

Jogállamfigyelő - Jelentés a 2010. decemberi hónapról

Az alkotmányosságot felszámoló kormányzati lépések idején indokolt, hogy a Jogállamfigyelő a jogállamiságot sértő döntések ellenszereivel, gyógyításának lehetőségével is foglalkozzon. Az év utolsó hónapjában ezért az alkotmányellenes alkotmánymódosítások megsemmisítésének lehetőségét vizsgáltuk meg.

I. Münchausen báró üstöke. Az alkotmányban van és mégis alkotmányellenes?

A törvénysértő törvény alakját, mivel törvényből sok van, könnyű magunk elé képzelni. Az alkotmányellenes alkotmányt, már csak azért is, mert abból mindig csak egy lehet, már nehezebb. Vajon amikor az alkotmány bírja alkotmányellenessége miatt elpusztíthat valamit az alkotmányból, akkor ki a szuverén? Az nem olyasmi-e, mint amikor azt állítjuk, hogy Isten teremthet olyan követ, amit nem képes felemelni, vagy – pozitív hasonlattal -, hogy Münchausen báró kiragadhatta saját hajánál fogva önmagát a mocsárból?

A kormányzat az elmúlt félévben számos alkalommal megmutatta, hogy nem tűri a cselekvési lehetőségeit korlátozó alkotmányi szabályokat, és a köztársasági alkotmányt bármikor kész az adott pillanatban fontosnak látszó politikai szándékához igazítani. Ezt – a jogállamiságot már önmagában is sértő – gyakorlatot tetézték azok az alkotmánymódosítások, amelyekkel az Országgyűlés még az alkotmányosság legalapvetőbb követelményeivel sem átalott szembemenni. Így szerepelhet most alkotmányunkban az a szabály, amely öt évre visszamenőleg teszi lehetővé a közsférában dolgozók jövedelmének akár 99,9%-os elvonását, illetve az a rendelkezés, amely pedig az Alkotmánybíróság jogkörét csorbította oly módon, hogy a testület még akkor se legyen jogosult közpénzügyi tárgyú jogszabályok felülvizsgálatára, ha azok az Alkotmányban biztosított jogot a tulajdonhoz vagy az arányos közteherviselést sértik. A jogállamiságot romboló alkotmánymódosítások felelevenítették az „alkotmánysértő alkotmánymódosítás” jelenségről korábban folytatott vitákat. A rendszerváltás óta, bár nem először merült fel, kétségtelenül minden eddiginél nagyobb tétje lett annak a kérdésnek, hogy jogában áll-e az Alkotmánybíróságnak felülvizsgálni valamely alkotmánymódosítás alkotmányosságát.

Az Alkotmánybíróság (AB) mindeztáig – hatásköre hiányának megállapításával – érdemi vizsgálat nélkül hajolt meg az alkotmánymódosítások előtt. Az AB eddigi gyakorlata egy 1994-es határozatának néhány soros megállapításán nyugszik. Eszerint ha valamely rendelkezés már az alkotmány részévé vált, fogalmilag lehetetlen annak alkotmányellenességét megállapítani.¹ Mivel tehát a felülvizsgálat mércéje az alkotmány, a mércéhez a mércét nem lehet viszonyítani. Ehhez a tételhez a testület később még azt is hozzátette, hogy az alkotmányozó hatalom kezét nem köti a hatályos alkotmány egyetlen rendelkezése sem, mivel a magyar alkotmánynak nincs valamely rendelkezését megváltoztathatatlannak minősítő klauzulája.² Bár egy 1998-as határozat kisebbségi állásfoglalása felvetette, hogy olyan demokratikus alapértékek mint a jogbiztonság vagy az alapjogok védelme megalapozhat az alkotmánymódosításokra is kiterjedő

¹ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés.

² 39/1996. (IX. 25.) AB határozat.

alkotmányvédelmet, ez a vélemény is fenntartotta, hogy ilyen hatáskörrel csak maga az alkotmány ruházhatná fel az Alkotmánybíróságot.³ Leegyszerűsítve: az AB mindezidáig korlátlanul ismerte el az alkotmánymódosító hatalmat, azaz szerinte minden, az eljárási normák betartásával született alkotmánymódosítás, tartalomtól függetlenül, alkotmányos.

Sólyom László, aki e döntések megszületésekor az Alkotmánybíróság elnöke volt, az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának elutasítása kapcsán később kifejtette: „[e]z bizonyos önmérséklet és tudomásulvétele annak, hogy nem a parlament fölött állunk, hanem az alkotmányos rendszer részei vagyunk. Az Alkotmánybíróság többsége nem tart igényt az alkotmánymódosítások alkotmányosságának felülvizsgálatára, pedig azt elvileg meg lehet indokolni. (...) Az alkotmányozó hatalom Alkotmánybíróság általi felülbírlása az alkotmánybíráskodás státusának alapvető újraértelmezésével lenne egyenlő.”⁴ Sólyom mindenesetre az alkotmányellenes alkotmányszöveg felülvizsgálatának lehetősége szempontjából az ajtót – erről szóló mondataival – legalább résnyire mindig nyitva hagyja.

Mindazonáltal az eddigi álláspont, jól érzékelhetően, inkább a testület visszafogottságán, mintsem komoly elméleti megfontolásokon alapult, és olyan korszakhoz kötődik, amelyben a parlament is nagyobb tisztelettel tekintet az Alkotmányra. Ugyanakkor számos erős érv és külföldi minta hozható fel a jelenlegivel ellentétes irányú alkotmánybírási gyakorlat kialakítása mellett.

Kétségtelen, hogy a hatályos alkotmány nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely az Alkotmánybíróságot kifejezett feljogosítaná az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálatára, ám nem is tiltja azt. A kifejezett felhatalmazás hiányából csak az következik, hogy pusztán az alkotmány szövege alapján nem dönthető el, hogy az AB felülvizsgálati jogköre kiterjed-e bizonyos alkotmánymódosításokra. Elhibázottnak tűnik a felhatalmazást feltétlenül megkívánni a normaszövegtől. Az AB, amikor a „rendes” törvényektől – nagyon is helyesen – megkülönböztetetten kezeli az alkotmánymódosító törvényeket, maga is elszakad az alkotmány betűitől. Az alkotmány ugyanis „jogszabályok” alkotmányossági felülvizsgálatára jogosítja fel az alkotmányvédő testületet, és nem tartalmaz olyan korlátozást, amely e fogalomkörből kizárná magát az alkotmányt vagy az azt módosító törvényeket. Azt pedig jogállamban szinte senki nem vitatja, hogy az alkotmány jogszabály. Az alkotmány szövegén már akkor is túllép az értelmező, amikor az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségét egyáltalán felveti.

