

Jogállamfigyelő - Jelentés a 2011. februári hónapról

Mostani elemzésünk az alkotmányos jogelvek alaptalanul *forradalminak* mondott olyan felülvizsgálatairól szól, amelyek valójában – amint állításunk szerint az elfogulatlan vizsgálat bizonyítja – a közérdeknek az alkotmányos határokat áthágó téves értelmezésén alapultak, valamint önkényes és kicsinyes csoport- és magánérdekeket szolgáltak.

I. A kivétel megöli a szabályt

A megalakulása óta eltelt kilenc hónapban a második Orbán-kormány számos olyan döntést hozott, amely valamilyen vonatkozásban felfüggesztette egyik vagy másik alapvető jogelv érvényesülését. Ezzel lehetővé tették, hogy bizonyos szabályozási területeket, bizonyos időszakokat, vagy adott esetben meghatározott gazdasági szereplőket vagy magánszemélyeket kivonjanak az általános normák hatálya alól. Ezeknek a törvényhozási aktusoknak közös vonása, hogy az általános szabályok alóli kivételességet állapítanak meg vagy legalábbis sugallnak. E döntések körébe tartozik – csak példálózó felsorolással – az Alkotmánybíróság felülvizsgálati hatáskörének elfogadható indok nélküli, önkényes megcsonkítása, az előző kormány időszakában jóváhagyott állami végkielégítések visszamenőleges megadóztatása, a részben szintén visszamenőleg kivetett ágazati különadók, a különadók megállapításának rendjébe illesztett, egyes vállalkozásokat kedvezményező kivételek, az OVB tagjai, valamint a GVH elnökhelyettesei megbízási idejének lerövidítése, az egyes tisztségek betöltésére vonatkozó összeférhetlenségi szabályok hasonlóan furcsa kivételekkel teletűzdelése, a csoportos létszámleépítés szabályainak a Költségvetési Tanács szakértői apparátusának elbocsátása idejére időzített megváltoztatása, és ide kell sorolni az Országgyűlésben nemrég benyújtott semmisségi törvény-javaslatot is, amely a 2006. őszi zavargások kapcsán hozott jogerős bírói ítéletek egy részét tervezi parlamenti döntéssel megsemmisíteni.

Azért beszélünk inkább törvényhozási aktusokról és nem törvényekről, mert egy befolyásos és általunk is elfogadott jogfelfogás szerint nem minden tekinthető ténylegesen törvénynek, ami formailag első látásra annak tűnik: e felfogás szerint a törvény fogalmához tartozik, minimálisan, az egyértelműség, a kiszámíthatóság, és a nyilvános, jól azonosítható általános indokokra alapozottság. Ezek szerint a pillanatnyi szempontok szolgálatába állított jogi önkény akkor sem minősül törvénynek, ha egyébként a törvények megalkotására felhatalmazott testület fogadja el szabályos eljárásban. Ezt a mércét alkalmazva az említett parlamenti döntések jó része nem is minősülhetne törvénynek.

Kivéve a gyevi bírót...

A felsoroltak és a hozzájuk hasonló döntések alapvetően két csoportra oszthatók. Az első körbe azok tartoznak, amelyeket a politikai folklór 'lex XY'-ként tart számon, és amelyek egy-egy jól azonosítható, a kormánynak kedves személyt vagy gazdasági szereplőt akarnak kedvező helyzetbe hozni. Ilyen lex-ek persze korábbi parlamenti ciklusokban is születtek (gondoljunk csak a méltán hírhedt Lex Mol-ra), a mostani időszak ezeknek a lex-eknek a mennyiségével kápráztat el, továbbá, hogy ezek a lexek nagy számban még magába az alkotmányba is behatoltak, aminek azért persze vannak általános következményei. A Lex Borkai, a Lex Szapáry, a Lex Járai, a Lex CBA vagy a Lex Domonkos és társaik vagy jól célzott kivételeket állapítanak meg az általános szabályok alól, vagy magát a szabályt igazítják hozzá a kedvezményezni szándékolt személy vagy csoport jegyeihez, függetlenül attól, hogy az eredeti szabálynak volt-e valami általános és elfogadható indoka. Az ún. Lex Domonkos például úgy

módosította a Költségvetési Tanácsról szóló törvényt, hogy megszüntette a tagjaira vonatkozó egyik összeférhetlenségi szabályt, lehetővé téve, hogy Domonkos László számvevőszéki elnök, nemrégiben még a Fidesz országgyűlési képviselője ott taggá válhasson. Ebben az esetben a lex egy, a Költségvetési Tanács független státuszához igazodó, nagyon is indokolt szabályt iktatott ki. A Lex Borkai ezzel szemben már a törvényhozói önkény önkényes felülírásának szép példája. Az eredeti törvényjavaslat, amely a hivatásos katona- és rendőrtiszteket leszerelésük után öt évig kizárta volna a polgármesteri tisztségből, semmilyen erős indokkal nem volt alátámasztható, és a hírek szerint csak az a fideszes félelem motiválta, miszerint a Jobbik számos volt hivatásost állíthat jelöltként az őszi önkormányzati választásokon. Csakhogy a szabály Győr fideszes vezetőjét is elütötte volna az újraindulástól, ezért az összeférhetlenségi időszakot sürgősen leszállították három évre.

