. A lecsökkentett államilag támogatott helyek száma mellett az aránytalan keretszámok, az egyre emelkedő tandíjak, a jelenlegi és a tervezett, az egyenlő hozzáférést nem biztosító, az alap- és középfokú oktatás színvonalához mérten magas érettségi- és nyelvvizsga-követelmények lehetetlenné teszik, hogy a hátrányos helyzetű, főként roma fiatalok valaha is a felsőoktatásban tanuljanak. A Stratégiában is szereplő, 1997-es megalapítása óta több mint 350 roma fiatal felsőfokú tanulmányainak befejezéséhez hozzásegítő Romaversitas Alapítvány jelenlegi diákjai (ötven



diáktársam) körében általam végzett felmérés szerint többségük (70%) az új feltételek mellett például biztos nem jutott volna be a választott szakjára. A roma tanulóknak – különösen a pillanatnyi gazdasági helyzetben – jellemzően nincs lehetőségük önköltséges képzésen tanulmányokat folytatni, csekély esélyük van állami ösztöndíjjal bejutni a képzésre; bátorságuk pedig még kevesebb lesz diákhittel felvenni.

Úgy vélem tehát, hogy az oktatási rendszer jelen és tervezett formájában drasztikusan csökkenti a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek továbbtanulási esélyeit. Sajnálattal kell szembesülnünk a ténnyel, hogy a sikeres Magyarország megteremtéséért folytatott mérközésen a hatályos oktatáspolitikai kiütéssel győzött az eredetileg a romák felemelkedését célzó Stratégia célkitűzései felett.

#### JEGYZETEK

1. [http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/An\\_EU\\_Framework\\_for\\_National\\_Roma\\_Integration\\_Strategies\\_up\\_to\\_2020.pdf](http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/An_EU_Framework_for_National_Roma_Integration_Strategies_up_to_2020.pdf)
2. Stratégia, 35.
3. Hatékonyság és igazságosság az európai oktatási és képzési rendszerekben. Elérhető: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c11095\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11095_hu.htm) (Letöltve: 2012. március 24.)
4. Stratégia, 68.
5. Bővebben lásd HAVAS Gábor: A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek óvodáztatási helyzete. In: Havas Gábor – Liskó Ilona: *Óvodától a szakmáig*. Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet – Új mandátum Könyvkiadó, 2006. A forrás megjelenését követően vezették be az óvodáztatási támogatást, amely bizonyos szinten növelte a hátrányos helyzetű gyermekek óvodai részvételének arányát.
6. „A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. A jegyző – az egyházi és magán fenntartású intézmények esetében a fenntartó – a szülő kérelmére és az óvodavezető, valamint a védőnő egyetértésével, a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, az ötödik életév betöltéséig felmentést adhat a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete indokolja.”
7. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 65. § (2) bekezdés.
8. Stratégia, 63.
9. Köznevelési törvény 45. § (3) bekezdés.
10. Köznevelési törvény 13. § (1) bekezdés.
11. Köznevelési törvény 14. §.
12. ZOLNAY János: Az underclass felé, *Népszabadság Online*, 2012. március 28. Elérhető: [http://nol.hu/velemeney/20120328-az\\_underclass\\_fele](http://nol.hu/velemeney/20120328-az_underclass_fele)
13. Bővebben lásd: uo.

## ÜVEGGYÖNGYHATÁS

### VÁLTOZATLAN ROMAPOLITIKA

A jellemző és feltehetően igaz történet szerint a rendszerváltás után egy projekt keretében kecskéket ajándékoztak egy magyarországi falu mélyszegénységben élő lakosságának. Az elgondolás szerint lett volna így tej, túró, sajt, piac, kereskedelem és még pénz is. Az emberek ekkor már hosszabb ideje éheztek. Néhány jószág rögvest a kés alatt végezte, maradékuk viszont elkezdte legelni a falu gyümölcsfáit, veteményeseit, mert a helyiek nem tudták, hogy ezeket az állatokat célszerű megkötni. Amikor megkötötték a kecskéket, az éj leple alatt éhes kutyák tépték szét a megbéklyózott jószágokat. A megmaradt állatokat végül a falu lakói nagy békeségben és egyetértésben levágták és elfogyasztották. A kecskéknél írmagjuk sem maradt, a projekt a megvalósulás korai fázisában kifulladt.<sup>1</sup>

A történet jól példázza a szegénységgel és a szegényekkel, valamint a roma kisebbséggel és a romákkal kapcsolatos általános tanácsalanságot, illetve hogy a jószándék önmagában vajmi keveset ér. Zsigó Jenő ezt a jelenséget nevezi „üvegyöngy-efektusnak”. A rendszerváltás után a döntéshozók, az elit és a középosztály tagjai sokszor jóindulatúan csodálkoztak rá a leszakadó térségek társadalmi viszonyaira. Gesztusaik hasonlatosak voltak a hajdani – távoli amerikai, afrikai, óceániai tájakat felkereső – fehér utazók magatartásához, akik, hogy elnyerjék a bennszülöttek kegyét (és esetenként javait), szépen csillogó, ámde értéktelen üvegyöngyöket osztogattak nekik.<sup>2</sup> A következőkben arra keresünk választ, hogy mi lehet az oka annak, hogy a Zsigó Jenő nyomán üvegyöngyhatásnak nevezhető jelenség a mai napig jellemzi az állami romapolitikát. Hogyan és miért követi elődeit – a korábban elgurított értéktelen gyöngyszemek sorát – a legutóbbi, 2011-ben megalkotott romastratégia?

#### A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN ROMAPROGRAMOK

A rendszerváltás utáni folyamatok eredményeképpen tömeges és jól látható jelenséggé vált a munkanélküliség és a szegénység a magyarországi társadalomban. Ezek a folyamatok óriási mértékben sújtot-

ták a cigány/roma népességet, amelynek társadalmi integrációját a Kádár-kori állam ugyan ígérte, de soha nem valósította meg. A rendszerváltás előtti, a szociálpolitikára alapozott, az asszimilációt (korabeli elnevezéssel: a „beilleszkedést”) célzó cigánypolitika eredménytelennek látszott mind az állam, mind a többség, mind a kisebbségi közösségek szempontjából. Már az 1993-as kisebbségi törvény egyértelműsítette, hogy a romák helyzetét az állam a továbbiakban nemzetiségi kérdésként is kezeli. A kormány 1995-ben kiadott határozatában kinyilatkoztatta, hogy a cigányügyet egyszerre tekinti kisebbségi és szociális kérdésnek.<sup>3</sup> Az állami politikában emellett – főképp a 2003-as antidiszkriminációs törvény elfogadása után – megjelentek az esélyegyenlőség elérését elősegítő pozitív intézkedések is.

A szocializmus alatt a „beilleszkedésnek” nevezett asszimiláció folyamatában a láthatatlanság volt a lényeg, a cigányoknak mindazt levett kellett volna beolvadniuk a „többségi” társadalomba, ami őket a „többségtől” megkülönbözteti. Ezzel szemben az új integrációs politika elviekben legalábbis felkínálta a hagyományok megőrzésének, ápolásának, építésének, vagyis a láthatóvá válásnak a lehetőségét is. A demokratikus rendszer a „cigány lakosság társadalmi helyzetének megjavítását” új kifejezéssel a cigányság (romák) társadalmi integrációjának nevezte. Az új integrációs programok azonban csupán talmi eredményeket hoztak. A szociális, antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi kérdéseket a politika nem elkülönítetten, hanem együttesen, átfogó intézkedések révén kívánta megoldani. A mindenkori kormányzaton múlt az, hogy az első nekibuzdulást – a sokszor önellentmondásokkal terhelt politikai dokumentumok elfogadását –, többnyire nem követték sem jogszabályi változások, sem konkrét intézkedések. Mindez nem jelenti azt, hogy a külön roma-programok meghirdetése elhibázott lett volna.

Az állami romapolitika eredménytelenségéről hű képet fest az Állami Számvevőszék jelentése, amely arról tudósít, hogy az egymást váltó kormányok 1996 és 2006 között 120 milliárd forintot költöttek a romák integrációjára. A ráfordítások összege 2002-től az uniós támogatások jóvoltából gyarapodott úgyszólván. A jelentés szerint 2002 és 2005 között

„A cigányság helyzetének javítását szolgáló költségvetési források” 7,6-ról 21,8 milliárd forintra emelkedtek, „főként az uniós támogatások 2003-as és 2004-es évi növekedésének és a foglalkoztatást elősegítő pénzeszközök gyors bővülésének köszönhetően”.<sup>4</sup> E programok azonban a körülöttük csapott hazai és nemzetközi hírverések ellenére sem nevezhetők gigantikusnak. Méretüket és mértéküket jól jellemzi, hogy egy év alatt csupán mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodásra ennek az összegnek közel a kétszeresét költötte az állam, illetve, hogy a MÁV százkilencven milliárdot kapott a költségvetésből.<sup>5</sup>

Egyértelmű a pénzügyi adatokból, hogy a roma-kérdés nem élvezett prioritást a költségvetési források felhasználásánál. A ráfordítások összegétől független nehézségek is jelentkeztek, és az Állami Számvevőszék jelentése szerint ezeknél a pénzügyi összegekkel szemben, hogy milyen arányban jutottak el a címzettekhez. Valószínűsíthető, hogy a nem megfelelő jogszabályi környezet miatt és a kedvezményezett kör meghatározásának hiányában jóval nagyobb összegek felhasználásával sem lehetett volna eredményt elérni. Más kérdés, hogy a magyar állam még az e területen rendelkezésre álló uniós forrásokat sem hívta le teljes mértékben. Az Állami Számvevőszék jelentése szerint a romaprogramok közös jellemzője volt, hogy túl általánosan jelölték meg a feladatokat, nem határozták meg, hogy ki a felelős a végrehajtásukért, és nem biztosították a célkitűzések megvalósításának ellenőrzését sem.<sup>6</sup>

## ELVEK ÉS POLITIKÁK

A hátrányos megkülönböztetés elleni jogi küzdelem önmagában nyilvánvalóan nem vezethet el a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolásához. A kisebbséghez tartozó polgárok tényleges és formális egyenlősége nem valósítható meg pusztán jogi eszközökkel, hanem általában a társadalom szemléletmódjának, attitűdjeinek megváltoztatását is igényli. Az egyenlőtlenségek a romák esetében nem kizárólag a jelen problémái, hanem nyilvánvalóan történelmi gyökereik vannak,<sup>7</sup> ám ettől függetlenül szükség van az esélyegyenlőséget erősítő jogi eszközök megteremtésére és az ezekhez szükséges gazdasági források biztosítására. Bizonyos csoportok hátrányait önmagában nem tüntetheti el az egyenlő bánásmód; az „igazságtalanul hátrányba kerültek” oktatását, foglalkoztatását, vállalkozását az államnak különböző politikákon keresztül is segítenie kell. A magyar állam feladata volna, hogy az esélyegyenlőség érdekében minden jogi eszközzel tevőlegesen fellépve, valamennyi lehetséges anyagi erőforrás mozgósításával

teremtse meg az integráció jogi, gazdasági, társadalmi feltételeit.

Az antidiszkriminációs intézkedéseket segítő esélyegyenlőségi politika mindazoknak a jogi és egyéb politikai eszközöknek az egyidejű alkalmazását jelenti, amelyek azt a célt szolgálják, hogy a hátrányos helyzetű csoporthoz tartozók is egyenlő eséllyel indulhassanak az élet különböző területein, például az oktatásban, az egészségügyi szolgáltatások igénybevételekor vagy a munkaerőpiacon. Olyan esetekben, amikor a megerősítő intézkedések az egyéneket és nem a közösségeket célozzák, akkor a jogszabályok, hivatalos dokumentumok kedvezményezettként sokszor a „halmozottan hátrányos helyzetűeket” nevesítik a romák helyett. Ha azonban a támogatni kívánt csoport valójában a roma kisebbség, akkor ez a megoldás nem megfelelő. A hátrányos szociális helyzettel önmagában nem írható le a romákat érő diszkrimináció; az ilyen megoldások összekeverik az esélykiegyenlítő intézkedéseket a szociális jogokkal. A programok hatékonyságát kérdőjelezi meg, ha a kedvezményezettek körének és a kedvezményekre jogosult személyeknek (a roma kisebbségnek és a roma kisebbséghez tartozóknak) a meghatározása nélkül osztja az állam a támogatásokat.

Egy, a jelenleginél sikeresebb romapolitikához a döntéshozónak legalább a következő két kérdésben tisztán kell(ene) látnia: (1) A romák nem egyenlők a szegényekkel, és a szegények nem egyenlők a romákkal, az előítéletek és a szegregáció társadalmi hatásai ellenére sem. (2) A romák minden törekvése elismerésre érdemes: azok is, amelyek az asszimiláció mutatnak, és azok is, amelyek a nemzetépítés felé.

## NER ÉS ÚJ ROMAPOLITIKA?

2012. január 1-jével az Alaptörvény hatályba lépése után a magyar állam újfajta nemzeti politikát hirdetett. Az új alkotmány preambuluma etnikai/kulturális nemzetképe a romákat a politikai közösség tagjaiként, de nem a nemzet részeként kezeli; az integrációt célzó intézkedések, politikák számára így bizonyosan nem szolgálhat majd megfelelő hivatkozási alapul.<sup>8</sup> (Az elvi háttér megváltozása mellett gyengültek a kisebbségi jogvédelem intézményi lehetőségei is. Az Alaptörvény például a roma kisebbséget egyszerűen kifejejtette a pozitív diszkrimináció célcsoportjai közül, továbbá megszüntette az önálló kisebbségi ombudsman intézményét.)

Az ország hazai, illetve nemzetközi, uniós szinten képviselt politikája között jól láthatóan nincs összhang: A magyar uniós elnökség egyértelműen

prioritásai közé sorolta ugyanis az európai uniós romastratégia megalkotását.<sup>9</sup> Ennek következményeként született meg az új, még az Alaptörvény hatálya alá lépését megelőzően, 2011-ben elfogadott, felzárkóztatási politikára összpontosító romastratégia, *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011–2020* címmel (továbbiakban Stratégia). E dokumentum hivatott arra, hogy a jelenlegi vészterhes helyzeten 2020-ig változtasson. Meglepő módon, a Stratégia mottójál szerzői egy gróf Tisza István miniszterelnöktől származó – akár burkolt fenyegetésként is értelmezhető – idézetet választottak: „Mindenkinek éreznie kell, hogy a nemzeti közösség tagja!” A Stratégiához három további dokumentum tartozik: a mellékletét képező helyzetelemzés, a miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött keretmegállapodás, valamint a stratégia első két évre vonatkozó intézkedési tervről szóló kormányhatározat.

A Stratégiát a témában jártas, a kérdéskör szociológiai szakirodalmát ismerő, abból bőszegesen merítő szerzők írták.<sup>10</sup> Mégis, e szöveggel, mint annyi más korábbi dokumentummal kapcsolatban is, komoly problémák merülnek fel. A Stratégia sokkal inkább minisztériumi döntést segítő háttéranyaghoz, vagy a magyarországi roma kisebbség helyzetéről összeállított tanulmánykötethez hasonlít, mintsem a kormányzati cselekvés távlatait, konkrét intézkedéseit meghatározó stratégiai programhoz. A dokumentum nélküli a konkrét elképzeléseket; jogi megoldások felé mutató vagy pénzügyi forrásokat előirányzó részek csak elvétve szerepelnek benne, az intézkedések hatásának ellenőrzését nem biztosítja. Leginkább valamiféle problémakatalógusként, -kataszterként értelmezhető, hiszen nem fogalmaz meg világos célokat, és nem tartalmaz konkrét intézkedéseket sem.

A Stratégia szerzői nem vesznek tudomást a jogi változásokról, és alig-alig utalnak a jogi környezet 2010 óta zajló átalakítására, rombolására. Sőt, esetenként úgy tűnik, mintha a Stratégia szöges elentétben állna a jelenlegi jogszabályi változásokkal, például a közoktatást, a felsőoktatást érintő politikai döntésekkel. Minderre csupán egy példa – amelyet a Fundamentum e számában szereplő írásában Dinók Henriett is említ –, a Stratégia a romák nagyobb arányú bevonását ígéri a felsőoktatásba, ám ehhez képest egy 2012 elején hozott kormányzati döntéssel radikálisan csökkentették az állami finanszírozású felsőoktatásban résztvevők számát. Ezt eddig nem ellensúlyozták a roma kisebbséghez tartozók továbbtanulását támogató célzott programokkal, pedig a keretmegállapodásban szerepel „5000 tehetséges ro-

ma személynek” a felsőoktatásban való sikeres részvételre való felkészítése.<sup>11</sup>

A Stratégia nem foglalkozik továbbá olyan jól látható társadalmi konfliktusokkal, mint amilyen a félkatonai szélsőséges csoportok megjelenése, és alig-alig tér ki az olyan kárhóztos jelenségekre, mint amilyen a rasszista indíttatású bűncselekmények elleni állami fellépés gyakorlatilag teljes hiánya.

A Stratégia már címében sem kizárólag a romákról szól, hanem felzárkóztatási politikáról, és ennek kapcsán mélyszegénységről, gyermekszegénységről is. A rendszerváltás óta kiadott többi dokumentumhoz hasonlóan keverednek benne – a szükséges különbségtételek nélkül átláthatatlanul s egyúttal megvalósíthatatlanul – az általános szociálpolitikai, foglalkoztatáspolitikai, oktatáspolitikai, antidiszkriminációs, esélyegyenlőségi és kisebbségpolitikai intézkedések.

Általánosságban is arra volna szükség, hogy az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi célokat a kormányzat valamennyi politika tervezésekor, így a szociálpolitikai döntések meghozatalakor is figyelembe vegye. Emellett elengedhetetlen célzott esélykiegyenlítő programok megindítása, támogatása, komplex intézkedések révén a szegregált oktatás és a telepek felszámolása, kedvező ösztöndíj-lehetőségek megteremtése. Természetesen, az e megoldások melletti valódi elkötelezettség az eddigi kormányzati ráfordításoknál jóval nagyobb költségekkel járna. A szociálpolitikai intézkedések önmagukban nem elégségesek, ráadásul egy folyamatosan leépülő szociális állam mellett biztosan nem várható ilyen jellegű intézkedésektől a szegénység és a kisebbségi lét összefonódásának felszámolása. Emiatt is szükség van romaprogramokra, amelyekre a magyar államnak a jelenleginél nyilvánvalóan többet kell áldoznia a támogatások célba juttatását megteremtő jogszabályi háttér mellett. Ám az ilyen támogatások biztosítását szavatoló politika bevezetése mind esélytelenebbnek látszik az egyre előítéletesebb társadalmi környezetben és a romló gazdasági kilátások mellett; noha csakis ennek megléte esetén működhet valóban hatékonyan egy megfelelően szabályozott nemzetiségi önkormányzati rendszer, s teremthet meg a társadalmi integráció valamennyi lehetősége.

\*

Mára minimálisra csökkent annak az eshetősége, hogy a politikai döntések szakszerű háttér tanulmányok alapján születessenek meg. Joggal merülhet fel az a kérdés, hogy miért nem létezik Magyarországon szakértői tudásra alapozott politikai döntéshozatal. Semmiképpen sem amiatt, mert hiányoznának a

szükséges szaktudományos anyagok, hiszen e területen kifejezetten színvonalas alap kutatások állnak a döntéshozók rendelkezésére. Valójában politikai és szakpolitikai igény, szándék nincs arra, hogy a társadalomtudományi kutatások eredményei használhassanak. A politikusok ma elsősorban a „többségi” választókra és a népszerűsége, azaz saját többségükre figyelnek. A politikai dokumentumok – ahogyan ez a Stratégiára is igaz – pusztán deklaratív jellegűek: talán azzal a céllal születnek, hogy valódi tettek helyett a kormányzat elkötelezettségét igazolják. A Stratégia szinte szaktudományos elemzés jellegű ölti, és hasonlít az akadémiai kutatásokra abban is, hogy aligha befolyásolja majd a jogi környezetet és a politikai döntéshozatalt. A magyar politika 2011-ben egy újabb üvegyöngy elgurításával jelezte szűnni nem akaró jóindulatát.

## JEGYZETEK

1. TENIGL TAKÁCS László: Korunk mantrái, *Mozgó Világ*, 2010/2., 70–78.
2. ZSIGÓ Jenő: Feltárni és megnevezni az elnyomásokat direkt rendszerét. *Kisebbségek kisebbsége*, szerk. NEMÉNYI Mária – SZALAI Júlia, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2005, 7–41.
3. *A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról szóló 1125/1995.(XII.12.) Korm. határozat*. A cigányság helyzetének javítását célul kitűző első kormányhatározat a későbbi középtávú programokat megalapozó kormánydöntésnek tekinthető. A határozat egyéves határidővel cselekvési részprogramok kidolgozására kötelezte az érintett tárcákat az oktatás–közművelődés, a foglalkoztatás, a szociális ellátás, a térségi fejlesztés és a mezőgazdaság területén, további célul tűzte ki diszkriminációellenes intézkedések bevezetését. Ezekre építve 1997. június 30-i határidővel középtávú intézkedéscsomag elkészítését írta elő. A cselekvési részprogramok elkészültek, azokból a megadott határidőre összeállt egy középtávú terv lehetősége, amely azután határidőre el is készült. Az 1995-ös kormányhatározat megteremtette annak az elvi lehetőségét, hogy a kormányzat megfelelően előkészített középtávú tervekre építve hatékony romapolitikát valósítson meg. Figyelemre méltó, hogy a középtávú intézkedési terv elkészültéig a kormány jelentősebb forrásokat nem használt fel kifejezetten a cigányság helyzetének javítását szolgáló programok finanszírozására.
4. M. LÁSZLÓ Ferenc: Önerőt merítettek – Roma foglalkoztatási programok I. elérhető: <http://oknyomozo.hu/node/38>
5. A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága. Összegző, helyzetfeltáró tanulmány. Állami Számvevőszék. 2008. április
6. Dr. PULAY Gyula – Dr. BENKŐ János: *A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról*. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. 2008. 23.
7. OLÁH József: Romák társadalmi kirekesztése vagy társadalmi befogadása? *Regio*, 2006/ 1, 211.
8. Lásd erről részletesebben MAJTÉNYI Balázs: Történelmünk hagyománya. *Fundamentum*. 2011/2, 56–61.
9. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. Council Conclusions 10658/11
10. Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011–2020. <http://romagov.kormany.hu/nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia>.
11. A jogi, politikai környezettől független stratégiában mégis minderről a következőket olvashatjuk: „Prioritások. A Kormány és az ORÖ megállapodásának megfelelően kiemelt cél, hogy:
  - 20.000 roma fiatal 50 – a felzárkózásban résztvevő – szakmunkásképző iskola keretében szerezhessen piacképes szakmát
  - 10.000 roma fiatal erettségig adó képzésben tanulhat
  - 5.000 tehetséges roma személy felkészülhet a felsőoktatásban való sikeres részvételre.”
 Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011–2020. <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf>. 74.

## KATASZTRÓFAPOLITIKA

A romastratégia, pontosabban a Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia, illetve az annak keretében a miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött megállapodás olyannyira ellentmond a kormány szakpolitikájának, hogy a dokumentum szövegszerű elemzése óhatatlanul is félrevezető. Elvben persze egy problémahalmaz összetettségére hivatkozva igazolni lehet, hogy egy kormány átfogó stratégiát készít, de csak abban az esetben, ha az illeszkedik a szakpolitikai, közpolitikai vonalvezetéséhez. Például a több cikluson átívelő – persze pártok konszenzusát feltételező – stratégia igazolhat ilyen dokumentumot, vagy egy magas szintű, tárcák feletti koordináció. Egyik feltétel sem volt soha adott az elmúlt időszakban, ám most fordul elő első ízben, hogy az elfogadott, átfogó és komplex stratégia teljes mértékben ellentmond az adott kormány társadalompolitikai prioritásainak.

A „cigányügy” persze nemcsak társadalompolitikai, hanem kisebbségi, kulturális és diszkriminációellenes dimenzióban is fölvethető. Roma értelmiségi csoportok évtizedek óta küzdenek kisebbségi jogaiért, illetve azért, hogy megállítsák a beás és az oláh cigány közösségek által beszélt nyelvek teljes eltűnését. A Kisebbségi Kerekasztal működése során, 1991 és 1993 között a romák problémái kisebbségi kontextusba kerültek. A kisebbségi törvény kétharmados volta, illetve amiatt, hogy az MDF kormány a határon túli magyar közösségek érdekében életbevágóan fontosnak érezte a jogszabályt – pontosabban azt, hogy szülessen Magyarországon egy olyan törvény, amely rögzíti a kisebbségi közösségek kollektív jogait és kulturális autonómiáját –, így az akkori liberális ellenzék és a Kisebbségi Kerekasztal szerepe jócskán felértékelődött. A legnagyobb ellenzéki párt álláspontja ugyanis az volt, hogy csak a Kisebbségi Kerekasztal számára is elfogadható jogszabályt szavaz meg. A Kisebbségi Kerekasztalon belül viszont az akkoriban 450–500 ezer főre becsült magyarországi cigány közösség nevében fellépő roma szervezetek szerepe értékelődött fel, már csak az általuk képviselt közösség számbeli súlya miatt is. A parlament végül 1993 nyarán kompromisszumos törvényt fogadott el.<sup>1</sup> A jogszabály rögzítette a 13 elismert nemzeti és etnikai kisebbségi közösség kulturális autonómiáját, méghozzá úgy, hogy nem nevesítette azt, hogy mely közösségeket tekinti „nemzetieknek” és melyeket „etnikaiaknak”, illetve a

kétféle jelző nem jelölt eltérő jogállást. A törvény megteremtette a kisebbségi önkormányzatok intézményét, de viszonylag szűkre szabta jogaikat, és a pénzügyi garanciák hiánya, valamint az egzisztenciális kiszolgáltatottság az esetek többségében kizárta, hogy jogaikkal élhessenek is, illetve azt, hogy hatékonyan képviseljék érdekeiket a települési önkormányzatokkal szemben.

A kisebbségi törvény elfogadását követően az oktatási tárcán belül történt kísérlet arra, hogy a romák közoktatási helyzetét, nemzetiségi, kisebbségi kontextusban kezeljék, de ez a törekvés néhány éven belül elhalt. A nyelvi, nemzeti kisebbségek számára ugyanis az volt a tét, hogy meg lehet-e állítani a nemzeti közösségek teljes nyelvvesztését és asszimilációját. Nyilvánvaló, hogy a romák számára a lényegi kérdés nem elsősorban ez volt. Egyetlen olyan intézmény jött létre, a Gandhi Gimnázium – az elmúlt évtizedek legfontosabb romákat érintő intézményi fejlesztése –, amely sikeresen ötvözte a nyelvmegőrzés és a társadalompolitikai felzárkóztatás szempontjait. Ám kezdettől nyilvánvaló volt, hogy a roma diákok esélye döntően az oktatáspolitikai általános irányvonalától függ.

A „cigányügy” stratégiai dokumentumának és egyeztetési mechanizmusának kimunkálását kísérte meg az 1997-ben elfogadott, később többször módosított középtávú intézkedési terv<sup>2</sup> és az úgynevezett Cigányügyi Tárcaközi Bizottság (CTB), amely évről évre összegezte az egyes szaktárcák e célra elszámolt kiadásait. A mechanizmus abszurd, átláthatatlan és manipulatív volt. A *romák társadalmi problémái ugyanis általános problémahalmazok részei*, jóllehet a romák érintettsége és hátrányai hatványozottak.