Az alkotmánymódosító törvények megkülönböztetése a törvényhozó és az alkotmánymódosító hatalom különbségtételen nyugszik. Mivel hazánkban mindkét jogkörben az Országgyűlés jár el, továbbá az alkotmány megváltoztatására és a törvények elfogadására irányadó eljárás – szerencsétlen módon – lényegében nem különbözik egymástól, a kétféle hatalomgyakorlás között nincs látszólagos különbség. Míg azonban törvényhozóként az Országgyűlés az AB folyamatos ellenőrzése alatt áll, alkotmánymódosító szerepkörében nincs ilyen alárendelt pozícióban.

³ Holló András, Ádám Antal, Kilényi Géza és Szabó András párhuzamos véleménye az 1260/B/1997. AB határozathoz.

⁴ Sólyom László: A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen. In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 430. o.

Az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálata szempontjából legalább ilyen jelentőséggel bír az alkotmányozó (alkotmányteremtő) és az alkotmánymódosító hatalom közötti különbségtétel, még akkor is, ha az AB határozataiban ezek összemosódnak.⁵ A kétféle hatalom és eljárás közötti eltérés legegyszerűbben úgy fogalmazható meg, hogy míg az alkotmányozó hatalom az alkotmányos rendszer létrehozója, az alkotmánymódosító hatalom annak alakítója. Figyelemmel arra, hogy az alkotmánymódosító hatalom egy már kialakított, az alkotmányozó hatalom által létrehozott alkotmányos rendszerben működik, hatalma nem korlátoktól mentes, hanem az alkotmányhoz kötött. Ebből következik az is, hogy az alkotmánymódosítások során az Országgyűlésnek be kell tartania az eljárási szabályokat. Az alkotmánymódosító hatalom kötve van a létező rendszer kereteihez is,⁶ azaz nincs felhatalmazása arra, hogy az alkotmányos berendezkedés meghatározó elemeinek megváltoztatásával, az alkotmány alapvető elveinek áttörésével új rendszert alakítson ki. Az, hogy az alkotmánymódosító hatalom e korlátokat soha ne hágja át, megalapozhatja azt, hogy azok betartása felett az alkotmány védelmére elsődlegesen hivatott szerv, így Magyarországon az Alkotmánybíróság őrködjön.⁷ Indiában például – ahol az alkotmánymódosításnak szintén nincsenek szövegbe épített korlátai, és az alkotmány módosítása és megalkotása ugyanúgy a parlament kiváltsága, mint itthon – a Legfelsőbb Bíróság jelentős szerepet vállalt a demokratikus berendezkedés fenntartásában, amikor úgy döntött, hogy a parlament nem változtathatja meg az alkotmány alapstruktúráját adó elemeket.⁸ Az indiai bíróság ilyennek tekintette többek között az alkotmány felsőbbrendűségét, a föderalizmust, a hatalmi ágak elválasztását, a szekuláris államberendezkedést és az egyéni szabadságjogok lényeges elemeit.⁹

Meggyőzően támasztja alá az alkotmánysértő alkotmánymódosítás megállapíthatóságát az a felfogás is, amely szerint az alkotmány nem minden rendelkezése egyenlő súlyú; vannak olyanok, amelyek az alkotmány lényegét, identitását határozzák meg, míg mások ilyen szereppel egyáltalán nem bírnak. Így például az Alkotmánynak azt az előírását, miszerint köztársasági elnökké csak 35. életévüket betöltött személyek választhatók, nem lehet ugyanolyan jelentőségű szabályként kezelni, mint azt a rendelkezést, miszerint a Magyar Köztársaságban minden ember jogképes. Ez a felfogás azt ismeri el, hogy bizonyos szabályok és elvek az alkotmány olyan alapköveit jelentik, amelyek az egész alkotmányos berendezkedés értékrendjét meghatározzák, elmozdításukkal az alkotmányosság és az alkotmányos rendszer egysége megbomlana. Az AB döntéseiben találunk is ilyen utalásokat, például: „*az élethez és emberi méltósághoz való jog minden mást megelőző legnagyobb érték*”,¹⁰ illetve a „*hatalommegosztás elve (...) a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve*.” Kifejezetten idetartozónak

⁵ Bragyova András alkotmánybíró is kiemeli egy tanulmányában, hogy az AB a kettőt tévesen azonosítja. Vö. Bragyova András: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban? In: Bragyova András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára*. Miskolc, 2003, Bíbor kiadó, 65. o.

⁶ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon. *Közjogi Szemle*, 2010. 4. szám, 2. o. skk.

⁷ Az, hogy egy adott alkotmánymódosítás valóban csak a meglévő rendszer módosítását és nem egy új rendszer létrehozását eredményezi-e, csak tartalmi alapú vizsgálat döntheti el. Ezt jól szemlélteti az 1989-90-es rendszerváltó alkotmányozás, amelynek során az alkotmányozó hatalom formailag nem egy „új alkotmány” elfogadásával, hanem a '49-es alkotmány rendelkezéseinek módosításával épített diktatúrából jogállamot, tehát alkotott tartalmilag új alkotmányt.

⁸ Arató András: Sikeres kezdet után részleges kudarc – merre tovább? Posztsoverén alkotmányozás Magyarországon. *Fundamentum*, 2009. 3. szám, 14. és 16. o.

⁹ Kesavananda Bharati v. State of Kerala, (1973) Supp. S. C. R. 1.