Azzal természetesen mindenki tisztában van, hogy a politikai döntéshozók nem érzéketlenek a hozzájuk közelálló személyek és gazdasági szereplők kívánságaira, és sokszor nem riadnak vissza az efféle kedvezéstől. Azt azonban fontos észrevenni, hogy az ilyen döntések értékelésénél a mérték egyáltalán nem másodlagos. Ha a gazdasági és társadalmi szereplők rendszerszerűen azt tapasztalják, hogy a kivételezés elérésére van kézzelfogható lehetőség, az többféle, önmagán túlmutató negatív következménnyel járhat. Ha megalapozottnak látják azt a feltételezést, hogy a döntéshozóknál viszonylag könnyű különleges bánásmódot kijárni, akkor az természetellenes ösztönzőket teremt. Nem arra fognak törekedni, hogy a gazdasági versenyben vetélytársaik fölé kerekedjenek kedvezőbb árakkal vagy jobb minőségű termékeikkel és szolgáltatásaikkal, ami persze a fogyasztóknak is előnyére válna, hanem inkább arra, hogy az erre fogékony politikai döntéshozóknál versenykorlátozó vagy –torzító, személyre szabott bánásmódot harcoljanak ki. Kreatív energiáikat az innováció és a gazdasági ésszerűsítés helyett a lobbizás terén fogják kiélni, össztársadalmi szempontból igencsak baljós következményekkel. Egyrészt nőhet a korrupció és a gazdasági és politikai elit önfelédte egymásra találása focimeccs-látogatás keretében, másrészt romolhat a magyar vállalkozások versenyképessége, a lakosság pedig magasabb árakat fizethet rosszabb szolgáltatásokért.

Forradalmi helyzet?

A kivételességet megállapító törvényhozási aktusok másik, sokkal fontosabb csoportjába azok tartoznak, amelyek valamilyen általános és alapvető jogelvet függesztenek fel elfogadható indok nélkül, pillanatnyi politikai szükségletekhez igazodva. Az Alkotmánybíróság felülvizsgálati és törvényt megsemmisítési jogkörének korlátozása, az adó- és járulékszabályok alkotmányossági vizsgálatának megakadályozása nem valamilyen végiggondolt, általános indokokra támaszkodó alkotmánybíráskodási koncepció alapján történt, hanem azért, mert történetesen éppen egy ilyen tárgyú jogszabályt semmisített meg az AB, és mert hatáskörének meghagyása valószínűleg lehetetlenné tette volna a kormány gazdaságpolitikai stratégiáját. Ezért nem a gazdaságpolitikát igazították az alkotmányossághoz, hanem az AB hatáskörét a saját pillanatnyi érdekeikhez, és ennek esett áldozatul a visszamenőleges jogalkotás tilalmának alapelve is.

A tervek szerint hamarosan megszülető semmisségi törvény a hatalommegosztás alapkövetelményét töri át, amikor jogerős bírói ítéleteket politikai döntéssel változtat meg az ítéletek egy meghatározott csoportja vonatkozásában. (Megjegyezzük, a csak rendőri tanúvallomások alapján született elmarasztaló ítéletek sokakban keltenek rossz érzéseket vagy gyanakvást, és ezt magunk sem tekintjük indokolatlannak. Csakhogy a 2006 őszén született ítéletek felülvizsgálatára van jogállami lehetőség is. A hamis tanúvallomás vagy bizonyíték alapján született ítéletek ellen perújrafelvétel kezdeményezhető, és ha valaki ilyesmiről tudomást szerez, akkor van lehetősége ezt indítványozni. Esetről esetre, ahogy jogállamban szokás).

A második csoportba tartozó, hatalmas horderejű fejleményekkel kapcsolatban két körülményre érdemes felhívni a figyelmet: Egyfelől arra, hogy ezek a döntések az – önmagukban is komoly – negatív hatásukon túlmutató következményekkel járnak. A lépések számosságuk és megszületésük körülményei révén félreérthetetlenül azt üzenik a társadalomnak, hogy a kormánytöbbség kész bármikor, bármilyen jogelvet félretenni politikai céljai elérése érdekében. Ezért a jogbizonytalanság nem korlátozódik a már meghozott döntésekkel érintett területekre, hanem kiterjed jóformán minden életviszonyra. Befektetési, megtakarítási, vásárlási, családalapítási, karrierépítési stb. döntéseiknél az egyének, a háztartások és a vállalkozások kénytelenek szüntelenül azt mérlegelni, melyik szabály és szilárdnak hitt jogelv lesz a következő, amit valamilyen pillanatnyi szempont alapján feláldoznak, felforgatnak a döntéshozók. A jogalkalmazók – rendőrök, ügyészek, bírák – nem lehetnek biztosak abban, hogy a ma még érvényes jogelvek követéséért később nem vonják-e felelősségre, nem éri-e hátrány, nyilvános megbélyegzés őket.

Másfelől, a döntések hivatalos vagy sugalmazott indoklása mindig valamilyen rendkívüli, forradalmi állapotra utal, ami megengedhetővé tenné a rendkívüli lépéseket. Az egyik esetben a gazdasági szükséghelyzet képe sejtik fel, ami indokolhatná a visszamenőleges adóztatást és más rendkívüli gazdasági döntéseket, a másik esetben pedig az előző kormányzat jogi és politikai legitimitásának nyílt tagadásával szembesülünk, hiszen a zsarnoki rendszerek bírói ítéleteit szokták – kivételes esetekben – semmisnek nyilvánítani. Ebben az összefüggésben két kérdést érdemes külön is megvizsgálni. Az egyik, hogy a jogon túli politikai, gazdasági és társadalmi tények nyújtanak-e bármilyen támasztékot ahhoz az elgondoláshoz, hogy valóban olyan rendkívüli helyzet áll-e fenn, amelyben alapvető jogállami követelmények felfüggesztése egyáltalán mérlegelhető. A másik pedig az, hogy magának a kormánytöbbségnek a lépései, összességükben, alátámasztják-e ezt a retorikát.