A magyarországi aktivitási ráta – ezen belül az alacsony képzettségűek aktivitási rátája – a legalacsonyabb az az Unió 27 tagállamában; *a romák alulfoglalkoztatása ennek a problémahalmaznak a része*. Az alapképzettségűek aktivitási rátája 25–27 százalék között mozog. Az alapképzettségűek végletes munkapiaci kirekesztettsége jórészt alacsony alapképzettségűeknek köszönhető – illetve annak, hogy hiányoznak a foglalkoztatásukat lehetővé tévő ágazatok, a magyarországi munkaerőpiacon pedig lefelé irányuló kiszorító hatás érvényesül. Olyan állásra, amelyre Nyugat Európában alapképzettségűt is felvesznek – mert feltételezik, hogy írás-olvasási, számolási, szö-

vegértési, minimális idegennyelvi, szoftverhasználati készségei elegendőek ahhoz, hogy elvégezze a rábízott munkát – Magyarországon érettségizettet keresnek.<sup>3</sup> A csak alapképzettséggel rendelkezők aránya pedig Magyarországon magasabb, mint Nyugat Európában, illetve magasabb, mint a másik három visegrádi országban. Magyarország – és a másik három visegrádi ország – munkaerőpiacának szerkezete olyan, hogy egy nagyobb gazdasági fellendüléstől sem várható, hogy ezt a réteget megmozdítsa. Ugyanis ebben a régióban a gazdasági fellendülés együtt jár a termelékenység növekedésével – mert döntően multinacionális vállalatok beruházásai a motorjai –, ám csak csekély mértékben bővíti a foglalkoztatottságot, az alacsonyan képzettek foglalkoztatottságát pedig alig.<sup>4</sup> Az a szektor és azok az ágazatok – családi és kisgazdaságok a mezőgazdaságban, az élelmiszer-feldolgozó iparban, a turizmusban, a vendéglátásban, a kiskereskedelemben – amelyek a dél-európai országokban jelentős mértékben foglalkoztatják az alacsonyan képzetteket, ebben a régióban hiányoznak.

A munkaerő alacsony térbeli mobilitásának az egyik legfőbb akadálya, hogy a közösségi bérlakások aránya Magyarországon rendkívül alacsony, és nincs elérhető – akár hatóságilag maximált – bérű magánbérlakás-szektor. A roma népességet, amelynek 40 százaléka kistelepüléseken él, mindez hatványozottan érinti, de *a probléma maga nem „cigány-probléma”*. Általában a bérlakásszektor hiánya miatt családok sokasága kényszerül arra, hogy hitelből és önerőből saját tulajdonú lakást építsen vagy vásároljon, és ezáltal erején felüli adósságokba verje magát, illetve – függetlenül a helyi munkaerő piaci kínálatától – helyhez kösse magát. A szociálpolitikai kedvezménytel történő visszaélések is ennek a strukturális problémának voltak a tünete, jóllehet a szükséges önerővel nem rendelkező, építkező családok között a romák felülreprezentáltak voltak.

A magyar közoktatás általában az OECD-országok egyik legegénylőtlenebb közoktatási rendszere – *az etnikai szegregáció ennek csak egyik tünete*. Első ízben a PISA 2000 vizsgálat szembesítette az oktatáspolitikusokat, illetve a pedagógusokat azzal, hogy a szülők gazdasági, társadalmi státuszának hatása a tanulói teljesítményekre példátlanul nagymértékű. Ugyancsak kiugróan magas a tanulói teljesítmények iskolák közötti szórása – és ezzel együtt alacsony az iskolákon belüli szórás.<sup>5</sup> Szorosan összefügg ezzel a nagymérvű tanulói migráció: a legutolsó, 2010-es szegregációs vizsgálat szerint a kisvárosokban az önkormányzati általános iskolákba tanulók 64 százaléka, a nagyobb városokban 71 százaléka, míg a megyei jogú városokban mindössze 36 száza-

léka jár csak a lakhelye szerinti körzeti iskolába.<sup>6</sup> A PISA 2009 jelentés szerint a magyarországi közoktatás teljesítménye javult a korábbi méréshez képest, ám az egyenlőtlenségi mutatók nem.<sup>7</sup>

A szegények *többsége nem roma*, az alacsonyan képzett tartós munkanélküli, tartósan mélyszegény 700 ezer embernek is csak *legfeljebb a fele* az. De még a kistelepülési *gettósodás sem kizárólag romaprobléma*. Mérvadó becslések szerint ma Magyarországon mintegy száz olyan település van, amely minden mutató szerint gettófalunak számít, és további kétszáz falu néhány éven belül szintén gettóvá válik. Ám a jelenséget összetett folyamatok magyarázzák. A magyarországi városok migrációs egyenlege az elmúlt évtizedekben negatívba fordult, részben a középrétegek szuburbanizációs kiköltözése, részben a szegények kiszorulása miatt. Ugyanakkor a romák által nagy arányban lakott kistérségekben élő középrétegek a közigazgatási és iskolakörzeti határoktól függetlenül választják ki az általuk használt iskolákat, intézményeket, szolgáltatásokat, és húzzák meg az ellátási „piacok” határait. Azok a települések, amelyek tehetősebb lakói más településeken veszik igénybe a szolgáltatásokat, kifejezetten ellenérdekelte válnak a helyi közoktatási és jóléti szolgáltatások finanszírozásában. Ez a *„funkcionális gettósodás”* pedig gyorsítja és súlyosbítja az alapfolyamatokat is.

A problémákkal kapcsolatban lehetséges és szükséges tárcaszintű stratégiák kidolgozása, de ha azok egy etnikumhoz szólnak, a kudarc garantált. A Cigányügyi Tárcaközi Bizottság működésének idején a minisztériumokra némi nyomás nehezedett, hogy évről évre minél több kiadást számoljanak el *„romacélú kiadásként”*. A szisztéma tehát a tárcákat bizonyos értelemben csalásra kárhóztatta; arra, hogy összemossák a folyó kiadásokat az egyszeri, időben lehatárolt, projektjellegű kiadásokkal, és hogy megbecsüljék az egyes folyó kiadási tételeik roma kedvezményezettjeit. Utóbbi a romák lényegi problémáinak osztársadalmi beágyazottsága miatt nemcsak „módszertanilag” volt képtelenség, hanem szakpolitikai értelemben is. Így a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság éves összesítései csak arra voltak alkalmasak, hogy a laikus közvélemény számára a *„cigányok-  
ra fordított összegek” „dinamikus növekedését”* dokumentálják, jóllehet olyan kiadásokat összesítettek, amelyek zömét akkor is elköltötték volna, ha a középtávú intézkedési tervek meg sem születnek.

A romákat valójában a rendszerváltozás utáni társadalompolitika inkluzív elemei érintették. Két ilyen, inkluzív elemet is tartalmazó politikát említ-hetünk.

Ezek egyike a foglalkoztatáspolitikai. A magyar kormányok másképpen reagáltak a rendszerváltás

közvetlenül követő foglalkoztatási krízisre, mint a szomszédos országok: inaktív státuszok százazreit tartották fenn, illetve teremtették meg a családtámogatási rendszerek, a nyugdíjrendszer és a közép- és felsőoktatási expanzió révén. Miközben például Szlovákiában, Lengyelországban magasra szökött a munkanélküliségi ráta – mivel a munkapiacról kiesők zöme regisztrált munkanélküli lett, akik legfeljebb csak segélyekre számíthattak – Magyarországon az inaktivitási ráta lett magas. A 45–49 éves roma korcsoportnak például elképesztően magas aránya, több mint egyharmada volt nyugdíjas 1993-ban<sup>8</sup>. Ugyanakkor a GDP-arányos jóléti kiadások – jóllehet, a fejlett országokéhoz képest mérsékeltek – a régióban viszonylag magasak. Mindennek döntő szerepe van abban, hogy a relatív szegénységi ráták Magyarországot az az Unió 27 tagállamában középre pozicionálják, miközben az ország valódi „helye” – a rendkívül alacsony aktivitási ráta miatt – a legrosszabb országok között lenne. A munkanélküli háztartásokban élő gyerekek aránya Magyarországon a második legmagasabb az EU-ban, a gyermekszegénységi ráta mégsem ennyire rossz, mivel a jóléti transzferjövedelmek szegénységet enyhítő hatása az egyik legnagyobb.<sup>9</sup>

A közoktatás volt a másik rendszer, amelynek komoly inkluzív jellege volt. Ma már világosan látható, hogy a tanszabadságra, az önkormányzati iskola-fenntartásra, a normatív finanszírozásra és a diverzifikált iskolaszervezetre épülő magyarországi közoktatást sajátos kettősség jellemezte. Miközben az 1985 és 2010 közötti negyedszázadban a fejlett világ egyik legegyszerűsebb közoktatási rendszere jött létre Magyarországon, a szisztémának nagyon jelentős inkluzív elemei is voltak. A rendszerváltást követően, az önkormányzatok létrejöttével és a normatív finanszírozás bevezetésével a mindenkorinak kormányok értelemszerűen megszűnt a lehetősége arra, hogy megszabja a középfokú beiskolázási keretszámokat. A középiskolák iránti kereslet korlátai jórészt megszűntek, mivel a normatív finanszírozás a fenntartókat érdekeltté tette a kapacitások bővítésében, illetve a létszám maximalizálásban. Később a tankötelezettség felső korhatárát 16-ról 18 éves korra emelték, majd az alsó határt 6-ról 5 éves korra csökkentették. A középiskolai beiskolázás 48 százalékról 73 százalékra növekedett, a romák középfokú beiskolázása pedig 10 százalékról 27 százalékra. Az általános iskolát végzett roma diákok körében a tovább nem tanulók aránya 49 százalékról 5 százalékra csökkent.

A mostani stratégiának elsősorban nem a szövege, hanem a kontextusa érdekes, ugyanis olyan kormányzati időszakban született, amely radikálisan szakít a magyarországi társadalompolitika inkluzív

elemeivel. Az egykulcsos személyi jövedelemadó, a rokkant- és kordedvezményes nyugdíjban részesülők körének drasztikus szűkítése, a segélyek csökkentése és utalványokkal tervezett kifizetése, a prognosztizált gigantikus, kötelező – ám csak fél minimálbérrel honorálandó – közfoglalkoztatási programok sok százmilliárd forint átcsoportosítása révén sem teszik kedvezőbbé a magyarországi befektetési feltételeket, és nem növelik a piaci foglalkoztatást. Ugyanakkor egyaránt sújtják a legszegényebb 700 ezer embert és az alsó középrétegeket.

Az inkluzív társadalompolitika legfontosabb, és a romákat – valamint a mélyszegénységben élő nem roma százazereket; valamint a szegény, de azért nem teljesen kirekesztett tömegeket – legsúlyosabban érintő eleme a közoktatás átalakítása. Az iskolák államosítása, a tankötelezettség felső korhatárának 16 éves korra csökkentése és a normatív finanszírozás felszámolása lényegében azt jelenti, hogy negyedszázad elteltével ismét a kormány szabja meg a középfokú beiskolázási keretszámokat, sőt, azt is a felállítandó megyei vagy járási kormányhivatalok döntenek majd el, hogy a nem állami fenntartók közül ki, hol, milyen iskolát működtethet. A kormány nem is titkolja, hogy a középiskolai keretszámokat 40 százalékkal kívánja csökkenteni, ami 160-200 ezer diákot szorít ki a középiskolákból, tekintettel arra, hogy a 16 éves korra csökkentett tankötelezettségi korhatár azt is jelenti, hogy egyetlen középfokú intézmény – még a legalacsonyabb presztízsű szakiskola – sem lesz köteles bárkit felvenni, illetve a rendszer nem lesz köteles senkit 18 éves koráig a közoktatás rendszerén belül tartani.

A kormány és az ORÖ megállapodása szerint négyéves futamidő alatt 20.000 roma fiatal szakiskolai és 10.000 roma fiatal középiskolai tanulását támogatja a Stratégia. Természetesen hivatalos etnikai adatgyűjtés, illetve vélelmezett etnikai regisztráció a közoktatási intézményekben 1992 óta – nagyon helyesen! – nincs, ám azt tudjuk, hogy 2010-ben a szakiskolákba 13.400, míg a gimnáziumokba és a szakközépiskolákban összesen 9.400 halmozottan hátrányos helyzetű tanuló járt. A roma tanulók számának dinamikus növekedését ígéri a dokumentum a szakiskolákban, miközben a tankötelezettség csökkentése miatt – ellentétben a mostani gyakorlattal – egyetlen intézmény sem lesz köteles minden diákot fölvenni, illetve 16 éves korában, idejekorán, bárki eltanácsolható bármelyik iskolából. Jóindulatú becslés szerint a megállapodás – miközben az arány növekedését kommunikálja – valójában azt ígéri, hogy a középiskolákba járó roma diákok száma nem csökken majd a következő években. Kizárt azonban, hogy a 40 százalékkal csökkentett középiskolai



keretbe ugyanannyi roma fiatal fér majd be, mint most. A megállapodás megszövegezői annyira súlytalannak tekintették a dokumentumot, hogy még az elemi kalkulációkat sem tartották fontosnak elvégezni.

Ez a politika természetesen messze nem csak a szegényeket és nem csak romákat érinti – a gimnáziumi tanulók 1 százaléka halmozottan hátrányos és 9 százaléka hátrányos helyzetű, míg a szakközépiskolai tanulóknak 3 százaléka halmozottan hátrányos és 14 százaléka hátrányos helyzetű. A középiskolából kizorítani szándékozott 160–200.000 diáknak tehát a túlnyomó többsége nem tartozik a jövedelmi küszöb alapján meghatározott hátrányos helyzetű kategóriába. De azt túlzás nélkül állíthatjuk, hogy az új közoktatási rendszer a *legszegényebbeket* – és a *romák többsége* nagyon szegény – *katasztrofálisan érinti*, és társadalmi integrációjuk egyetlen lehetséges eszközétől fosztja meg őket.

#### JEGYZETEK

1. 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.
2. Az eredeti, 1093/1997 (VII. 29.) Kormányhatározatban rögzített intézkedéscsomagot először a 1047/1999 (V.5.) Kormányhatározat, majd a 1073/2001 (VII.13.) Kormányhatározat, majd pedig a 1021/2004 (III.18.) Kormányhatározat módosította.
3. KÖLLŐ János: *A pálya szélén Iskolázatlan munkanélküliek a poszt szocialista gazdaságban*, Budapest, Osiris, 2009.
4. MÓZER Péter: Jóléti alternatívák és szegénység. Szegénység, jövedelmi egyenlőtlenségek, munkapiaci kiutasítás, jóléti transzferek Magyarországon, in: *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2007*, szerk. TÖRZSÖK Erika – PASKÓ Ildi – ZOLNAY János, Budapest, EÖKIK, 2008.
5. Cs. CZACHESZ Erzsébet – RADÓ Péter Oktatási egyenlőtlenségek és speciális igények, in: *Jelentés a magyar közoktatásról*, Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, 2003.
6. HAVAS Gábor – ZOLNAY János: Sziszifusz számvetése. Az integrációs oktatáspolitikai, *Beszélő*, 2011/6.
7. RADÓ Péter: Ófelsége az állam. Az oktatáspolitikai elszabadult hajóágyú, *Beszélő*, 2011/10.
8. KERTESI Gábor: Roma foglalkoztatás az ezredfordulón. A rendszerváltás maradandó sokkja, in K. G.: *A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az oktatásban*, Budapest, Osiris, 2005.
9. GÁBOS András: Gyermekszegénység az Európai Unióban, in: *Társadalmi Ríport*, szerk. KOLOSI Tamás – TÓTH István György, Budapest, TÁRKI 2010.

Szigeti Tamás

## SAJTÓ. SZABADSÁG?

A MÉDIAHATÁROZAT ALAPJAIRÓL AZ ÍROTT SAJTÓ  
SZABÁLYOZÁSÁNAK TÜKRÉBEN.

A sajtószabadság normatív fogalom. Ez alatt két dolgot értek a jelen elemzés során. Először is, a fogalom szükségszerűen valamilyen *meghatározható* tartalommal kell, hogy bírjon, nem jelenthet bármit. Másrészt viszont annak tartalma nem határozható meg előre egy kanonikus forrásból, azt az *értelmezés láncolata alakítja ki*.

Minden alkotmányértelmezést végző szervnek, így az Alkotmánybíróságnak is, feladata az alkotmány alapján a fogalom normatív tartalmát meghatározni. A lehető legjobb értelmezés megtalálása határozatok sorozatán keresztül zajlik, lépésről-lépésre alakul, telik meg tartalommal a fogalom. Túl nagy elvárás egy alapjogokat értelmező testülettől az örök következetesség, amely inkább röghöz kötést eredményezhet – ilyenre a magyarnál jóval patinásabb alkotmányvédő testületek sem képesek. Az Egyesült Államokban a szólásszabadság erős védelme ide vagy oda, Eugene Debs szocialista politikust egykoron még börtönre ítélték az ország világháborús részvétele elleni „izgatásért”, mígnem évtizedekkel később a déli szélsőjobboldali csoport rasszista uszítását is védelmében részesítette az Első Alkotmánykiegészítés.<sup>1</sup> A döntések *koherenciája* azonban mindenképpen elvárható: a joggyakorlat így lesz elfogadható a politikai közösség számára és kiszámíthatóvá a jogalkotó és alkalmazó számára.

Az Alkotmánybíróságnak nincs értelmezési monopóliuma a sajtószabadság meghatározására. Mások – így a törvényhozó is – folyamatosan alakítják a fogalom tartalmát. A törvényhozás a maga érdekei mentén ír elő szabályozást a sajtónak, a beszélőnek. A magyar alkotmányos szerkezetben, a kontinensen domináns intézményi megoldást követve, az Alkotmánybíróság értelmezése a törvényhozást köti. Ilyen szólásszabadság-vita figyelhető meg a gyűlöletbeszéd kapcsán egy jó ideje Magyarországon. Az Alkotmánybíróság – nézetem szerint – helyesen járt el 1992-ben, amikor a szólás büntetőjogi tiltását annak közvetlen, külső veszélyéhez és nem tartalmához kötötte. Ismeretes, hogy az Országgyűlés 2002 óta több alkalommal is alkotott olyan gyűlöletbeszéd-törvényt, amelyeket az AB sorozatosan megsemmisített az alaphatározat óta követett gyakorlat alapján.

A szólásszabadság határaitól folyó vita ilyenén alakulását lehet sokféleképpen értelmezni, ám az biztos, hogy az AB döntései következetes elvi alapokon nyugodtak. Ennek eredménye a törvényhozó mozgásterének korlátozása, és nem annak magyarázata. Nézetem szerint ez a pozíció felel meg az alkotmánybírósági szerepnek.

A médiatörvény<sup>2</sup> egyes részeit elbíráló 165/2011. (XII. 20.) AB határozat (továbbiakban: médiahatározat) az addigi joggyakorlatból alig vagy egyáltalán nem következő elvi alapokon áll, amelyek alapvetően a médiatörvény szellemiségének igazolását nyújtják, annak kritikája helyett. Ezen írás célja két tétel bizonyítása. (I) A médiahatározat nem meggyőző elveken nyugszik, amelyek ebben a formában nem következtek az alkotmánybírósági gyakorlatból, ezért azok meggyőző ereje megkérdőjelezhető. (II) A döntés olyan tartalommal tölti meg a kapcsolódó fogalmakat, amely a törvényhozót gyakorlatilag semmiben nem köti a jövőben. Ha pedig a törvényhozó alkotmányos kötöttségek nélkül szabályozhatja a médiát, akkor a sajtószabadság normatív fogalma teljesen elvész, vagy legalábbis a többségi döntéshozók ízlésének lesz kiszolgáltatva.

Az írás a médiahatározatnak az írott sajtó szabályozására vonatkozó részét tárgyalja, a sajtó adat-szolgáltatással, forrásvédelemmel, továbbá a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos kérdéseit egyáltalán nem érinti. Először azokat a tételeket próbálom összefoglalni, amelyeket az évtizedes gyakorlat szült. A döntések sorából sok minden és annak ellenkezője is kiolvasható; ám, ha elfogadjuk a koherenciára, konstruktív értelmezésre törekvő követelményét, akkor megkötésekkel kell rendet tenni e határozatok közt. Végül ezen értelmezett gyakorlatot vetem össze a médiahatározatban foglaltakkal.

### A SZÓLÁS- ÉS SAJTÓSZABADSÁG TARTALMA

A rendszerváltás alkotmányának 61. §-a köré épült alkotmánybírósági esetjogból számos tétel kiolvasható. Ezek ismertetése előtt szükséges tisztázni, hogy mit *nem* várok e tételek feltárásától. Az alkot-

mánybírósági joggyakorlatnem mentes ellentmondásoktól. A joggyakorlat egy értelmezési keretet alakított ki: ebben nem minden releváns határozat mondata, szövegrésze fér el vagy szerepelhet azonos súllyal.

Ezért szükségszerű a szöveghez görcsösen ragaszkodó, szemantikai elemzés helyett az elvi jelentőségű tételeket szétszálazni, és azokat súlyozni. A szöveghez való görcsös ragaszkodásnak az az eredménye, hogy egy álláspont kritikusi és támogatói is ugyanazokra a mondatokra hivatkoznak. Erre példa a szólásszabadság kitüntetett szerepe és korlátozható volta. Az AB a 30/1992. (V. 26.) AB határozat óta követett gyakorlatában „[a] szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie (...)”. A szólás- és sajtószabadság értelmezését önmagában aligha segítőtétel, hogy a szólásszabadság „korlátozható” – hiszen ez (majdnem) minden jogra igaz. Ugyancsak kérdéses az alapjogi hierarchia léte, hovatovább gyakorlati alkalmazhatósága. A magyar alkotmányjogban éppen a média szabályáról hozott AB döntések mutatnak rá – ha más nem –, hogy egy konkrét ügy elbírálásánál nem lehet pusztán egy alapjogi erőssorrendre támaszkodva dönteni.

Állításom az, hogy pusztán a korlátozhatóság és a kiemelt szerep nyers idézéséből meglehetősen kevés következik. Jó példa erre, hogy minden tárgykörbe tartozó AB határozat idézi e tételeket; azok is, amelyek a szabadságjog korlátozását hagytak jóvá (nemzeti jelképdöntések), és azok is, amelyek nem (gyűlöletbeszéd-döntések). Alább azokat az AB döntésekből származó tételeket foglalom össze, amelyek együtt egy koherens szólás- és sajtószabadság olvasatot nyújtottak a médiahatározat előtt.

a) Az első tétel a szólásszabadság demokratikus társadalomban kiemelkedő szerepére vonatkozik. Ezt nevezem 'szigorú korlátozási tesztnek'. Ebből rögtön következik a véleményszabadságot korlátozó szabályok megszorító értelmezésének követelménye is. Továbbá, minden absztraktsága ellenére, a Súlyom-bíróság első, fent már idézett alaphatározatával egzakt követelménnyé alakította a szólás kiemelkedő szerepét: „A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).”

b) Ezzel összhangban az AB előírta, hogy ebből a kiemelt szerepből az is következik, hogy a szólásnak csak külső korlátai vannak. Tehát nincs olyan, hogy értéktelen szólás, olyan azonban van, hogy egy szólás olyan veszélyt okoz, amely miatt korlátozható. Ez a „*tartalomsemlegesség*” tétele. Ebből következik, hogy a *szólás lehetősége, a szabad kommunikáció*, amely a jogvédelem centrumában áll, és nem a tartalom.<sup>3</sup> E szabad szólás doktrína alapja az, hogy „az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele”. Ehhez kapcsolódik, ettől elválaszthatatlan a demokratikus közéletben szerepet vállalók (közhatalmat gyakorlók és a közszereplő politikusok) kritizálhatóságának zavartalansága melletti erőteljes állásfoglalás.<sup>4</sup>

Az, hogy a sajtó egyszerre szolgál fórumául a beszélőnek, valamint a demokratikus közvélemény kialakulásának, és így a tájékozódás legfontosabb eszköze is, evidencia. A kettős meghatározottság távolról sem jelenti azt, hogy a két oldal egymással szemben állna. A sajtó szabályozására vonatkozó 1992-es alaphatározat a sajtót mint a szólásszabadság intézményét említi, amely szorosan összefügg azzal. Az, hogy sajátos módon érvényesül itt a szólásszabadság, elsősorban intézményi adottság, amelyből következik egyes sajtókorlátozó intézmények legitimitása. Ilyen – az alaphatározat példájával élve – a sajtóhelyreigazítás, amely értelemszerűen csakis a sajtóban létező intézmény. A szerkesztői szabadság, a cenzúra tiltása a szólásszabadság sajtóbeli megnyilvánulásai. A kettős jelleg azonban nem vonja maga után, hogy a szólásszabadság kiemelt szerepe ne érvényesülne a sajtóban. A korlátozások alkotmányosságának szigorú mércéje érvényesíthető még akkor is, ha – természetesen – a szabadságjog intézményes környezetében másképp értelmezhető. Félrevezető, ha nem ismerjük fel: a sajtószabadság kettős meghatározottsága ugyanannak az érmének a két oldala.

d) Az előző pontot folytatva: a szólásszabadság illetően erős értelmezését az AB a média tekintetében fenntartotta. Az állami szabályozás korlátozó jellegéből következően minden szabályozást *alkotmányosan igazolni kell az AB szerint*. Fontos kiemelni, hogy a szólásszabadságra vonatkozó általános tételeket kizárólag a lineáris elektronikus média<sup>5</sup> tekintetében vélte korlátozhatónak az AB. Kezdetben ilyen, a szabályozás alkotmányosságát szolgáló érv volt a frekvenciaszűkösség, később a televízió és a rádió hatásmechanizmusa. Utóbbi tekintetében a testület egy olyan álláspontot tett meg evidenciának – a hatásmechanizmus érvét –, amely már akkor is

vitatott volt.<sup>6</sup> „Általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének.”<sup>7</sup> (Kiemelések tőlem: Sz. T.) A hatásmechanizmus deklarálásához az elektronikus média természete, annak feltételezett manipulatív jellege szolgált alapot. Mindazonáltal az állami beavatkozás tekintetében fennmaradt az az álláspont, hogy minden szabályozás (korlátozás) igazolást követel, a média szabályozását kell igazolni, nem a sajtószabadság meglétét. Így járt el az AB az ORTT Panasztestületének vizsgálatakor. A testület (itt nem vizsgált érvek mentén) elfogadta a Panasztestület céljának alkotmányosságát, ám az attól még a „sajtószabadság súlyos korlátozásának” minősült.

Tekintettel arra, hogy nem kristálytiszta kategóriákról beszélünk, van olyan szólásszabadság tétel, amely következik a fentiekből, de megítélése – az előbbiekkal ellentétben – nem egyértelmű. Ilyen az állami szabályok „dermesztő hatása” („chilling effect”), azaz az öncenzúra veszélye: például az elnagyolt szabályok, amelyek bizonytalanná teszik az újságírókat abban, hogy forrásuk védett-e, ilyennek minősülnek például az EJEB gyakorlatában.<sup>8</sup> Thomas Hammarberg, az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa erre a veszélyre hívta fel a figyelmet a magyar médiaszabályozással kapcsolatban generális jelleggel: „Az újságírók bármilyen szankcionálása, legyen az csupán csekély természetű, dermesztő hatással lehet a média bátorságára, konstruktív értelemben vett kritikusságára, és ezáltal az öncenzúra veszélye megnő a médiában dolgozók között. Ez a probléma még élesebb azokban a helyzetekben, ahol az első büntetést vagy dorgálást még súlyosabb szankciók követhetik az „ismételt jogsértés” következményeként – amilyen például a magyar médiatörvény szabályozása is.”<sup>9</sup> Öncenzúrahatással járhat a *tűlszabályozás*. Ha a szólásszabadságot már korlátozza egy jogintézmény, akkor egy hasonló többletkorlátozás megítélésénél figyelembe kell venni a már hatályos korlátokat. Kukorelli István alkotmánybíró, a válaszadási jogot megsemmisítő döntéshez fűzött különvéleménye ezt állítja kritikájának középpontjába. El kell ismerni, hogy ez az érv nem vált osztatlanul alkalmazhatóvá, és inkább csak fel-felbukkan a gyakorlatban.<sup>10</sup> Nota bene, a médiahatározatnak az itt nem tárgyalt részei a forrásvédelem és média-biztos vonatkozásában implicite ilyen megfontolásokat is tartalmaznak.