¹⁰ 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

érezhetjük Súlyomnak a láthatatlan alkotmányról szóló teóriáját, miszerint „*az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított alkotmány fölött mint láthatatlan alkotmány az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál.*”¹¹ Az Alkotmány „lényeges tartalmának” a magyar AB általi elismerése azért lenne különösen fontos, mert az viszonyítási pontként szolgálhat az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatához. Ezzel felülírható az az érv, miszerint az alkotmány valamely rendelkezésének alkotmányellenességét azért nem lehet megállapítani, mert azt nincs mihez mérni. Tekintettel arra, hogy a magyar alkotmánynak bizonyosan lényeges tartalmát képezi a jogállamiság, a jogbiztonság, az emberi jogok, illetve az alkotmány kikényszeríthetőségének követelménye, az ezekkel szembemenő közelmúltbeli alkotmánymódosítások alkotmánysértőnek találtatnának. Tévedés azt hinni, hogy nincs mérce.

Korántsem biztos tehát, hogy a kétharmados többség tetszőleges tartalommal töltheti meg az alkotmányt, ahogy az sem, hogy a magyar alkotmánynak ne lennének alkotmánymódosítással érinthetetlen elemei. Azok az alkotmányok, amelyek megváltoztathatatlanak nyilvánítanak bizonyos rendelkezéseiket csak nyilvánvalóvá teszik a fent már ismertetett korlátokat. A német alaptörvény ilyen módon tiltja azt az alkotmánymódosítást, amely megváltoztatná vagy hatályon kívül helyezné az alkotmánynak az emberi méltóságra, a föderalista berendezkedésre vagy a jogállamiság alapvető elveire vonatkozó rendelkezéseit (a köztársasági államformát, a népszuverenitást, a joguralom elvét, a szabad választásokat, valamint a hatalommegosztás követelményét).¹² Ha azonban elfogadnánk, hogy az alkotmánymódosító hatalmat csak olyan korlátok kötik, amelyek kifejezetten megjelennek az alkotmány szövegében, akkor például Németországban hatályon kívül lehetne helyezni magát az örökkévalósági klauzulát, az ugyanis saját magát nem minősíti megváltoztathatatlanak. Az ilyen alkotmánymódosítás nyilvánvalóan alkotmánysértő lenne, miközben csak a fentiekhez hasonlóan, alkotmányértelmezéssel vezethető le.¹³

Nincs tehát szó arról, hogy az Alkotmánybíróság ne találhatna megfelelő indokot az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatára és megsemmisítésére. Ennél is fontosabb, hogy a jelenlegi politikai környezet sem ad okot a korábbi önmegtartóztatásra. Ez ugyanis az AB hatalmát alárendelné az Országgyűlés teljhatalmának, és ezzel a jogállammal összeegyeztethetetlen korlátlan parlamenti szuverenitást ismerné el. Ez azonban teljesen ellentmond mind az alkotmánybíráskodás elméletének,¹⁴ mind a rendszerváltás szellemének, de legfőképpen az Alkotmánybíróságnak a jogállam kiépítésében és vívmányainak megőrzésében betöltött szerepének.

A kilátásba helyezett új alkotmányra, és annak már nyilvánosságra hozott aggodalomra okot adó koncepciójára¹⁵ tekintettel meg kell említenünk, hogy a fent ismertetett korlátokat, illetve az

¹¹ Súlyom László párhuzamos indoklása a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz.

¹² Art. 79 III Grundgesetz.

¹³ Theodor Maunz – Günter Dürig (szerk.): Grundgesetz. Kommentar. Loseblattsammlung seit 1958, Verlag C.H. Beck, München. Art. 79 III, 50.

¹⁴ Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In: Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, 1995. kiadó nélkül. 18-21. o.

¹⁵

alkotmánybíróság részvételét az új alkotmány létrehozásában a szakirodalom jelentős része tagadja. Az alkotmányteremtő hatalom ugyanis szükségképpen megelőzi az alkotmány létrejöttét, így azt a még létre nem jött alkotmány elvei, szabályai sem köthetik. Ehhez azonban legalább két, rendkívül fontos megjegyzést kell fűzni. Egyrészt nem lehet elégszer aláhúzni annak a levélnek a jelentőségét, amit az Alkotmánybíróság írt az Alkotmány-előkészítő bizottságnak.¹⁶ Eszerint az új alkotmány is a közös európai alkotmányos hagyomány része lesz, ami sokban meghatározza az alapértékeket. Paczolay Péter levele kiemeli, hogy azok a döntések, amelyeket az AB a demokrácia, a népszuverenitás, a köztársaság, a jogállamiság, a hatalommegosztás, a jogbiztonság és az emberi jogok tekintetében meghozott, a szöveg változásától függetlenül is érvényben maradnak. A másik megjegyzés a magyar rendszerváltó alkotmányozás sajátos jellemzőjéhez kapcsolódik, amire hivatkozva a kormánytöbbség az alkotmányozási folyamatot elindította: hogy ti. ami hatályban van, az „ideiglenes” alkotmány. Bár az Alkotmány ideiglenességét és egy új alkotmány ebből fakadó szükségességét húsz év távlatából tévesnek tartjuk, hangsúlyozandó, hogy ez a kétlépcsős alkotmányozás (először ideiglenes, majd végleges alkotmány elfogadása) az alkotmányozási folyamatnak nem hagyományos formája. E tényező pedig korlátait és az Alkotmánybíróság szerepét is más fénybe helyezi. Az ugyancsak rendszerváltó Dél-Afrikában, ahol az alkotmányozás szintén két lépcsőben zajlott, az alkotmánybíróságnak lehetősége volt a végleges alkotmány alkotmányosságát teljes egészében felülvizsgálni.¹⁷ Ez akkor is meggondolandó, ha tudjuk, hogy - az új alkotmány megalkotásának eljárási szabályairól amúgy is hallgató - hatályos magyar alkotmány nem köti az új alkotmány elfogadását az AB jóváhagyásához, mint ahogyan azt dél-afrikai párja megtette.