A gazdasági szükséghelyzetre utaló érv első látásra életszerűen hivatkozhat a 2008-2009-es globális gazdasági válság különösen súlyos hazai következményeire. Ez az érv azonban mégis több sebből vérzik. Először is a válság, ha valamikor, akkor a 2008 októberét követő néhány hónapban indokolhatott volna rendkívüli lépéseket. 2010-re a recesszió technikailag már Magyarországon is véget ért, és maga a frissen hivatalba lépett kormány az elkövetkező években már dinamikus gazdasági növekedést vár költségvetési kalkulációiban. Másodsor, a jogállamiság valamely követelménye mégoly időleges felfüggesztésének indokolhatóságához nem csak annak bemutatására van szükség, hogy valamilyen rendkívül súlyos helyzet áll fenn, hanem arra is, hogy a rendkívüli helyzet másképp, a jogállami követelmények felfüggesztése nélkül, nem orvosolható. Márpedig talán egyetlen olyan hazai vagy nemzetközi szakértő és piaci szereplő sem akadt, aki azt állította volna, hogy például a magyar költségvetési hiánnyal kapcsolatos gondok csak visszamenőleg kivetett adókkal lennének kezelhetők. Tehát nem általában a hiány leszorításához volt szükség a visszamenőlegességet tiltó alapelv felrúgására, hanem a hiány leszorításának a kormány által preferált módjához, ami pedig jelentős különbség. Ugyanakkor a rendkívüliségre hivatkozó forradalmi retorikának ellentmond az is, hogy a kifogásolt döntéseket – mai tudásunk szerint legalábbis – nem ideiglenes jelleggel és meghatározott időre hozták meg, hanem a formálódóban lévő új rezsim állandó vonásainak szánják őket. A visszamenőleges adókiivetés alkotmányosságát például az alkotmány szövegébe is beemelték, anélkül, hogy valamilyen ideiglenességre utalnának. A hivatkozás a gazdasági szükséghelyzetre tehát sem a tényleges gazdasági helyzet alapján, sem a kormányzat saját lépései alapján nem látszik őszintének, és semmiképp nem szolgálhat a jogállami követelmények felrúgásának igazolásaként.

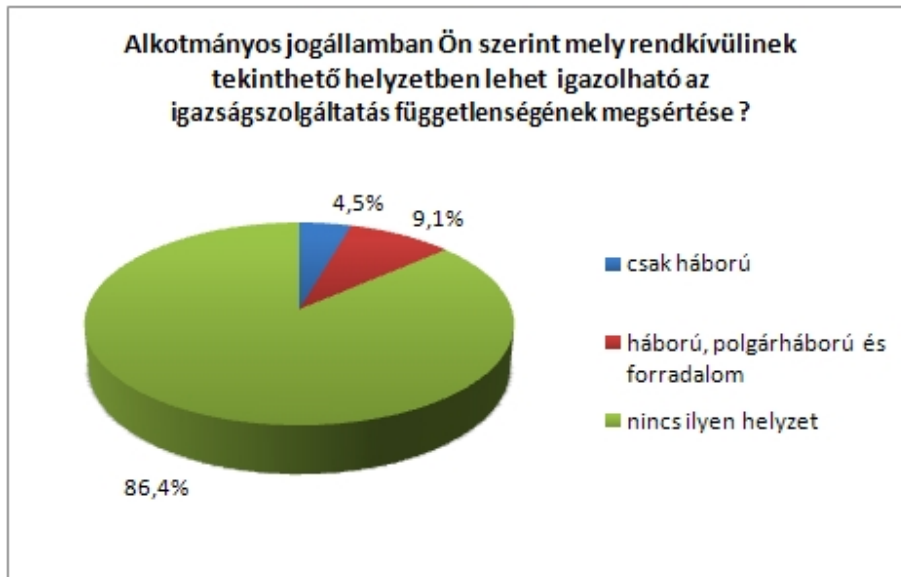
A semmisségi törvény, amely a 2006. szeptemberi és októberi zavargások idején, garázdaság vádja ügyében és csak rendőri tanúvallomások alapján hozott ítéleteket szándékozik megsemmisíteni, másfajta rendkívüliséget sugall. Politikai döntéssel diktatúrák bírósági ítéleteit szokták megsemmisíteni, azokat is csak kivételes esetben, ha nagyon erős indokok alapján feltételezni lehet, hogy a bírósági eljárások bizonyos kategóriáiban az elfogulatlanság, a bizonyítás általánosan elfogadott normái eleve nem érvényesülhettek. A semmisségi törvényjavaslat tehát elég egyértelműen azt implikálja, hogy 2006 őszét követően Magyarországon éppen ilyen helyzet állt fenn, és ezzel nyíltan kétségbe vonja a közhatalom demokratikus legitimitását, legalábbis ennek az időszaknak a vonatkozásában, de a mostani többség más gesztusai alapján a teljes 2002-től 2010-ig terjedő periódusra is. A 2006. őszi zavargások kapcsán hozott bírósági ítéletekkel összefüggésben azonban ilyen sommás feltételezés semmiképpen nem tartható fenn. Számos, a rendőrök elmarasztaló ítélet született, és sok bűncselekménnyel gyanúsított embert felmentettek. A csak rendőrök vallomására alapozott ítéletekkel kapcsolatos problémák nem korlátozódnak az akkori zavargásokkal kapcsolatban gyanúsítottakra. Minden évben számos ilyen ítélet születik, mint ahogy az őrszobán bántalmazott roma előállítottak is, a rendőrök vélelmezhető összejártsága miatt, roppant nehéz bizonyítania saját igazát. Ám ezek egy normális demokrácia normális gondjai, amik nem igényelnek forradalmi megoldásokat, még akkor sem, ha egyébként igaz, hogy 2006. őszén a társadalom súlyos válságtüneteinek lehettünk tanúi. De a jogállam nem attól jogállam, hogy sosem fordulnak elő benne akár súlyos jogsértések, hanem attól, hogy a jogsérelmek orvoslására, a rendszer önkorrekciójára számos eljárás és mechanizmus áll rendelkezésre, és okkal lehet bízni abban, hogy a jogkereső állampolgár, ha panasa megalapozott, előbb-utóbb megtalálja igazát. Ez persze folyamatos, türelmes aprómunkát, a jobb megoldások kitartó keresését, a gondolkodásukban is független bíróságok működésének társadalmi feltételeinek biztosítását követeli, nem pedig forradalmi rombolást és a nyomában járó káoszt.