Mindezen tételek mellett el kell ismerni, hogy a tucatnyi határozatból egy *viaskodó szólásszabadsághagyomány* rajzolódik ki, amely több helyen össze

nem egyeztethető elemeket tartalmaz. Vannak az önkényuralmi jelképek használatáról vagy a nemzeti jelképek megsértéséről szóló olyan határozatok, amelyek a szólásszabadság felvázolt kiemelt védelmével nem hozhatók közös nevezőre. Volt olyan bírói javaslat is, amely a másik irányba, a kiemelt védelem tovább erősítése érdekében próbált új utakat nyitni, de alul maradt. Ilyen volt Sólyom László és Lábady Tamás 20/1997. (III. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. A bírák azt a lényeglátó, ám a testületben később gyökeret nem vert megállapítást tették, hogy a különböző jogágak korlátozási arzenálja bár különböző intruzivitású, ám lényegében mind a szólás azonos következményű elfojtását érik el. „A szankciónak a vélemény-, s különösen a sajtószabadságra gyakorolt tényleges hatása független attól, hogy büntető-, polgári vagy igazgatási jogi-e. (...) A közlés megtiltása ezzel szemben mindig a véleménynyilvánítás adott módjának lehetetlenné tétele, s ezért mindig súlyos szankció, de különösen a sajtótermék esetében, amelynek célja és értelme, s egyben alkotmányosan védett feladata éppen a nyilvános közlés.”<sup>11</sup>

Nem akarom annak a látszatát kelteni, hogy többségi gyakorlat tételeihez képest határoznék meg kivételeket. Állításom mindösszesen annyi, hogy a határozatokból kiolvashatóak a koherens, a szólás- és sajtószabadságot védő tételek, de léteznek azokkal össze nem egyeztethetőek is. Végül egy olyan fordulópont-határozatot szeretnék megjelölni, amely nem csak össze nem egyeztethető, de alapjaiban ellentétes a fentiekkel, és amely különleges jelentőséget kapott a médiahatározatban. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozatban jelent meg az alanytalan jogsérelem „fából vaskarika érve”.<sup>12</sup> Az elektronikus médiára vonatkozó korlátokat úgy értelmezte a testület, hogy azt kiterjesztette az emberi jogokban megjelenő értékek védelmére. Ez a büjtött közérkölcse- (közérdek-) alapú tartalomkorlátozás ihlette a későbbi médiaszabályozást is, holott a koherens sajtószabadság-felfogásból az következik, hogy a közérdek védelmében csak kivételesen lehet korlátozni. Így lesz a kivételből (fő)szabály.

## A SAJTÓSZABADSÁG ÚJRA ÉRTELMEZÉSE

A decemberi döntés egyik rejtélye, hogy a bírák milyen alapon válogatták ki az indítványokat és az érveket. Nem csak arról van szó, hogy a média egyéb részei kimaradtak a vizsgálatból, hanem arról is, hogy az írott sajtóra vonatkozó szabályok vizsgálatakor is szelektív szempontok alapján vett figyelembe

egyek kérdéseket az AB, ami jócskán leszűkítette a vizsgálat hatályát. A médiahatározat megreformált sajtószabadság-ethoszt veszem először szemügyre.

Az AB a sajtószabadságnak egy merőben új, „közösségi” felfogását vezeti be a határozattal. E helyütt érdemes hosszabban idézni: „[a] sajtószabadság egyéni alapjogi megközelítés melletti, azt kiegészítő közösségi alapú értelmezése – élesen elhatárolva azt a különböző kollektivistá, véleménymonopóliumon alapuló megfontolásoktól – nem idegen a demokratikus gondolkodástól, sőt a demokratikus jogrendszerek alapját képezi. A szabad sajtó működése és a demokrácia egymást feltételező fogalmak: csak a döntési helyzetbe hozott egyén képes a közéleti kérdésekre adekvát választ adni, a döntési helyzet kialakításában pedig a szabad sajtó kulcsszerepet játszik. A demokratikusan dönteni képes közvélemény kialakítása és működése ezért indokolhat az állam részéről az intézményvédelmen, a keretek pusztá megteremtésén *túli* beavatkozásokat.” (*Kiemelés tőlem: Sz. T.*) Zavarba ejtő, hogy mindennemű forrás megjelölése nélkül kerül elő ez a felfogás, így annak eredete ismeretlen marad. Feltételezhetően olyan, ám pontosan meg nem nevezett médiafolyamatok indokolják az újítást, mint amilyen a (később tárgyalt) terjedő „depolitizált nyilvánosság” és a médiatartalmak konvergenciája. Közös ezen folyamatok leírásában, hogy úgy jelennek meg, mint amelyek első sorban veszélyt jelentenek, és így állami fellépést indokolnak. Igaz, hogy az AB többnyire olyan általánosságokat fogalmaz meg, amelyek akár a korábbi sajtófelfogástól sem idegenek. Ilyen a „*folyamatokat pusztán szemlélő*” passzív állam és a korrekciós beavatkozást eszközölő aktív állam közötti feltételezett ellentét. Vagy ilyen a sajtó tájékoztató funkciójának kiemelése, ami már explicite hangsúlyos volt a 1992-es alaphatározatban is.

Noha a „közösségi felfogás” általánosságaiból sokra nem jutunk, két szempont egyértelművé teszi annak szerepét. Egyrészt az új fogalom implicite a korábbi diskurzustól elhatárolódást célozza (bár a meghaladott sajtószabadság-fogalom leírása végtelemül leegyszerűsítő; az e formában sohasem létezett.<sup>13</sup> Másrészt a sajtószabadság kettős meghatározottsága helyett egy határozottan instrumentális felfogás felé tolja a sajtószabadság-fogalmat. Egy erős, korrigáló állam feladata a sajtó működésének *korrekt* biztosítása: az egyén számára olyan sajtókörnyezetet kell biztosítani, amely megteremti az egyén számára a közéleti kérdésekben a „valós döntési helyzetet”. Ennek megfelelően korábban a sajtó spontán folyamataiban alakult ki a demokratikus közvélemény, mostantól a közösség állami szabályozás formájában gondoskodik erről. Amint arra Polyák Gábor is utal, ez felve-

ti azt a komoly problémát, hogy a *demokratikus* jellegét a közvélemény éppen az állami tartózkodástól kapta, míg nem az új feltevés szerint demokratikus jellegét éppen az állami szabályoktól nyeri.<sup>14</sup> A két tétel egymást kizáró viszonyban áll. A paradigma-váltás a fogalmi ködössége ellenére jól érezhető, ha szembeállítjuk a korábbi gyakorlat egyik saroktételel: „Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a véleménynyilvánítás alapjoga.”<sup>15</sup> A demokratikus közvéleménynek saját törvényei szerint kell kialakulnia, az államnak ezt kell biztosítani, nem egy *a priori* feltételezett megfelelő közvéleményt mint eredményt. E helyett itt az az alapjogi dogmatikai szempontból nehezen értelmezhető újítás, hogy a sajtószabadság korlátozható az állami intézményvédelmen túl (*sic!*) is. E fogalom pedig egyértelműen a jogalkotó által definiált közérdek. Márpedig ez a felfogás a 1992-es alaphatározat többlépcsős, a közérdeket a legszűkebb korlátozó esetkörként meghatározó jogkorlátozási skálájával összeegyeztethetetlen.

Paradigma (le)váltás ide vagy oda, azt továbbra sem tudjuk meg, hogy mit tehet és mit nem az „aktív állam”. Az érvelés nem csak ködös, de egyben teljesen haszontalan is: se az eddigi AB gyakorlat, se a mediaszabályozás nem követett fekete-fehér szabályozási típusokat. Ehelyett inkább az állami szabályozás különböző fokozatairól van szó. Képzeljünk el egy kék-zöld fokozatskálát, ahol a teljesen zabolálatlan sajtó és az állami kontroll a végpontok. Egy ilyen fokozatosságmerce egyértelművé tette volna a médiatörvény valós korlátozó fokát. Ennek hiánya viszont arra az egyszerű végeredményre vezetett, hogy „[a] törvényalkotó joga, hogy a jövőben az alkotmányos tartalomkontroll lehetőségét megteremtse ezen médiumok tekintetében.” Erre az eredményre a testület anélkül jut, hogy *bármi* szó esne a szabályozás tartalmáról: különösen az azt kikényszerítő hatóság centralizáltságáról, szankciórendszeréről. Másképp szólva, a döntés a szabályozás alkotmányos *szükségességén* túl egy szót sem szól annak *arányosságáról*. Ez alapjaiban kérdőjelezi meg a vizsgálat meggyőző erejét.<sup>16</sup>

## A SAJTÓ "ALKOTMÁNYOS TARTALOMKONTROLLJA"

Az írott sajtó és az elektronikus média más természetűek – de nem az új mediaszabályozás szerint. Ahhoz képest, hogy a határozat kiindulópontja, hogy az elektronikus médiára vonatkozó kérdéseket nem tárgyalja, az írott sajtóra vonatkozó szabályok

vizsgálatának nagy részét olyan érvek taglalása teszi ki, amelyek csakis az elektronikus médiára igazak. Ezek szerepe nem világos, azt csak találgatni lehet. Ennek egyik oka lehet, hogy a testület nem akart expliciten szembemenni azzal a mediaspecifikus, árnyalt megközelítéssel, amit az alaphatározatok megköveteltek. Az érvelés a médiatartalmak konvergenciájának furcsa interpretálásával, valamint az elektronikus média hatásmechanizmus elméletével bújik át látszólag a tú fokán, és mossa el a kategóriák közti határt. Tekintettel a médiatartalmak konvergenciájára, az AB arra jut, hogy a „hatásmechanizmus érve nem szorítható a korábbi, azaz a médiatartalmakat pusztán az őket továbbító hírközlő hálózat alapján megkülönböztető keretek közé”. Ez az írás nem érinti közvetlenül az elektronikus média szabályozásának alkotmányos igazolását. Annak jelzése azonban elengedhetetlen, hogy a médiahatározatban a tömegkommunikációs médiumok tömeghatás-érve – olybá tűnik – kikezdhethetetlen dogmává szilárdult. Figyelmen kívül marad, hogy az, elvben, egy adott médiakörnyezetben alkalmazott érv a média szabályozására, és nem egy alkotmányos követelmény. A médiatípusok (elektronikus, írott) kínálata konvergálhat, de attól még a különböző médiatartalmak megkülönböztethetőek maradnak. Egy napilap nem válik kereskedelmi televízióvá. A hatásmechanizmus-érv csak akkor bír bármi relevanciával az írott sajtó tekintetében, ha az alatt nem (vagy nem csak) a mozgóképek, hangok – feltételezett – manipulatív hatását értik, ami az elektronikus média jellegzetessége, hanem az elért közönség nagyságát is. A médiatanács egyik tagja, Koltay András gondolataiban ez expliciten meg is jelenik: „[e]gy országos napilap szélesebb közönséget ér el, mint egy helyi rádió, a véleményformáló erő elsősorban nem a médium jellegétől, hanem az általa ténylegesen elért közönségtől függ, tehát indokolatlan pusztán a tartalom terjesztési módja alapján differenciálni a szabályozásban.”<sup>17</sup>

Bár médiahatározatban ilyen egyértelmű váltás nem olvasható ki expliciten, de tanulságos, hogy magának a hatásmechanizmusnak a rossz érve többé már nem kérdőjeleződik meg, pusztán annak terjedelme vitatott. Az elektronikus és a nyomtatott média közti különbségek azonban szinte eltűnnek a következő érvelés alapján: „[a] tömegkommunikációs szolgáltatások hatásában meglévő különbségek elismerése mellett azonban a korábban kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság *nem zárta ki kategorikusan* a tartalomalapú és állami fellépést indukáló korlátozás lehetőségét a nyomtatott sajtótermékek esetében sem (...)” (kiemelés tőlem – Sz.T.) Ennek alátámasztására három olyan döntést találunk, amelyek mind-

egyike – a sajtószabadság védelme alapján – különböző törvényhelyek megsemmisítésével zárult. Azok elsősorban alanyi jogsérelmeknek a sajtóra vonatkozó következményeiről szóltak, és nem hatósági tartalomkontrollról. Az első döntés<sup>18</sup>, amely az ügyész előzetes sajtótermék-betiltási jogkörét semmisítette meg a jogsértés érintettjének beleegyezése híján, nem egy szisztematikus hatósági ellenőrzésről szólt. A válaszadáshoz való jog alkotmányosságát bár általánosságban kimondta az AB, de nem tartalomkontrollról, hanem egy – megkérdőjelezhető – egyéni jogvédelemről szólt. Mindazonáltal a válaszadásnak a vizsgált megoldását *aránytalanul* korlátozóknak tekintette az AB.<sup>19</sup> A harmadik hivatkozott határozat az akkori sajtótörvény egy bizonytalan hatósági jogkörét érintette, amikor a nyilvántartásból személyhez fűződő jogsértés esetén gyakorolható törlési jogról döntött. Azonban ez a határozat mindössze általánosságban utalt az állam szabályozó szerepére.<sup>20</sup> Rejtélyes, hogy ezekből a határozatokból hogyan lehet arra következtetésre jutni, hogy az eddigi gyakorlat nem zárta ki kategorikusan a sajtó tartalomalapú szabályozását, hacsak nem az a feltételezés, hogy az alkotmányossági kérdést ebben a formában soha nem vizsgálta a bíróság, így ezt nem is zárhatta ki.

Az érvelésben tátongó lyukat a későbbiekben sem töltötte ki az AB. A tartalomalapú hatósági média-kontroll alkotmányos igazoltsága további két nehezen értékelhető érven nyugszik. Egyrészt az internetes tartalmaknál a magáncélú közlések (ez alatt blogokat és közösségi portálokat értve) keverednek a szerkesztett sajtótartalmakkal. Az AB erre tekintettel azt a követelményt állítja, hogy a törvény magánjellegű tartalmakat ne vonjon hatálya alá. Ez fontos követelmény, amelynek egyébként vitatható módon felel meg a törvény,<sup>21</sup> ám ez inkább az internetes sajtó fogalmából következik. Az tehát inkább egy szükséges (és evidens), de nem elégséges (formális) alkotmányos korlátja az állami szabályozásnak, hogy a blogok ne essenek egy megítélés alá a szerkesztett sajtótermékekkel.

A másik, az AB által meghatározott követelmény a jövőbeni törvényalkotás során ugyancsak formális: az írott sajtónak az elektronikus médiától eltérő szabályozási kategóriába kell esnie. Mindkét alkotmányos megkötés olyan formalitás, amelyeket szinte lehetetlen nem teljesíteni. Az első alapján a Facebookot nem kezelheti sajtónak a jogalkotó; a második szerint pedig eltérő szabályozási csoportot kell képeznie az elektronikus és az írott sajtónak anélkül, hogy tudnánk, hogy melyek ennek a szempontjai. Nehezen értelmezhető, hogy a médiatörvény ennek miért felel meg, hiszen még az Alkotmánybíróság is elismerte, hogy annak *„jellegadó megoldása az, hogy*

meghatározott körben valamennyi médiatartalom vonatkozásában egységesen rögzíti a sajtószabadság korlátait, az egyes médiatartalmak specialitásához igazított speciális szabályok előírása mellett.” Vajon az a különbség a döntő, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye csak az elektronikus médiára vonatkozik? Vagy az, hogy eltérő bírságok alkalmazhatóak rájuk? Erről a döntés mélyen hallgat.

Az írott sajtó feletti kiterjedt közigazgatási kontroll igazolása az elektronikus médiára vonatkozó szempontok taglalásával kezdődik, és azzal is végződik: bár a hivatalból indított szisztematikus kontroll a sajtószabadság korlátozása, annak léte érdemi bírói kontroll mellett nem alkotmányellenes, zárja az eszmefuttatását a testület. A konklúzió precedens-alapú alátámasztására egyetlen árva, az elektronikus médiaszabályozás legitimitását adó határozat szolgál, amelynek igazolását az adta, hogy az elektronikus média természetében teljesen eltér az írott sajtótól. Ezúttal úgy tűnik, hogy ez a döntés a másik irányba szolgált érvel. Ez viszont teljesen illogikus:

'A'-ra vonatkozó 'x' szabályok alkotmányosak, mert 'A' teljesen más, mint 'B'.

'B'-re vonatkozó 'x' szabályok alkotmányosak, mert 'x' szabályok már alkotmányosak minősültek 'A' vonatkozásában. A két eset egymást kizáró proposíciókat jelenít meg.

## TARTALOMROSTA

A döntés saját értelmezése szerint az arányosság szempontjait az egyes tartalmi megkötések tekintetében érvényesíti. Valójában dogmatikailag ezek különálló sajtószabadság-korlátozási kérdések, amelyek mindegyikének ki kell állnia a szükségesség-arányosság tesztjét. (Magának a szabályozási formáknak is egy ilyen különálló szükségesség-arányossági vizsgálat részét kellett volna képeznie – akkor viszont a hatósági struktúra egyes elemeit is figyelembe kellett volna venni.) Fontos kiemelni, hogy a médiatörvény sajtókötelezettségei nem egyéni jogsérelmekkel szemben védenek. Ezek a tartalmi korlátok „alanytalanná tett” jogsérelmek,<sup>22</sup> tehát az AB korábbi tételei szerint jogkorlátozás szempontjából a legelvontabb kategóriába esnek (közérdek, közérkölc).

A médiahatározat értelmében az alkotmányos rend védelme; a gyűlöletkeltés tilalma; a megalázó, kiszolgáltatott helyzetbe hozott egyén ábrázolásának tiltása; a pornográf és szélsőségesen erőszakos tartalmak tiltása a kereskedelmi reklámszabályokkal együtt alkotmányos tartalmi korlátnak minősültek – míg az emberi jogok, az emberi méltóság, a magán-

élet védelme és a nyilatkozatot adó személy jogaira vonatkozó elvárások nem azok.

Anélkül, hogy egyesével végigmennék az egyes kategóriákon, kiemelem néhány aspektusát az ilyen módon elvégzett arányosság tesztnek. Az első kérdés a párhuzamosan létező sajtószabadság-korlátozó intézmények létének értékelése. Egy, a jogrendszerben már meglévő tiltást (pl. büntetőjog) logikusan kétféleképpen lehet értékelni egy újabb, hasonló, ám más jogágban megjelenő tiltás értékelésekor. Vagy az újabb tiltás igazolásaként kezeljük a korábbi döntést, hiszen az már legitimált egy hasonló korlátozást; vagy a meglévő tiltás elégséges voltára tekintettel elvetjük az újabb többletkorlátokat.

A talpon maradt „alkotmányos rend védelme” (és a gyűlöletkeltés tiltása) azon alapult, hogy korábbi döntések ezeket a kategóriákat az elektronikus média tekintetében már elismerték alkotmányosnak. Ugyanakkor emberi méltóságra és az emberi jogokra vonatkozó tiltások redundánsnak minősültek, hiszen az előbbi kategória, az alkotmányos rendé, lefedte a tiltandó tartalmat. Továbbá az emberi méltóságot már más jogágak (büntető- és polgári jog) is hatékonyan védik. A nyilatkozattétellel kapcsolatos, illetve a magánélet védelmét szolgáló törvényhelyeket ugyancsak a már máshol (polgári jogban) létező védelem miatt semmisítették meg. Sokat elvesz az érvelés tarthatóságából, hogy a már meglévő párhuzamos védelem elmondható a gyűlöletbeszéd tiltásáról és az alkotmányos rend védelméről is, hiszen ezeket a büntetőjog védi. Így a tartalmi rosta inkább a médiatörvény belső logikája, mintsem a sajtószabadság-gyakorlat tekintetében koherens. Ennél súlyosabb következmény, hogy ha feltesszük azt a kérdést, hogy a médiahatározat nyomán felszabadult-e bármilyen médiatartalom a tiltás alól, akkor válasz egyértelműen negatív.

A vizsgálata során nem merül fel az a nagyon is jogos szempont, hogy a sajtó szabadságára, annak kritikusságára (öncenzúra veszélye) milyen hatást gyakorolnak az egyes tartalmi kötelezettségek. Fentebb említettem a „dermesztő hatás” tételének alkalmazását, amely ugyan sosem került az alkotmánybírói gyakorlat fősodrába, de attól nem is idegen. Egy 2009-es AB határozat erről így szól: „[a]mennyiben a szerkesztőnek, kiadónak minden egyes cikk megjelenése előtt figyelembe kellene vennie, hogy az adott cikk megjelenése esetleg a lap törlését eredményezheti, és csak e félelemmel adhatná ki az adott lapszámot, a sajtószabadság lényege veszne el.”<sup>23</sup> Ez a szempont, a sajtószabadság „lényege”, a médiatörvény vizsgálatánál döntő lehetett volna. Azonban a médiahatározat nem a beszélő médiumra gyakorolt

hatásából közelített. Az egyes tartalmi korlátok alkotmányos elfogadhatósága nem csak azon múlik, hogy elfogadhatóak-e a tartalmi tiltások (pl. a gyermekek védelmében érdekében), hanem azon is, hogy ennek *egyébiránt* milyen hatása van a sajtóra. A szabályok nem önműködőek, kivált nem a tartalmi előírások. Azokat emberek értelmezik – jelen esetben főképp a médiahatóság. Ha valaki kételkedik ennek veszélyében, annak csak a korábbi ORTT Panaszbizottság tartalmi gyakorlatára kell gondolnia. Ahol a Szili Katalinra „vörös szukaként” utalás (egy nézői sms-ben) vagy a kerékpárosok közössége elleni gyűlöletkeltés marasztaló döntést hozhat, ott minden megtörténhet.<sup>24</sup>

Ezen írás egyik állítása, hogy a határozat elnagyolt szükségességi tesztet futtatott le a médiatörvény kiválasztott szakaszain, az arányossági szempontok teljes figyelmen kívül hagyásával. Az alapjog-korlátozó tesztek nem varázspálcák, de analitikus szerkezetük alkalmas az érvelési következtelenségek kimutatására. Egy súlyos érveléshelyi hiányosság lelhető fel a határozat azon részében, amely az írott sajtóra vonatkozó szabályokat az elektronikus média szempontjából vizsgálta.

A médiatörvény az 1986-os sajtótörvény nyilvántartási szabályainak szellemében kötelező, normatív sajtóbejelentési rendszert hozott létre, ahol a szabályok megsértése anyagi következménnyel, bírsággal járhat. Az alkotmányossági szempontból a kérdés így hangzik: van-e alkotmányos célja a sajtó működését adminisztratív feltételhez kötni?<sup>25</sup> Ha van, akkor milyen eszközökkel valósulhat ez meg? A bírák szerint a „normatív nyilvántartási rendszerben azonban a szabadságjogok érvényesülésének fokmérője az állami beavatkozás lehetőségének mértéke.” Ez különös, hiszen e kérdés a nyilvántartási rendszer *céljának/szükségességének* elfogadása után tehető csak fel. Egy lépéssel előbb szükséges kezdeni: az előkérdés az, hogy van-e igazolható célja a rendszernek. Tegyük fel, hogy az azonosíthatóság ilyen érdek. Ennek elfogadását követően annak a vizsgálatának kell következnie, hogy az elfogadott cél megvalósítható-e kevésbé korlátozó eszközzel. (Az EJEB és a korábbi AB gyakorlatnak is alapeleme e vizsgálati szempont.) Ismerünk ilyet? A sajtótermék impresszumának közzététele mindenképpen ilyennek tűnik, hiszen azzal a szabály is eléri a célját, és az állami beavatkozás is kisebb. Egy lépést érdemes előre is tenni, ahová az AB végképp nem merészkedett: egy dolog a normatív nyilvántartási rendszer elfogadása, és másik annak a végrehajtása. Márpedig az Mttv. 46. § (8a) bekezdése szerint egymillió forintig terjedő bírsággal járhat az elvben pusztán azonosíthatósági szempontokat szolgáló szabály megsértése. Ösz-

szességében azt tudjuk meg a médiatörvény idevágó szabályairól, hogy azok alkotmányosak – azt nem, hogy milyen jogkorlátozási teszt alapján jutott az AB erre a következtetésre.

## ZÁRSZÓ

Az Alaptörvény hatályba lépésével lezárult egy korszak a magyar alkotmányosság történetében. A médiahatározat már az új korszak jegyében született. A rendszerváltó években a modern alkotmányosság legfontosabb követelményei szédítő gyorsasággal jelentek meg az AB gyakorlatában. Egy pár év alatt az egypártrendszer korlátozott sajtó- és szólászübbonyából a szólás tartalomfüggetlen védelmet élvező (a rasszista beszédet is toleráló) normatív joggá érett. Ezt a gyorsaságot sokszor értetlenség, majd hullámzóan alkalmazott következetesség követte. Sokat ártott az álláspont tarthatóságának, hogy az AB egyes kérdésekben teljesen következetes maradt (gyűlöletbeszéd), másban meg korántsem (nemzeti-jelkép-ügyek). A sajtószabadság-határozatok kezdeti szabadságpártisága után az elektronikus médiával olyan csúszós leejtőre került, ahonnan nem volt visszaút. Bár a kezdeti alaphatározatok óta rengeteg dolog változott a média világában, az itt tárgyalt határozat sajtószabadságképe a korábbi ellentéte. A média állami szabályozását axiómának megtevéő alkotmányolvasat alapján kétséges, hogy maradt-e bármi érdemi hely az Alkotmánybíróság normakontrolljának. Vagy, szerencsés esetben – azaz, esetlegesen –, a sajtószabadság jövője egy jobb belátású jogalkotón múlik majd.

## JEGYZETEK

1. *A Debs v. United States*, 249 U.S. 211 (1919) esetről lásd: Tóth Gábor Attila: A szólástilalom közvetlen veszélye. *Jogtudományi Közöny*, 2010/2. 83–89.
2. Az új médiaszabályozás két törvényből áll: a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.), és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CVXXXV. törvény (Mttv.). Tekintettel a két törvény összefüggő voltára, ezért 'médiatörvényként' a két törvény együttesére utalok, ahol szükséges feltüntettem az egyes törvényeket.
3. „Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak a tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapja.” 30/1992. (V. 26.) AB határozat.
4. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.