II. Empíria

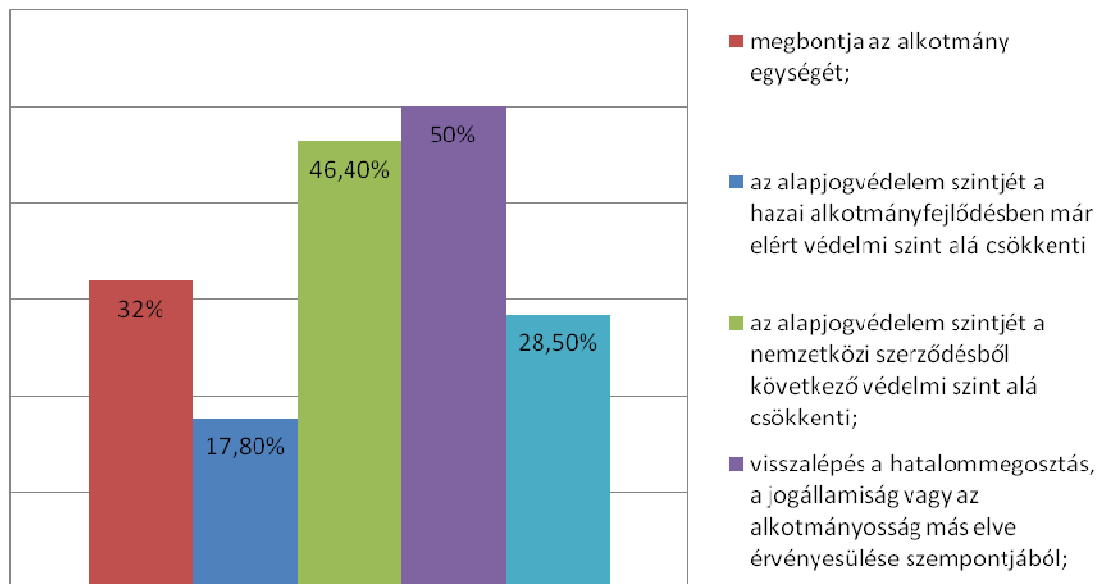
Miután a jelenlegi kormánytöbbségnek úgyszólván mindennapos gyakorlata az alkotmánymódosítás, arra voltunk kíváncsiak, hogy lehet-e alkotmánymódosítás alkotmányellenes, és ha igen, milyen esetekben. Szakértőink fele úgy véli, hogy az alkotmánymódosítás alkotmányellenes, ha visszalépést jelent a hatalommegosztás, a jogállamiság elvének érvényesülése szempontjából és majdnem ugyanennyien vélik úgy, hogy az a módosítás is alkotmányellenes, amely az alapjogvédelem szintjét nemzetközi szerződésekből következő védelmi szint alá csökkenti. Az alkotmány egységét megbontó módosítását a válaszadók harmada minősíti alkotmányellenesnek.

Kritikáját lásd: Halmai Gábor: A nem alkotmányos alkotmány és az ellene való orvosság. *Élet és irodalom*, LIV. évf. 51-52. szám, 24. o., Tóth Gábor Attila: Vannak-e még emberi jogaink? *Élet és irodalom*, LIV. évf. 51-52. szám, 14. o. és Bauer Tamás: Alkotmány alattvalóknak. *Élet és irodalom*, LIV. évf. 51-52. szám, 7-8. o.

¹⁶ <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>.

¹⁷ Arató András: Sikeres kezdet után részleges kudarc – merre tovább? Posztszuverén alkotmányozás Magyarországon. *Fundamentum*, 2009. 3. szám, 14. o.

Alkotmányellenes lehet-e az az alkotmánymódosítás, amely...



Szakértőinknek ismertettünk két fiktív alkotmánymódosítást.

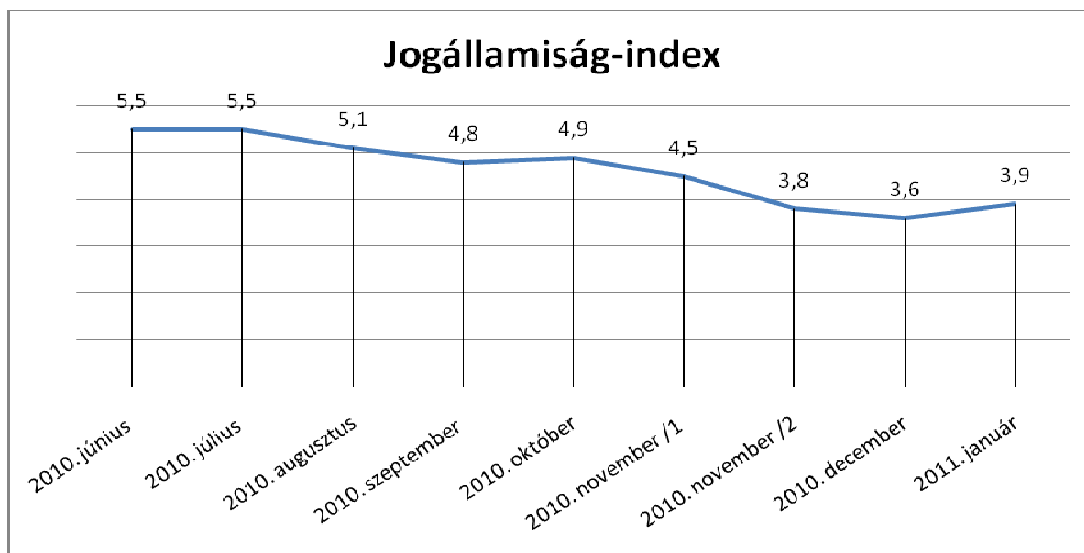
- Az első módosítás az Alkotmánynak azt a rendelkezését, miszerint a Magyar Köztársaságban minden ember jogképes, úgy változtatná meg, hogy valamely népcsoportot kizárná a jogképesek köréből.
- A második pedig az Alkotmánynak azt a rendelkezését, amely szerint köztársasági elnök csak az lehet, aki a 35. életévét betöltötte, úgy változtatná meg, hogy ezt a kritériumot 35-ről 40 évre emelné. Arra voltunk kíváncsiak, hogy az alkotmányellenesség megállapíthatósága szempontjából szerintük van-e különbség a két fikció között, és ha igen, akkor miben áll ez a különbség.

A szakértők döntő többsége az alkotmányos alapelvekre, a jogállamiságra tekintettel utasítja el a jogképeség korlátozását és nyilatkozik úgy, hogy ez az alkotmánymódosítás alkotmányellenes. Sokféle érvet hoznak fel álláspontjuk alátámasztására: zömük a demokratikus, jogállami értékeket említi, azokat nem külső kényszernek tekinti, hanem olyan alapelveknek, amelyeket akár kétharmados többséggel sem lehetséges megváltoztatni. Például: „[a jogképeség] az emberi minőséghez tartozó olyan jogosultság, amelynek csorbítása kívül esik az alkotmányozó mérlegelési jogkörén”, illetve [ez a módosítás] „megbontja az Alkotmány egységét, ellentétes az alkotmányos alapelvekkel, amelyekkel az alkotmány normaszövege sem lehet ellentétes, s nemzetközi emberi jogi egyezményekben is ütközik.” Ezzel szemben a köztársasági elnökkel kapcsolatos korhatár-változtatást senki sem tartja alkotmányellenes alkotmánymódosításnak. Az „nem ütközik alkotmányossági követelménybe”, „csupán technikai szabály, amely szabadon megváltoztatható”.