II. Empíria

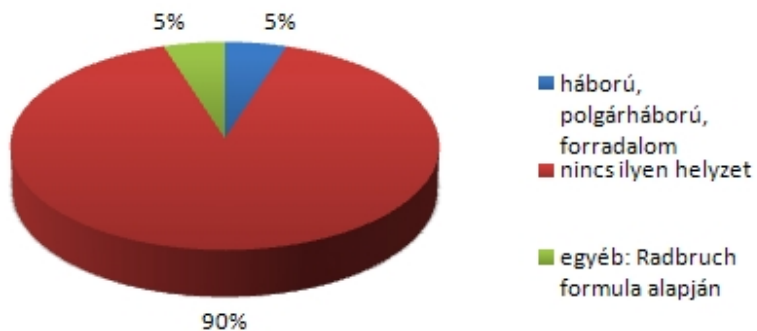
Ebben a hónapban arra voltunk még kíváncsiak, hogy adódhatnak-e olyan rendkívüli helyzetek, amikor a jogállamiság alapelvei igazolhatóan korlátozhatók. Szakértőink elsöprő többsége vélte úgy, hogy egy jogállamban az egyenlő jogképesség és méltóság érvényesülése (95%), valamint a büntetőjog legfontosabb alapelvei (91%) soha semmilyen körülmények között nem függeszthetők fel. Egy kevéssel lemaradva, de szintén jelentős többség (86,4%) nyilatkozott úgy, hogy nincs olyan körülmény, amely igazolhatná az igazságszolgáltatás függetlenségének korlátozását. A jelenlegi kormánytöbbség véleményével szemben a megkérdezettek 68%-a foglalt állást amellett, hogy egy jogállamban semmikor sem engedhető meg a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának áttörése, valamint az alkotmánybíráskodás teljes vagy részleges felfüggesztése. A következményeket tekintve pedig elmondható, hogy a jogállamiság alapelveinek felfüggesztése a válaszadók szerint rombolja és relativizálja a jogállamiság eszméjét.

A kormánytöbbség által benyújtott ún. 'semmisségi törvényjavaslat' kapcsán arról kérdeztük szakértőinket, hogy jogállami keretek között bármely esetben elfogadható-e, hogy a törvényhozó hatalom jogállamban született jogerős ítéleteket semmisítsen meg. A válaszadók 5%-a szerint ez megengedett, mert jogállami keretek között is születhet olyan mértékben igazságtalan ítélet, amely legitimálja a megsemmisítést. A megkérdezettek 85%-a viszont semmilyen körülmények között nem tartja megengedhetőnek a jogállami keretek között született jogerős ítéletek parlament általi megsemmisítését, mert az teljesen szembemegy a hatalommegosztás elvével és súlyosan sérti az igazságszolgáltatás monopóliumával rendelkező bíróságok függetlenségét. Meg kell itt jegyeznünk, hogy azoknak a szakértőknek a

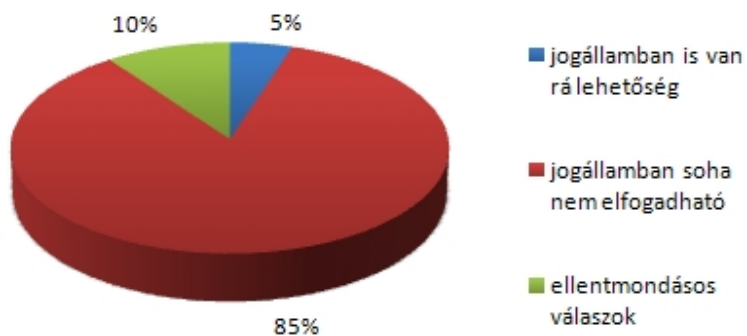
válaszait is az utóbbi kategóriába soroltuk, akik bár igennel válaszoltak a kérdésünkre, az indoklásukból egyértelműen az derült ki számunkra, hogy nem a 'semmisségi törvényt', hanem csak a közkegyelem-gyakorlást tartják megengedhetőnek; utóbbi azonban nem jár az adott ítélet megsemmisítésével, az amnesztia ugyanis a büntetőbíróságok ítéletében kiszabott szankció végrehajtása alól mentesít, és nem eredményezi a bíróságok ítéletének felülírását. A maradék 10% választ ellentmondásos jellegük miatt külön csoportként kezeltük.



Alkotmányos jogállamban Ön szerint mely rendkívülinek tekinthető helyzetben lehet igazolható a büntetőjog legfontosabb alapelvei, úgymint a nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege elvek érvényesülésének felfüggesztése?



Alkotmányos jogállamban Ön szerint adódhat-e olyan helyzet, amelyben elfogadható, hogy a törvényhozó hatalom jogállami keretek között született jogerős ítéleteket normatív eszközökkel megsemmisít?