5. Az elektronikus média alatt a televíziót és rádiót értem. Az írott sajtó alatt pedig a nyomtatott és az internetes szöveges sajtótartalmakat. (A lekérhető médiatartalmakat külön kategóriaként jelzem, ahol a fogalomhasználat kívánja.)
6. A döntésnél jóval árnyaltabb, a médiaelméleti álláspontok összefoglalásához ld. Bajomi-Lázár Péter: Manipulál-e a média? *Médiakutató*. 2006. Nyár.
7. 1/2007. (I. 18.) AB határozat.
8. Ld. Sanoma Uitgevers B.V. versus The Netherlands. Judgment of 14<sup>th</sup> April, 2010 (38224/03).
9. Kiemelés az eredetiben (saját fordítás – Sz.T.). Az angol szöveg a következő: „The imposition of *any* sanction against journalists, however purportedly minor in nature, may entail an unacceptable chilling effect on media’s willingness to be bold and critical – in a constructive sense – and therefore risks precipitating a form of self-censorship in the media profession. This problem is most acute in instances where a first offence is punished or reprimanded, and where the offender then faces a more severe sanction on the basis of his „repeated infringement”, as is the case in Hungary’s media legislation.”, Opinion of the Commissioner for Human Rights on Hungary’s media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media. Strasbourg, 25 February 2011.
10. Explicit megfogalmazását lásd a 34/2009. (III. 27.) AB határozatban.
11. 20/1997. (III. 19.) AB határozat, Sólyom László és Lábady Tamás különvéleménye.
12. MAJTÉNYI László – POLYÁK Gábor: A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új médiatörvények Magyarországon, *Közjogi Szemle*. 2011/1.
13. A „pusztán szemlélő semleges állam” képe teljesen elentétes a sajtószabadság hazai tapasztalatával – gondoljunk csak a személyhez fűződő jogi perek, a sajtóhelyreigazítás korlátozó gyakorlatára.
14. POLYÁK Gábor: A szabadság nem öncél? – az Alkotmánybíróság médiaképe. 2012. február 17. Mérték Médiaelemző blog. <http://mertek.posttr.hu/a-szabadsag-nem-oncel--az-alkotmanybirosag-mediakpe>.
15. 30/1992. (V. 26.) AB határozat.
16. Többek közt ezért is veszt jelentőségéből a döntés fair eljárásra vonatkozó része. Ha nem tisztázott, hogy milyen hatóság milyen rendszere kényszerítheti kiterjedt adatszolgáltatásra a sajtó képviselőit, akkor a kontextuális elemzés eleve félrevezető. Lényeges kérdés, hogy egy átlátható viszonyok mentén működő, független hatóságnak szükséges adatot szolgáltatni, vagy egy centralizált, pártos hatóságnak.
17. Koltay András: A média tartalmi szabályozásának alkotmányossága az új magyar médiaszabályozásban. *Médiakutató* 2011. Ősz.
18. 20/1997. (III. 19.) AB határozat.
19. 57/2001. (XII. 6.) AB határozat.
20. 34/2009. (III. 27.) AB határozat.
21. Ma már kevés olyan internetes tartalom van, amely ne kapcsolódna valamilyen módon „üzletszerű gazdasági tevékenység” folytatásához. Például az internetes hírportálok blogaggregátorain keresztül nagyságrendileg nagyobb közösséghez érnek el magánoldalak, magánblogok. Ezek jogi megítélése korántsem egyértelmű.
22. Lásd KOLTAY i.m. „(...) a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) hatásköri és eljárásrendi rendelkezései, valamint az általános közigazgatási jogelmélet alapján tehát megállapítható, hogy a Médiatanácsnak általában véve lehetősége van az Smtv. 14. §-ában foglalt rendelkezés betartásának ellenőrzésére, azonban ezen eljárások során az alapjogi sérelem bekövetkeztét csak azt mintegy „alanytalanná téve” ítélni meg.”
23. 34/2009. (III. 27.) AB határozat.
24. 1254/2009. (VI. 17.) számú ORTT határozata; 187/2006. (II.1) ORTT határozat. Az esetekről bővebben: POLYÁK Gábor: A Legfelsőbb Bíróság ítélete Az igazság ára című televíziós műsorszámról, *Jogesetek Magyarázata*, 2011/2.
25. A médiahatározat óta az AB-nak ismét foglalkoznia kellett a sajtótermékek tartalmi szabályozásával, immáron az Alaptörvény alapján. A Kormány – az alaptörvény alkotmányjogi értelmezésére irányuló – indítványa arra vonatkozott, hogy az Alaptörvény IX. Cikk (2) és (3) bekezdéséből (ezek az alaptörvény sajtószabadságot érintő részei) levezethető-e az államra vonatkozó konkrét tartalmi kontroll kötelezettség. A testület a X/2499/2012. AB határozatban a sajtóra vonatkozó tartalmi szabályozási kötelezettség közvetlen levezetését elutasította. A döntés elsősorban a sajtószabadság új értelmezési keretének szélső pontját jelölheti ki. A sajtószabadságnak e szerint – úgy tűnik – nincs inherens korlátja az Alaptörvényben, amely kényszerítőn következne belőle – legalábbis sajtótermék-szabályozási tekintetben. Ebből azonban a törvényhozás szabályozási korlátai – a sajtószabadság normatív tartalma – vonatkozásában vajmi kevés következik. (Az AB továbbá elutasította a médiahatározattal megsemmisített médiabiztosítási intézmény alkotmányosan elfogadható feltételeinek további értelmezését is.)

## AZ UNORTODOX BÜNTETŐPOLITIKA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

Az Alkotmánybíróság (AB) a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatában (Határozat) végezte el az unortodox büntetőpolitika<sup>1</sup> egyes szabályainak alkotmányossági vizsgálatát. Az Országgyűlés 2011. július 4-i ülésnapján fogadta el az egyes eljárási és igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvényt, amely jórészt a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt (Be.) módosította. Az AB eljárásának tárgya ezen törvény számos rendelkezésének vizsgálata volt, egyik érdekessége pedig az, hogy az öt indítványozó között találhatjuk a Legfelsőbb Bíróság azóta eltávolított elnökét,<sup>2</sup> Baka Andrást, a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) korábbi bíróját, valamint Bánáti Jánost, a Magyar Ügyvédi Kamara elnökét is. A Határozat a következő szabályok alkotmányosságáról hozott döntést:

1. Be. „17. § (9) Az eljárásra kiemelt ügyekben (Be. 554/B. §) az a bíróság is illetékes, ahol az ügyész – a legfőbb ügyész döntése alapján – az eljárás ésszerű időn belül való illetve soron kívüli elbírálásának biztosítása végett vádat emel.”

2. Be. „96. § (1) [...] Ha az e törvényben meghatározott feladata másként nem teljesíthető, a bíróság, az ügyész, valamint a nyomozó hatóság a tanú egyes a feladat ellátásához szükséges személyi adata zart kezelését mellőzi.”

3. Be. 209. § (1) bekezdésének „azzal, hogy a nyomozási bíró eljárásában köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontjaira, így különösen arra, hogy a gyanúsított és a védő a nyomozás adatait, tényeit és bizonyítékait csak a nyomozásra irányadó szabályok alapján ismerhetik meg” szövegrésze.

4. Be. 532. § (1) „Ha a terhelt külföldön ismert helyen tartózkodik, az ügyész a vádiratban indítványozhatja, hogy a tárgyalást a vádlott távollétében tartsák meg.”

5. Be. 554/G. § első mondata: „Kiemelt jelentőségű ügyben elrendelt őrizet legfeljebb százhusz óráig tarthat.”

6. Be. 554/G. § második és harmadik mondata: „Kiemelt jelentőségű ügyben [...]. Az őrizet első negyvennyolc órájában a terhelt és a védő érintkezése a konkrét ügy egyedi körülményei alapján az

ügyész intézkedésére megtiltható. Az intézkedés ellen jogorvoslatnak nincs helye.”

7. Be. 195. § (1) és (2) bekezdése „195. § (1) Aki re nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről, kényszerintézkedés elrendeléséről (VIII. Fejezet) további vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet.

(2) A feljelentő nem élhet panasszal a feljelentés elutasítása miatt, ha a bűncselekménynek nem sértette.”

8. Be. 554/J.” Kiemelt jelentőségű ügyben fogva lévő gyanúsítottat hetvenkét órán belül ki kell hallgatni.”

9. Be. 554/C. § „Kiemelt jelentőségű ügyben az eljárást soron kívül kell lefolytatni. Az eljárás soron kívüliségét az eljárás minden részvevője a saját eszközeivel köteles biztosítani.”

A fenteken kívül két kérdésben kellett állást foglalnia az AB-nek:

10. A Be. módosításának eljárása nem eredményezte-e a szabály közjogi érvénytelenségét, tekintettel a szabály elfogadása során elkövetett Házaszabálysértésekre?

11. Az egynapos hatálybalépési idő eleget tesz-e a kellő felkészülési idő (jogállamiságból fakadó) alkotmányos követelményének?

Mint látható, a lista nagyon hosszú, a döntés ismertetésében nincs is mód minden kérdésre részletesen kitérni, de a Határozat lényegi érvei megjelennek a szövegben. Általános értékelésként előrebocsátom: a Határozatban megjelenő többségi vélemény legtöbb megállapításával és azok indokolásával is maradéktalanul egyetértek, ezért többször a Határozat lényegének ismertetésére szorítkozom. Azonban a panaszjog korlátozásával és az egynapos hatályba lépéssel kapcsolatos többségi álláspont szerintem téves, emellett a Határozatnak a nyomozási bíró eljárásával kapcsolatos Be. szabály vizsgálata során legalább említés szintjén ki kellett volna térnie a 2011. május 4-én kelt 93. sz. Büntető kollégiumi véleményre is, mert annak léte alkotmányosan is rele-

váns kérdéseket vet fel. Ezen kívül rámutatok néhány, az AB érvelésében megjelenő vitatható álláspontra is.

**Az ügyészi „forum shopping”, avagy a törvényben meghatározott illetékességi okoktól való eltérés lehetősége diszkrecionális és jogorvoslattal nem támadható döntés alapján a kiemelt ügyekben<sup>3</sup>**

A Legfelsőbb Bíróság elnökének álláspontja szerint ez a szabály olyan módon korlátozza a a törvényes bíróhoz való jogot és a tisztességes eljárás jogának részét képező fegyveregyenlőség elvének érvényesülését, amely „egy demokratikus jogállamban nem minősíthető sem szükségesnek, sem arányosnak”. Álláspontja alátámasztására pedig az EJEB kiterjedt esetjogából hivatkozik az irányadó precedensdöntésekre.<sup>4</sup> Tekintettel arra, hogy az indítványozó szerint az alkotmányellenességet elsősorban az EJEB által kialakított mércék igazolják, azoknak az alkotmányos normákhoz való viszonyát szükséges tisztázni.

Az EJEB és az AB viszonyával kapcsolatban a Határozat leszögezi, hogy „figyelemmel az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének és az Abtv. 1. § c) pontjának, 44. §-ának, valamint a 45. § (1) bekezdésének a rendelkezéseire abban az esetben, ha a Bíróság egy bizonyos jogi konstrukciót és azon alapuló gyakorlatot összeegyeztethetetlennek talált az Egyezményvel, az Alkotmánybíróság értelemszerűen tartózkodik attól, hogy egy nyilvánvalóan ugyanolyan jogi megoldást – ezzel éppen ellentétesen – az Egyezményvel összeegyeztethetőnek minősítsen”. Ugyanezt fogalmazta meg az AB a 1718/B/2010. határozatban, már az Alaptörvényre is tekintettel kimondva, hogy „Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne”. A tisztességes eljárással kapcsolatban pedig lényegileg azonos tartalmú szabályokat találunk az Alkotmány 57. §-ában és az Egyezmény

6. cikkében, így a strasbourgi esetjog irányadó az AB által végzett alkotmányértelmezésre is.

Az Alkotmánybíróság a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatában (ABH 1995, 346.) fejtette ki részletesen, hogy a „pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében” (ABH 1995, 346, 347.). Ezzel azonos tartalmú mércéket alkalmaz az EJEB is,<sup>5</sup> az előzőt szubjektív, az utóbbit objektív követelménynek nevezve. Az objektív követelményből fakad az, hogy az eljárásnak olyan garanciákat kell tartalmaznia, amelyek lehetővé teszik azt, hogy a pártatlanság látszata ne legyen kétségbe vonható.<sup>6</sup>

Az AB szerint ezt a szabályt egyértelműen sérti az ügyész lehetősége arra, hogy válogasson az eljáró bíróság kijelölésében, a törvényi illetékességi szabályoktól függetlenül, különös tekintettel a fegyveregyenlőség elvére is,<sup>7</sup> ezért megsemmisítette a rendelkezést. Balogh Elemér párhuzamos indokolásában kifejtett véleményében – melyhez Holló András és Lenkovich Barnabás csatlakoztak, és amellyel hasonló tartalmú párhuzamos indokolást fogalmazott meg Bragyova András is – amellet érvel, hogy a megsemmisített szabály elsősorban az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított törvényes bíróhoz való jogot (az Egyezményben „*tribunal established by law*”, 6. cikk 1. pont) sérti, mert ebből az következik, hogy az eljáró perbíróság kijelölésének objektív és pártatlan szabályok alapján kell megtörténnie,<sup>8</sup> abban bizonyosan nem kaphat szerepet egy, a bíróságtól független hatalmi ág tisztségviselőjének döntése. Magam úgy vélem, hogy a párhuzamos indokolásban megjelölt alkotmányellenességi indoknak szükséges lett volna megjelennie a többségi álláspontban is. Ugyanis ebből egyértelmű az, hogy a perbíróság meghatározását törvénynek kell elvégeznie, és csak rendkívül kivételes esetben merülhet fel az, hogy az illetékességet diszkrecionális jogkörben hozott döntés határozza meg (például, ha kizárási ok egy teljes bírósággal szemben merül fel, akkor az eljáró bíróság kijelölésére okszerűen kerülhet sor egyéni döntés alapján). Az igazságszolgáltatás függetlenségéből fakadóan pedig ezen ritka esetben is kizárólag a bírósági szervezetrendszeren belül születhet meg a döntés.

A történet itt – mint közismert – nem ért véget, hiszen az Országgyűlés 2011. december 30-án elfogadta Magyarország Alaptörvényének Átmeneti

Rendelkezéseit, amelynek számtalan nem átmeneti szabálya közül az egyik lehetővé teszi a legfőbb ügyész számára az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bírósági előtti vádemelésre történő utasítást. Az Átmeneti Rendelkezések a Záró rendelkezések 31. cikk (2) bekezdésének második mondata értelmében az Alaptörvény részét képezik, így annak alkotmányossági felülvizsgálatára az AB-nek már nincs hatásköre [lásd legutóbb: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat]. Megjelent olyan álláspont, mely értelmében az Átmeneti Rendelkezések – a záró rendelkezésekben foglalt önmeghatározás ellenére – nem képezik részét az Alaptörvénynek,<sup>9</sup> s az alapvető jogok biztosa meg is támadta azokat.<sup>10</sup> Amennyiben az indítvány ezen pontjának az AB helyt ad, elképzelhető, hogy újra kell majd döntenie a legfőbb ügyész „forum shopping”-jogosultsága tárgyában. Ennek az esélye azonban csökkent azzal, hogy a 2011. június 4-én elfogadott első alaptörvény-módosítás kifejezetten arról rendelkezik, hogy az Átmeneti Rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.

#### **A zárt adatkezelés mellőzése az érintett kifejezett kérése ellenére**

Az AB legutóbb a 104/2010. (VI. 10.) AB határozatában lényegileg azonos szabály alkotmányosságáról döntött, és abban kimondta, hogy „az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében meghatározott, a személyes adatok védelméhez való jognak megfelelően a büntetőeljárásban a tanúnak – a tanúvédelmi rendszeren belül érvényesülő – információs önrendelkezési joga körébe tartozik, hogy személyi adatainak zárt kezelését kérje. Nincs olyan alkotmányos indok vagy cél, ami miatt a nyomozó hatóságot, az ügyészt, valamint a bíróságot fel kell arra jogosítani, hogy – vizsgálva a tanú fenyegetettségének objektív alapjait és mérlegelve a teljesíthetőséget – a kérelmet megtagadja” (ABH 2010, 562.)”. Ezért a szabályt az AB megsemmisítette.

#### **A nyomozási bíró kötelezettsége a nyomozóhatóság és az ügyész pertaktikai szempontjainak figyelembe vételére**

Az indítványozók szerint a szabály az eljárási funkciómegosztás elvét, a pártatlan bírósághoz való jogot és a fegyverek egyenlősége követelményét sérti.

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárási funkciómegosztás alkotmányossága kérdésével kapcsolatban korábban a 14/2002. (III. 20.) AB határozatában ki-

emelte, hogy a hatalommegosztás elvéből következően a hatalmi ágak elválasztása alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom függetlenségének kitüntetett szerepe van (ABH 2002, 101, 104.). A büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó egyes funkciókat az Alkotmány is elkülöníti, s az ítélezési tevékenységen kívül az 51. § (2) bekezdésében nevesíti az ügyészség vádmonopóliumát, az 57. § (3) bekezdésében pedig a védelemhez való jogot. Az eljárási funkciómegosztás elve tehát közvetlenül az Alkotmányon alapszik. A nyomozási bíróval összefüggésben korábban már leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy „[a] nyomozási bíró, illetve a vádemelést megelőző eljárásban közreműködő magasabb szintű bíróságok feladat- és hatáskörének egy része az alkotmányos alapjogok védelmét biztosítja a vádemelést megelőző eljárási szakaszban” [62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 714.], vagyis a nyomozási bíró nem részese, hanem törvényességi garanciája a nyomozásnak. Eljárására ezért ugyanazok a mércék vonatkoznak, mint bármely, „klasszikus” büntetőjogi kérdésben döntést hozó bíróságéra, így a pártatlanság látszatával és a fegyveregyenlőség elvével kapcsolatos – fent röviden ismertetett – követelmények is.

A 72/2009. (VII. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a bírói függetlenséggel kapcsolatos, az EJEB által kidolgozott objektív teszt<sup>11</sup> alapján azt a következtetést vonta le, hogy „az eljárás során a bíró által ellátott funkciók vizsgálata alapvető kérdés. A funkcióhalmazódás, vagyis azon eset, amikor a bíró ítélezésen kívüli, a vizsgálattal vagy a váddal kapcsolatos feladatokat is ellát, a Bíróság szerint jogos kételyeket ébreszt a pártatlanságával kapcsolatban. Alapvető kérdés, hogy a bíró, aki a felek felett áll, a felektől különüljön el. (...) A vád és az ítékezés feladatainak egy eljáráson belül azonos személy által történő ellátása önmagában alkalmas a bíró pártatlanságának megkérdőjelezésére, függetlenül attól, hogy milyen személyes magatartást tanúsított. (...) Mindebből az következik, hogy az ügyészség és a bíróság feladatainak elkülönítése nem pusztán a vádemelés-vádképviselet szabályainak formális betartását jelenti, hanem súlyozott szerepe van a vád tartalmi értelemben vett törvényessége szempontjából is” (ABH 2009, 715, 720.). Az AB szerint ennek fényében, ha a nyomozási bíró köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontjaira, nyilvánvaló, hogy elveszíti annak a pártatlanságnak nemcsak a látszatát, de magát a tényét, ami ahhoz kell, hogy független bíróként hozhasson döntést a terhelt fogva tartásának (*vagyis előzetes letartóztatásának* – *M.T.B.*) jogszerűségéről.

Hozzátette, hogy ha a nyomozási bíró bizonyos anyagokra a védőt nem engedi betekinteni, az a *habeas corpus* eljárásokban sértheti az Egyezmény egyéb követelményeit is. A „Nikolova kontra Bulgária”-ügyben 1999. március 25-én hozott ítéletében az EJEB összefoglalóan rámutatott: „Nem lehet szó a fegyverek egyenlőségéről akkor, amikor egy ügyvéd nem tekinthet bele a nyomozási dossziéba azokba a dokumentumaiba, amelyek vizsgálata elengedhetetlen abból a szempontból, hogy hatékonyan vitathassa védenca fogvatartásának jogszerűségét.”

Mindezek alapján a vizsgált szabály sérti az eljárási funkciómegosztás alkotmányi elvét és a pártatlan bírósághoz való jogot, ezért az AB az Alkotmány 45. § (1) bekezdése és az 51. § (2) bekezdése, továbbá az Alkotmány 57. § (1) bekezdése és az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének megsértése miatt megsemmisítette.

A fenti érveléssel maradéktalanul egyetértek, de úgy gondolom, hogy két további szempont, tényre érdemes felhívni a figyelmet. Egyrészt a szabály – az előzetes letartóztatottak vonatkozásában – ellentétes az Európai Unió büntetőeljárás irányelvtervezetével (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right to information in criminal proceedings*).<sup>12</sup> Annak ellenére, hogy csak tervezetről van szó, az uniós jog fejlődése és általában a releváns nemzetközi trendek szempontjából olyan indikatív „jogforrásról” van szó, amelynek az elfogadását a magyar uniós elnökség az egyik prioritásaként határozta meg. Ennek 7. cikke kimondja: „amennyiben egy terhelt személyi szabadságát az eljárás bármelyik szakaszában elvonják, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a terhelt vagy védője megismerhesse azokat az ügyiratokat, amelyek a fogvatartás megalapozottsága szempontjából relevánsak” – akkor is, ha az ügyész vagy a nyomozóhatóság pertaktikai szempontjai mást diktálnának.

Másrészt, a bevezetőben már említettem, hogy megítélésem szerint a támadott és megsemmisített Be. szabály vizsgálata során az AB-nek ki kellett volna térnie a Legfelsőbb Bíróság 93. sz. Büntető kollégiumi véleményére is,<sup>13</sup> különösen azért, mert a szabály elfogadására alig két hónappal azt követően került sor. A kollégiumi vélemény 2. pontja szerint:

„2. A nyomozási bíró ülése kontradiktórus eljárás. Az indítványt megalapozó bizonyítékokat a jelenlévők megismerhetik, azokkal kapcsolatban észrevételeket tehetnek, okiratokat, tárgyi bizonyítási eszközöket csatolhatnak be, azonban további bizonyításnak nincs helye. A nyomozási bíró a határozatát az ügyészi indítványra, az ügyész által szolgáltatott bizonyítékokra, az ülésen elhangzottakra, és az ülésen esetlegesen benyújtott egyéb bizonyítási esz-

közökre alapítja.” A megállapítás indokolásában pedig kifejtette, hogy a kontradiktórus bírósági eljárásból adódóan, a Be. 211. § (1) bekezdése alapján minden esetben biztosítani kell, hogy a gyanúsított és a védője a más által előterjesztett indítványt írásban, az ülés előtt megkaphassa, hogy az érdemi védekezésre felkészülhessen, és hogy a törvény szerint ez az általa előterjesztett indítvány esetén az ügyész feladata. Vagyis a Be. vizsgált szakasza esetében nem történt más, minthogy az Országgyűlés a Legfelsőbb Bíróság autonóm jogértelmezését felülírva alkotott egy szabályt, amelyet a Legfelsőbb Bíróság álláspontjával tartalmilag hasonló érvelés alapján (kontradiktórus eljárásban a felek egyenlők) az AB megsemmisített. Ebben az elemzésben nincs mód kitérni részletesen arra, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségével mennyire egyeztethető össze az a jogalkotás, amely a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezését törvénnyel felülírja, hasonlóan, ahogyan az AB értelmezését írta felül az Országgyűlés az 1. pontban jelzett módon, az Alaptörvény Átmeneti Rendeletkezéseinek elfogadásával. A dilemmát itt csak jelezni van módom.

#### **Az eljárás lefolytatásának lehetősége ügyészi indítványra a külföldön ismert helyen tartózkodó távollétében**

A Legfelsőbb Bíróság elnöke a tisztességes eljárás elvének és a védelemhez való jognak a sérelmét állította ezzel a szabállyal kapcsolatban. Az AB-nek a tanúk zárt adatkezelés kérdéséhez hasonlóan ebben az esetben sem volt nehéz dolga, hiszen a 14/2004. (V. 7.) AB határozatban meghatározott szempontok alapján a szabály alkotmányellenessége egyértelmű. A hivatkozott határozatában az AB megállapította, hogy az eljárás ésszerű időn belül történő lefolytatása miatt indokolt lehetővé tenni a büntetőeljárás lefolytatását a terhelt távollétében is, de csak akkor, ha „a büntető hatóságok olyan adatok birtokában vannak, amelyekből megalapozottan lehet következtetni a terhelt rosszhiszemű, az igazságszolgáltatás elkerülését célzó magatartására” (ABH 2004, 241, 259.). Ugyanis a terheltnek szintén a tisztességes eljáráshoz való jogából fakadó joga az, hogy jelen legyen azon a tárgyaláson, amelyen az ő bűnösségéről döntenek, ellenkező esetben eljárási jogait nem tudja személyesen gyakorolni. Az EJEB szerint az *in absentia* eljárás egyezménykonformitásának feltétele ezentúl az is, hogy a terhelt előkerülése esetén perújítást lehessen elrendelni anélkül, hogy ennek feltételül szabnák a távollétében kiszabott ítélet végrehajtását. Az ellenkező megoldás ugyanis „azt jelen-

tené, hogy a méltányos tárgyaláshoz való jogot az egyén testi szabadságának feladásához mint egyfajta biztosítékhoz kötnénk”.<sup>14</sup> Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. támadott rendelkezése csak abban az esetben egyeztethető össze az Egyezményel, ha a külföldön, ismert helyen tartózkodó terhelt szökésben van, azaz tudatosan vonja ki magát az igazságszolgáltatás alól, illetve, ha egyértelműen lemondott a tárgyaláson való részvételi jogáról, és ha a szökésben lévő terhelt ellen távollétében kimondott ítélettel szemben perújításnak van helye, elfogatása esetén. Mivel a hatályos szabályozás a kivétellességet és átmenetiséget nem biztosítja, az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdése, valamint az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdése és a (3) bekezdés c) pontjának megsértése miatt a Be. 532. § (1) bekezdését megsemmisítette.

### 120 órás őrizet kiemelt jelentőségű ügyben

A beadványozók szerint az Egyezmény 5. cikk (3) bekezdésében és az Alkotmány 55. § (2) bekezdésében megfogalmazott, a haladéktalanul bíró elé állítás, illetőleg a lehető legrövidebb időn belüli szabadon, vagy bíró elé bocsátás követelményeinek nem tesz eleget, ha az őrizet százhusz óráig is tarthat.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint valamely alapjog lényeges tartalmát az a korlátozás sérti, amely – valamely más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében – nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá, ha szükséges is, de a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni kívánt célhoz képest aránytalan [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98-99.]. A szabadságelvonás alkotmányossága megítélésében meghatározó jelentőségű a szabadságelvonás időtartamának mértéke, annak indokoltsága, a szabadságelvonással érintett személy megfelelő körülményeinek és az őt megillető jogok gyakorlásának biztosítása, valamint a jogtalan szabadságelvonás esetére nyújtott jogorvoslati jog és egyéb jogkövetkezmények meghatározása és azok megfelelése.

A százhusz órás őrizetet az AB arra tekintettel is vizsgálta, hogy ebben az esetben még a védővel való érintkezés is megtiltható – jogorvoslati lehetőség nélkül – negyvennyolc óráig. Ez meggyőződésem szerint hiba, ugyanis tévesen azt implikálja, hogy lehetne más megítélés a százhusz órás időtartamnak akkor, ha nem társulna a szabályhoz a védelemhez való jog egyes aspektusainak korlátozása is. Pedig a „haladéktalanul” bíróság elé állítás követelményének való megfelelést semmiben nem befolyásolja az, hogy a kérdéses idő alatt hogyan gyakorolhatja a vé-

delemhez való jogát a bírósági döntés nélkül fogva tartott személy. A *habeas corpus* szabály megsértésével kapcsolatban szükségtelen vizsgálni a szabályban nem foglalt feltételek érvényesülését.

Ezzel együtt az AB az EJEB esetjoga alapján helyes következtetésre jut. Az EJEB a „Brogan és mások kontra Egyesült Királyság”-ügyben<sup>15</sup> úgy foglalt állást, hogy a haladéktalanul (‘promptly’) fogalmát rendkívül megszorítóan kell értelmezni, és a konkrét ügyben a terrorizmussal gyanúsított személy négy naig és hat óráig történő bírói felülvizsgálat nélküli fogva tartását is az Egyezményel ellentétesnek ítélte meg. A vizsgált magyar szabályozás pedig (a kiemelt ügyek köre) nyilvánvalóan olyan esetekben is lehetővé tenné a négy napot és hat órát meghaladó fogva tartást, amelyek tárgyi súlya lényegesen kisebb a terrorizmusnál, ezért kétségtelen, hogy a szabály önmagában – vagyis az eljárási jogok korlátozásától függetlenül is – alkotmányellenes. Az már csak „hab a tortán”, hogy az AB külön értékelt a szabály esetében azt is, hogy a kirívóan hosszú őrizet az eljáró ügyész diszkrecionális döntésére van bízva, és elrendelésével szemben nincs semmilyen garancia. Mindezek miatt a rendelkezés aránytalanul korlátozza a személyes szabadsághoz való jogot (*pontosabban: a szabály lehetővé teszi annak aránytalan korlátozását – M. T. B.*), ezért azt az AB megsemmisítette.

### A terhelt és a védő kapcsolattartásának megtiltása az őrizet első 48 órájában jogorvoslattal nem támadható ügyészi rendelkezés alapján

Az indítványozók a védővel való kapcsolatfelvétel negyvennyolc óras – jogorvoslati lehetősége nélküli – megtiltását a védelemhez, a tisztességes eljáráshoz fűződő és a jogorvoslatihoz való jogok sérelme miatt kifogásolták. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint a büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga, ami a terhelt saját eljárási jogosítványában és a védő igénybevételéhez való jogban és a védő jogállásában testesül meg [25/1991. (V. 18.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság a védelemhez való joggal összefüggésben hangsúlyozta, hogy az csak az elkerülhetetlenül szükséges és arányos mértékben, a lényeges tartalmat illetően pedig egyáltalán nem korlátozható [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44.; 22/1994. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1994, 127, 130]. A vizsgált szabállyal kapcsolatban ezen mércék alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 554/G. § második mondatával teljes mértékben az ügyész diszkrecionális jogkörébe utalt, a védelemhez való

alkotmányos alapjogot korlátozó döntés, valamint az ez elleni jogorvoslat kizárása a Be. 554/G. § harmadik mondatában, a védelemhez való jog lényeges tartalmát korlátozza, ekként alkotmányellenes. Vagyis az AB szerint a védelemhez való jog lényeges tartalmát képezi a védővel való korlátlan kapcsolattartás, így az jogorvoslat hiányában semmilyen mértékben nem korlátozható normatív szabállyal. Ebből az álláspontból még nem derül ki azonban az, hogy jogorvoslati lehetőség biztosításával elképzelhető-e bármilyen okból a védővel való kapcsolattartás kizárása? (Korlátozásra mindenképpen sor kerül, hiszen a fogva tartott terhelt kizárólag a fogvatartást végrehajtó büntetés-végrehajtási intézet rendje és kapacitásának keretei között tarthatja a kapcsolatot.) Az EJEB-nek a „Salduz kontra Törökország” (a Határozatban az AB által is hosszasan idézett) nagykamarai ítéletét követően kialakult gyakorlat<sup>16</sup> alapján a kérdést megválaszolja a Határozat.