Kisebbségben maradtak azok a válaszadók, akik szerint az alkotmányellenesség egyik esetben sem lenne megállapítható. Bár a jogképeség szűkítését mindannyian kifejezetten rossznak tartják, ők – a formalista megközelítés talaján maradván – azt állítják, hogy „az alkotmánymódosítás alkotmányellenessége fogalmilag kizárt, azaz egy a korábbi alkotmánnyal ellentétes tartalmú alkotmánymódosítás automatikusan az új alkotmány része lesz, még ha ezzel radikálisan át is alakítja azt. Ez a lehetőség adott (kell, hogy legyen) a parlament számára.” Van, aki hangsúlyozza, hogy sajnálja, hogy így van; más alternatív megoldásokat javasol: „természetjogi mérce helyett a nemzetközi alapjogvédő szervekre támaszkodhatunk.”

III. Jogállamiság-index

Áttekintve az elmúlt félév adatait – a jogállamfigyelő 2010 júniusában indult el – megállapítható, hogy szakértőink véleménye szerint jelentősen csökkent a jogállamiság mértéke hazánkban. A 2010. júniusi adatokhoz viszonyítva minden egyes kérdésre adott indexpontszám csökkent, de a legsúlyosabb értékvesztést az alkotmányvédelem területe szenvedte el.



Az alkotmányvédelem stabilitása és az alapjogvédelem esetében az indexpontszám megközelítőleg a felére (6-ról 3-ra) esett vissza. Az értékvesztés súlyát mutatja az a tény is, hogy míg 2010 júniusában a megkérdezettek 12%-a értékelte csak 3-as indexpontszám alatt a fenti két kritériumot, addig 2011 januárjára már a megkérdezettek 60%-a adott 3-as indexpontszám alatti értéket.

Kérdés	2010. június	2011. január
A közhatalom független intézményei a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen működnek.	4.86	3.26
Az ország közjogi működése megfelel a parlamentarizmus alkotmányos elveinek.	6.36	4.15
Biztosított a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadsága.	4.46	3.79
A kormányzat parlamenti előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményrendszere megfelelően működik.	4.48	3.01
A közhatalom mindenki által és széles körben, szabadon bírálható.	7.77	5.03
A személyek egyenlő méltóságát, individuumaiként és valamely közösség tagjaként is a köztársaság intézményei megfelelően biztosítják.	5.55	4.92
A közhatalom gyakorlása átlátható, a közhatalom gyakorlóit számonkérhetők.	3.66	3.29
A jogsértő közhatalmi aktusokkal szemben a jogérvényesítés lehetőségei megfelelőek.	5.68	4.29
Az alkotmányvédelem stabil.	6.12	3.07
Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem jelenlegi szintje megfelelő.	6.12	3.76
	5.5	3.90

IV. A jogállamiság alapkövetelményeinek értékelése

1. Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem elért szintje nem csökkenthető.

1.1. Az új alkotmánynak a decemberben nyilvánosságra került koncepciója¹⁸ szerint komoly veszély leselkedik az alkotmányvédelemre. A koncepció nem teszi egyértelművé, hogy az új alkotmány szerint az Alkotmánybíróságnak joga lesz-e megsemmisíteni az alkotmányellenes jogszabályt. A koncepció úgy fogalmaz, hogy a testület “az Alkotmány érvényesülése és az alkotmányos jogok védelme érdekében felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát. Alkotmányellenesség esetén megállapítja annak jogkövetkezményeit.” Hogy mik ezek a jogkövetkezmények, arról hallgat, ám az kiderül belőle, hogy az az AB hatásköréről egy külön törvény fog rendelkezni.

1.2. Ugyancsak az új alkotmány koncepciójából derült ki, hogy az új alkotmány szakít az alapjogok felfogásának a felvilágosodás óta axiómaként követett bizonyos elveivel. A koncepció szerint az alapvető jogok kötelezettségekkel és felelősséggel járnak. A koncepció ezen a ponton -

¹⁸http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szer=911&p_ckl=39&p_biz=I005&p_nyelv=HU

paradox módon - a rosszemlékű 1949-es népköztársasági alkotmányhoz nyúl vissza, ez tartalmazta ugyanis azt a rendelkezést, miszerint "a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelességek teljesítésétől". A rendelkezést a 89'-es jogállami fordulattal egyidejű alkotmányrevízió törölte ki az Alkotmány rendelkezéseiből éppen azért, mert az teljességgel összeegyeztethetetlen a demokratikus jogállami berendezkedéssel. Egyelőre nem látható pontosan, hogy ennek a koncepció alapjogi felfogásának milyen következményei lesznek, e súlyos ellentmondás azonban (az alapjogok elismerése, de kötelezettségek teljesítéséhez kötése) nagyon aggasztó előjel. A koncepció szabadság-fogalmáról árulkodó, hogy megfogalmazásában az alapjogok "gyakorlásának szabályait törvény állapítja meg." A koncepció szerint az alapvető jogok általában is korlátozhatók lesznek például "az erkölcsök védelme érdekében".

1.3. Az Országgyűlés döntése nyomán kibővült azok köre, akiknek indoklás nélkül fel lehet mondani. Ennek következtében egyik köztisztviselő sem érezheti magát biztonságban. A módosítással kapcsolatban ugyanazok az aggályok hozhatók fel, mint a kormánytisztviselőket érintő hasonló intézkedésről.

1.4. A magántulajdont érintő legfontosabb decemberi döntés az, amely a magánnyugdíjpénztári tagság automatikus megszűnését irányozza elő arra az esetre, ha a pénztártag nem tesz ezzel ellentétes nyilatkozatot. Ráadásul a törvény a pénztártag döntését azzal kényszeríti a kormánynak megfelelő döntés meghozatalára, hogy a tagság megtartása mellett döntő pénztártagot az állami nyugdíjra való jogosultság elvesztésével fenyegeti meg t helyezi kilátásba.