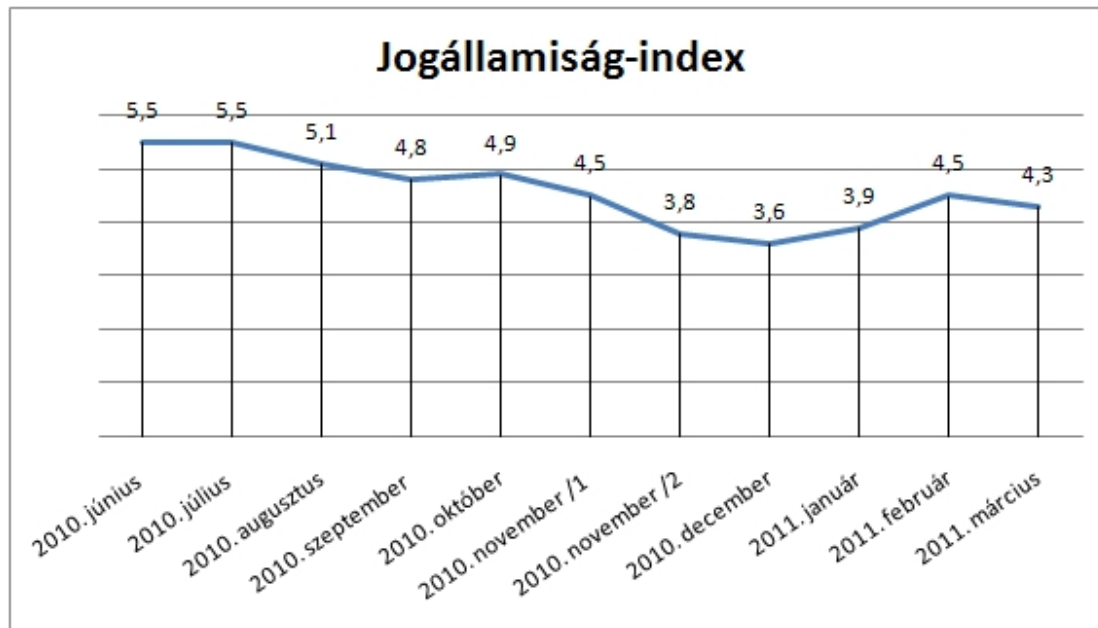


III. Jogállamiság-index

Az jogállamiság-index az elmúlt hónap emelkedését követően ismét csökkent. Szakértőink értékelése szerint a jogállamiság általunk felsorolt kritériumai, két kivételtől eltekintve romlottak ugyan, de az egyes értékek nem mutatnak kiugró, jelentős változást; leginkább a közhatalom független intézményeinek befolyástól mentes működésének megítélése romlott. Ebben feltehetőleg szerepet játszik az Alkotmánybíróság február 15-én kihirdetett, sokakban csalódást keltő, következmények nélküli döntése, amely ugyan megállapította a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését megengedő törvényi rendelkezés alkotmányellenességét, azt azonban csak május 31-től semmisítette meg. A döntés nemcsak a már felmentett köztisztviselők jogsérelmére nem nyújt orvoslást, de megengedően és nyomós indok nélkül még azt is lehetővé teszi, hogy akit még nem bocsátottak el alkotmányellenesen, azt a fent írt határidőig megtehessék.

Az index-értékek általános csökkenése talán az alkotmányozással kapcsolatos fásultsággal, rossz közérzettel magyarázható. Az új alkotmány tervezett elfogadása előtt nem egész két hónappal újabb és újabb ad hoc ötletek – mint például a gyermekek után járó szavazatok – kerülnek napirendre, és egyre bizonytalanabb az új alkotmány várható tartalma, és, ez tényleg hihetetlen, még csak azt sem tudjuk, kik pontosan milyen felhatalmazás alapján készítik. Úgy véljük, szakértőink véleményére jelentősen rányomja bélyegét ez az alkotmányozás körüli bizonytalanság. Ezt a feltételezést erősítik meg a szakértők arra vonatkozó válaszai is, hogy egyáltalán miért is tartják kívánatosnak a jogállami berendezkedést. A többség ugyanis éppen a kiszámíthatóság, az önkényes hatalomgyakorlást kizáró garanciák miatt nem mondana le a jogállamról.

Kérdés	2011. március
A közhatalom független intézményei a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen működnek.	3,45
Az ország közjogi működése megfelel a parlamentarizmus alkotmányos elveinek.	4,73
Biztosított a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadsága.	4,26
A kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményrendszere megfelelően működik.	3,51
A közhatalom mindenki által és széles körben, szabadon bírálható.	5,43
A személyek egyenlő méltóságát individuumként és valamely közösség tagjaként is a köztársaság intézményei megfelelően biztosítják.	4,98
A közhatalom gyakorlása átlátható, a közhatalom gyakorlói számonkérhetőek.	3,75
A jogsértő közhatalmi aktusokkal szemben a jogérvényesítés lehetőségei megfelelőek.	3,98
Az alkotmányvédelem stabil.	3,46
Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem jelenlegi szintje megfelelő.	4,24
Index	4,31



IV. A jogállamiság alapkövetelményeinek értékelése

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

1.1. A kormányzat ebben a hónapban sem riadt vissza attól, hogy áthágja a büntetőhatalom és a magánszférához való jog alkotmányos korlátait. Amint az kiderült, a közhatalom a jövőben az állam gépezetének működtetésében csak olyan személyek részvételét tűri meg, akik hagyják, hogy róluk állami szervek titkosszolgálati eszközökkel bármikor, bármilyen információt gyűjthessenek. Ennek háttérében az a 2010. decemberi jogszabálmódosítás áll, amellyel az új kormányzat a rendészeti szervek alkalmazottai, a köztisztviselők és egyes közalkalmazottak számára a foglalkoztatás feltételül szabta a titkosszolgálati megfigyelésükhöz való hozzájárulást. A közszolgák, elsőként a Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkatársai így – *önkéntesen* – hozzájárulhatnak ahhoz, hogy titkosszolgálati eszközökkel ellenőrizzék őket, vagy – *ugyancsak önkéntesen* – tudomásul vehetik, hogy a hozzájárulás megtagadása miatt elbocsátják őket. A szabályozás nem csupán alkotmányellenesen korlátozza az állami alkalmazottak alapvető jogait, de olyan fenyegetéssel kizsarolt nyilatkozat alapján teszi ezt, amely a jog szerint érvénytelennek minősül. A személyes adatok kezeléséhez ugyanis az adatalanyok tájékozott, tudatos és önkéntes beleegyezése szükséges. A törvényhozók és az intézkedés elrendelői egy jó ügy (a korrupciós bűncselekmények felderítése) érdekében ismételten megsértik a kormánytisztviselők, köztisztviselők és közalkalmazottak alapvető jogait. Eközben újfent figyelmen kívül hagyják, hogy jogállamban a büntetőhatalom csakis olyan szabályok szerint gyakorolható, amelyek fenntartják az egyensúlyt az egyéneket az állammal szemben védő garanciális rendelkezések és a hatékony bűnüldözéshez kapcsolódó társadalmi elvárások között. Végül halkan jegyezzük csak meg, hogy Svejik népfelkelő tolokocsis hadbászállása óta - Fel Belgrádra! - Közép-Európa a kötelező önkéntességen szívesen kacag,

1.2. Ebben a hónapban született meg az Alkotmánybíróság régen várt döntése: a testület február 15-én kihirdetett határozatában kimondta a kormánytisztviselők indokolás nélküli

felmentését lehetővé tevő jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét.¹ A támadott rendelkezés vonatkozásában az AB több alapjog sérelmét is megállapította.