Az EJEB álláspontja szerint a nyomozati szak – és különösen az első kihallgatás – meghatározó jelentőségű a későbbi tárgyalás előkészítésében. A vádlott rendkívül sebezhető helyzetben van az eljárás ezen szakaszában, amit más módon adekvátan nem lehet ellensúlyozni, csak úgy, ha biztosítják a védővel való kapcsolattartást (54. pont). Elvben tehát helyrehozhatatlan kárt szenved a védelem joga, ha a rendőrségi kihallgatáson, ügyvédi segítség hiányában tett terhelő kijelentéseket arra használják, hogy megalapozzák az elítélést (55. pont). Az AB a hivatkozott gyakorlat alapján a következő tesztet alapította meg:

a) biztos, hogy ütközik az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdése c) pontjában foglaltakkal az, ha szisztematikusan akadályozzák az ügyvéddel való kapcsolattartást, különösen, ha az akadályoztatás nem más, mint egy adott jogszabály pontos végrehajtása;

b) ha csak az első kihallgatás során nincs jelen az ügyvéd, az is aggályos az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés c) pontjának összefüggéseiben, de hogy meg is sértette-e, azt tulajdonképpen csak egy konkrét eljárás összes körülményei alapján lehet megállapítani, amelynek során meghatározó jelentősége van annak, hogy az ügyvéd nélkül tett nyilatkozatoknak mi a későbbi sorsa, a terhelt/vádlott később megerősítette vagy megtagadta-e, a nyilatkozatok milyen hatást gyakoroltak az illető büntető eljárásának végkimenetére, történt-e az ügyvéd távollétében egyéb eljárási cselekmény; jelentősége van a terhelt esetében, hogy laikus-e, vagy jogásként eleve átlátja-e egy büntető eljárás különböző szakaszainak jellemzőit (a Paskal-ügyben azért állapította meg az EJEB a nyilvánvaló megalapozatlanságot, mert a kérelmező mert a kérelmező jogi végzettségű rendőr volt, az ügyvéd nélkül

lezajlott első kihallgatáson mindent tagadott, amit két nappal később ügyvéd jelenlétében megismételt, a belső jogorvoslatokban soha nem említette, hogy sérelmezte volna az ügyvéd hiányát az első kihallgatáson, végül pedig az ügyvéd hiánya nem normatív szabály, hanem hatósági döntés következménye volt);

c) ugyancsak aggályos, ha őrizetbe vételkor – kéreése ellenére – a terhelt számára nem teszik lehetővé a védővel való kapcsolattartást; sérelmét jelenti az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés c) pontjában foglaltaknak viszont az is, ha egyéb nemzetközi jogszabály eleve kötelezi az államot, hogy az őrizetbe vétel során (illetve attól fogva) garantálni kell a terhelt számára az ügyvédi kapcsolattartást.

A Határozat nem tér ki arra a nem lényegtelen tényre, hogy a védő elzárása a kiemelt jelentőségű ügyben érintett terhelttől egyértelműen ellentétes a korábban már említett, előkészítés alatt álló büntetőeljárás irányelvvel is, amelynek 3. cikke rögzíti: „a tagállamoknak garantálniuk kell a terhelt haladéktalan hozzáférését egy ügyvédhez, amely hozzáférés nem lehet későbbi, mint a) a rendőrség vagy más hatóság általi kihallgatás kezdete; [...] c) a személyi szabadság elvonásának kezdete.” A 4. cikk a hozzáférés és a védelem tartalmát határozza meg, amikor kimondja: „1. A terheltnek joga van találkozni az őt védő ügyvéddel. 2. Az ügyvédnek joga van jelen lenni bármilyen kikérdezésen és kihallgatáson. Joga van kérdéseket feltenni, tisztázást kérni, és észrevételeket tenni, amelyeket a nemzeti joggal összhangban jegyzőkönyvezni kell.”

Az indítvánnyal támadott szöveg tekintetében az Alkotmánybíróság – az EJEB joggyakorlatára figyelemmel – nem tudta kimondani, hogy a Be. 554/G. § második mondata már eleve, végrehajtásától függetlenül, minden körülmény között sérelmét jelenti a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségnek, mivel az ügyész diszkrecionális és jogorvoslattal nem támadható döntésétől függ a védővel való kapcsolattartás kizárása. Ettől függetlenül az AB a Be. 554/G. § második és harmadik mondatát az Alkotmány 57. § (3) és (5) bekezdésének megsértése miatt megsemmisítette.

### A panaszjog korlátozása

A Be. 195. § (1) és (2) bekezdése megváltoztatta a nyomozás során panasszal támadható határozatok körét. A korábbi szabályozástól eltérően, miszerint akire nézve a határozat rendelkezést tartalmazott panasszal élhetett, a hatályos Be. 195. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a panasszal kifogásolható határozatokat. A Legfelsőbb Bíróság elnöke szerint ez a

szabályozás a jogorvoslati jog alkotmányellenes korlátozását eredményezi.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslati jog olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkire vonatkozik, akinek jogát vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslati jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslati jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.<sup>17</sup> A jogorvoslat fogalmi eleme az, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sért.<sup>18</sup>

Az AB megítélése szerint a panaszjog bevezetett szabályozása eredményeként nem fordulhat elő olyan „érdemi” sérelem, amellyel szemben nincs jogorvoslati lehetőség, így az továbbra is biztosítja, hogy akinek jogát vagy jogos érdekét érdemben érinti a nyomozó hatóság határozata, intézkedése vagy ennek elmulasztása, panasszal élhessen. Erre tekintettel az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslati jog sérelmét nem állapította meg, és ezt az indítványt elutasította.

Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy a szabály alapján nincs mód a következő határozatokkal szembeni jogorvoslat benyújtására: az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság kizárásáról, a szakértő kizárásáról, illetve a tolmács kizárásáról, a védőnek a kirendelés alóli felmentéséről, az ügyek egyesítéséről és elkülönítéséről szóló döntések. Álláspontja szerint a kizárással kapcsolatos szabályok a tisztességes eljáráshoz való jog (pártatlan ítékezés) lényegi aspektusát jelentik, így az e tárgyban születő döntések érdemi sérelmet okozhatnak, amelyekkel szemben az AB standardjai alapján szükséges a jogorvoslat biztosítása. Ugyanígy a védelemhez való jog lényeges aspektusának véli a védő kirendelés alóli felmentését (gondoljunk bele, mivel jár, ha egy terhelt évek óta védő ügyvédet felmentenek a kirendelés alól), míg az ügyek egyesítése és elkülönítése tárgyában hozott döntésnek anyagi jogi következményei is vannak (pl. a halmazati büntetés és a *quasi* halmazati összbüntetés szabályai miatt). Magam egyetértek ezzel az állásponttal, hogy nincs olyan alkotmányos indok ugyanis, amelyre tekintettel arányos lenne ezen döntésekkel szembeni jogorvoslat kizárása, az ugyanakkor nehezen vitatható, hogy a felsorolt döntések érdemi sérelmet tudnak okozni.

## A 72 órán belüli kihallgatás kiemelt ügyekben

A Legfelsőbb Bíróság elnöke a szabályt azért vélte alkotmányellenesnek, mert szerinte nem teljesíti az

Egyezmény által előírt haladéktalan tájékoztatás követelményét,<sup>19</sup> mivel a Be. 179. § (2) bekezdése a kihallgatás időpontjához köti a gyanúsítás lényegének közlését.

A Be. az őrizetbe vétellel összefüggésben ugyan nem rendelkezik a tájékoztatási kötelezettségről, azonban azt a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet 58. § (1) bekezdése tartalmazza. Eszerint a gyanúsított az őrizetbe vételekor tájékoztatást kap a gyanúsítás alapjául szolgáló cselekmény lényegéről és az őrizetbe vételt megalapozó tényekről, körülményekről. Az AB megítélése szerint ezen rendelkezések biztosítják, hogy a gyanúsított az őrizetbe vételekor az Egyezmény 5. cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettséget megkapja. Ez az álláspont nyilvánvalóan helyes, hiszen a haladéktalan tájékoztatás követelményét a 24 órán belüli – fogva lévő gyanúsított esetén fő szabály szerinti [Be. 179. § (1) bekezdés] – kihallgatás sem teljesítené, vagyis a hivatkozott rendeleti szabály hiányában a Be. főszabálya is alkotmányellenes lenne. Az is kétségtelen – ahogy az AB megállapítja, hogy alapjogi szempontból garanciális jellegére indokolt lenne ezt az előírást törvényi szinten szabályozni.

## Az eljárás soronkívülségének elősegítési kötelezettsége

A szabály a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke szerint sérti az eljárási feladatok megosztása és a tisztességes eljárás elveit. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a szabály pusztán célkitűzés, mivel semmiféle konkrét feladat, határidő, szankció, stb. nem kapcsolódik hozzá. Ezért érdemi összefüggés hiánya miatt – álláspontom szerint helyesen – elutasította az indítványt. Abban az esetben azonban, ha bármilyen szankció kapcsolódna a szabályhoz, az már bizonyosan alkotmányellenes lenne, mert a terhelt szabad védekezéshez való jogát korlátozná az a szankcionálható (kikényszeríthető) kötelezettség, hogy olyan védekezési módot válasszon, amely elősegíti az eljárás soron kívüli lefolytatását.

## A közjogi érvénytelenség kérdése

Az országgyűlési képviselő indítványozók szerint az Országgyűlés a vizsgált törvény megalkotása során számos súlyos eljárási hibát követett el, ami megal-



pozsa a törvény közjogi érvénytelenségét. Egyik kifogásuk szerint az „Országgyűlés házszabálysértő módon nem szavazott a T/3522/24. számú módosító indítványról”, és közjogi érvénytelenséget eredményező eljárási hibának minősítették az indítványozók, hogy az Országgyűlés zárószavazás előtti – érdemi – módosító indítványokról szavazott a T/3522/56. számú javaslat esetében. A Házszabály 107. § (1) bekezdésének megsértését – vagyis azt, hogy zárószavazás előtt elfogadott módosító indítvány tartalma nem koherenciazavarra mutat rá – az indítványozók közjogi érvénytelenséget okozó eljárási szabályszegésnek tekintették. Azonban elfelejtették indítványozni ezzel kapcsolatban az elfogadott szabály megsemmisítését is, így kérelmüket nem tekintette az AB határozottnak, és visszautasította azt. Ugyanakkor megismételte, hogy „alkotmányossági szempontból nem fogadható el az a törvénykezdeményezési gyakorlat, melynek során a jogalanyok széles körét érintő, átfogó törvényeket nem a Kormány terjeszti elő a jogalkotásra előírt egyeztetési, véleménynyilvánítási előírások betartása mellett, hanem bizottsági, kormánypárti képviselői indítvány alapján fogadja el a parlament” [lásd 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABK 2011. február, 68, 76–77.]

### A jogállamiság sérelme a kellő felkészülési idő okán

Két indítványban is kezdeményezték a törvény hatályba léptető rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését a jogállamisághoz fűződő jogbiztonság sérelme miatt. Az indítványozók szerint azzal, hogy a törvény a kihirdetését követő napon lépett hatályba, és rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni rendelte, nem tett eleget a felkészüléshez szükséges kellő idő követelményének. Az AB ebben a kérdésben megszüntette az eljárását az alábbi indokolás alapján.

Az AB kialakult gyakorlata szerint [48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330.] az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből a jogalkotással szemben levezethető követelmény az, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy a jogalanyok számára legyen tényleges lehetőség arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, és kellő időt kell hagyni a jogszabály címzettjeinek arra, hogy a jogszabály szövegét megismerhessék, és döntsenek arról, miként alkalmazkodnak az új jogi helyzethez. A jogszabály alkotmányellenessége csak

a felkészülési idő jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető hiánya miatt állapítható meg.

A vizsgált esetben az AB megállapította, hogy a törvény végrehajtására való felkészülésre lényegében egyáltalán nem állt rendelkezésre idő, ugyanakkor nem talált olyan okot, ami a törvény azonnali hatályba léptetését szükségessé tette volna, és emiatt alkotmányellenességének megállapítása lett volna indokolt, azonban az AB az eljárását megszüntette, részlegesen vitatható indokolással.

Az AB szerint a törvény kizárólag módosító rendelkezéseket tartalmazott, amelyek beépültek a módosított jogszabályokba, és ezáltal végrehajtottá váltak. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. § (2) bekezdése értelmében a végrehajtottá vált rendelkezések a végrehajtottá válást követő napon hatályukat veszítik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint viszont „a nem hatályos jogszabály tekintetében nincs helye utólagos és elvont normakontroll eljárásnak, ha annak egyedüli eljárásjogi következménye – az alkotmányellenesség megállapítása esetén is – a jogszabály hatályvesztésének kimondása lehetne”. (1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 561, 564, 859.) Az indokolás azért vitatható, mert nem világos, hogy mit implikál.

Álláspontom szerint az indítványozók itt is eljárásjogi hibát követtek el, amikor a *quasi* azonnali hatálybalépés miatt csak a hatályba léptető rendelkezések alkotmányellenességét támadták. Ugyanis, ha egy szabály alkalmazására nincs kellő felkészülési idő, akkor egyértelmű, hogy nemcsak a hatályba léptető szabály, hanem a hatályba lépett szabály is alkotmányellenes lesz, más nem is lehet. Hiszen az egynapos hatályba lépés nem önmagában alkotmányellenes, hanem azért az, mert olyan rendelkezésekre vonatkozik, amelyeknek az alkalmazására való felkészüléshez időt szükséges hagynia a jogalkotónak a címzettek számára. Emiatt a hatályba léptető rendelkezés a hatályba léptetett rendelkezésre tekintettel alkotmányellenes, és fordítva. Ebből következik, hogy a kettőt csak együtt lehet alkalmazni és értelmezni is konkrét esetben, ezért a két szabálycsoport együtt osztozik az alkotmányellenesség jogkövetkezményében. Vagyis az indítványozóknak indítványozniuk kellett volna azt is, hogy az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idő hiánya miatt állapítsa meg a módosító szabályok alkotmányellenességét is, mert azok alkalmazására nem volt kellő felkészülési idő.

Az ellentétes értelmezés – amely tehát azt mondaná, hogy kizárólag a hatályba léptető szabály alkotmányossága vizsgálható a kellő felkészülési idő körében – abszurd következménnyel járna: a kellő felkészülési idő követelményét üresítené ki minden

módosító szabály esetében. Sőt, ilyenkor a visszamenőleges hatályú jogalkotás alkotmánybírósági kontrollja is megszűnne, hiszen a visszamenőleges hatályú hatályba léptető szabály is hatályát veszti a jogalkotási törvény fent hivatkozott bekezdése alapján. Ez pedig az alkotmánybíráskodás azon lényegi vonásával lenne ellentétes, hogy az értelmezésnek minden jogrendszerbeli normára ki kell terjednie.

## JEGYZETEK

1. <http://www.szuveren.hu/jog/unortodox-buntetopolitika>
2. Baka András tisztsége a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. CLXI. törvény 114. § (1) bekezdésében foglalt azon feltétel miatt szűnt meg, melynek értelmében a Kúria elnökének ötéves bírói szolgálati viszonyal kell rendelkeznie. A törvényt véleményező Velencei Bizottság az eljárást súlyosan kifogásolta a 2012. március 16-17-ei plenáris ülésén elfogadott jelentésében, mondván: az ötéves kritérium bevezetése és az Emberi Jogok Európai Bíróságánál eltöltött idő el nem ismerése alapján arra is lehet következtetni, hogy a szabály célja a renitens bírósági vezetőtől való megszabadulás volt. Lásd: <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29001-e.pdf>, 111–115. pontok.
3. Be. 554/B. §.
4. Lásd például: DMD GROUP a.s. kontra Szlovákia, 2010. október 5., 60. §; Buscarini kontra San Marino, 2000. május 4.; Posokhov kontra Olaszország, 2003. március 4., 39. §; Makhfi kontra Franciaország, 2004. október 19.; Metalco Bt. kontra Magyarország, 2011. február 1., 24. és 28. §.
5. Lásd például: Huseyn and others v. Azerbaijan, (Applications 35485/05, 45553/05, 35680/05 és 36085/05), para 159. és 161.
6. Lásd ehhez az AB gyakorlatból a 17/2001. (VI. 1.) AB határozatot, ABK 2001. május, 248., 250.
7. Lásd például: Bulut v. Austria (Application no. 17358/90), 47. §, az AB gyakorlatából: 33/2001. (VII. 11.) AB határozatot.
8. Ez a lényege a Baka András által hivatkozott DMG Group v. Slovakia döntés 60. pontjában lefektetett tételnek is.
9. <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=500>
10. <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202302Ai.rtf>
11. Lásd a Huseyn and others v. Azerbaijan esetet, 5. lj.
12. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0392:FIN:EN:PDF>
13. Elérhető: <http://www.lb.hu/velemen/bv93.html>
14. Lásd ehhez az EJEB esetjogából: Krombach v France (Application 29731/96) 87. pont és Khalfauoui v France (Application: 34791/97), 44. pont.
15. Application no. 11209/84; 11234/84; 11266/84; 11386/85, különösen az 55–62. pontok.
16. Paskal v Ukrajna (Application no. 24652/04) 77-79. pont, Rupa kontra Rumania (No. 2) Application no 37971/02) 71. pont, Sapan v Turkey (Application no 44102/04) 23. pont, Mehmet Şerif Öner v Turkey (Application no 50356/08 ) 21-22. pontok, a Husseyn and others v Azerbaijan (ld. 5. lj.) 171. pont, Shishkin v Russia (Application no. 18280/04 ) 142-143. pontok, Šebalj v Croatia (Application no 4429/09 ) 260-263. pontok.
17. Pl. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.; 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731, 733-734.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109-110.; 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.
18. 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 110.
19. Egyezmény, 5. cikk 2. pont: Minden letartóztatott személyt haladéktalanul az általa értett nyelven tájékoztatni kell letartóztatása okairól és az ellene felhozott vádról.

# A FRANCIA ALKOTMÁNYTANÁCS AZ ELISMERT NÉPIRTÁSOK TAGADÁSÁNAK TILTÁSÁRÓL\*

A francia Alkotmánytanács 2012. február 28-án hozta meg döntését az elismert népiirtások tagadását büntető törvény alkotmányossági felülvizsgálatában. Ez az a törvény, amely büntethetővé tette volna az örmény népiirtás tagadását, illetve jelentéktelen színben való feltüntetését.<sup>1</sup>

A vizsgált törvény 1 év börtönbüntetéssel és 45 ezer euró pénzbüntetés kiszabásával büntetné a büntető törvénykönyv és a francia jog által elismert népiirtások tagadását vagy szélsőségesen jelentéktelen színben való feltüntetését.

Az indítványt benyújtók szerint a támadott törvény semmibe veszi az Emberi és polgári jogok nyilatkozatának 11. és 8. cikkét, tehát a szólás- és vélemény szabadságot, valamint a bűncselekmények és a büntetések legalitásának elvét.

A rendelkezés az indítványozók szerint sérti az egyenlőség elvét is, mivel egyrészt csak azokról a népiirtásokról rendelkezik, amelyeket a francia jog elismer, másrészt az emberiesség elleni bűntettek közül csak a népiirtásokra vonatkozik. A képviselők és szenátorok szerint a törvényhozó hatalom tévesen ítélte meg saját kompetenciáját, és az Emberi és polgári jogok nyilatkozatának a hatalmi ágak elválasztásáról szóló 16., a büntetések szükségességének elvéről szóló 8. cikkét, valamint a kutatás szabadságát és a párt szabadságnak a francia Alkotmány 4. cikkében garantált elvét is sérti a törvény.

Az Alkotmánytanács utalt az Emberi és polgári jogok nyilatkozatának 6. cikkére, amely szerint „a törvény az általános akarat kifejezése”. Ebből és a többi, a törvények tárgyával kapcsolatos alkotmányos rangú norma összességéből az következik, hogy – az Alkotmány által felsorolt egyes speciális rendelkezésektől eltekintve – a törvénynek az a rendeltetése, hogy szabályokat nyilvánítson ki, és ennek folytán normatív tartalommal kell bírnia.

Ezután az Alkotmánytanács a Nyilatkozat 11. cikkében foglalt vélemény szabadságra és az Alkotmány 34. cikkére alapozva, amely a szabadságjogok gyakorlásával kapcsolatos szabályok törvénybe foglalását rendeli el, megállapította, hogy a törvényhozónak joga van a kommunikációs szabadságok gyakorlásának kereteit meghatározni, beleértve a joggal va-

ló visszaélés azon eseteinek kriminalizálását is, amelyek a közrendet és mások jogait sértik. Ugyanakkor, mivel a kifejezés és a kommunikáció szabadsága különösen fontos, lévén a demokrácia egyik feltétele, és más jogok és szabadságok tiszteletben tartásának egyik garanciája is egyben, a korlátozás csak akkor alkotmányos, ha a cél eléréséhez szükséges, arra alkalmas, és arányos.

Az Alkotmánytanács a döntés lényegi részében megállapította, hogy egy törvényhozói rendelkezés, amelynek célja, hogy „elismerjen” egy népiirtásos bűncselekményt, önmagában nem képes olyan normatív tartalomnak a létrehozására, amely az előbbieket szerint a törvény fogalmi sajátossága. Azonban a tárgyalt törvény 1. cikke a francia jog által elismert egy vagy több népiirtásos bűncselekmény megtörté-  
tének vitatását vagy jelentéktelen színben való feltüntetését tiltja. Ezáltal a törvényhozó tiltja a cselekmény megtörté-  
ténének és népiirtás-bűncselekményként történő jogi minősítésének tagadását is, amelyeket pedig korábban ő maga ismert el megtörténtként, és ő maga minősített bűncselekménynek. A törvényhozó így alkotmányellenesen sérti a szólás- és vélemény szabadság gyakorlását, zárul az Alkotmánytanács lakonikus érvelése.

Lényegében tehát az Alkotmánytanács a döntését a törvények normatív tartalmának elvére alapozta, ezt az elvet pedig – már korábban – abból a rendelkezésből vezette le, amely szerint a törvény az általános akarat kifejeződése. Mivel szabadságjogok, beleértve a vélemény szabadságot is, csak törvényben korlátozhatóak, a kérdés az volt, hogy normatív tartalommal bírónak minősíthető-e az örmény népiirtás elismeréséről szóló törvény. Az Alkotmánytanács lényegében – a francia jogtudósok általános nézetének megfelelően – megállapította, hogy az örmény népiirtás megtörté-  
tét elismerő törvénynek nincsen normatív tartalma. Így pedig a jelenleg vizsgált törvény, amely a nem normatív tartalmú elismerő törvényre hivatkozik, olyasmire alapoz büntetőjogi felelősséget (keletkeztet normatív tartalmat), amely nem „szabály”, nem normatív.

A határozat kizárólag a vélemény szabadságra vonatkozó indítványt bírálta el, azt is lényegében a 6.

\* Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012.

cikk, azaz a törvénnyel szembeni – az „általános akarat”-jellegből következő – normativitáskövetelmény alapján. A törvény a szokásos – és a konkrét határozatban is jelzett – alapjogi tesztnek, úgy tűnik, már az előzetes feltételét is elbukta. Az Alkotmánytanács legalább is nem mutatott rá, hogy mely feltételnek – szükségesség, alkalmasság, arányosság – nem felelt meg a törvény, és arra is csak általánosságban utalt, hogy a közrend és mások jogai szolgálhatnak korlátozási alapként. Ha feltesszük, hogy az elismert népirtások tagadásának kriminalizálása legitím célt (közrend vagy mások jogainak védelme) szolgált, akkor nem világos, milyen más módon lehetne elérni ezt a célt.

A határozat mellett kiadott sajtóközlemény hangsúlyozza, hogy az nem érinti az örmény népirtás elismeréséről szóló törvény alkotmányosságát, mivel azt nem küldték az Alkotmánytanács elé. Hasonlóképpen a kommunikéban jelzi az Alkotmánytanács, hogy a határozat nem szól a holokauszttagadást büntető ún. loi Gayssot alkotmányosságáról sem, hiszen azt sem utalták elfogadásakor az Alkotmánytanács elé.<sup>2</sup> Az újabb, QPC eljárásban<sup>3</sup> történő utólagos normakontrollra való utalását pedig a francia semmítőszék éppen tavalyelőtt akadályozta meg.<sup>4</sup> A különbség a loi Gayssot és a mostani törvény között

annyi, hogy a loi Gayssot a londoni Chartára utal, nem pedig belső jogi normára. Azaz, a loi Gayssotban a francia törvényhozó nem pusztán egy korábban általa népirtásként elismert cselekmény tagadását kriminalizálta, hanem egy korábban a nemzetközi jogban népirtássá nyilvánított cselekményét. A különbség tényleges, ugyanakkor nem világos, hogy a normatív tartalom szempontjából elvileg döntő-e.

*Altsach Szabina – Salát Orsolya*

## JEGYZETEK

1. A törvény politikai kontextusára magyar nyelven lásd például FEJÉRDY Gergely: Új francia jogszabály az örmény népirtás tagadásának büntetésére? MKI elemzések, E 2012/4, elérhető [http://www.grotius.hu/doc/pub/LMGUDG/2012\\_60\\_fejerdy\\_gergely\\_uj\\_francia\\_jogszabaly.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/LMGUDG/2012_60_fejerdy_gergely_uj_francia_jogszabaly.pdf).
2. Communiqué de presse 2012-647 DC.
3. Erre lásd POGÁNY Zsófia: Az elsődleges alkotmányossági kérdés a Conseil Constitutionnel gyakorlatában, *Fundamentum*, 2011/1, 100–103.
4. Arrêt n° 12008 du 7 mai 2010 (09-80.774) – Question prioritaire de constitutionnalité – Cour de cassation.

# AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK LEGFELSŐ BÍRÓSÁGÁNAK DÖNTÉSE

HOSANNA-TABOR EVANGÉLIKUS GYÜLEKEZET  
ÉS ISKOLA KONTRA EGYENLŐ ESÉLYŰ FOGLALKOZTATÁS BIZOTTSÁG\*

A Hosanna-Tabor Evangélikus Gyülekezet és Iskola tagja a Missouri Zsinat Lutheránus Egyházának. A zsinat az iskoláiban oktató tanárokat két csoportba sorolja. Az „elhivatott” („called”) tanárok azok, akiket hivatásukba Isten szólított, és akik az akadémiai feltételek teljesítésén túl teológiai kurzusokat is elvégeztek. Ezek a tanárok hivatalosan a Megbízott Lelkész („Minister of Religion. Commissioned”) címet kapják. Az iskolában oktathatnak még „világi” vagy „szerződéses” („lay”/ „contract”) tanárok, akiknél nem feltétel sem a teológiai kurzusok teljesítése, sem az, hogy lutheránusok legyenek, őket azonban elsősorban akkor alkalmazza az iskola, ha „elhivatott” tanár nem áll rendelkezésre.