1.5. A büntetőeljárásról szóló törvény december végi módosítása jelentősen csökkentette a bűnüldözés céljából megengedett titkos információgyűjtés korlátait azzal, hogy már nemcsak a bírói vagy igazságügyi miniszteri engedélyben szereplő célszemélyről és a kérelemben meghatározott bűncselekményről lehet majd az érintett tudta és beleegyezése nélkül információkat szerezni, hanem az ilyen megfigyelés során a hatóság látókörébe kerülő más emberekről és bűncselekményekről is. A törvény tehát arra ad felhatalmazást, hogy a rendőrség, az ügyészség, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok nyomozás elrendelése nélkül, előre meg nem határozott célból, előre meg nem határozott személyes adatokat gyűjtsenek, majd ezeket az adatokat később a bíróságon bizonyítékként felhasználják. Ezzel a törvény áttöri a személyes adatok védelméhez való jog elsőszámú alapelvét, az adatvédelmi törvényben is rögzített a célhoz kötöttség követelményét, és meg nem engedhető módon bontja le a büntetőhatalom jogállami korlátait is. Mert ahogyan azt az Alkotmánybíróság több döntésében - többek között a titkos információszerezéssel kapcsolatos 2/2007. (I. 24.) AB határozatában - lefektette, demokratikus jogállamban az állam büntető hatalma is korlátozott közhatalmi jogosítvány. A bűncselekmények a társadalom jogi rendjét súlyosan sértik, ezért az állam mint a közhatalom gyakorlója és mint az igazságszolgáltatási monopólium birtokosa köteles a büntetőigény érvényesítésére. Az sem kérdéses, hogy a bűnüldözéshez az államnak hatékony intézmény- és eszközrendszerre van szüksége. A jogállamiság, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményei azonban megkívánják, hogy az állam a büntető hatalmát olyan szabályok szerint gyakorolja, amelyek egyensúlyt teremtenek az egyéneket az állammal szemben védő garanciális rendelkezések és a büntető igazságszolgáltatás megfelelő működésével kapcsolatos társadalmi elvárások között.¹⁹

¹⁹42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

1.6. Az Országgyűlés által 2010 novemberének végén módosított népszámlálási törvény²⁰ és a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendelet²¹ nem felel meg a személyes adatok védelméhez való jog szabályainak, alkotmányos értelmezésének. A népszámlálás során az adatvédelmi garanciák azért különösen jelentősek, mert egyrészt a népszámláláson a válaszadás kötelező, másrészt az adatfelvétel teljes körű, harmadrészt az adatfelvétel szenzitív adatokra is kiterjed. A hatályos szabályozás leg súlyosabb problémája, hogy nem érvényesíti a statisztikai célú adatfelvétellel szemben támasztott legalapvetőbb követelményt, az anonimitást, mivel a törvény szerint a népszámlálási kérdőíven a pontos lakáscímet is meg kell adni, ami önmagában alkalmas a válaszadók azonosítására. A teljeskörű népszámlálás biztosítása végett fontos a lakcímek rögzítése, azt azonban csak a kérdőívektől elkülönítetten, oly módon szabadna megtenni, hogy semmilyen belső azonosító, kapcsolati kód segítségével ne lehessen a kérdőívekkel összekapcsolni. A jogszabály ezzel szemben úgy rendelkezik, hogy a címazonosítóval ellátott lakáscímeket csak a népszámlálás teljeskörűségének ellenőrzése után kell a népszámlálás során felvett adatoktól elkülönítetten kezelni, ezzel pedig nem zárja ki a válaszadók lakcím alapján történő azonosításának lehetőségét.²²

1.7. Szigorodtak a sztrájk feltételei is, december utolsó ülésnapján a kormánytöbbség módosította a sztrájktörvényt. Kétségtelen, hogy a törvény lakonikus rendelkezései az elmúlt évek tapasztalatai alapján felülvizsgálatra szorult, de a módosítás aránytalanul korlátozza a munkavállalók sztrájkhoz való jogát. A módosítás következtében a közszolgáltatók esetében csak akkor lehet beszüntetni a munkát, ha a felek megállapodtak az elégséges szolgáltatásról, vagy, ha nem sikerül egyezségre jutni, akkor a munkaügyi bíróságok döntenek a szolgáltatás mértékéről és feltételeiről. Az elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás hiányában a sztrájk jogellenesnek minősül, így a módosítás jelentős akadályt állít a munkavállalók sztrájkja elé. Ezt csupán annyi - a munkavállalók jogainak érvényesülését előmozdító - eljárási garancia övezi, hogy bíróságnak rendkívül gyorsan, öt napos határidőn belül kell döntenie. A sztrájkjog ennél súlyosabb csorbításának lehetőségét helyezi kilátásba az, hogy az elégséges szolgáltatás feltételeit a későbbiekben törvény is megállapíthatja. A módosítás ugyanakkor nem tartalmaz sztrájkjogot védő garanciákat vagy objektív korlátokat, így ezek hiányában a törvényalkotó - mozgásterét kihasználva - igen könnyen megnehezítheti, adott esetben ellehetetlenítheti a munkavállalók érdekérvényesítésének e formáját.

2. A közhatalom független intézményeinek a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen kell működniük, csak így őrizhetik meg arcukat, a közhatalom gyakorlását pedig a valóban független intézmények folyamatos kontrolljának kell legitimálnia.