Azt a testület is elismerte, hogy az Alkotmány keretei között a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik a felmentési okok szabályozásában, ahogyan azt sem vitatta, hogy az államszervezet hatékony működtetése indokolhatja a közigazgatásban dolgozó tisztviselők korábbi szabályozás szerinti felmentési lehetőségének könnyítését. Ez a döntési szabadság azonban nem terjed odáig, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkört adjon a közhivatali betöltő tisztviselő felmentésére. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a semmilyen korlátot nem ismerő felmentési jogkör ezért aránytalanul korlátozza az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való alkotmányos jogot.

A testület határozata szerint a támadott rendelkezés sérti a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot is, mivel a korlátlan és indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő szabályozásból hiányoznak azok a törvényi szempontok, amelyek alapján a felmentés jogszerűsége utóbb elbírálható volna. Ezáltal a törvény nem nyújt jogvédelmet a munkáltató visszaélésszerű, önkényes döntésével szemben, pedig az ilyen döntésekkel szembeni garanciális védelem biztosítása az állam intézményvédelmi kötelezettségéből levezethető.

Az AB döntése kitér arra is, hogy a kormánytisztviselő felmentése esetén a felmentési okok és a munkáltatói indokolási kötelezettség törvényi szabályozásának hiánya a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát és ezzel együtt törvényességét is veszélyezteti. Mindemellett az AB megítélése szerint a jogszabály olyan feltétlen alárendeltséget, kiszolgáltatott helyzetet idéz elő, amely már a kormánytisztviselők emberi méltóságához való jogának sérelmével jár.

Az ok, amiért a fenti érvekkel dolgozó és az alkotmányellenességet megállapító alkotmánybírósági határozat nem tölthet el minket elégedettséggel az, hogy az alkotmányellenesnek minősített rendelkezést az Alkotmánybíróság úgy semmisítette meg, hogy az nem a határozat kihirdetését követő napon, hanem majd csak 2011. május 31-től veszti hatályát. Az AB ezzel a technikával a jogbiztonság követelményét szem előtt tartva időt kívánt biztosítani a jogalkotó számára a kormánytisztviselői jogviszony megszüntetésére (a felmentésre és a lemondásra) vonatkozó jogszabályok megalkotására, ezzel azonban egyúttal utat hagyott annak is, hogy a még el nem bocsátott kormánytisztviselők közül bárkit alkotmányellenesen felmenthessenek.

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.

Korábban csak szó volt róla, ebben a hónapban viszont végül benyújtották azt a törvényjavaslatot, amely a 2006-os zavargások idején elkövetett garázdaság miatt elítéltek rehabilitációja végett megsemmisítene minden jogerős ítéletet, amely rendőri tanúvallomás alapján született. A javaslat összeegyeztethetetlen a hatalommegosztásra épülő demokratikus államberendezkedéssel: szöges ellentétben áll a jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményével, súlyosan sérti az igazságszolgáltatás függetlenségét és aláássa a bíróságok tekintélyét is. A Balsai István által benyújtott törvényjavaslat ezért kirívóan alkotmányellenes.

¹8/2011. (II. 18.) AB határozat

A 2006. őszi zavargások során elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásokat a bíróságok jogerősen lezárták. Az Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő feltétlen tiszteletben tartása pedig a jogrend egészének biztonságát szolgálja. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság 2/2000. (II. 25.) AB határozatában kifejtette: „[a]z anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba, és pedig a jogbiztonság elsődlegessége alapján. (...) A jogerő intézménye a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. A jogerős határozatok megváltoztathatatlenségéhez és irányadó voltaához alapvető alkotmányos érdek fűződik.” Éppen ezért jogerős ítéletekkel lezárt jogviszonyokba semmilyen esetben sem lehet utóbb normatív eszközökkel beavatkozni, akkor sem, ha egyes (de bizonyosan nem valamennyi) eljárással szemben alappal fogalmazhatók meg bizonyos aggályok.

Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése értelmében az igazságszolgáltatás a bíróságok monopóliuma. A bíróságok függetlensége, politikai semlegessége hatalommegosztásos alkotmányos berendezkedésben alapvető követelmény. A semmisségi törvényjavaslat ezzel szemben durván belegázol a bíróságok működésébe, miközben áttöri az igazságszolgáltatás alapvető elveit is. Ahogyan arra a TASZ törvényjavaslatot bíráló véleménye rámutat: a bizonyítékok szabad értékelésének elve értelmében a bíróság az eljárás során felhozott bizonyítékokat egyenként és összességükben szabadon értékeli, és a tényállást az így kialakult meggyőződése szerint állapítja meg. Ezt az értékelést kizárólag a bíró végezheti el, a törvényhozó a tényállás és a bűnösség illetve ártatlanság megállapításába nem szólhat bele.²

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

Ebben a hónapban nem volt olyan, e pontban tárgyalandó történet, amelyet a jogállamfigyelő értékelési szempontjai alapján vizsgálnunk kellene.