A felperes Cheryl Perich „elhivatott” tanárként dolgozott 1999 óta. Perich világi tárgyak oktatásán kívül tartott hittanórákat, vezetett imádságokat, részt vett a heti istentiszteleteken, amelyeket általában évente kétszer ő maga vezetett. Perich 2004-ben megbetegedett, narkolepsziát diagnosztizáltak nála, így a 2004–2005-ös tanévet betegszabadságon kezdte. 2005 januárjában jelezte az igazgatónak, hogy a következő hónapban visszatérne munkájába, ő azonban már felvett egy „szerződéses” tanárt, hogy helyettesítse Pericht az év végéig. A Hosanna-Tabor egyházközösségi ülésén az iskola képviselője jelezte, hogy Perich nincs abban az egészségi állapotban, hogy visszatérhetne az iskolába, és az egyházközösség megszavazta, hogy „békésen elengedik” hivatásából Perich-et, valamint, hogy felmondásáért cserébe kifizetik az egészségügyi biztosítási díjának egy részét. Perich azonban nem mondott fel, sőt, februárban visszatért az iskolába, ahonnan az igazgató felszólítására sem volt hajlandó távozni. Az igazgató még aznap telefonon közölte vele, hogy feltehetőleg el fogják bocsátani. Perich erre elmondta, hogy beszélt az ügyvédjével, és ha szükséges, kész bíróság előtt érvényt szerezni törvényes jogainak.

A még aznap este megtartott iskolai vezetőségi ülésen levelet írtak Perichnek, melyben közölték, hogy az egyházközösség következő ülésén dönteni

fog arról, hogy visszavonják-e „elhívását” a napokban tanúsított engedetlen viselkedése miatt, valamint azért, mert a jogi lépésekkel való fenyegetéssel megrontotta kapcsolatát az iskolával. A közösség áprilisi ülésén döntött Perich „elhívásának” visszavonásáról és munkaviszonyának megszüntetéséről.

A felperesek, Perich és az Egyenlő Esélyű Foglalkoztatás Bizottság (Equal Employment Opportunity Commission – EEOC) azzal fordultak a bírósághoz, hogy Perich munkájának megszüntetése sérti az amerikai fogyatékosok esélyegyenlőségét biztosító törvényt (Americans with Disabilities Act – ADA). Azzal vádolták a Hosanna-Tabort, hogy Pericht a jogi lépésekkel való fenyegetés miatt bocsátották el, ami az ADA értelmében törvényellenes. A Hosanna-Tabor a „lelkési kivételre” („ministerial exception”) hivatkozva azt állította, hogy a kereset érvénytelen az első alkotmánykiegészítés értelmében, mivel a beadvány egy vallási intézmény és annak lelkésze közötti munkáltatói kapcsolatot érinti. A Kerületi Bíróság („District Court”) ezzel egyetértve a Hosanna-Tabor javára hozta meg ítéletét.

A Hatodik Kerületi Szövetségi Fellebbviteli Bíróság („Court of Appeal for the Sixth Circuit”) a Kerületi Bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte. Bár elismerte az első alkotmánykiegészítésből levezethető „lelkési kivételt”, a Fellebbviteli Bíróság kijelentette, hogy Perich e tekintetben nem minősül lelkésznek, azaz nem vonatkozik rá a lelkési kivétel. Ezek alapján felszólította a Kerületi Bíróságot, hogy vizsgálja ki Perich elbocsátási ügyét.

A Hosanna-Tabor a szövetségi Legfelső Bírósághoz fellebbezett, amely a fellebbezést befogadta.

Az első alkotmánykiegészítés kimondja, hogy a kongresszus nem hozhat törvényt egy vallási intézmény létesítésére vagy annak korlátozására. Ennek értelmében a Vallási Klauzulák megakadályozzák, hogy az állam beleavatkozzon egy vallási csoport azon döntésében, hogy kit alkalmaz lelkészeként és kit nem.

A Legfelső Bíróságnak ez idáig nem volt alkalma mérlegelni azt, hogy a foglalkoztatási diszkriminá-

\* Hosanna-Tabor Evangelical Lutheran Church and School v. Equal Employment Opportunity Commission et al., 565 U. S. \_\_\_\_ (2012).

ciót érintő ügyekbe bevonható-e a vallásos szervezeteket lelkészeik megválasztásában megillető szabadság kérdése. A fellebbviteli bíróságok ellenben átfogó tapasztalattal rendelkeznek az ügyben és a különböző foglalkoztatási diszkriminációs törvények hatályba lépése óta egységesen elismerik a „lelkészi kivételt” mint az említett törvényekre hivatkozó kérelmeket kizáró okot.

A Legfelső Bíróság szintén elismeri a „lelkészi kivételt”, valamint megállapítja, hogy amennyiben az államnak hatalma lenne meghatározni, hogy ki lássa el a lelkészi hivatást, az sértené az alkotmány első kiegészítésének az állam és egyház szétválasztásáról rendelkező cikkelyét („Establishment Clause”).

Az EEOC és Perich elismerik, hogy a foglalkoztatási diszkriminációs törvények alkalmazása vallási szervezetekre bizonyos esetekben alkotmányellenes lenne, ám – véleményük szerint – ezekben az esetekben elegendő lenne az egyesülési szabadságra hivatkozni. Így az EEOC és Perich nem látják szükségesnek a lelkészekre vonatkozó külön szabályok megállapítását a Vallási Klauzulák alapján.

Ezt az érvet a Bíróság nem fogadja el, hiszen az első alkotmánykiegészítés különös figyelmet szentel a vallásos szervezetek függetlenségének, ennek alapján a Bíróság elfogadhatatlannak tartja azt a nézetet, amely szerint a Vallási Klauzulákból nem vezethető le a vallási szervezeteket lelkészeik kinevezésében megillető szabadság.

Annak megállapítása után, hogy az első alkotmánykiegészítés Vallási Klauzuláiból levezethetően létezik a „lelkészi kivétel”, a Legfelső Bíróság azt vizsgálta meg, hogy az adott esetben is érvényes-e.

Figyelembe véve Perichnek az egyház által adott hivatalos címét, e cím valódi tartalmát, a cím Perich általi használatát, valamint azokat a fontos vallási feladatokat, amelyeket Perich ellátott a gyülekezetben, a Legfelső Bíróság megállapította, hogy Perich a „lelkészi kivétel” értelmében lelkésznek tekinthető.

A Fellebbviteli Bíróság, mikor ezzel ellentétes következtetésre jutott, három hibát követett el. Egyrészt nem tartotta kellően fontosnak a tény, hogy Perich valójában hivatásos lelkész volt. Továbbá, a Fellebbviteli Bíróság túl nagy hangsúlyt fektetett a tényre, hogy a „szerződéses” tanárok is elláthatták a Perich által gyakorolt feladatokat, valamint arra, hogy Perich világi feladatokat is ellátott. Az EEOC szerint a „lelkészi kivétel” csak azokban az esetekben lehetne alkalmazható, amikor valaki kizárólag vallási feladatokat lát el. A Bíróság ezt az érvet nem fogadta el, arra hivatkozva, hogy ilyen személy talán nem is létezik, hiszen az egyházak vezetői is látnak el

világi feladatokat (pl. az épületek fenntartásának felügyelete, a költségvetés ellenőrzése).

Mindezek alapján a Legfelső Bíróság úgy ítélte meg, hogy Perich lelkésznek tekinthető a kivétel értelmében, és ezért az első alkotmánykiegészítés alapján az egyházi munkáltató elleni diszkriminációs keresetet semmisnek kell tekinteni.

A határozat kitér arra, hogy amennyiben a Legfelső Bíróság eleget tenne Perich kérelmének (amelyben kezdetben a kártérítésen kívül a munkájába való visszahelyezés is szerepelt – később ez utóbbi követelését ejtette), az azt jelentené, hogy az állam megbüntet egy vallási szervezetet, amiért felmondta a munkaviszonyát egy továbbiakban alkalmazni nem kívánt lelkészének, ami egyértelműen beleütközne az első alkotmánykiegészítésben garantált szabadságjogokba.

Perich ugyan hivatkozott arra, hogy a Hosanna-Tabor által elbocsátására felhozott vallási indok – mely értelmében megsértette a zsinat belső konfliktuskezelési hagyományait – alaptalan volt, a Bíróság azonban határozatában kifejtette, hogy a lelkészi kivétel lényege nem annak ellenőrzése, hogy a lelkészek elbocsátása pusztán vallási okkal történik-e meg, hanem az, hogy biztosítsa az egyházak szabadságát lelkészeik megválasztásában.

Perich és az EEOC szerint a kivétel ilyen alkalmazása azt eredményezi majd, hogy a különböző vallási szervek a munkáltatói törvényeket figyelmen kívül hagyva fognak szabadon foglalkoztatni gyereket vagy munkavállalói engedéllyel nem rendelkezőket.

A Bíróság azonban úgy döntött, hogy Perich esetében – és ehhez hasonló ügyekben – a lelkészi kivétel alkalmazható a kereset elutasítására. Abban a kérdésben nem foglaltak állást, hogy a munkáltatói törvények megszegése esetén érvényes lenne-e a lelkészi kivétel alkalmazása. A határozatban megfogalmazták, hogy a Bíróság – amennyiben ilyen ügygel kerül szemben – mérlegelni fogja ezt a kérdést.

Az ítélethez párhuzamos indoklást csatolt Thomas bíró: véleménye szerint a vallási szervezetek jogát lelkészeik megválasztásában korlátozza az, ha világi bíróságok felülbírálnak azt a kérdést, hogy az illető személy lelkésznek tekinthető-e. Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy egy alkalmazott lelkésznek minősül-e, önmagában vallási kérdés, és ennek bármilyen világi szabályozása korlátozást jelentene elsősorban a kisebb, kevésbé ismert vallások számára.

Az ügyben pusztán annak a ténynek az ismerete, hogy a Hosanna-Tabor lelkészének tekintette

Perich-t elegendőnek kellene lennie a lelkeszi kivétel alkalmazásához.

Az ügyhöz párhuzamos indoklást fűzött Alito bíró is, amelyhez Kagan bíró csatlakozott. Alito bíró úgy véli, hogy a „lelkeszi kivétel” minden olyan személyre vonatkozik, aki valamilyen vallási szervezetnél vallási feladatot lát el, függetlenül attól, hogy mi a megnevezése, és hogy ezen kívül milyen szekuláris feladatokat végez. Az Egyesült Államokban gyakorlatilag minden vallás megtalálható, így hiba lenne, ha egy vallási szervezet szabadságának kérdésében a feladatokat ellátó személy megnevezése lenne döntő, nem pedig az általa ellátott feladatok. Alito bíró

hangsúlyozza annak fontosságát, hogy egy vallási szervezet szabadon megválaszthassa azt a személyt, aki a felekezetet szolgálja, valamint hogy az illetőt elbocsáthassa, ha elveszti benne a bizalmát.

Alito bíró szerint Perichre vonatkozik a „lelkeszi kivétel”, hiszen vallási feladatokat látott el a Hosanna-Tabornál. Perich arra való hivatkozása, hogy elbocsátásának indoka valójában nem vallási indok volt, Alito bíró szerint nem vizsgálható, hiszen ennek a kérdésnek az eldöntése is – a Hosanna-Tabor döntésének megkérdőjelezése – sértené a vallási szervezet szabadságát.

*Martos Anna Borbála*

# AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY ELSŐ KIEGÉSZÍTŐ  
JEGYZŐKÖNYVÉNEK 3. CIKKE.  
A SZABAD VÁLASZTÁSOKHOZ  
VALÓ JOG

*Scoppola Olaszország elleni ügye (No. 3.)<sup>1</sup>*

Miután egy családi veszekedést követően feleségét megölte, egyik fiát pedig súlyosan megsebesítette, Franco Scoppolát első fokon 2000 novemberében harminc év börtönbüntetésre és életfogytig tartó közügyektől eltiltásra ítélte a római bíróság, és ezt az ítéletet minden jogorvoslati fórum helyben is hagyta. Az ítéletben a bíróság az elítélt büntetlen előéletét nem vette enyhítő körülményként figyelembe, ugyanis cselekményével szemben semmilyen megbánást nem mutatott, sőt, családját szidalmazó kijelentéseket is tett (akik állítása szerint bűnösök voltak, amiért „fellázdak” ellene). Az olasz törvények értelmében a közügyektől eltiltás a választójog elvesztését is jelenti, ebben az esetben életfogytig tartó hatállyal (függetlenül attól, hogy a börtönbüntetés terminusa lejár) – ám fontos körülmény, hogy a választójogtól való megfosztást a bíró az ítélethirdetésekor nem ismertette az érintettel. Ezt az elítélt az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. cikkével, vagyis az általános választójog biztosításának követelményével ellentétesnek tartotta, ezért – a Hirst-ügyre is hivatkozva – a strasbourgi bírósághoz fordult jogorvoslatért. Az EJEB Nagytanácsa 2012. május 22-én hozott ítéletében – 16:1 arányban – úgy döntött, hogy az elítéltre kiszabott mellékbüntetés, vagyis a választójog automatikus elvesztése ebben az esetben nem sérti a Jegyzőkönyv 3. cikkét.

Mivel a Hirst-ügy volt az első olyan eset, melyben a strasbourgi bíróság a fogvatartottak választójogtól való megfosztásának megoldását vizsgálta, nem meglepő, hogy mind Scoppola, mind az olasz állam erre a döntésre hivatkozott, sőt, harmadik félként az Egyesült Királyság is megjelent, kérve a Hirst-döntés felülvizsgálatát (ezt az EJEB egyébként elutasította). Első olvasatban az eset ugyanis számos analógiát mutat a Hirst-üggyel. Emlékeztetőül, ebben az EJEB kimondta, hogy a választójogtól való megfosztás akkor egyeztethető össze a már hivatkozott 3. cikkellyel, ha az nem automatikus, az elítélt magatartásának súlyával ez a szankció arány-

ban van, és ha erre kifejezett bírói döntés értelmében kerül sor.

A bíróság mostani döntésében megerősítette azt a Hirst-ítéletben tett állítást, miszerint az egyes országok széles mérlegelési zónával bírnak a választójog szabályozása terén – az általános választójog követelménye önmagában nem jelenti azt, hogy a közérdekre hivatkozva ne zárhatnának ki egyes állampolgárokat a választójog gyakorlásából. Alapvető eltérés azonban a korábban vizsgált brit és a mostani olasz jogszabályok esetében, hogy amíg a brit törvények eredetileg minden fogvatartottat automatikusan kizártak, addig az olasz büntető törvénykönyv részletesen szabályozza a közügyektől eltiltás, és így a választójogtól való megfosztás eseteit. Akiket három évnél rövidebb börtönbüntetésre ítélnék, azokat öt évre, akik ennél hosszabb börtönbüntetést kapnak, azokat életfogytig tiltják el a közügyektől, és így zárják ki a választójogból. Fontos, és a bíróság szerint az arányosságot biztosítani hivatott körülmény az is, hogy amennyiben egy három évnél hosszabb időre elítélt személy letölti börtönbüntetését, az olasz törvények értelmében – büntetésének letöltése után három évvel – kérheti a mellékbüntetés eltörlését, vagyis választójogának újbóli biztosítását. (Arról a strasbourgi ítélet nem szól, hogy ez ténylegesen milyen arányban fordul elő az olasz igazságszolgáltatás gyakorlatában.) Az EJEB döntésének egyik kulcseleme, hogy amíg tehát a Hirst-ügyben egy általános jogfosztó gyakorlatot ítélték el, addig az olasz jogalkotó láthatóan nem egy általános, mindenkire kötelezően alkalmazandó jogfosztást, hanem az egyes büntetések súlyához kapcsolódó mellékbüntetést foglalt törvénybe, ezzel pedig azt látta bizonyítottnak a bíróság, hogy az olasz állam az arányosság elvét figyelembe véve szabályozta a választójogtól való megfosztás körülményeit.

Ellentmond ennek különvéleményében David Thór Björgvinsson bíró, aki szerint ez a megoldás, noha tényleg részletesebb és szofisztikáltabb, mint a korábbi brit példa, arányosságról és tényleges bírói döntésről itt sem beszélhetünk. Ez a mellékbüntetés ugyanis nem bírói mérlegelés tárgya, hanem a kiszabott börtönbüntetéshez automatikusan kapcsolódik. Önmagában pedig az a tény, hogy az olasz állam részletesebben szabályozza a választójogtól való megfosztást, még nem jelenti azt, hogy ez ne lenne egy, a társadalom nagyobb csoportját érintő, és ezért



automatikus-általános jogfosztás – amelyet viszont a Hirst-döntésében maga az EJEB ítelt az EJEE Jegyzőkönyvének 3. pontjával ellentétesnek. Bár álláspontjával egyedül maradt, Björgvinsson bíró véleményét igazolja az a tény, hogy a római bíróság az ítélethirdetéskor nem ismertette az elítélttel a mellékbüntetés részleteit, vagyis azt nem közölte Scoppolával, hogy egy életre törlik a választói névjegyzékből – ráadásul az a tény, hogy meghatározott büntetési tételekhez köti az olasz Btk. a választójogtól való megfosztást, kizárja a bírói mérlegelést (hiszen, ha valakit emberölésért minimum öt évre el kell ítélni, akkor a bíró már nem mérlegelhet a mellékbüntetés terén sem).

E mostani döntés alapján úgy tűnik tehát, hogy az EJEB Nagytanácsa többsége számára a Hirst-döntés releváns eleme nem az automatizmusok kizárása, és a tényleges egyedi bírói döntés megléte, hanem a jogfosztás részletes (és arányosságra törekvő) szabályozása. Ha a jogalkotó nem általánosan minden fogvatartottat zár ki a választójogból, hanem ezt a letöltendő büntetéshez arányosítva szabályozza, akkor ez a megoldás nem ellentétes az Első Jegyzőkönyv 3. cikkével.

*Unger Anna*

## AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Vejdeland és mások Svédország elleni ügye<sup>2</sup>*

*Az ügy körülményei.* Az ügy kérelmezői 2004 decemberében egy svédországi gimnáziumban megközelítőleg száz szórólapot helyeztek el az intézményben tanuló diákok öltözőszekrényeiben. A szórólapok – amelyeket egy Nemzeti Ifjúság elnevezésű szervezet készített – terjesztését a szóban forgó gimnázium igazgatója állította le. A szórólapok terjesztői szerint Svédországban, azon belül is az oktatási intézményekben túl nagy szerepet kap az ún. homoszexuális propaganda, továbbá véleményük szerint egyre markánsabban figyelhető meg az a tendencia, hogy a homoszexualitás és egyéb „deviáns szexuális magatartások” elutasítása helyett ezen magatartásokat és „szexuális aberrációkat” támogatják. Így arra kérik a diákokat, hogy tanáraikkal együtt kezdjenek társadalmi diskurzust a témában, törekedjenek a homoszexualitással kapcsolatos objektivitásra, amely meglátásuk szerint hiányzik a svéd iskolarendszerekből. A szórólapokban a homoszexuális személyek

életvitelét teszik felelőssé a HIV/AIDS terjedéséért, továbbá azt állítják, hogy az egyre erősebb „homoszexuális lobby” igyekszik elbagatellizálni a pedofília jelenségét, sőt annak legalizálása mellett kampányol. A szórólapok terjesztése miatt a kérelmezőkkel szemben egy nemzeti vagy etnikai csoport elleni izgatás (agitáció) vádjával indítottak eljárást. 2005. július 11-én a Bollnäs kerületi bíróság döntésében kimondta, hogy a szórólapok tartalma túlmegy a szimpla társadalmi vita megindításán, és valójában az LMBT személyek mint csoport elleni megvetést fogalmazza meg. A bíróság ennek fényében a kérelmezőket bűnösnek találta egy nemzeti vagy etnikai csoport elleni izgatás (agitáció) vádjában. Az ügy végül a svéd Legfelsőbb Bíróság elé került, amely 2006. július 6-án – helyben hagyva a körzeti bíróság korábbi ítéletét – szintén bűnösnek találta a kérelmezőket egy nemzeti vagy etnikai csoport elleni izgatás (agitáció) vádjában.

A kérelmezők állításuk szerint nem a homoszexuális személyek mint egy adott társadalmi csoport iránti megvetést fogalmazták meg szórólapjaikban, hanem csupán a svéd iskolákban tapasztalható objektivitás hiányára szerették volna felhívni a figyelmet, és ezzel kapcsolatban szándékoztak egyfajta társadalmi diskurzust elindítani. Azt állították, hogy a Svédországban kihirdetett ítélet sérti a véleménynyilvánításhoz való jogukat, mivel a szórólapokban nem a homoszexuális emberek ellen emeltek szót, így nincs olyan tényező, amely alapján az ő véleménynyilvánítási joguk arányosan korlátozható lenne. Ragaszkodtak ahhoz, hogy a szórólapok megszövegezése nem volt gyűlöletkeltő, nem volt alkalmas arra, hogy az bárkit bűncselekmény elkövetésére bátorított volna. A kérelmezők mindemellett szoros párhuzamot vontak jelen ügy és egy 2005-ös legfelsőbb bírósági döntés között, amelyben a svéd Legfelső Bíróság felmentett egy papot, aki a gyülekezete előtt adott hangot a homoszexualitással kapcsolatos ellenérzéseinek.

*A döntés.*<sup>3</sup> A Bíróság érvelése során megállapította, hogy az ügyben született ítéletek valóban kimerítették a véleménynyilvánítás szabadságába történő beavatkozást, azonban ez a beavatkozás egy demokratikus társadalomban „mások jó hírneve és jogainak védelme” érdekében indokolt korlátozásnak tekinthető.

A homoszexualitással kapcsolatos iskolai nevelés objektivitásáról való társadalmi párbeszéd megindítását mind a svéd, mind a strasbourgai bíróság elvben elfogadható célnak ítélte, ugyanakkor ennek megítélésében a szórólapok szövegezése is számít. A szöveg szerint a homoszexualitás „deviáns szexuális haj-

lam”, amely „erkölcsileg romboló hatással van a társadalomra”, valamint az AIDS elterjedésért a homoszexuálisok a felelősek. Ezek és a többi szórólapszöveg az EJEB megítélésében súlyos és előítéletes megállapítások, bár közvetlenül senkit nem buzdítanak gyűlölet-bűncselekmények elkövetésére. A Bíróság a Féret-ügyet citálva ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a gyűlöletkeltés nem szükségszerűen foglal magában erőszakra vagy bűncselekmények elkövetésére való felhívást. A társadalom egy csoportjának sértegetése, nevetség tárgyává tétele vagy rágalmozása útján történő személy elleni támadások elégséges alapot adhatnak a hatóságok számára ahhoz, hogy a felelőtlenül gyakorolt véleménynyilvánítási szabadsággal szemben a rasszizmus elleni harcot részesítsék előnyben (Vejdeland, § 55, Féret v. Belgium, no. 15615/07, 16 July 2009, § 73-ra hivatkozással.) A Smith and Grady kontra Egyesült Királyság-ügyben kimondták, hogy a szexuális orientáción alapuló diszkrimináció éppolyan súlyos, mint a faj, származás vagy bőrszín alapján történő diszkrimináció. Lényegében a Féret- és a Smith és Grady-döntések együttes olvasatából adódott a többség szerint, hogy a jelen ügyben nem állapítható meg a 10. cikk sérelme. Emellett a Bíróság jelentősnek találta, hogy a szórólapokat „még befolyásolható és érzékeny korban” lévő tanulók szekrényeiben helyezték el, így a diákok nem rendelkeztek a szabad választás lehetőségével a tekintetben, hogy elfogadják vagy visszautasítják a szórólapokat. Minderre egy oktatási intézményben került sor, ahova a kérelmezőknek – mint külső személyeknek – nem volt szabad bejárásuk.

A döntéshez csatolt három párhuzamos véleményhez a hétből összesen öt bíró csatlakozott.

Spielmann bíró párhuzamos véleményében, amelyhez Nussberger bíró csatlakozott, először annak ad hangot, hogy csak a legnagyobb habozás után döntött amellett, hogy nem történt egyezményesértés. A párhuzamos vélemény a Féret-ügyhöz fűzött különvéleményt idézi, majd problémásnak találja, hogy a Bíróság nem határozta meg pontosan, hogy mi minősül támadó megjegyzésnek vagy kijelentésnek, különösen, hogy a szűk értelemben vett gyűlöletbeszéd az EJEE 17. cikke alá esik. A nemzeti bíróságoknak alaposabban meg kellett volna vizsgálniuk, hogy volt-e valamilyen rejtett, gyűlöletre buzdító célja a szórólapoknak, az egyébként elfogadott társadalmi

vita megindításának célja mellett. Azaz Spielmann bíró és a csatlakozó Nussberger bíró a Féret- és Smith és Grady-ügyekre való felületes hivatkozást nem fogadják el a szóláskorlátozás elegendő indoklásaként, és kifejezetten a joggyakorlattal szembe menőnek tartják a svéd legfelső bíróság azon érvét, hogy a szórólapok „szükségtelenül offenzívák” voltak, és többek között ezért is szankcionálhatók.

Spielmann bíró a többségi döntésnek csak azzal az érveléssel ért egyet, amely az iskolai közeg specifikus jellegével, illetve azzal kapcsolatos, hogy a diákok nem tudtak az offenzív beszéd elől sem kitérni, sem arra válaszolni. Ezt az érvet egészíti ki az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága és a Szociális jogok európai bizottsága, illetve az Európa Tanács Emberi jogi bizottságnak arra vonatkozó megállapításával, hogy a homofób beszéd, különösen az LMBT személyeket amúgy is gyakran megfélemlítő iskolai közegben, súlyos jogsérelmekhez vezet, és a részes államok nem tesznek meg mindent az LMBT személyek jogainak egyenlő védelméért.

Zupancic bíró összehasonlító jogi megjegyzésekkel tarkított párhuzamos véleménye is habozásának kifejezésre juttatásával kezdődik, és pusztán az iskola speciális jellege és a fogolyközönség-helyzet miatt tartja a korlátozást indokoltnak.

Yudkivska bíró és a csatlakozó Villiger bíró viszont ellentétes oldalról kritizálják a többségi érvelést. Szerintük a múlt századi történelem már bizonyította, hogy a rasszista és egyéb szélsőséges nézetek sokkal súlyosabb károkat okoznak, mint a véleménynyilvánítás szabadságának esetenkénti korlátozása. Az olyan gyűlöletkeltő vélemény, amely például egy egész csoportot köt össze a 20. század pestisével, az AIDS-szel, nemcsak egyéni jogokat sértenek, hanem a demokráciát ássák alá, ezért Yudkivska bíró szerint nem is esnek a 10. cikk által védett kifejezések körébe.

*Halász Péter – Salát Orsolya*

## JEGYZETEK

1. 126/05. sz. kérelem, az EJEB 2012. május 22-én kelt döntése.
2. 1813/07. számú kérelem.
3. Az EJEB 2012. február 9-én kelt ítélete.

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

21/2012. (IV. 21.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény IX. cikk (2) és (3) bekezdései*

Az Alkotmánybíróság 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában 2012. május 31-i hatállyal megsemmisítette a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) Média- és Hírközlési Biztosra vonatkozó rendelkezéseit. Ezt követően a Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény IX. cikk (2) és (3) bekezdésének értelmezését. E rendelkezések deklarálják a sajtó szabadságát, és előírják a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletéről szóló sarkalatos törvény megalkotását. Az indítványozói kérelem alapján e rendelkezések értelmezésével az Alkotmánybíróságnak arra kellett választ adnia, hogy az Alaptörvényből levezethető-e a sajtótermékekre vonatkozó közigazgatási jogi szabályok megalkotásának kötelezettsége. Továbbá arra várt választ az indítványozó, hogy a korábbi AB határozatban vizsgált Média- és Hírközlési Biztos intézménye önmagában sérti-e a sajtószabadságot, vagy csak a feladat- és hatáskörét megállapító törvényi rendelkezések voltak összeegyeztethetetlenek az Alaptörvénnyel. Az ügy előadó bírása Paczoly Péter, az Alkotmánybíróság elnöke volt.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerint a Testület az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Mivel a normaszöveg megfeleltethető az Alaptörvény hatálybalépése előtt, az absztrakt alkotmányértelmezési hatáskör tárgyában kidolgozott, korábbi alkotmánybírói gyakorlat során kialakított szempontoknak, ezért az Alkotmánybíróság az absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló hatáskörére vonatkozó korábbi gyakorlatát most is követendőnek tartja. Így továbbra is tartózkodik az alkotmányos rendelkezések teljesen elvont, semmiféle konkrét problémához nem kapcsolódó, parttalan értelmezésétől, másrészt attól, hogy az elvont értelmezés konkrét ügyet döntsön el, vagy csupán jogszabályt értelmezzon.