2.1. Ebben a hónapban szűnt meg a Költségvetési Tanács, legalábbis abban a formájában, amilyenben korábban működött. Ahogyan arra a múlt havi jogállamfigyelőben már kitértünk,²³

²⁰2009. évi CXXXIX. törvény a 2011. évi népszámlálásról

http://complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900139.TV&kif=n%C3%A9psz%C3%A1ml%C3%A1l%C3%A1s**#xcel

²¹305/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a 2011. évi népszámlálás végrehajtásával kapcsolatos egyes feladatokról
http://complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000305.KOR&kif=n%C3%A9psz%C3%A1ml%C3%A1l%C3%A1s**#xcel

²² Lásd még a TASZ és az EKINT adatvédelmi tárgyú javaslatait a 2011. évi népszámlálás megvalósításához:

<http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=397>

²³ <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=381>

semmi kétség nem fűződik ahhoz, hogy a korábbi tanács megszüntetése azért történt, mert az szakmai alapon bírálta a kormány gazdaságpolitikáját és rámutatott azokra a bizonytalanságokra és hiányosságokra, amelyeket a költségvetés tervezésekor ki kellett volna küszöbölni. A Költségvetési Tanács megszüntetése annak bizonyítéka, hogy a kormány a végrehajtó hatalomtól független ellenőrző szervezet kritikáját nem tűri. A jogállamiság szempontjából figyelemre méltó volt, hogy az Országgyűlés a csoportos létszámleépítés szabályait úgy módosította, hogy a Költségvetési Tanács Titkárságán dolgozók minden nehézség nélkül, gyorsan elbocsáthatók legyenek.

2.2. A bírósági igazgatás rendszerének változása a kormány nagyobb befolyását eredményezi és jelentősen megnöveli az OIT elnökének (aki egyben az LB elnöke is) a bíróságok igazgatásban betöltött szerepét is. Kétségtelen, hogy nem volt tökéletes az az igazgatási modell, amely az igazságszolgáltatás 1997. évi reformja óta az Országos Igazságszolgáltatási Tanáccsal Magyarországon működött, azon indokolt volt változtatni.²⁴ Indokolatlan azonban a változtatás, ha az kizárólag a kormány befolyásának a növekedését eredményezi. Az új szabályozás szerint egyel több tagja van az OIT-nak, aki az államháztartásért felelős miniszter. Ezzel megduplázódott a tanácsban a kormányt képviselő miniszterek száma. Az eddigi szabályozás szerint a tanács tagjainak kétharmada (a 15 tagból 9 erre a tisztségre megválasztott plusz a Legfelsőbb Bíróság elnöke) bíró volt, arányuk mostantól lecsökken, de a szervezetben továbbra is megmarad a bírói többség.

2.3. Szintén az igazságszolgáltatás, pontosabban a bírák függetlenségét érintő változás, hogy a bírákat bizonyos feltételek fennállása esetén egymás után kétszer is határozott időre fogják kinevezni. A határozott időre kinevezett bíró függetlensége státuszának bizonytalansága folytán korlátozott, hiszen továbbfoglalkoztatása az őt értékelők tetszésétől vagy nemtetszésétől függ.

2.4. Tovább folytatódott a független Magyar Nemzeti Bank és a kormány konfrontációja. A kormány decemberben bejelentette, hogy úgy szeretné átalakítani a monetáris politikában legfontosabb döntéseket hozó Monetáris Tanács összetételét, hogy abban biztosított legyen a kormánytöbbség akaratának megfelelő képviselője. Az eddigi szabályok szerint a monetáris tanácsnak hét tagja volt, az MNB elnöke és a két alelnök, valamint a tanács négy külső tagja, akiket paritásos alapon jelölt az MNB elnöke, illetve a miniszterelnök. A kormány ezt úgy kívánja módosítani, hogy a Monetáris Tanács négy külső tagjáról a parlament gazdasági bizottságának ajánlása alapján az Országgyűlés feles többséggel fog dönteni. Ezzel azt fogják elérni, hogy a jelölésben az MNB elnökének nem lesz szerepe, azt a parlamenti arányokat tükröző parlamenti bizottság fogja végezni.

3. Fontos, hogy a parlamenti rendszer határozza meg továbbra is alkotmányos berendezkedésünket, a kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményei nem gyengíthetők

A parlamenti ellenőrzés szervei vagy a parlamenti többség akaratától függően működnek, vagy, ami ezzel majdnem egyenértékű, szinte nem is működnek. Amelyek működnek, azok pedig

²⁴Ennek okaihoz lásd pl. az Eötvös Károly Intézet e témában született, 2008-as tanulmányát: Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok.

http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/biroi_fuggetlenseg.pdf

megszűnnek. Az előbbire példa az Állami Számvevőszék, amely decemberben készségesen erősítette a magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatos kormányzati kommunikációt egy jelentésével, amely szerint a magánnyugdíjpénztárak csőd esetére létrehozott garanciaalapja csupán a tagok fél százalékanak tudna fizetni a tavaly év végéig felhalmozott vagyon alapján. Tekintettel arra, hogy a garanciaalap sohasem számolhat minden pénztár egyszerre történő csődbe jutásával, ennek a számvevőszéki vizsgálati eredménynek kétségtelenül a pénztártagoknak a pénztárak iránti bizalmát csökkentő céljai voltak. A második típusra az országgyűlési biztosi intézmény a példa, amely úgy működik, mintha semmilyen alapjogokat érintő változás nem történne Magyarországon, de az is megtörtént már, éppen az előző hónapban, hogy az általános ombudsman megállapításaival az alapjogokat súlyosan korlátozó kormányzati intézkedéssorozat szükségességét igazolta. (Amint arról az előző havi jogállamfigyelőben beszámoltunk, az általános ombudsman az állampolgárok széles körének felháborodását keltő államosítási lépések közepette felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy a nyugdíjpénztárak szolgáltatási tevékenységére és a járadékszolgáltatás feltételrendszerére vonatkozó rendelkezések összhangjának megteremtése érdekében kezdeményezze a magánnyugdíj-pénztárakról, valamint az önkéntes nyugdíjpénztárakról szóló törvény módosítását.) Az állami költségvetés készítésének folyamatát felügyelő független testület megszüntetése a harmadik esetkörre példa, erről a 2. pontban írtunk.

4. A közhatalom gyakorlása legyen átlátható, a közhatalmat gyakorló szervezetek és személyek pedig legyenek számonkérhetőek, az információszabadság elért szintje fejlesztendő, a visszalépés nem elfogadható.