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

4.1. Az adatvédelmi biztos honlapján olvasható közlemény szerint Jóri András az Alkotmánybírósághoz fordult a minősített adat védelméről szóló törvény ügyében. Eltekintve attól, hogy a törvénnyel szembeni fellépést alappal érezhetjük megkésettnek, hiszen az új titoktörvényt még az előző kormányzati ciklusban fogadták el, és társadalmi szervezetek (köztük az Eötvös Károly Intézet is) még a 2010. áprilisi hatályba lépése előtt megtámadták az Alkotmánybíróság előtt, a biztos indítványa fontos érvekkel szolgálhat a törvény alkotmányellenességének megállapításához. Az indítvány egyrésztől megerősíti más részről fontos érvekkel egészíti ki a korábbi indítványokat, Jóri szerint az új titoktörvény – bár a korábbi törvényhez képest számos pozitív változást is hozott – az Alkotmányban rögzített, közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog aránytalan korlátozását teszi lehetővé. A biztos bírálja, hogy az új törvény a korábbi szabályozás logikájával szakítva egyáltalán nem teszi lehetővé a minősített közérdekű adat megismerését, és nem található a törvényben olyan szabályok sem, amely hatékony bírói jogorvoslatot garantálnának a nyilvánosságkorlátozással szemben. Súlyos

² <http://tasz.hu/hirek/tasz-velemenye-semmisségi-torvenyjavaslatrol>

hiányosságként értékeli, hogy a törvény nem írja elő sem a minősítés tárgyának megjelölését, sem a döntés indokolását, valamint azt, hogy adatvédelmi törvény szerinti eljárásban a bíróságnak nincs joga az adat minősítésének helybenhagyásáról, módosításáról vagy megszüntetéséről dönten. A magunk részéről csak megerősíteni tudjuk a biztos azon megállapítását, miszerint a minősítésre vonatkozó hatályos szabályok nem felelnek meg az alapjog-korlátozással szemben felállított szükségességi és az arányossági követelményrendszernek, ezáltal pedig sérülhet a közhatalmi tevékenység átláthatósága és ellenőrizhetősége, ami komoly veszélyt jelent a demokratikus jogállamiságra.

4.2. Több jelentésünkben is bíráltuk már azt a törvényalkotással kapcsolatos gyakorlatot, hogy a kormány úgy kerüli meg a külön törvényekben előírt egyeztetési kötelezettségét, hogy a törvényjavaslatokat kormánypárti képviselői indítvány alapján tárgyalja a parlament. Erre nemcsak azért érdemes visszautalni, mert a gyakorlat a kritikák ellenére sem mutat változást (a jelentés írásakor folyamatban lévő, kormányoldalról előterjesztett 18 törvényből 10 képviselői indítványra került a parlament elé), hanem mert az Alkotmánybíróság 1.2. pontban elemzett, a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét kimondó határozata is reflektál erre a technikára. A testület ugyan – korábbi gyakorlatával megegyezően – nem állapította meg a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény közjogi érvénytelenségét pusztán azon az alapon, hogy a törvény a társadalmi egyeztetést előíró kötelezettségek megsértésével született, de megállapítása szerint ebből nem következik, hogy nem vet fel alkotmányossági problémát az a törvénykezdeményezési gyakorlat, melynek során a jogalanyok széles körét érintő, átfogó törvények megalkotása esetében elmarad a Kormány számára törvény által kötelezően előírt egyeztetés. Az alkotmányossági problémát az veti fel, hogy ez a gyakorlat szembemegy parlamentarizmus azon jellemzőjével, miszerint a hatalommegosztás rendjében a társadalmi viszonyokat átfogóan szabályozó törvényjavaslatokat jellemzően a kormány terjeszti elő. Ebből pedig az következik, hogy azokban az esetekben is indokolt a külön törvényben vélemény-nyilvánításra feljogosított szervek véleményének kikérése, amikor nem a kormány a törvényjavaslat előterjesztője, és ezért az előkészítőt nem köti egyeztetési kötelezettség. Az AB szerint ilyenkor a törvényjavaslattal kapcsolatosan megfogalmazott kormányzati álláspont kialakítása során kerülhet sor a véleményeztetésre.

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

Az Országgyűlés, meghajolva az Európai Unió médiaszabályozásért felelős biztosának kérései előtt több ponton módosította az itthon és szerte a világban élesen bírált média-törvénycsomagot (T2471). A módosítás a törvény tárgyi hatályát némileg szűkítve *gazdasági kockázatvállalás mellett végzett gazdasági szolgáltatás* törvényi tényállási elemeket a fogalomba bevonva, úgy tűnik, letett arról a korábbi nagyravágyó ambíciót tükröző kiterjesztésről, amely a blogok széles körét is hatósági ellenőrzés körébe utalta volna. Hasonló szellemben módosították a sajtótermék és a gazdasági vállalkozás fogalmait.

A hiteles, gyors és pontos tájékoztatás Magyarország és Európa ügyeiben immár a *média egészségének* és nem egyes médiavállalkozásoknak a feladata. E szabálynak ahhoz a sajtó természetes feladatait tekintve képtelen vakságot tükröző vonásához nem nyúltak, hogy Európa földrajzi határain kívül is történhetnek olyan sorsfordító események, amelyekről a magyar polgároknak – például, mert kihat mindennapi életükre – ellentétben a törvény szövegével, ugyancsak joguk lehet a tájékoztatáshoz.

A tényszerű, időszerű, sokoldalú, kiegyensúlyozott tájékoztatás immár csak a lineáris, de nem a lekérhető média kötelessége. A TASZ, helyesen, azért bírálja ezt a változtatást, mert „A tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások tájékoztatási kötelességét külön törvény határozná meg az 'arányosság' és a 'demokratikus közvélemény biztosítása' érdekében.” Ez pedig – tegyük hozzá -, az eddigi felháborító törvényhozói ötletek fényében aggodalomra ad okot.

Kétségtelen előrelépés az Smtv. 17.§ (2) bekezdésének módosítása, egy végtelenségig abszurd hatáskör kiiktatása, azaz *bárkinek nyílt vagy burkolt megsértésének* szankcionálhatóságának megszüntetése. A helyzet mégsem lett sokkal megnyugtatóbb, mert a *személyek, nemzetek, közösségek, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport* megsértése esetén a hatósági szankciókat elő lehet venni. Erre, ígérjük, a jövőben külön figyelni fogunk.