E kritériumokat alkalmazva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyes sajtótermékekre

vonatkozó kötelezettségek előírásának vagy azok hiányának megítélése pusztán az Alaptörvény alapján nem, hanem csak a konkrét törvényi szabályok vizsgálatával lehetséges. Az Alaptörvény a Média- és Hírközlési Biztosra vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést, így az Alaptörvényből nem következik ezen intézmény létrehozásának szükségessége, sem annak tilalma. Ha a jogalkotó úgy dönt, hogy a Média- és Hírközlési Biztos jogintézményét fenntartja, ennek Alaptörvénnyel való összhangja csak a konkrét hatáskörök ismeretében, a konkrét jogszabály – akár előzetes – vizsgálata alapján dönthető el.

Ebből következően az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a Kormány által megfogalmazott konkrét kérdések alapján az Alaptörvény rendelkezésének értelmezésére irányuló eljárás nem folytatható le, ezért az indítványt elutasította.

22/2012. (V. 11.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdései*

A Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter kezdeményezte az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének értelmezését az Európai Unió által megalkotott, „a gazdasági és monetáris uniós stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” szóló szerződés (továbbiakban: Szerződés) ratifikációjával összefüggésben. Az ügy előadó bírása az Alkotmánybíróság elnöke, Paczoly Péter volt.

Az Alaptörvény E) cikkének (2) bekezdése szerint Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. A (4) bekezdés az ilyen nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát követeli meg. Az indítványozó szerint a hivatkozott Szerződés ratifikációja során eldöntendő kérdés, hogy az az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződésnek minősül-e. Ez a kérdés azért vetődik fel, mert bár a Szerződés nem tartozik az Európai Unió alapító szerződéséi közé, illetve

nem minősül uniós jogi aktusnak, ugyanakkor valamennyi részes fele az EU tagállama, és az alapító szerződések, illetve uniós jogi aktusok által szabályozott tárgyköröket érint.

Mivel az Alaptörvény absztrakt értelmezésének kezdeményezésére az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján a Kormány jogosult, és a megjelölt kérdés az Alaptörvény *E* cikk (2) és (4) bekezdés értelmezésével közvetlenül levezethető, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben elbírálta.

A 2012. január 1-én hatályon kívül helyezett Alkotmány 2/A. §-a az Alaptörvény *E* cikk (2) és (4) bekezdésével lényegében egyező rendelkezést tartalmazott. Az Alkotmány 2/A. §-át ugyanebből a jelen indítványban felvetett aspektusból már a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában is értelmezte az Alkotmánybíróság. Ezért a Testületnek mindenekelőtt abban kellett állást foglalnia, hogy az Alaptörvény *E* cikk (2) és (4) bekezdésére is alkalmazhatóak-e a korábbi AB határozatban kifejtett értelmezés. Az alkotmánybírák arra a megállapításra jutottak, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott AB határozatokban kifejtettek érvek felhasználhatóak, amennyiben az Alaptörvény vizsgált rendelkezése az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú. Ez azonban nem jelenthet mechanikus átvételt, hanem a régi és az új rendelkezések összevetését, gondos mérlegelését kívánja meg. Egyezőség esetén azonban nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni. Ebből következően az Alkotmánybíróság a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában kifejtett értelmezést az Alaptörvény *E* cikk (2) és (4) bekezdésére is irányadónak tartja.

Eszerint az Alaptörvény *E* cikk (2) bekezdésében a „nemzetközi szerződés alapján” fordulat nemcsak az ún. csatlakozási szerződés viszonylatában értelmezendő, hanem minden további szerződésre, ami az Európai Unió továbbfejlődése során, az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös, illetve az EU intézményei útján történő gyakorlására ad felhatalmazást. Az Alaptörvény *E* cikk (4) bekezdésnek megfelelően az ilyen szerződések ratifikációjához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Azt, hogy milyen szerződést kell ilyennek tekinteni, a szerződés alanyai, tárgya, a szerződésből eredő jogok és kötelezettségek alapján lehet esetenként megállapítani. Nem szükségszerű kritérium, hogy a szerződés önmagát európai uniós jognak minősítse.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy az indítványban hivatkozott Szerződés az Alaptörvény *E* cikk (2) és (4)

bekezdései szerinti szerződésnek minősül-e. Ennek eldöntése elsősorban a Kormány mint a Szerződést inkorporáló törvényjavaslat előterjesztője, valamint az Országgyűlés mint a nemzetközi szerződést kihirdető törvény alkotójának feladata. Azonban a Testület nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll keretében az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja a Szerződést ratifikáló elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt.

## IV/2532/2012. AB VÉGZÉS

### *Alaptörvény C) cikk (2) bekezdés*

Egy indítványozó alkotmányjogi panaszában számos, az elmúlt két évben elfogadott törvényi rendelkezés, valamint az Alaptörvény több szakaszának megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a támadott jogszabályhelyek (többek között a médiatörvény, az információs szabadságról szóló törvény, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény egyes rendelkezései) olyan közjogi rendszernek képezik alapját, amelynek célja a hatalom hosszú távú, kizárólagos birtoklása, az ezt megvalósító kormányzati tevékenység pedig felszámolja a demokrácia fő garanciáját képező hatalommegosztást, a fékek és egyensúlyok rendszerét. Ez pedig ellentétes a Magyarország Alaptörvénye *C* cikk (2) bekezdésébe foglalt tilalommal, miszerint „senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására”. Ez az alkotmányos jogsérelem minden magyar természetes és jogi személyt érint, amivel szemben az Alaptörvény rendelkezése szerint mindenki jogosult és köteles fellépni. Az ügy előadó bírójá Szalay Péter volt.

Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések vonatkozásában nem látta megállapíthatónak az indítványozó személyes, közvetlen és tényleges érintettségét, ami az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának feltétele. A Testület álláspontja szerint a panasz tartalmát illetően utólagos normakontrollra irányuló indítvány, amit azonban csak az Alaptörvényben meghatározott szervek és személyek nyújthatnak be. Továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy az alkotmánybíróági gyakorlat alapján az Alaptörvény rendelkezéseinek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.

Mindezen érvek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Kiss László alkotmánybíró is egyetértett a panasz visszautasításával, azonban a végzéshez párhuzamos indokolást csatolt. Ebben kifejtette, hogy az alkot-

mánybírósági eljárás kezdeményezésének szabályai lényegében ellehetetlenítik a fékek és egyensúlyok rendszerét komplexen érintő jogszabályok alkotmányosságának elbírálását. Így az Alkotmánybíróság korábbi széleskörű alkotmányvédelmi hatáskörének mára csak a látszata maradt. Kiss László szerint az indítvány elbírálásakor az Alkotmánybíróságnak az ellenállási jog tartalmi értelmezését kellett volna adnia, és állást kellett volna foglalnia abban a kérdésben, hogy milyen típusú tényleges, közvetlen és személyes érintettség szükséges az alkotmányjogi pa-

nasz befogadásához. Az alkotmánybíró nem értett egyet azzal a többségi állásponttal sem, miszerint az Alaptörvény rendelkezéseinek vizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ezzel szemben amellet érvelt, hogy a megváltoztathatatlan alaptörvényi normák azonosítása és – ebből következően – az alkotmányi normák hierarchiájának meghatározása az *erga omnes* alkotmányértelmezési hatalommal rendelkező Alkotmánybíróság feladata.

*Enyedi Krisztián*

## A BÁTRAK IGAZSÁGA?

A „FORDÍTOTT SOLANGE”-JAVASLAT ÉS KRITIKÁJA

„*Legally sound, politically aware and practically attractive*”<sup>1</sup> – így jellemzi a heidelbergi Max Planck Intézet kutatói által jegyzett, elsőként magyar nyelven, e folyóirat előző számában közzétett „fordított Solange”-javaslatot<sup>2</sup> Mattias Kumm, az európai alkotmányjogtudomány egyik legnevesebb képviselője.<sup>3</sup> Armin von Bogdandy, Matthias Kottmann, Carlino Antpöhler, Johanna Dickschen, Simon Hentrei és Maja Smrkolj koncepciója az európai uniós alapjogvédelmi rendszer átalakítására tett forradalmi javaslat, amely élénk tudományos diskurzust váltott ki az elmúlt hónapokban. Az internetes kommunikáció lehetőségeit kihasználva a szerzők ez év februárjában a Verfassungsblog angol/német nyelvű közjogi portálon nyilvános szakmai vitára kínálták a koncepciót.<sup>4</sup> A blog felhívása felpezsdítette a tudományos vitát az európai alkotmányosság jelenéről és jövőjéről, elsősorban a német (Michaela Hailbronner, Anna Katharina Mangold, Daniel Thym, Antje Wiener) és – érintettségük okán is – a magyar (Sonnevend Pál, Uitz Renáta) alkotmányjogászok és politikatudósok között. Az angolszász jogtudomány képviselői közül amerikai kutatóhelyeken tevékenykedők (Daniel Halberstam, Mattias Kumm, Peter Lindseth), illetve a jelenleg Sydney-ben kutató Wojciech Sadurski és a Groningenben működő Dimitry Kochenov is bekapcsolódtak a diskurzusba.<sup>5</sup> Az alábbiakban arra teszek kísérletet, hogy összefoglaljam a heidelbergi javaslat lényegét és az azzal szemben megfogalmazott kritikákat.<sup>6</sup>

### A „FORDÍTOTT SOLANGE”- JAVASLAT

Az Európai Uniós alapjogvédelmi rendszer(ek) megerősítésének igénye, így a Bogdandy-csoport által kidolgozott koncepció is a magyarországi alkotmányozással és közjogi átalakulással kapcsolatos európai reakciókból bontakozott ki. A magyarországi eseményekkel kapcsolatos uniós tehetetlenség miatti aggodalom azonban egy hosszabb folyamat legutóbbi állomása, amely folyamat főbb útjelzői a *Haider*- és a *Berlusconi*-ügy, a franciaországi romák kitoloncolásával kapcsolatos jogsértések, a görögországi menekültügyi jogsérelmek és a médiaszabadságot érintő egyes

tagállami korlátozások. Az európai alkotmányosodás híveit aktív fellépésre sarkallta az a felismerés, hogy az EU alapját jelentő demokratikus követelmények áthágása egy tagállam által uniós szintű következmények nélkül maradhat. A Bogdandy-csoport javaslatának születéséhez azonban két uniós közjogi fejlemény elengedhetetlen volt: egyrészt a Lisszaboni Szerződés (LSZ) által megerősített uniós alapjogi elköteleződés (az Alapjogi Charta beemelése az elsődleges jogba, illetve az EJEE-hez való csatlakozási kötelezettség rögzítése), másrészt az Európai Unió Bírósága (EUB) forradalmian újszerű, ugyanakkor kevésbé következetes értelmezési gyakorlata az uniós polgárság intézményére vonatkozóan.<sup>7</sup>

A LSZ hatálybalépése óta az uniós alapjogvédelem kettős alkotmányos alapon áll. Az egyik az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 6. cikke, melynek értelmében az Európai Unió Alapjogi Chartája ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint az alapszerződések. A Chartában elismert emberi jogok ezzel az elsődleges uniós jog részévé válnak. Kikényszeríthetőségük szempontjából azonban kulcsfontosságú a Charta 51. cikk (1) bekezdése, amely szerint a Charta rendelkezéseinek címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint *a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre*. A tagállamokkal szemben tehát a Chartában elismert alapjogokra nem lehet hivatkozni olyan esetekben, amikor nem uniós kötelezettségeik teljesítése érdekében lépnek fel. A Charta alkalmazási körén kívül azonban felhívható az EUSZ 2. cikke, amely nem tartalmaz efféle korlátozást. Eszerint „az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”, amelyek közösek valamennyi tagállamban. E cikk érvényesítésére szolgál a gyakorlatban még egyszer sem alkalmazott, az EUSZ 7. cikkében rögzített eljárás, amely során az Európai Tanács egyhangúlag megállapíthatja, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket, ezért akár felfüggesztheti a tagállam szavazati jogát a Tanácsban. Az említett alapszerződési rendelkezések (így a Chartában foglalt alapjogok) érvényesülésének őre az EUB.

A „fordított Solange”-javaslat szerzői azonban osztják a jogtudósok többsége által képviselt álláspontot, miszerint az alapjogok kikényszerítésére uniós szinten valójában nem áll rendelkezésre hatékony jogi eszköz: sem az EUSZ 7. cikke, sem a Bizottság által kezdeményezhető kötelezettségzegési eljárás nem alkalmas az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek védelmére. Ez a helyzet az európai integráció alapjait kezdi ki, megingatja ugyanis a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat, és végső soron megkérdőjelezi az integráció azon előfeltevését, hogy az uniós fellépés demokratikus legitimitása a tagállami politikai rendszerek megfelelő működésén alapul. Ebből a felismerésből táplálkozik a „fordított Solange”-koncepció, amelynek lényege az EUSZ 2. cikkében foglalt emberi jogvédelmi kötelezettség felhívhatósága az uniós polgárok által egy tagállam alapjogsértő fellépésével szemben. Ezáltal az EU intézményei mellett az uniós polgárok és a tagállami bíróságok is az alapjogok európai őreivé válnak.

A javaslat dogmatikai alapját a jogi integráció során párhuzamosan fejlődő két koncepció: az alapvető jogok és az uniós polgárság intézményének összekapcsolása adja, az EUB legújabb esetjogának továbbgondolásával. Az EUB újabb gyakorlata az uniós polgárságból fakadó jogok tagállammal szembeni konkrét érvényesítése során elhagyta a határon átnyúló tényállási elem követelményét. Az uniós polgárság intézményét új szintre emelő Ruiz Zambrano-ítéletben az EUB megállapította: uniós jogba ütközik<sup>8</sup> az olyan tagállami intézkedés, amely azt eredményezi, hogy „megfosztják az uniós polgárokat az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezésétől”.<sup>9</sup> A Bogdandy-csoport olvasatában e kitételeből az következik, hogy az uniós polgárság a tagállami állampolgárok alapvető uniós státuszaként hívható fel, melynek központi magja az EUSZ 2. cikkére tekintettel szükségszerűen magában foglalja az alapjogok lényeges tartalmát. (Maga a Ruiz Zambrano-ítélet közelebbről nem határozza meg az uniós polgárságból fakadó jogok lényegének tartalmát.) Ezért ha egy tagállam – akár tisztán belföldi, határon átnyúló elemet nem tartalmazó tényállás esetén – megsérti egy uniós polgár valamely alapjogának lényeges tartalmát, az adott tagállam bírósága uniós jogsérelemre hivatkozva köteles a tagállami intézkedéssel szemben az uniós polgár jogvédelmét biztosítani.

Ez az eszköz azonban a szerzők szerint nem alkalmazható minden egyedi esetben. Mivel az EUSZ értelmében az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását és a szubszidiaritás elve alapján gyakorolja hatásköreit,<sup>10</sup> az Alapjogi Charta alkalmazási körén kívül nem helyettesítheti saját alapjogi

standardjával a tagállami mércét. Az uniós jognak egy rendkívüli esetekben rendelkezésre álló, a tagállami bíróságok és alkotmánybíróságok alapjogvédő tevékenysége mögötti védőháló („Rettungsschirm”) biztosítására kell szorítkoznia, a német alkotmánybíróság „Solange II.” néven ismert döntésében megfogalmazott elv alapján.<sup>11</sup> Eszerint a tagállami bíró előtt az EUSZ 2. cikkére való hivatkozás uniós alapjog érvényesítése érdekében kizárt mindaddig („solange”), amíg az adott tagállam általánosságban biztosítja az alapjogok lényeges tartalmát. Ha azonban a tagállami alapjogvédelemben rendszerszintű hiányosságok mutathatók ki (például ha a legfőbb állami szervek nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyják az alapjogok lényeges tartalmát, vagy a tagállam tartósan megtagadja az EJEB valamely alapjog lényeges tartalmát érintő döntésének végrehajtását),<sup>12</sup> az uniós polgári státusz központi magjának sérelmére lehet hivatkozni, kikényszerítve a vitatott tagállami aktus felretételét vagy a tagállami kárfelelősség érvényesítését. Ennek során szükséges lehet előzetes döntést kérni az EUB-tól az EUSZ 2. cikke, illetve az uniós polgárságra vonatkozó alapszerződési rendelkezés értelmezéséről.

A „fordított Solange”-javaslat lényege tehát: az EUSZ 2. cikke az emberi jogok fogalmán keresztül védi az európai alapjogok lényeges tartalmát; e cikk érvényesülését a tagállamokban általánosságban vélelmezni kell, ha azonban a vélelem megdől, a tagállami bíró az uniós jog alapján egyedi esetben felléphet. Mivel ez a koncepció bármilyen, egy tagállam által uniós polgár esetében megvalósított rendszerszintű alapjogsérelemet orvosolhat, kikerülhetővé válik a Charta 51. cikkében foglalt korlátozás, amely csak az uniós jog végrehajtása során teszi kötelezővé az abban foglalt alapjogok tiszteletben tartását. Az nem világos, hogy az uniós polgárság és az alapjogvédelem ilyen tartalmú összekapcsolását elsőként az EUB-nak kell megállapítania, vagy egy tagállami bíróság önállóan is megteheti ezt; a szerzők csak arra utalnak, hogy a döntés megalapozottságát erősítheti az EUB által adott előzetes döntés. Fontos szem előtt tartani, hogy a Charta alkalmazási körében a „fordított Solange”-koncepció a szerzők szerint nem alkalmazható.

A szerzőcsoport tagjai maguk is elismerik, hogy a koncepcióval szemben megfogalmazhatók kritikák. Három ellenvetést igyekeznek cáfolni. Egyrészt, a javaslat ellenében felhozható, hogy nem egyeztethető össze a Charta 51. cikkével, mert felhatalmazás nélkül kitérít az uniós jogalkalmazás területét, így *ultra vires* aktust eredményez. A szerzők válasza erre az, hogy a javaslat az EUSZ 2. cikkének hatékony alkalmazásán alapul, tehát nem te-

remt sem új tagállami, sem új uniós hatáskört. Másrészt, az EUSZ 7. cikkének lehet olyan értelmezése, miszerint ez az egyetlen uniós jogi mechanizmus az EUSZ 2. cikkében foglaltak kikényszerítésére. Az erre vonatkozó ellenérv azon alapszerződési rendelkezésen alapul, amely szerint az EUB „biztosítja a jog tiszteletben tartását”; a „fordított Solange”-koncepció a szerzők szerint ezt a programot tölti ki tartalommal. Harmadrészt az a kritika is megfogalmazódhat, hogy a javaslat a strasbourgi alapjogvédelmi rendszert aláásó mechanizmust teremt. A szerzők érvelése szerint azonban épp ennek ellenkezője a helyzet: mivel az EU várhatóan részes fél lesz az EJEE-ben, a bírósági által kínált hatékony jogvédelem épphogy erősíteni fogja az EJEE érvényesülését.

E három kritikus pont mellett a *Verfassungsblog* kommentátorai számos további politikai és jogi érvet hoznak fel a koncepció megalapozottsága ellen. Abban valamennyi kommentátor egyetért, hogy szükség van az uniós alapjogvédelem megerősítésére – abban viszont nincs konszenzus, hogy ez a meglévő mechanizmusok erősítésével, politikai döntésekkel vagy új jogi intézmények bevezetésével érhető-e el. Ezzel összefüggésben elsősorban a kelet-közép-európai gyökerű kommentátorok (Sadurski, Uitz, de Thym is) emlékeztetnek arra az ellentmondásra, hogy az Unió az alapjogok kérelhetetlen védelmezőjeként lép fel a tagjelölt államokkal és a nem EU-tag államokkal szemben, a saját tagállamaiban tapasztalható, olykor jóval súlyosabb alapjogi viaszásokat viszont elnézi.<sup>13</sup> (Arról megoszlanak a vélemények, hogy ez a jelenség politikai okokra vagy az Unió fellépési lehetőségeinek hiányára vezethető vissza.)<sup>14</sup> A jogtudomány képviselői joggal kritizálják az alapjogvédelemhez kapcsolódó kettős mércezt,<sup>15</sup> a „fordított Solange”-konceptiót azonban több szempontból alkalmatlannak ítélik a tagállamokkal szembeni hatékony uniós alapjogvédelemre.

*Kochenov* önmagában azt is megkérdőjelezi, hogy a német alkotmánybíróság „Solange”-döntésében foglalt alapjogi védelem és hatáskörfenntartás át-emelhető lenne az EUB gyakorlatába. Egyik ellenérve, hogy a német „Solange”-döntés, habár nagyban hozzájárult az uniós alapjogvédelem fejlődéséhez, valójában pusztán hatáskörfeladást jelent az alkotmánybíróság részéről, és a minimális védelmi szint meghatározásával önmagában nem erősíti az alapjogi védelmet, így az EUB általi átvételének nem lenne gyakorlati haszna. A másik ellenérve az, hogy az EUB-nak a „fordított Solange”-konceptió alkalmazásakor igazolnia kellene azt, amit egy tagállami alkotmánybíróságnak nyilvánvalóan sohasem kell igazolnia, azaz hogy honnan ered alapjogi bírás-

kodási hatásköre – és ennek sikere erősen kétséges még az EUSZ 2. cikkére való hivatkozáson keresztül is.

A kommentátorok által megfogalmazott legfőbb politikai érv a koncepció alkalmazása ellen az, hogy a tagállamokban zajló politikai folyamatok visszafordítása érdekében uniós szinten sem lehet jogi eszközt bevetni. A jogi ellenérvek egyfelől az uniós polgárság tartalmát és EUB általi értelmezését érintik, másfelől a Charta alkalmazási körének kérdéséhez kapcsolódnak. A „fordított Solange”-teszt tartalmi kritikáján túl több hozzászóló hívja fel a figyelmet a koncepció gyakorlati alkalmazásának nehézségeire is.

## POLITIKAI FOLYAMATOK – JOGI VÁLASZLÉPÉSEK

A koncepció elutasításának egyik fő érve az, hogy az alapjogok érvényesítésére szolgáló új uniós jogi mechanizmus bevezetésére csak a tagállamok döntése nyomán kerülhet sor, az EUB általi jogfejlesztésen keresztül nem; a cél nem szentesítheti az eszközt. Az EUB eredendően kiterjesztő jogértelmezésének további szélesítése az uniós polgárság és az alapjogok összekapcsolása révén olyan „kreatív jogászkodás” eredménye lenne, amely a szükséges demokratikus legitimitáció és alkotmányos felhatalmazás nélkül változtatná meg az uniós közjogi berendezkedés alapjait (Lindseth, Mangold, Thym véleménye). Ilyen jelentős átalakulás nem képzelhető el európai szintű nyilvános politikai vita nélkül, amelynek eredményeképp kerülhetne sor az uniós alapszerződések megfelelő módosítására a tagállamok által. Ennek hiányában az EUB-nak mint uniós intézménynek nem lehet hatásköre ilyen jogi eszköz bevezetésére; a koncepció Lindseth és Mangold szerint is a tagállamok által az uniós alapjogvédelemmel szemben felállított korlátok tudatos megkerülését célozza. Ez a nézőpontbeli különbség természetesen az európai együttműködés állandó alapkérdésére vezethető vissza: az integrációt jogi vagy politikai eszközökkel kell-e erősíteni.

*Mangold* (és ugyanígy Sadurski, Kumm és vég-eredményben Hailbronner is) erőteljesen hangsúlyozza, hogy az alapjogokkal kapcsolatos tagállami problémák uniós szinten csak politikai eszközökkel oldhatók fel, jogi (különösen a javasolthoz hasonló forradalmi jogértelmezésen alapuló) eszközökkel nem, ugyanis ezek a problémák az adott tagállam alkotmányos és alapjogi kultúrájának hiányosságaira vezethetők vissza. Az integráció jogi eszközökkel való mélyítése ellen szóló érv az is, hogy az európai együttműködés könnyen elveszíti a tagállami politi-



kai közösségek támogatását, ha a polgárok nem az általuk választott képviselőket látják az integráció motorjának szerepében, hanem a tőlük távoli EUB-t.

Egyes vélemények szerint az EU jelen állapotában is rendelkezik a megfelelő jogi kényszerítő eszközökkel: egyrészt a Bizottság kötelezettségzegési eljárást kezdeményezhet, másrészt az EUB előzetes döntései nyomán sor kerülhet az uniós joggal ellentétes tagállami szabályok fétretételére (a közvetlen hatály és az elsőbbség alkalmazása révén). Lindseth szerint ezek az eszközök képesek kifejtteni ugyanazt a hatást, amit a „fordított Solange” célul tűz: a rendszerszintű, nagy számban előforduló alapjogsérelmek kiküszöbölését. Ugyanakkor az egyes elszigetelt esetekben tapasztalható visszásságok orvoslására a koncepció a szerzők által elismerten nem alkalmazható – holott épp ilyen esetekben volna szükség a hatékonyabb uniós védelemre. Kumm ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy jelenleg a tagállami állampolgárok csak akkor vehetnek igénybe uniós jogvédelmet, ha az érintett tagállam alapjogsértő cselekménye az uniós jog alkalmazási körébe esik. (Egyébként az EJOB-hez fordulhatnak, a döntések tagállami kikényszeríthetősége azonban jóval gyengébb, mint egy EUB-ítélet esetében.) A vitában alapvető jelentőségű szempont tehát, hogy mennyire szélesan értelmezzük azt a kört, amelyben a tagállam intézkedése uniós szempontból releváns. *Uitz* a magyar médiatörvénnyel kapcsolatos uniós eljárások alapján érvel amellett, hogy az EU politikai fellépése csak egyes szabályozási kérdések megváltoztatását eredményezheti, a belső politikai folyamatok irányának megváltozását, a rendszerszintű demokrácia-deficit megszüntetését nem.

A diskurzus lényeges pontja az EUSZ 7. cikkében foglalt eljárás alkalmazhatósága. Több kommentátor szerint ez az eljárás pontosan olyan esetekre teremt politikai fellépési lehetőséget az EU számára, amilyen a jelenlegi magyarországi helyzet: amikor az uniós jogvédelmi eszközök (tagállami bíróságok által alkalmazott közvetlen hatály és elsőbbség, illetve a kötelezettségzegési eljárás) képtelenek orvosolni a demokratikus elvek és az alapjogok védelmének rendszerszintű csökkenését egy tagállamban. A 7. cikk említésekor azonban napjainkban általában figyelmen kívül marad, hogy a cikk valójában két eljárást említ. A cikk (2) és (3) bekezdése szól arról a szankcionáló eljárásról, amely során az Európai Tanács az Európai Parlament egyetértésével egyhangúlag megállapíthatja, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkében említett értékeket. E döntés következménye lehet olyan, minősített többséggel hozott tanácsi határozat, amely

értelmében az érintett tagállam egyes, az alapszerződéseken alapuló jogait – így a Tanácsban a szavazati jogát – a tagállami helyzet kedvező változásáig nem gyakorolhatja. A szabályozás legnagyobb gyengesége, hogy az Európai Tanácsban egyhangúságot követel, és az uniós polgárok vagy a tagállami parlamentek helyett a tagállami kormányzatok kezébe helyezi a döntés jogát.