December derekán a Magyar Közlönyben olyan kormányhatározat jelent meg, amely a közigazgatási és igazságügyi miniszter feladatául szabta, hogy dolgozzon ki és terjesszen a Kormány elé törvénytervezetet az elmúlt rendszerben nem jogállami keretek között rögzített, egyes titkosszolgálati tevékenységgel összefüggő iratoknak a megfigyelt személyek részére történő "visszaadásáról".²⁵ A határozat szerint a törvénytervezetnek az információs önrendelkezés minél teljesebb érvényesülését, a minősített adatok védelméhez fűződő közérdek védelmét, valamint az elmúlt rendszer állambiztonsági szolgálatai miatt elszenvedett sérelmek információs kárpótlásának megvalósulását kell szolgálnia. A kormányhatározat lehetetlen feladat elé állította a minisztert, az állambiztonsági iratok eredeti példányának kiadása ugyanis aligha hangolható össze a törvénytervezet által elérni kívánt, egyébként nemes célokkal. Az elgondolás mindenekelőtt az információs kárpótlás félreértéséről árulkodik. Az információs kárpótlás a korábban titkosan kezelt információknak a megismerhetőségét feltételezi, vagyis azt, hogy a demokratikus társadalom, valamint polgárai mint a titkosszolgálatok korábbi megfigyeltjei - jogállami korlátok között - megismerhetik az elmúlt évtizedekben személyes sorsukat és az egész társadalmat alakító körülményeket és szereplőket. Az eredeti dokumentumok kiadása viszont éppen ezzel ellentétes eredményre vezet, akadályozza a rendszer működésének megismerhetőségét a társadalom, de adott esetben az érintett számára is (hiszen ugyanazon dokumentum több megfigyeltre is vonatkozhat, így annak hazavitele valamely érintett által mások jogainak sérelmével járhat). Egyúttal, azon túl, hogy az egyik legfontosabb forrástól fosztja meg a történelem kutatóit, az érintetteket védtelenné is teszi, hiszen áldozat-voltuk bizonyítékait megsemmisíti. Figyelembe kell venni azt is, hogy az információs önrendelkezési joghoz hozzátartozik a személyes adat megismerésétől való tartózkodás, a nem tudás joga is.

²⁵1283/2010. (XII. 15.) Korm. határozata, Magyar Közlöny, 2010. évi 190. szám, 27163-64. o.

Kizárt, hogy a tervezett tartalmú törvény tudna olyan garanciákat teremteni, amelyek biztosítják ennek tiszteletben tartását. A Kormány tervezett lépése ellen az elmúlt hónapban számos történész is hangot emelt.

5. A szólás szabadsága csak az alapvető jogok védelmében, és csak arányos mértékben korlátozható, a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadságát biztosítani kell.

Bejelentették, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók, a Magyar Rádió, a Magyar Televízió és a Duna Televízió, valamint a Magyar Távirati Iroda a továbbiakban néhány főt foglalkoztató cégekké alakul, a műsorokat a száz százalékban fideszes Médiatanács kezelésében lévő és a Médiahatóság felügyelete alatt álló Műsorszolgáltatás Támogató és Vagyonkezelő Alap készíti majd.²⁶

Ugyancsak decemberben az Országgyűlés elfogadta az előző jogállamfigyelőkben általunk már bírált tartalmú médiatörvényt, amely alkotmányos indok nélkül közös szabályozás alá vonja, és kényszerítő ok nélkül, aránytalanul korlátozza a nyomtatott és elektronikus sajtó szabadságát. A médiatörvény - Magyarország tekintetében - soha nem látott nemzetközi felháborodást váltott ki, kritikával éltek német, francia, brit, luxemburgi, cseh és más állami vezetők, a legnagyobb európai és amerikai lapok, valamint regionális és nemzetközi szervezetek, úgymint az Európai Lapkiadók Egyesülete (ENPA) vagy a Lapok és Lapkiadók Világszövetsége (WAN-IFRA). A tiltakozás a hónap végén még nem csitult le, ami nagyban köszönhető a miniszterelnök azon a megnyilatkozásának, miszerint nem hajlandó "rezgő lábszárral viszonyulni a parlamenti vitákhoz vagy a nyugati visszhanghoz", azaz a Kormánynak nem áll szándékában a törvényjavaslat felülvizsgálata. A miniszterelnök és szóvivője emellett a törvényt ért kritikákra csak annyiban reagált, hogy abban nincs olyan rendelkezés, amely ne lenne megtalálható valamely európai törvényben. Nincs módunk e kijelentést jelen keretek között alátámasztásokkal vitatni, de értelmetlen is lenne, mert nem férhet kétség ahhoz, hogy könnyedén összeállítható egy autoriter csomag mindabból, ami elkülönülten jelenik meg más és más országok szabályozásában.

6. Minden ember individuumként és közössége részeként is egyenlő méltósággal rendelkezik, ennek minden állami megnyilvánulást át kell hatnia.

Ebben a pontban érdemes néhány mondat erejéig visszatérnünk az alkotmánykonceptióra,²⁷ amely az egyenlő méltóság vonatkozásában nem éppen ellentmondásokról mentes. Bár a koncepció kifejezetten elismeri, hogy a nép minden tagja egyenlő és elidegeníthetetlen emberi méltósággal bír, egészében és egyes pontjaiban is azt a benyomást kelti, hogy a tervezett alkotmány nem tekint egyenlőként polgárait. A Szent Korona tan és a kereszténység preambulumba kívánása, az állam és egyház elválasztását előíró rendelkezés mellőzése, a házasság, a család kiemelt védelmének előírásának mellőzése, valamint az egyházak közötti, azok társadalmi jelentősége szerinti különbségtétel mind-mind arra enged következtetni, hogy az új alkotmány nem kíván mindenki alkotmánya lenni. Ezt erősíti, hogy a koncepció a házasság intézményét kizárólag férfi és nő között ismeri el, illetve, hogy nem minősíti védett tulajdonságnak a szexuális orientációt, azaz nem szerepelteti azt a hátrányos megkülönböztetés tiltott okai között. Mindezek azt vetítik előre, hogy ha az új alkotmányt e koncepció alapján

²⁶<http://www.vg.hu/vallalatok/reklam-es-media/kozmedia-egy-kalap-alatt-335951>

²⁷http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=911&p_ckl=39&p_biz=I005&p_nyelv=HU

fogalmazzák meg, annak elfogadása esetén a nép mint politikai közösség alkotmányáról nem, csak egy alkotmány politikai közösségéről lehet majd beszélni.

A jogállamfigyelő elkészítésében Majtényi László, Miklósi Zoltán, Navratil Szonja, Szabó Máté Dániel és Vissy Beatrix vett részt.