A Magyarországon letelepedett médiaszolgáltató nyilvántartásba vételi kötelezettségének teljesítése immár nem követelménye a szolgáltatás megkezdésének. A TASZ ezzel kapcsolatban felhívta a figyelmet arra, hogy a törvény, a nyilvántartásba vételi kötelezettség megsértésének esetére új bírságot is meghatároz, amellyel valójában nem könnyít, hanem éppen ellenkezőleg, szigorít a szabályozáson.

A külföldön bejegyzett és Magyarországra irányuló szolgáltatást végző médiaszolgáltatóval kapcsolatos joghatóság terjedelme csökken. A nem kifejezetten Magyarországra irányuló médiaszolgáltatás nem bírságható, azonban a törvényben meghatározott egyéb szankciókkal továbbra is sújtható.

Összefoglalva: A módosítások annyit bizonyítanak, hogy a kormánytöbbséget az Európai Unió meghátrálásra kényszerítheti. A médiatörvény azonban, amint korábbi elemzéseinkben bizonyítottuk, a módosítás után nem kevésbé elfogadhatatlan, mint amennyire elfogadhatatlan előtte volt.

A kézirat lezárása után érkezett a hír arról, hogy az Európai Parlament több néppárti képviselő igen-szavazatával illetve ugyancsak beszédes távolmaradásával elfogadta a magyar médiatörvényeket elítélő, azok felülvizsgálatát követelő határozatát. E döntés politikai jelentőségét az elkövetkező időszak fogja megmutatni.

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

6.1. A közhatalom egyéni szabadságjogok melletti elköteleződését és az emberek egyenlő méltóságának állam általi elismerését újra megkérdőjelezi az a tény, hogy az idei év sem telhet el a meleg évek felvonulását akadályozó hatósági ellenállás nélkül. A rendőrség az emberek mozgásszabadsághoz való jogára és a közlekedésben okozott várható nehézségekre hivatkozva 2011. február 11-én kelt határozatával megtiltotta, hogy az év júniusában ismételt rendezésre kerüljön a Meleg Méltóság Menet. A felvonulást a szervezők már szeptember 30-án bejelentették, amit a rendőrség akkor még tudomásul vett, ám a jóváhagyott Hősök tere - Oktogon - Erzsébet tér útvonal Kossuth térig tartó meghosszabbítására vonatkozó bejelentés apropóján a BRFK végül az egész rendezvényt megtiltó határozatot hozott. A rendőrségi határozat a legkülönbözőbb indokokkal igyekezett alátámasztani, hogy az útvonal néhány száz méterrel való meghosszabbítása már oly mértékben korlátozza mások mozgásszabadságát, és olyan, a közlekedésben okozott fennakadásokkal jár, hogy a rendezvény a bejelentett

helyszínen való megtartását meg kellett tiltania. Így olyan érvek is a határozat részét képezték, mint hogy a - nyár közepén, szombaton, késő délután megtartott - demonstráció miatt lehetetlenné válna bizonyos fontos közintézmények (pl. Vidékfejlesztési Minisztérium) megközelítése és működése; az útvonalon megnövekedett számú látogatót vonzó múzeumok vannak, „turista szezonban” a Kossuth tér látogatottsága is megnő, különös tekintettel az ott megrendezésre kerülő nemzetközi fotókiállításra stb.

Az, hogy a Meleg Méltóság Menet végül mégis megtartható, ráadásul nem csak az eredeti, hanem a meghosszabbított útvonalon, annak - az alapjogi bíraskodás perspektívájából egyébként rendkívül előremutató - bírósági ítéletnek köszönhető, amely a TASZ és a Helsinki Bizottság által benyújtott felülvizsgálati kérelemnek helyt adva hatályon kívül helyezte a rendőrség tiltó határozatát. A bíróság egyrészt megállapította, hogy a rendőrség a gyülekezési törvényt, a jogbiztonság követelményét és a közigazgatási eljárás számos alapelvét megsértve terjesztette ki a rendezvényt megtiltó döntését az egyszer már jóváhagyott útvonalon tartandó rendezvényre. Ezen túlmenően pedig megállapította, hogy rendőrségi határozatban szereplő érvek (amelyek egy részét a bíróság egyébként meg is döntötte) pusztán azt támasztják alá, hogy a rendezvény a közlekedésre kedvezőtlen befolyással van és annak ideje alatt bizonyos helyszínek megközelíthetősége nehezebbé válik, de nem igazolják kétséget kizáróan, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, pedig a gyülekezési törvény értelmében csak és kizárólag ez adhatna okot a tiltásra. Az ítélet tükrében megnyugvással nyugtáztuk, hogy a jogállamiságot sértő intézkedések sorozatában is működnek még a jogállami mechanizmusok, és a polgárok számíthatnak az alapjogvédelem elsődleges intézményes garanciáját jelentő bírói típusú jogvédelemre.

6.2. Az alkotmányjogászokat és a társadalmi kedélyeket is alaposan felkavarta az a vita, amely a Fidesz és a KDNP frakciójában bontakozott ki arról, hogy az új alkotmány adjon-e a szülőknek extra szavazati jogot gyermekeik után. Az ötlettel Révész Máriusz fideszes képviselő állt elő, aki szerint a családi választójog bevezetése adekvát és progresszív válasz lenne a társadalmat fenyegető elöregedésre.

A gyermekes szülőknek biztosított többlétszavazat bevezetése sértené a demokratikus választási rendszerek ismérvének tekintett és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában is deklarált választójogi egyenlőséget. Ez az alapelv a politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, és azt követeli meg, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata azonos értékkel bírjon. Ennek a követelménynek az áttörése – történjen bármely nemes célból - azzal a demokráciában tarthatatlan előfeltevéssel él, hogy egyesek másoknál érdemesebbek a kollektív döntésekben való részvételre.

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