*Sadurski* azonban felhívja a figyelmet a 7. cikk (1) bekezdésében foglalt megelőző/figyelmeztető eljárás jelentőségére. Ennek értelmében a Tanács a tagállami képviselők *négyszötötös* többségével, az Európai Parlament egyetértésével megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű *veszélye* annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkében említett értékeket; a döntéshez semmilyen szankció nem kapcsolódik. Az eljárást a tagállamok harmada és a Bizottság mellett az Európai Parlament is kezdeményezheti, amely az ideális fórum az ilyen politikai döntésről való nyilvános vita lefolytatására és a döntés meghozatalára. A 7. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárás 2000-ben a nizzai módosítással került az alapszerződésbe, amelyet egyrészt a Haider-ügy tanulságai, másrészt a küszöbön álló kelet-közép-európai bővítések hívtak életre. Az eljárás kidolgozásának körülményei is mutatják, hogy az épp a – magyarországihoz hasonló – nem demokratikus folyamatok elleni hatékonyabb uniós fellépés megteremtését célozta. *Sadurski* erre hivatkozva sürgeti a 7. cikk (1) bekezdésében foglalt eljárás alkalmazását, mivel ezen kívül az EU-nak csak két lehetősége marad: a tétlenség, a korábbi esetekhez hasonlóan; vagy a „fordított Solange”-javaslathoz hasonló jogi eszközök bevetése, amely azonban politikai döntések ellenében nem működhet.<sup>16</sup>

A kommentátorok közül a politikai filozófus Wiener megy legtovább a koncepció politikai hatásainak elemzésében. Meglátása szerint a „fordított Solange”-javaslat ráirányítja a figyelmet arra a kérdésre, hogy az államok és a nem-állami (uniós) politikai szereplők morális státusza mennyiben változik az európai politikai térben. Mindez összefügg az osztott szuverenitás („*geteilter Souveränität*”) és az érintetlen államiság („*unversehrter Staatlichkeit*”) állandó ellentmondásával, ugyanis az – elsősorban a német alkotmánybíróság által képviselt – uralkodó felfogás szerint az integráció során a tagállamok szuverenitásukból eredő egyes jogaikat az EU-ra ruházzák, de ez államiságukat sértetlenül hagyja.<sup>17</sup> Így felvetődik a kérdés: ha nem a szuverenitás teljessége, akkor mi határozza meg az államiság meglétét. A kantiánus felfogásból kiindulva a modern állam erkölcsi státuszát a polgárokhoz való viszonyában a kormányzás gyakorlata határozza meg. Wiener sze-

rint az európai integráció révén a tagállamok és az állami szervek mellett az EU és annak intézményei is szélesedő morális státuszra tesznek szert, amit tovább erősít az EUB alapjogvédő szerepének növekedése. A „fordított Solange”-javaslat ezt a státuszt tovább erősítheti. Lindseth azonban hozzáteszi: bár az államiság és a szuverenitás fogalmának változása kétségtelen az európai integráció folyamatában a hatáskörök átruházása révén, ennek elismerése nem jelenthet felhatalmazást a szupranacionális bíraskodás számára korlátlan és homályos tartalmú hatáskörtúllépésre (amilyen a „fordított Solange”-koncepció alkalmazása lenne).

## UNIÓS JOGDOGMATIKAI ÁLLÁSPONTOK VITÁJA

A koncepció dogmatikai szempontból mind az uniós polgárság tartalmának újszerű értelmezése, mind a Charta alkalmazási körének kiterjesztése miatt bírálható. A kommentátorok között nincs egyetértés az uniós polgárság tartalmára és a vonatkozó esetjog értelmezésére vonatkozóan. A koncepció végeredményben új dimenziót ad az uniós polgárságnak azáltal, hogy az „uniós polgárságból fakadó jogok” erősen bizonytalan tartalmát az EUSZ 2. cikke alapján az alapjogokkal tölti ki. Kochenov és Halberstam viszont úgy látják, az EUB korábbi esetjogából már kiolvasható volt az uniós polgárság alapjogi tartalma határon átnyúló elem hiányában is, a koncepció lényege tehát tulajdonképpen nem új, csak az alkalmazási feltételeket pontosítja. Hailbronner ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy a Ruiz Zambrano-ügyben az EUB (az innovatív főtanácsnoki indítványt figyelmen kívül hagyva<sup>18</sup>) nem véletlenül tartózkodott az uniós polgárság és az alapjogok összekapcsolásától, hiszen feltehetően több tagállam tiltakozását kiváltotta volna az alapjogokat érintő hatáskörbővítés – ennek bizonyosságául elég csak az Egyesült Királyság és Lengyelország által a LSZ-hez csatolt jegyzőkönyvekre gondolni az Alapjogi Charta EUB általi alkalmazásáról.<sup>19</sup> A „fordított Solange”-koncepció hasonlóan elfogadhatatlan lenne például az említett két tagállam bíróságai számára. Mangold olvasatában a Ruiz Zambrano-ítélet még visszafogottságában is ellentétes az átruházott hatáskörök és a szubszidiaritás elveivel, így végső soron a tagállamok akaratával, mivel az uniós polgárság alapján egy tisztán belföldi tényállásra alkalmazza az uniós jogot. Ezzel szemben Kochenov épp úgy látja, hogy mivel az alapszerződések nem szólnak a határon átnyúló elem szükségességéről az uniós polgárság érvényesülésével kapcsolatban,<sup>20</sup> egyértelmű,

hogy a szerződő államok akaratának nem mond ellent az intézmény tisztán belföldi tényállásokra alkalmazása. Kumm és Wiener felteszi azt a kérdést is, hogy indokolható-e a koncepció felhívhatósága pusztán az uniós polgárok alapjogi sérelmeinek orvoslására, elzárva ezt a jogorvoslatot az EU területén élő harmadik országok állampolgárai elől – holott az EUB uniós polgárságot érintő esetjoga épp ellenkező irányába mutat.<sup>21</sup>

A „fordított Solange”-koncepció másik fontos kérdése – amelyre a szerzők is igyekeznek megalapozott választ adni –, hogy hogyan egyeztethető össze az EUSZ 2. cikkének alkalmazása a Charta alkalmazási körére vonatkozó korlátozással. Erre a problémára a legrészletesebben Sonnevend kommentárja tér ki. Az ő olvasatában a koncepció látványosan a védelem szintje tekintetében tesz különbséget a Chartán, illetve az EUSZ 2. cikkén alapuló alapjogvédelem között: míg a Charta az uniós alapjogok teljességét védi *az uniós jog végrehajtása során*, az utóbbi, korlátozás nélkül ugyan, de csak egy alapjogvédelmi minimumszintet követel meg. Ugyanakkor a koncepció figyelmen kívül hagyja a Charta 52. cikk (1) bekezdését, mely szerint a Chartában foglalt jogok gyakorlása „csak a törvény által, és *e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával* korlátozható”, tehát az EUSZ 2. cikke mellett maga a Charta is tartalmaz a lényeges tartalom védelmére vonatkozó kötelezést. A két normának elvileg ugyanazt a tartalmat kell védelemben részesítenie, amely szükségszerűen egybeesik a tagállami alkotmányok által védett lényeges tartalommal. Sonnevend érvelése a következő: mivel a Charta 51. cikke az abban foglalt alkalmazását csak az uniós jog végrehajtása során teszi a tagállamok kötelezettségévé, ez a korlátozás nyilvánvalóan a Charta 52. cikkében foglaltakra is vonatkozik. Tehát a tagállamoknak az uniós jog alapján az alapjogok lényeges tartalmát is csak annyiban kell tiszteletben tartaniuk, amennyiben az uniós jogot hajtják végre. Az EUSZ 2. cikke ezt a korlátot nem törli el, ebből következően a két alapjogvédelmi eszköz közötti különbség valójában nem a védelem szintjében, hanem annak *természetében* áll: az alapjogok jogi kikényszerítésének eszköze a Charta (az abban foglalt korlátozással együtt), az EUSZ 2. cikke pedig csak az EUSZ 7. cikke szerinti politikai fellépés alapja lehet. A Bogdandy-csoport érve, hogy a Chartában foglalt korlátozás kiiktatása igazolható azzal az alapszerződési rendelkezéssel, miszerint az EUB „biztosítja a jog tiszteletben tartását”, Sonnevend számára nem meggyőző: mivel az EUSZ 2. cikke utal arra, hogy az abban foglalt értékek közösek a tagállamokban, az EUB nincs felhatalmazva ezen értékek tagállamokkal szembeni

kikényszerítésére. Az EUSZ 2. cikkét a Charta 51. és 52. cikkével együtt olvasva arra a megállapításra kell jutnunk, hogy a 2. cikkben foglaltakat az EUB korlátozás nélkül csak az uniós intézményekkel szemben érvényesítheti, a tagállamokkal szemben pedig csak az uniós jog végrehajtása során.

Egy másik vélemény szerint azonban felesleges a ragaszkodás a Chartához és az EUSZ 2. cikkéhez. Kochenov arra emlékeztet, hogy az EUB számára maga által is elismerten nem a Charta, de még csak nem is az EUSZ 2. cikke jelenti az egyetlen inspirációt az alapjogi bíráskodásban, így a Chartában foglalt korlátozás sem érvényesül szükségszerűen. Az EUB gyakran alapozza ítéleteit az írott jogon kívüli elvekre és jogokra olyan esetekben is, amelyek nem esnek a Charta alkalmazási körébe, például az uniós polgárságból fakadó jogokat érintő ítéletekben sem hivatkozott a fenti normák egyikére sem. Az EUB tehát Kochenov szerint könnyen találhat módot az alapjogi ítélezés igazolására – erről (vagy legalábbis ennek igazolhatóságáról) azonban, mint fentebb láttuk, egyes kommentátoroknak eltérő az álláspontja.

#### A GYAKORLATI ALKALMAZHATATLANSÁG ÉRVEI

Több hozzászóló hívja fel a figyelmet a koncepció gyakorlati érvényesülésének nehézségeire, sőt, lehetlenségére. Kochenov kritikája szerint a javaslatban foglalt teszt alkalmazásának gyakorlati haszna elenyésző, hiszen a tagállamokban tapasztalható alapjogi visszásságok nagy többsége a leghétköznapibb természetű, és nem a tagállami alapjogvédelmi rendszer általános hibáira visszavezethető rendkívüli eset. Mivel a „fordított Solange”-javaslat csak az utóbbi esetkörben kínál alapjogi védelmet, nem képes valódi jogorvoslatot biztosítani abban a nagyszámú esetben, amelyben uniós polgárok alapjogainak sérelme fölött a tagállami hatóságok elsiklanak. A Bogdandy-csoport és Kochenov nézetkülönbsége ezen a ponton abból adódhat, hogy utóbbi egy olyan uniós alapjogvédelmi rendszer szükségességéből indul ki, amely a tagállami szinten felül a strasbourgihoz hasonló (attól független? azzal együttműködő? annak elsőbbséget biztosító?) általános jogorvoslati mechanizmusként működik. A Bogdandy-csoport kiindulópontja viszont az, hogy az EU politikai eszközei által nem kezelhető alapjogcsorbító tagállami folyamatokkal szemben kell egy mögöttes, csak a legvégső esetben alkalmazható biztonsági szelepet fenntartani az érintett tagállam polgárainak. A szerzők szerint tehát a tagállami és a strasbourgi alapjogvédelmi rendszerek együttes érvényesülése megfelelő védel-

met nyújt a tagállamok egyedi alapjogsértő gyakorlataival szemben. Ezért említi például *Thym*, hogy az EUB hatáskörének szélesítése helyett inkább az EJEB megerősítésére kellene törekedni az ítéletek hatékony végrehajthatósága érdekében.

Látszólag a Kochenovéhoz közeli nézőpontból beszél Hailbronner, aki számos politikai nehézségre hívja fel a figyelmet ahhoz kapcsolódóan, ha az EUB magáévá teszi a „fordított Solange”-konceptiót. Kommentárjából az tűnik ki, hogy szerinte a konceptiót a szerzők az EUB általi alkalmazásra szánják, tehát adott esetben – az EJEB-hez hasonló pozícióban – az EUB-nak kellene kimondania, hogy egy tagállamban rendszerszintű alapjogi problémák tapasztalhatók. Ez feltehetően számos tagállam elutasításába ütközne, a tagállami bíróságokat az EUB ítéletével való nyílt szembefordulásra készítetné, illetve az ítéletnek ugyanúgy nem lenne szükségszerűen semmilyen politikai következménye, mint egy EJEB-ítéletnek. Ugyanez a kritika *Thym* megfogalmazásában: az EUB egy ingatag dogmatikai alapon álló, bizonytalan végkimenetelű ítélet meghozatalával azt kockáztatná, hogy a döntést a tagállami bíróságok nem fogják elismerni,<sup>22</sup> amely végső soron aláássa az EUB tekintélyét és legitimitását is. Ez túl nagy ár volna azért az alapjogvédelemért, amelyet a (megfelelően megerősített) strasbourgi bíróság is meg tud valósítani.

Hailbronner arra jut, hogy az EUB csak akkor kockáztathatná meg a „fordított Solange”-konceptió alkalmazását, ha az EU már tett valamilyen politikai lépést az érintett tagállammal szemben, például kifejezte szándékát az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás lefolytatására vagy már le is folytatta az eljárást. Véleménye szerint a javaslatnak az előbbi esetben lenne valódi haszna, mert az EUB ítélete ösztönzőleg hatna az uniós intézményekre (és a tagállamokra) abban, hogy gyorsítsák fel a 7. cikk szerinti eljárás lefolytatását. Enélkül az EUB ítélete politikailag erősen bírálható és végeredményben illegitim lehet. A koncepció végső soron olyan eszközt adna az EUB kezébe, amellyel eddig sosem látott mértékben avatkozhatna be a tagállamok politikai berendezkedésébe – és az EUB eddigi attitűdjének ismeretében nem feltételezhető, hogy ezzel az eszközzel ne élne.

Ezen a ponton érdemes emlékeztetni arra, hogy a heidelbergi javaslatnak lehetséges olyan olvasata is, amely az EUB-nak csak mögöttes szerepet szán. Eszerint a rendszerszintű alapjogsérelmet a tagállami bírónak kell megállapítania, aki az EUB-tól az uniós polgárság és az EUSZ 2. cikke, illetve az érintett alapjog lényeges tartalmának értelmezéséről kérhet előzetes döntést (ami elvezethet az uniós polgárság és az alapjogok ma még nem egyértelmű ösz-

szekapcsolásához), a kapott iránymutatás alapján azonban az alapjogvédelmi szint rendszerszintű csökkenését a tagállami bírónak kell megállapítania. Kérdéses, hogy ehhez szükség van-e az EUB külön állásfoglalására, hiszen mint fentebb említettem, egyes kommentátorok szerint – attól függően, mit értünk „az uniós polgárságból fakadó jogok” alatt – az uniós polgárság és az alapjogok összekapcsolása az eddigi esetjog alapján is lehetséges. A „fordított Solange” szerepe az uniós alapjogvédelmi mechanizmusban nemcsak az EUB hatáskörének kiterjesztésében, hanem az uniós szinten elismert alapjogok hatékonyabb tagállami védelmében is megtestesülhet.

Más kommentátorok (Mangold, Sonnevend) épp a tagállami bíróságokra ruházott feladat teljesíthetlenségét emelik ki. Ennek legfőbb oka az a német alkotmányos gyakorlatban is elismert probléma, hogy egy alapvető jog lényeges tartalmát gyakorlatilag lehetetlen körülhatárolni, akár egy tagállami bíróság, akár az EUB által (ez utóbbinak ráadásul 27 tagállam alapjogi standardját kellene ismernie). A minimális védelmi szintet viszont Thym szerint szükségszerűen csak ilyen absztrakt módon (azaz alacsony szinten) lehet meghatározni, mert enélkül a Charta 51. cikkében foglalt korlátozás nem kerülhető ki – és ez súlyos jogbizonytalanságot teremt. Sonnevend meglátása, hogy a tagállami bíróságok hatalmas politikai terhet vállalnának magukra, ha egy ilyen vitatott és bizonytalan tartalmú uniós alapjogvédő eszközt vennének igénybe. A magyar bíróságok esetében különösen számításba veendő ez a szempont, hiszen az olyan politikai környezetben, ahol nagy számú, súlyos alapjogi problémát felvető jogszabály elfogadására sor kerülhet, a bíróságoknak erős kritikával kell számolniuk az ezzel szembemelő ítélkezési gyakorlat esetén. Az ilyen jellegű politikai támadás csak jól megalapozott és egyértelmű jogi megoldások igénybevételével kerülhető el – a „fordított Solange”-koncepció azonban nem ilyen. Hasonló aggodalmakat Uitz és Kumm is megfogalmaz. Hailbronner végső soron arra jut, hogy ha a rendszerszintű alapjogi problémákhoz vezető politikai folyamatok a bírósági rendszert is elérik, a tagállami bíróságot semmi nem akadályozza, hogy akár az EUB egy konkrét döntésének ellentmondva figyelmen kívül hagyja ezt az alapjogvédő mechanizmust is. A Bogdandy-csoport és a kommentátorok nézőpontja között nyilvánvaló a különbség abban, hogy az előbbi feltételezi a tagállami bírósági rendszer politikai semlegességét és alapjogvédő szerepének megkérdőjelezhetetlenségét, míg a kommentátorok ezt nem tekintik magától értetődőnek.

\*

A „fordított Solange”-koncepcióhoz kapcsolódó diskurzus közvetlen mozgatórugója kétségtelenül a magyarországi közjogi átalakulás, amely feletti aggodalmának minden hozzászóló hangot adott. A kritikai észrevételekből azonban az tűnik ki, hogy a koncepció nem alkalmas a magyarországi alapjogvédelem 2011 előtti szintjének visszaállítására és a változásokból eredő jogsérelmek orvoslására. Ez a helyzet az előzőekben említett szempontokon túl önmagában abból is adódik, hogy a magyar bíróságok az uniós jog több évtizede kikristályosodott elveit (elsőbbség, közvetlen hatály, összhangban értelmezés, tagállami kárfelelősség, *acte clair*) sem értelmezik és alkalmazzák mindig megfelelően.<sup>23</sup> Ma elképzelhetetlennek tűnik, hogy egy olyan magyar bíróság, amely eredendően sem végez alapvető bíraskodást, az uniós jog alapján elvégezne egy alapvető jog lényeges tartalmának szisztematikus sérelmére vonatkozó vizsgálatot, majd az uniós jog alapján a magyar jogban nem létező jogorvoslatot biztosítana (arra, hogy előzetes döntést kérjen, nem kötelezi semmi). Ezen végeredményben nem változtatna, ha az EUB esetjoga a tagállami bíróságok kötelezettségévé tenné a koncepció alkalmazását: a magyar bíró akkor is figyelmen kívül hagyhatja ezt a feladatot, és az érintett számára továbbra is csak az EJEB nyújthat hatékony jogvédelmet. Még a végső bírói fórum sem köteles előzetes döntést kérni, ha úgy látja, hogy önállóan képes az uniós jog értelmezésével eldönteni az ügyet. Ezzel együtt érdemes megjegyezni, hogy a magyar gyakorlatban a Kúriának kulcsszerepe van az uniós elvekből a bírói jogalkalmazásra hátramló feladatok meghatározásában, és ez vélhetően igaz lenne a „fordított Solange”-koncepció alkalmazására vonatkozóan is.

A Bogdandy-csoport feltehetően abból indul ki, hogy a tagállami bírák elsődleges feladatuknak tekintik az alapjogvédelem biztosítását, így – különösen egy alkotmányos eróziót elszenvedő tagállamban – nyitottak lesznek minden olyan eszközre, amellyel hatékony jogvédelmet tudnak nyújtani. A magyar bíróságok esetében ez kétséges lehet. A heidelbergi javaslat alkalmazása akkor lehetne hatékony, ha az EUB és a tagállami bíróságok közötti együttműködés minden esetben meghajlást jelentene az EUB előtt, a gyakorlatban azonban ez egyáltalán nem magától értetődő.

Összességében megállapítható, hogy Armin von Bogdandy és társai innovatív, komplex javaslatot dolgoztak ki az uniós alapjogvédelem megerősítésére. A koncepció erős kritikának vethető alá, s a szerzők egyelőre adósk a bírálatokra adott válaszokkal. A koncepciót véleményező jogtudósok mellett, hogy mind elméleti, mind gyakorlati oldalról számos

ellenérvet fogalmaznak meg, egybehangzóan üdvözlik a javaslat nyújtotta lehetőséget, amellyel egyrészt a jogtudományban érdemi vita bontakozhat ki az EU alkotmányosodásáról és az integráció jövőjéről, másrészt az EU bizonyíthatja elkötelezettségét a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelme mellett.<sup>24</sup>

## JEGYZETEK

1. „Következetes jogi érvelés, körültekintő politikai értékelés, vonzó gyakorlati javaslat.”
2. Armin von BOGDANDY – Matthias KOTTMANN – Carlino ANTPÖHLER – Johanna DICKSCHEN – Simon HENTREI – Maja SMRKOLJ: Fordított „Solange”. Az európai médiaszabadság védelme a tagállamokkal szemben. *Fundamentum*, 2011/4., 5–22. A *Common Market Law Review* ezzel a tanulmánnyal nyitja a 2012-es évfolyamot; németül a *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* szintén ez évi első számában jelent meg.
3. <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-mattias-kumm/>
4. <http://verfassungsblog.de/rescue-package-eu-fundamental-rights-illustrated-reference-media-freedom/>
5. A brit jogtudomány képviselői egyelőre tartózkodók: a *UK Constitutional Law* blog átvette a *Verfassungsblog*on közzétett összefoglalót és felhívást, az azonban eddig visszhangtalan. Egyelőre távolmaradtak a Magyarországgal együtt csatlakozó kelet-közép-európai tagállamok jogtudósai is.
6. Halberstam és Lindseth között vita alakult ki az európai és az amerikai alkotmányosság és hatáskörát ruházás párhuzamairól és különbségeiről is; ezt a szempontot mellőzöm, mert a heidelbergi javaslathoz csak távolról kapcsolódik.
7. C-135/08. sz. Janko Rottman ügyben 2010. március 2-án hozott ítélet [EBHT 2010, I-1449.]; C-34/09. sz. Gerardo Ruiz Zambrano ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet [EBHT-ban még nem tették közzé]; C-434/09. sz. Shirley McCarthy ügyben 2011. május 5-én hozott ítélet [EBHT-ban még nem tették közzé]; C-256/11. sz. Murat Dereci ügyben 2011. november 15-én hozott ítélet [EBHT-ban még nem tették közzé].
8. Egészen pontosan az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 20. cikkébe, amely az uniós polgárság intézményét és annak részjogosultságait megteremti.
9. C-34/09. Ruiz Zambrano, 42. pont.
10. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése és 5. cikk (1) bekezdése értelmében.
11. Az elhíresült második, újraértelmezett „Solange”-formula (1983): „Ezen fejlemények fényében mindadig, amíg az Európai Közösségek, különösen az Európai Bíróság esetjoga általánosan hatékony, az Alaptörvény által biztosított alapjogvédelemmel lényegében megegyező alapjogvédelmet biztosít a Közösségek hatásköreivel szemben, és amennyiben ennek során az alapvető jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartása biztosított, a Szövetségi Alkotmánybíróság a jövőben nem gyakorolja azon hatáskörét, amely során dönt a másodlagos közösségi jog alkalmazhatóságáról (...), és nem vizsgálja felül a másodlagos közösségi jogot az Alaptörvényben foglalt alapjogi mérce szerint.” BVerfGE 73, 339, 2 BvR 197/83, az ítélet B. II. 1. f) pontja (a szerző fordítása).
12. A koncepció így nem lenne alkalmas magyar bíróság előtt például a vöröscsillagra vonatkozó ítéletek kikényszerítésére és a Btk. 269/B. § féltételére, hiszen a vöröscsillag nyilvános viselésének tilalma nem sérti a véleménynyilvánítási szabadság lényeges tartalmát.
13. A legnyilvánvalóbb példa: a csatlakozási folyamat során az Unió teljeskörűen monitorozza az alapvető jogok érvényesülését a tagjelölt államban (az 1993-ban meghatározott „koppenhágai kritériumok” és az EUSZ 49. cikke értelmében az az állam válhat tagjelöltté, amelynek stabil intézményrendszere biztosítja a demokráciát és a jogállamiságot, illetve az emberi jogok, valamint a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét; a Bizottság éves jelentéseiben külön fejezetekben értékeli az ezeken a területeken elért haladást), a csatlakozás után viszont már nincs lehetőség szisztematikus vizsgálatra.
14. Az utóbbira a hivatkozási alap rendszerint az EUSZ 4. cikke, amely szerint az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos be rendezkedésének.
15. Például Anneli ALBI: Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums, *European Law Journal*, 2009/1. 46–69.; Christophe HILLION: EU Enlargement in: *The Evolution of EU Law*. eds. CRAIG – DE BÚRCA, OUP, 2011.
16. Sadurski hozzászólását megelőzően egy héttel, 2012. február 16-án fogadta el az Európai Parlament a „közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről” szóló állásfoglalást, amellyel elindított egy 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárást. (szerk.)
17. A német alkotmánybíróság döntése a LSZ alkotmányosságáról, BVerfG, 2 BvE 2/08. Ugyanígy a magyar Alkotmánybíróság is a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban (Lisszabon-döntés): „A Lisszaboni Szerződés reformjai (...) sem változtattak azon, hogy a Magyar Köztársaság tagállamként, azaz az Európai Unió tagjaként, de továbbra is önálló államként vesz részt az európai integrációban, amelyre a szükséges mérték-

- ben, (...) ratifikált nemzetközi szerződéssel ruházott át az Alkotmányból eredő egyes hatásköröket...” IV. 2. 5. pont.
18. Sharpston főtanácsnok indítványa Jacobs főtanácsnok C-168/91. sz. Konstantinidis ügyben előterjesztett indítványát idézve: „Más szóval: [az uniós polgár, ha egy másik tagállamba megy,] mondhatja azt, hogy »*civis europeus sum*«, és erre a jogállásra az alapvető szabadságait érő bármely sérelem kifogásolása érdekében hivatkozhat.’ A szabad mozgáshoz való jogait gyakorló uniós polgár az uniós jog által védett alapvető jogok teljes skálájára hivatkozhat (függetlenül attól, hogy azokhoz kapcsolódik-e az a gazdasági jellegű munka, amelynek elvégzése céljából a tagállamok között mozog). Ha nem ez lenne a helyzet, akkor eltántorodhatna attól, hogy a szabad mozgáshoz való e jogokat gyakorolja.” 83–84. pont.
  19. A LSZ-hez csatolt 30. jegyzőkönyv, melynek értelmében „a Charta nem terjeszti ki az Európai Unió Bíróságának, Lengyelország vagy az Egyesült Királyság bármely bíróságának vagy törvényszékének hatáskörét az annak megállapítására való lehetőségre, hogy Lengyelország vagy az Egyesült Királyság törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései, gyakorlatai vagy intézkedései nincsenek összhangban azokkal az alapvető jogokkal, szabadságokkal és elvekkel, amelyeket a Charta újólag megerősít.”
  20. EUMSZ 20. cikk (1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. (2) Az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek.
  21. A *Ruiz Zambrano*-ítélet is épp azt eredményezte, hogy uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező hozzátartozója nem utasítható ki egy tagállamból: a kolumbiai állampolgárságú Ruiz Zambrano belga állampolgárságú gyermekei uniós polgársági státusza nem érvényesül, mivel ha az apjukat kiutasítják, a gyermekek is az Unió elhagyására kényszerülnek. Hasonlóan például C-200/02. sz. Zhu és Chen ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-9925.]; C-127/08. sz. Blaise Baheten Metock és társai ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-6241.]; C-256/11. Murat Dereci. Vö. Anja WIESBROCK: Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship? *European Journal of Migration and Law*, 2012/1. 63–94.
  22. A legújabb példa a cseh alkotmánybíróság 2012 januárjában hozott – Jan Komárek által „atombombának” titulált – döntése, amely alkotmányjogi panasz eljárásban *ultra vires*nek, így alkalmazhatatlannak mondta ki az EUB C-399/09. sz. ítéletét a Landtová ügyben (Pl. ÚS 5/12). Az első kommentárok: Jan Komárek: Playing With Matches: The Czech Constitutional Court’s Ultra Vires Revolution (<http://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/>); Arthur DYEYRE: The Czech Ultra Vires Revolution: Isolated Accident or Omen of Judicial Armageddon?, lásd: <http://verfassungsblog.de/czech-ultra-vires-revolution-isolated-accident-omen-judicial-armageddon/>.
  23. A konkrét példákhoz (de ellenpéldákhoz is) lásd VARJU Márton – FAZEKAS Flóra: The reception of European Union law in Hungary: The Constitutional Court and the Hungarian judiciary, *Common Market Law Review* (2011) 1945–1984.